

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова

На правах рукопису

Гайдаєнко Наталія В'ячеславівна

УДК 342.33:321.7(043.5)

**СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ ТА ПРОТИВАГ
В СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТІЯХ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
політичних наук**

Науковий керівник:
Попков Василь Васильович -
кандидат філософських наук, професор

Одеса - 2010

ЗМІСТ

Вступ.....	3-9
Розділ 1. Система стримувань та противаг: історія походження та ствердження	
1.1. Стан наукової розробки проблеми.....	10-24
1.2. Методологічні засади дослідження системи стримувань та противаг в сучасній політичній теорії.....	25-41
1.3. Еволюція уявлень про розподіл влади та систему стримувань та противаг в історії політичної думки.....	41-63
Висновки до першого розділу.....	64-65
Розділ 2. Впровадження системи стримувань та противаг на державному рівні	
2.1. Вплив форми держави на систему стримувань та противаг в сучасних демократіях.....	66-85
2.2. Впровадження системи стримувань та противаг в республіках зі змішаною формою правління.....	85-104
2.3. Особливості впровадження системи стримувань та противаг в сучасній Україні.....	104-127
Висновки до другого розділу.....	128-129
Розділ 3. Особливості застосування системи стримувань та противаг при вертикальному розподілі влади	
3.1. Досвід територіальної організації влади в сучасних державах.....	130-147
3.2. Умови та шляхи застосування системи стримувань та противаг в федеративних державах.....	147-165
3.3. Особливості запровадження елементів системи стримувань та противаг в унітарних державах.....	165-186
Висновки до третього розділу.....	187-188
Висновки.....	189-196
Список використаних джерел.....	197-219

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Роки незалежності України довели її намагання побудувати самостійну державу європейського зразку на засадах демократії. Незворотність даного напрямку підтверджена тими перетвореннями, що відбулися в державі протягом останніх років та тих перспектив, що ставлять собі на меті політичні діячі при розробці подальших реформ в Україні.

Одна з центральних проблем державотворення, що потребує подальшого вдосконалення, це питання розподілу влади в державі. Одна з причин – невитриманість обсягу повноважень та важелів впливу кожної з гілок влади на інші. Сучасний політичний процес важко уявити без таких демократичних процедур як імпічмент, розпуск парламенту, відповідальність уряду тощо. Процес їх впровадження в політичну практику сучасного державотворення є предметом постійних дискусій та навіть суперечок між представниками влади, які інколи перетворюються не на інструмент влади, а на засіб політичного шантажу. Традиційно з таких питань наукове пояснення надають юристи, звертаючи увагу на необхідності чітко визначених процедур їх застосування, хоча система стримувань та противаг є предметом дослідження політичної науки.

Ситуація з практичним застосуванням системи стримувань та противаг ускладнюється й тим, що існування таких механізмів розглядалося в межах принципу розподілу влади і стосувалося лише центральних органів влади. Переважно мова йшла про наявність певних інструментів впливу у Парламенту (імпічмент, вотум недовіри) та в Президента (вето, розпуск парламенту), до того ж акцент робився на юридичному аспекті проблеми і не досліджувалася практична сторона їх застосування, їх вплив на владні стосунки в системі влади в державі.

Сучасність вимагає від держав особливу увагу приділяти вертикальній організації влади в державі. Така ситуація ускладнюється через ствердження

інституту місцевого самоврядування як ланки влади та необхідність введення останнього в загальнодержавний політичний процес. Фактично виникає проблема з розподілом влади між державною владою та місцевою, а отже виникає потреба в існуванні інструментів системи стримувань та противаг у кожній з них. Як свідчить досвід сучасних демократичних держав та резолюції міжнародних організацій, дане питання набуває навіть більшої ваги та актуальності, ніж проблеми вдосконалення влади на вищому рівні.

Отже, перед сучасними політологами постає *проблема* пошуку оптимальної моделі системи стримувань та противаг, яка б сприяла ефективному процесу здійснення влади в сучасній державі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана на кафедрі політології Інституту соціальних наук Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова в межах науково-дослідницької теми «Дослідження політичної взаємодії в умовах трансформації суспільства» (номер держреєстрації 0106U006191).

Мета і задачі дослідження. *Мета роботи* – розробка теоретико-методологічних засад щодо побудови оптимальної моделі системи стримувань та противаг для політичного процесу сучасної України.

Відповідно до поставленої мети зроблена спроба розв'язати наступні завдання:

- проаналізувати стан наукової розробки проблеми в межах сучасної політичної науки;
- визначити методологічні засади дослідження системи стримувань та противаг в сучасній політичній науці;
- простежити еволюцію уявлень про систему стримувань та противаг в історії світової та української політичної думки;
- проаналізувати вплив форми держави на модель системи стримувань та противаг;
- дослідити особливості впровадження системи стримувань та противаг в різних за формою правління державах;

- визначити основні форми вертикальної організації влади та їх вплив на систему стримувань та противаг в сучасних державах;
- проаналізувати особливості застосування системи стримувань та противаг в різних за формою адміністративно-територіального устрою державах;
- розробити теоретичну модель оптимальної для умов сучасної України системи стримувань та противаг та ін.

Об'єктом дисертаційного дослідження виступають владні відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування в сучасних державах.

Предметом дослідження є інструменти системи стримувань та противаг, якими володіють кожний з органів влади в державі.

Методи дослідження. Методологічною основою даного дисертаційного дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання. При побудові дисертаційного дослідження автор роботи спиралася на діалектичну методологію дослідження та дедуктивний метод викладення матеріалу, тобто будувала дослідження шляхом руху від загального до часткового, що дає змогу рухатися від загальноновживаних інструментів стримувань та противаг до специфічних для кожної країни інструментів впливу.

Застосування аналітичного методу дозволило якісно проаналізувати джерела, які накопичила наукова думка щодо визначення теоретичних засад здійснення влади в суспільстві, практики її розподілу по горизонталі та вертикалі, а також впровадження системи стримувань та противаг в політичний процес сучасних держав та в Україні зокрема. Аналітичний метод також сприяв виявленню прогалин в наукових знаннях про систему стримувань та противаг та обґрунтуванню необхідності проведення даного наукового дослідження.

Крім того, при дослідженні окремих тем застосовувалися системний, порівняльний, історичний методи тощо. Застосування системного підходу

дозволило чітко виявити систему влади в державі, проаналізувати владні стосунки в середині даної системи на відповідність принципу розподілу влади, з'ясувати рівномірність та обсяг наділення правом на застосування інструментів системи стримувань та противаг в кожного з владних елементів системи влади в державі.

Історичний метод дозволив прослідкувати зародження та розвиток елементів системи стримувань та противаг в практиці провідних країн світу та України зокрема протягом декількох століть, а також простежити еволюцію наукових уявлень про відповідні процеси в політичній теорії.

При дослідженні особливостей застосування системи стримувань та противаг в державах з різними формами правління та державного устрою автор роботи спиралася на можливості порівняльного методу дослідження, що дозволило виявити всі позитивні та негативні риси того чи іншого інструменту впливу, а також дійти висновку щодо доцільності відмови від у/ф/к-типології та існуючої класифікації форм правління при аналізі особливостей впровадження системи стримувань та противаг в сучасній демократіях.

Мережевий підхід дозволив об'єднати зусилля системного, інструментального та інституціонального підходів для розробки оптимальної моделі системи стримувань та противаг для умов сучасної України.

Наукова новизна одержаних результатів. В ході даного дослідження отримано результати та висновки, які мають певну наукову новизну.

Вперше:

- обґрунтовано доцільність розмежування системи стримувань та противаг та принципу розподілу влади як самостійних явищ, що характеризують сучасний політичний процес в державі;
- визнано принцип розподілу влади і по вертикалі, і по горизонталі як теоретичні засади здійснення влади в сучасній демократичній державі, а також передумову впровадження системи стримувань та противаг в політичну практику. Система стримувань та противаг в

даному аспекті постає як механізм практичного здійснення владного процесу в державі, який будується на засадах взаємозалежності та спільної відповідальності всіх інституцій влади за кінцевий результат;

- доведено, що система стримувань та противаг бере свій початок з принципу розподілу влади, а в сучасний час виходить за його межі і застосовується в політичній практиці там, де про розподіл влади мова йти не може. Фактично, система стримувань та противаг набула нових якостей і стала поняттям, що вбирає в себе принцип розподілу влади, а не навпаки;
- застосовано мережевий підхід до аналізу структури системи стримувань та противаг, визначено чинники, які впливають на конфігурацію моделі, а саме: центр влади, в якості якого може бути або президент/уряд, або парламент при горизонтальному вимірі та регіон - при вертикальному вимірі системи влади;
- розроблено оптимальну модель системи стримувань та противаг для умов сучасної України, яка передбачає поступове впровадження в життя моделі монократичної форми демократичного правління з відповідним для нього набором важелів впливу (вето, імпічмент тощо) та поширення важелів впливу громадянського суспільства на всі рівні влади, які сприятимуть зміцненню регіонального рівня влади та призведуть до формування об'єктивних умов для впровадження бікамералізму в політичну практику українського державотворення.

Вдосконалено:

- знання про еволюцію уявлень про принципи здійснення влади в державі в межах світової та вітчизняної політичної думки;
- методологію дослідження практик впровадження системи стримувань та противаг в сучасних державах, зокрема в частині можливостей

мережевого підходу щодо визначення структури даної системи, а також організації взаємин між акторами політичного процесу;

- теоретичні уявлення про форму держави, зокрема доведено недосконалість у/ф/к-типології щодо опису реалізації принципу розподілу влади та застосування системи стримувань та противаг при вертикальній організації влади в державі;

- знання про розподіл влади та про систему стримувань та противаг, зокрема в частині дослідження політичних наслідків застосування того чи іншого інструменту системи стримувань та противаг на практиці в різних за формою влади державах;

- теоретичні уявлення про функціонування інституту місцевого самоврядування в системі влади сучасних демократичних держав, зокрема можливості його співпраці з іншими інституціями влади в державі, принципи та механізми співпраці з органами державної влади.

Уточнено:

- теоретичні уявлення про сучасний вимір категорії «влада» в політичній теорії та практиці, її види та механізми здійснення в умовах демократичного політичного процесу;

- знання про змішані форми республік, зокрема про систему стримувань та противаг як чинник визначення моделі змішаної республіки.

Практичне значення одержаних результатів. Результати, отримані в ході дослідження, можуть бути використані представниками будь-якого рівня влади в державі при побудові владних відносин всередині владного рівня, або між органами влади різних рівнів, незалежно від форми правління та державного устрою в державі. Особливого значення висновки даного дослідження набудуть для законодавців, які розробляють політичну реформу в Україні.

Теоретичні узагальнення, висновки і пропозиції дисертації можуть бути матеріалом для подальших наукових досліджень і дискусій з проблем

розподілу влади та організації влади. матеріали дисертації можуть бути використані при викладанні навчального курсу з теорії політології.

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, результати та висновки, що виносяться на захист, одержані автором самостійно в ході проведеного наукового дослідження.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації викладені автором у виступах на науково-практичній конференції «Ефективні інституційні перетворення: передумова обґрунтованого соціально-економічного розвитку регіону» (м. Одеса, 24 квітня 2003 р.), на круглому столі «Слов'янський світ і XXI століття» (м. Одеса, 15 квітня 2003 р.); на розширеній сесії Української академії політичних наук за темою «Сучасна політична ситуація в Україні: сподівання і реалії» (м. Київ, 15 квітня 2005 р.), на V Міжвузівській науковій конференції молодих вчених «Наука й вища освіта в третьому тисячолітті» (м. Мелітополь, 21-22 квітня 2005 р.), на Міжнародній науковій конференції «Соціально-політична інтеграція: локальний, регіональний і глобальний виміри» (м. Одеса, 5-6 березня 2009 р.), на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Модернізація політичної системи сучасної України: стан та перспективи розвитку» (м. Луганськ, 29-30 жовтня 2010 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення дисертації знайшли відображення у 6 наукових публікаціях, 4 з яких визнано ВАК України як фахові з політичних наук.

Структура роботи. Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку літератури, який налічує 239 джерел як вітчизняних, так і зарубіжних авторів. Загальний обсяг роботи складає 196 сторінок.

Розділ 1. Система стримувань та противаг: історія походження та ствердження

1.1. Стан наукової розробки проблеми

Питання здійснення влади, основних принципів та моделей функціонування політичного управління країною постійно перебували в колі зору як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Кожна доба характеризується появою нових явищ та процесів, які впливають на здійснення влади в суспільстві, які свідчать про необхідність в кожній країні за будь-якої форми правління застосовувати певні важелі впливу на інститути влади, які б гарантували суспільству сталий розвиток та політичну стабільність. Сучасність характеризується домінуванням демократичних засад в політичній теорії та практиці, що вимагає і від політиків-практиків, і від політологів та суспільствознавців поширювати систему стримувань та противаг і на сферу дії інституту місцевого самоврядування в процесі здійснення політичного управління країнами.

Демократія є одною з найстаріших форм суспільно-політичного ладу, тому й демократична теорія за весь свій час існування збагатилася численними науковими дослідженнями. Майже всі роботи з політичної теорії та практики тим чи іншим чином зачіпають проблеми народовладдя та здійснення влади, незважаючи на те захищають вони або спростовують демократію, самим фактом свого існування збагачують знання про неї.

Цілісні дослідження проблем демократії з'являються вже в ХХ ст. в спеціально присвячених тому роботах Р. Даля [44], Х. Лінца [113; 114], Д. Горовиця [35], В. В. Абашмадзе [1] тощо. Основні теорії демократії в сучасній американській політичній думці розглядала Т. Ю. Грозіцька [39] в ході дисертаційного дослідження. Думки цих авторів цікаві та корисні для даного дослідження в тій частині, що стосується визначення сучасного виміру основних принципів та інститутів демократії.

Серед українських авторів, які досліджували розвиток демократії в Україні, необхідно відмітити роботи А. Колодій [82], В. Журавського [61-65], М. Томенка [191], С. Наумкіної [138], Б. Андресюка [4], І. Мартиненко [129] та ін. Більшість уваги вони зосереджують на демократизації системи органів центральної влади та на окремих інститутах демократії, перш за все, на виборах, принципі розподілу влади, партійній системі, інституті президентства та парламентаризмі тощо.

Однак, відчувається недостатність наукового обґрунтування демократичних перетворень в сучасних пострадянських країнах, де залишилися традиції соціалістичної демократії в свідомості людей, а сучасна демократизація політичної системи відбувається за західними традиціями та технологіями.

Аналіз історичних аспектів здійснення влади в суспільстві в межах політико-правової думки є досить ґрунтовним аспектом, що має спиратися на відповідну літературну базу. Українська дослідниця Л. М. Дунаєва [54] вважає, що всі джерела можна умовно поділити на три групи. Перша – власно першоджерела, на яких переважно ґрунтувалося дослідження історичних витоків владних відносин в суспільстві. Друга – це навчальні антології та хрестоматії з історії політико-правових вчень. Зазначимо, що виокремити суто історію політичних вчень неможливо, особливо якщо ми досліджуємо первинні етапи розвитку політичної думки та еволюції політичних систем. До того ж кожна подібна робота розробляється автором з урахуванням власних цілей дослідження, що впливає на підбір матеріалу та критичний його аналіз. На зміст аналізу впливає також і час виходу таких робіт в світ. Так роботи з історії політичних вчень С. Кечек'яна [71] та В. Нерсесянца [70], які побачили світ в 50-і рр. ХХ ст. мають дещо упереджений погляд на певні теорії та події політичного життя, пов'язаних з домінуючою на той момент ідеологією політичного буття. А роботи, що побачили світ після 2000 р. мають зовсім інший контекст розгляду проблем політичної сфери. Так, свої бачення змісту владних відносин в різні періоди

розвитку політики та всього суспільства вносять Т. Андрусак [5] та О. Хорошилов [68], І. Б. Гоптарева [31; 32]. Третя група работ складається з спеціальних досліджень, що вивчали політичну думку певного історичного періоду, наприклад, В. Асмус [10] - добу Античності, або певну наукову проблему, наприклад, монархічну державність - Л. Тихомиров [200].

Сама ідея існування системи стримувань та противаг виникла в Новий час як продовження принципу розподілу влади, тому перші уявлення про необхідність існування важелів впливу у різних політичних інститутів можна прослідкувати в роботах Дж. Локка [119], Ш.-Л. Монтеск'є [136] та Дж. Лільберна [112]. Західна політична думка, зокрема П. Кінг [79], А. Гамільтон та Дж. Медісон [211] та ін., пропонують розрізнити практику застосування даного принципу виходячи з форми держави, а саме, якою є форма адміністративно-територіального устрою. Так, за умов федералізму особливості впровадження принципу розподілу влади та застосування системи стримувань та противаг в різних країнах світу досліджували А. Галкін [27], К. Баранова [15], В. Н. Лексін [109], І. В. Лексін [110] та ін.

Необхідно зазначити роботи російського політолога М. Столярова [192-194] щодо організації влади в сучасних федераціях та в Росії зокрема. Його робота «Росія на шляху. Нова федерація та Західна Європа. Порівняльне дослідження з проблем федералізму та регіоналізму в Російській федерації та в країнах Західної Європи» [194] містить водночас і аналіз сучасних моделей здійснення політичного управління за умов поєднання влади та самоврядування в федеративних державах, і порівняльний аналіз федерацій та унітарних форм правління щодо можливостей регіональної політики. Автор акцентує увагу на тому висновку, що форма адміністративного устрою не є вирішальним критерієм щодо вибору моделі здійснення управління країною. Напроти, саме регіональна політика, заснована на принципах поєднання влади та самоврядування, з наданням останньому більшості прав та повноважень, є запорукою ефективного політичного управління європейського зразка.

З ним погоджується інший російський дослідник Ю. Лужков. В своїй роботі «Шлях до ефективної держави: план перебудови системи державної влади та управління в Російській федерації» [120] він також акцентує увагу на необхідності виділення регіонів як основних одиниць політичного управління сучасними країнами, а в межах регіонів політика та управління має відбуватися на засадах поєднання влади та самоврядування. При цьому Ю. Лужков наполягає на розробці єдиних для всіх держав пострадянського простору та всіх європейських держав моделей політичного управління регіонами, незалежно від форм правління та устрою в цих країнах.

Реалізацію принципу розподілу влади за умов унітарності розглядали українські дослідники В. Кравченко та М. Пітцик [95] та М. Пухтинський [171]. Всі вони увагу зосереджують на інституті місцевого самоврядування як інституціональної основи здійснення вертикального розподілу влади. Вони також доходять висновку, що здійснення регіональної та місцевої політики за умов різних форм територіально-адміністративного устрою майже не відрізняється. Напроти, вони приводять Європейську Хартію про місцеве та про регіональне самоврядування як основу здійснення регіональної політики в сучасній Європі, яка по суті своєї є Європою регіонів.

Досить цікавою є позиція О. Новикова [141], Е. Гуляна [40] та Н. Романовича [176] щодо розгляду принципу розподілу влади в контексті концепції «симфонії влад», яка за природою свого походження є релігійною теорією. Дані автори стверджують, що концепція «симфонії влад» є природно притаманною слов'янському народу, тому пропонують брати її як один з принципів побудови взаємин між владою та самоврядуванням в процесі управління країною. Це, на їх думку, сприятиме гармонійному здійсненню політичного управління країною.

З приходом Новітніх часів в політичну практику приходять новий владний інститут – місцеве самоврядування, першочерговою метою впровадження якого вважається альтернатива державній владі, тому перед

політологами та політиками-практиками постає необхідність і доцільність розповсюдження ідеї розподілу влади та системи стримувань та противаг при вертикальній організації політичної влади в суспільстві.

Місце і роль інституту місцевого самоврядування в сучасній політичній системі України досліджували В. А. Григор'єв [37], В. М. Кампо [74; 75], М. Тухтинський [208], М. П. Орзіх [145]., М. О. Баймуратов [13] тощо. Політичний бік проблеми досліджували М. Пухтинський [172], А. Ткачук [202; 203], М. Пітцик, тощо. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні вивчала в своєму дисертаційному дослідженні О. О. Яцунська [229; 230]. Політологічний аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в сучасній Україні здійснювали Б. П. Андресюк [4] та Ю. В. Крестева [98].

Теоретичні концепції місцевого самоврядування вивчали Ю. Панейко [151], Г. В. Музиченко [137] тощо. Їх політологічний зміст в минулому та на сучасний момент в Україні досліджував В. П. Горбатенко [33] в своєму дисертаційному дослідженні «Місцеве самоврядування в Україні. Політологічний аналіз концепцій минулого і сучасності» [34], юридичний зміст - О. В. Батанов [17; 18], однак до остаточної згоди щодо вибору найкращої концепції місцевого самоврядування для умов сучасної політичної практики українські науковці та практики так і не дійшли.

Багато уваги дослідженню організації взаємин між органами державної влади та місцевого самоврядування присвятила українська дослідниця Л.М. Дунаєва в своїй роботі «Влада і самоврядування: еволюція діалогу»[54]. Зокрема автор зазначає, що організація взаємин між владою та самоврядуванням має спиратися на низку науково-теоретичних принципів побудови таких взаємин.

В якості такої теоретико-методологічної основи політична наука пропонує низку принципів, серед яких найсуттєвішими визнають наступні: принцип розподілу влади, децентралізації влади, субсидіарності та контролю.

Перший - принцип розподілу влади є визначальним принципом, який дозволяє говорити про існування влади та самоврядування, а також вказує на їх єдність, спільну природу походження - суспільну волю, та необхідність поєднання зусиль задля ефективного здійснення влади та управління в країні.

Три останні принципи доповнюють ідею розподілу влади, акцентуючи увагу на теоретико-методологічних засадах його здійснення в політичній практиці сучасних держав. Принцип децентралізації влади забезпечує вертикальний розподіл влади в суспільстві, наголошуючи на тому, що влада на місцях має бути не подовженням центральної влади, а має управлятися за допомогою обраних рад, тобто має ґрунтуватися на самоврядності.

Принцип субсидіарності, який за природою походження є католицьким принципом налагодження взаємин в суспільстві, пропонується законодавством Європейського Союзу як основа налагодження стосунків всередині політичної системи, зокрема між державним та місцевим рівнем управління. При цьому, принцип субсидіарності передбачає формування міцного підґрунтя ефективного політичного управління – дієвого інституту місцевого самоврядування, де мають зосереджуватися основні повноваження та ресурси на їх реалізацію, а гарантом такого стану речей має стати саме державна влада. Контролювати даний процес призначений принцип контролю. Він може бути впроваджений в життя як вид діяльності спеціально створених органів, однак, сучасність свідчить про те, що більш ефективним інструментом контролю є не інстанція, а громадський контроль. Саме інститути громадянського суспільства, громадськість даної країни має долучитися до політичного контролю діяльності і інститутів державної влади, і місцевого самоврядування. Такою є роль громадянського суспільства в процесі здійснення політичного управління сучасними країнами світу.

Дослідниця О. О. Бабінова у авторефераті дисертації «Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект» [11] визначає, що «взаємодія – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за

якої обидві сторони діють відкрито та прозоро». В той же час автор дослідження спеціально не аналізує проблему взаємодії владних органів з недержавними структурами регіонального рівня.

Некряч А. І. в науковій роботі на тему «Місьцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу» [139] виводить пояснення поняття «взаємодія» із поняття «взаємовідносини», що віддзеркалюють стан та структурні взаємозв'язки. Термін «взаємовідносини» втілює зміст стосунків, що виникають між суб'єктами як елементами цілісної структури, виступає інструментом розв'язання проблем, характеризує взаємні права та обов'язки, принципи і засоби їх реалізації. Важко не погодитися з думкою автора, що на практиці це може виявлятися в різних напрямках і формах: це відносини керівництва і підпорядкування, співробітництво, опозиційності, взаємодії, партнерства, протиборства. Їх рівень залежить від світогляду, політичної позиції, практичних орієнтацій суб'єктів.

Проблеми взаємовідносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування є постійними темами обговорення на сторінках провідних газет, предметом численних науково-практичних семінарів та конференцій. Різні дослідники виділяють різну кількість наукових принципів, за якими має будуватися діалог та взаємини влади та самоврядування в процесі політичного управління сучасною країною.

Заслуговує на увагу дослідження сучасного російського науковця В. Іванова, який присвятив свою роботу «До критики сучасної теорії держави» [66] аналізу сучасних політичних систем. На основі власних досліджень він пропонує нову класифікацію форм правління, в якій не знайшлося належного місця республіці. Але далі в своїй роботі порівнюючи недемократичні режими він доводить, що демократичність політичної системи визначається по наявності інструментів, фіксуючих залежність підлеглих від володарюючих. Серед них – референдуми, вибори, рівне виборче право проте автор серйозно не довіряє населенню в силу

некомпетентності та пасивності. На думку В. Іванова, нація в будь-якому випадку є не правлячим елементом, а об'єктом керівництва, але все ж таки визнає, що демократичне правління є і проявляється в тому, що нацією правлять з її згоди, отриманої на виборах та референдумах. Все це дозволяє автору заявити, що «сучасна демократія є тільки складовою політичного режиму доволі важливою проте не єдиною і не обов'язковою».

Одним з найавторитетніших дослідників сучасної демократії вважається Х.Лінц В своїх роботах «Небезпеки президентства» [114] та «Переваги парламентаризму» [113] він детально розглянув особливості функціонування парламентської та президентської форм правління. Аргументовано виклав свою позицію стосовно переваг парламентської демократії в силу своєї злагожденості дій між вищими органами влади, коли глава держави обирається вищим законодавчим органом і ним же може бути усунений в результаті вотуму недовіри. Автор вказує на недоліки президентської форми правління, пов'язані з так званою їх подвійною демократичною легітимністю. За умов президентської демократії рівносильного шляху виходу з тупика в відносинах між законодавчою та виконавчими владою немає через те, що глава держави отримує свою посаду незалежно, в ході окремих виборів. Його вислів, що «парламентська форма правління для демократичної держави більш вдала, ніж президентська», вважається аксіомою демократичного правління, а всі подальші дослідження авторів тільки підтверджують її.

А. Лейпхарт [108], посилаючись на результати досліджень мажоритарних систем управління і систем, заснованих на консенсусі, стверджує, що навіть вестмінська модель парламентаризму, де переважають однопартійні кабінети, менш мажоритарна, ніж президентська форма правління по причині того, що прем'єр-міністр може бути усунений з посади своїми однодумцями за суто політичними мотивами.

Дж. Сарторі [184; 185] розділяє скептицизм інших авторів відносно американської моделі президентської форми правління, однак на стільки ж критично налаштований і відносно парламентських форм правління.

Доктрина розподілу влади з притаманною їй системою стримувань та противаг перебувають в постійному полі зору науковців. Розгляду та аналізу світової практики та української моделі реалізації цього принципу присвятили свої праці В. Шаповал [221-224], Р. Мартинюк [132]. Вони написали ґрунтовні дослідження, присвячені політико-правовому аналізу конституційного права зарубіжних країн. І це далеко не увесь обсяг виконаної ними роботи. Дослідники постійно відстежують політичні зміни в Україні, яким дають ґрунтовну оцінку в своїх численних публікаціях.

Велику увагу президентській формі правління в її класичному застосуванні в США приділили А.А. Мішин та В.А. Власихін. В своїй роботі «Конституція США: політико-правовий коментар» [87] вони розглянули конституційні засади функціонування державної влади в США. Дійшли висновку, що американський варіант державотворення на основі принципу поділу влади з існуючими в ній механізмами стримувань та противаг (імпічмент, право відкладного вето, механізм «поради і згоди» при призначенні посадовців та суддів тощо) є дієвим та виражає відносну самостійність вищих органів влади по відношенню один до одного.

Політико-правовому огляду Французької демократії, як класичному прикладу змішаної форми правління, присвятили свої наукові роботи Філіп Ардан та Марина Арзаканян [7]. Зокрема, в книжці Ф. Ардана «Франція: державна система» [6] розглянуто еволюцію державотворчої практики Французької республіки з моменту прийняття Конституції 1958 і до 1993 рр., розкрито функціонування системи стримувань та противаг, як важелів подолання протиріч між трьома гілками влади. Велику увагу приділяється Президенту, наділеному широкими повноваженнями та Парламенту, який має обмежену законодавчу компетенцію, за межі якої він виходити не може оскільки то є сферою регламентарної влади Президента та Уряду.

Новітня історія Франції перебуває в постійному колі зору російської дослідниці М. Арзаканян [8]. Автор розглядає Конституції та політичні режими Франції, парламентські та президентські вибори, еволюцію партійно-

політичної системи, основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики. Примітним є той факт, що дослідниця постійно слідкує за перебігом подій у Франції, дає їм політичну оцінку, що відображено в низці наукових публікацій. Особливу увагу М. Арзаканян зосердує на ролі особи в політичному процесі Французької республіки, в полі її зору перебували Ф. Міттеран, Де Голь тощо.

Плеядою українських науковців А. І. Сало [182; 183] та Р. Мартинюком [130; 131], Ю. О. Фрицьким [212; 213] було розглянуто проблематику організації механізму влади в умовах парламентської і змішаної форм правління та перспективи розвитку парламентсько-президентської форми правління в Україні. Цікавою для автора дисертаційного дослідження є думка І. Сало про те, що доповнення конституційної системи механізмів стримувань і противаг певними політичними механізмами в країнах з парламентською формою правління призводить до порушення класичної моделі поділу влади.

Сферою застосування механізмів стримувань та противаг в державно-управлінських відносинах займалися В. А. Ребкало [93], В. А. Шахов, Л. Є. Шкляр, В. А. Афонін [173] та ін. Їх дослідження торкалися питань трансформації політичної системи України в зв'язку з конституційними перетвореннями та політичною реформою, а також актуальних питань стосовно чіткого відпрацювання та впровадження дієвих механізмів стримувань та противаг за для подальшої демократизації країни. Дієвість системи стримувань і противаг, на думку Л. М. Силенко, у найбільшій мірі виявляє себе в процесі порівняння спільних повноважень Верховної Ради України та Президента України. В дисертаційному дослідженні «Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні» [189] автор поділяє їх на чотири групи: що стосуються спільного формування системи органів; ті, при реалізації яких однією із сторін вимагається застосування відповідних дій

іншою стороною; які пов'язані з виборами та референдумом; що стосуються порядку прийняття та промульгації законів.

Стосовно вітчизняного державотворення українськими науковцями М. Селівомом [187], О. Пітциком [95], О. Сушинським [198], було розглянуто практичний аспект застосування теорії розподілу влад. Ними виділено основні механізми співпраці між державними органами в ракурсі останніх конституційних змін.

Критичному огляду існуючого принципу розподілу влади в світі та в Україні присвятили свої наукові дослідження А. М. Колодій, Н. А. Пелих «Конституційно-правове регулювання в Україні: перспективи розвитку» [82], та М. В. Цвік «Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загальнотеоретичні аспекти» [215]. Зокрема, М. В. Цвік вказує на необхідність зазначити, що в історії політичної думки кількість гілок влади, які пропонувалося встановити, коливалася в межах десятка. Серед них називалася законодавча, виконавча, судова, установча, контрольна, федеративна, виборча, зовнішньополітична, громадська, військова.

А. М. Колодій та Н. А. Пелих доводять цю думку, спираючись на розуміння влади як свідомо-вольового відношення між людьми, в процесі якого ті, що мають владу, передбачають лінію поведінки інших, підвладних, спираючись на необхідність та можливість примусу. Враховуючи, що Президент України уповноважений встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки та вимагати їх виконання, він є окремою гілкою влади, що перебуває навіть у певній системі, до якої, окрім нього належить Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Таким чином, зазначені науковці спростовують принцип триєдиного поділу влади (він не відображає, на їх думку реального стану речей) і пропонують додати до нього щонайменше ще 2 гілки влади (контрольно-наглядову та президентську) для ефективного функціонування державного механізму в Україні зокрема.

Слід відзначити копітку роботу авторів П. А. Рудика [178] та П. Б. Євграфова [57], які провели політико-правовий аналіз пропонуванних в законопроектах змін і доповнень до Конституції України, висловлювали свою думку, що спонукає до роздумів. Для них характерним є високий науково-теоретичний рівень, системний підхід до бачення сучасного державотворчого процесу. Треба відзначити, що в «Коментарі до Конституційних змін» П. А. Рудика [178] порівняльний аналіз положень Конституції 1996 року та внесених змін та доповнень до неї 2004 року аналізується на основі сучасних досягнень конституційного права як України, так і зарубіжних країн.

Діяльності опозиції як інструменту системи стримувань та противаг приділили увагу О. Бойко [23], С. Конончук та О. Ярош [83-85], Г. Кречмер [99], С. Рябов [179], Т. Ткаченко [201], К. Ірха [73] та ін. В їх роботах міститься як науково-теоретичний аналіз інституту опозиції, так і практичні основи функціонування в країнах світу і в Україні зокрема. Автори С. Г. Конончук та О. А. Ярош в роботах «Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження: дослідження проблеми» [84] та «Уряд і «тіньовий кабінет: чи можлива вестмінстерська модель у політичному полі України? Дослідження проблеми» [85] провели ґрунтовний політологічний аналіз нових умов протікання політичного процесу в Україні та з'ясовували засади законодавчого забезпечення діяльності політичної опозиції.

Автори обґрунтовують тезу, що формат політичної (в тому числі парламентської) опозиції залежить від загального дизайну політичної системи і є похідним від неї. У виданні окреслено підстави для інституціоналізації опозиції в органі законодавчої влади – Верховній Раді, що в перспективі сприятиме зміцненню політичної стабільності, підвищенню ролі парламентського контролю за виконавчою владою та відповідальності останньої. Дослідження С. Рябова «Опозиція як джерело альтернативної політики» [180] спирається на досвід сталих демократій світу у справі гарантування свободи опозиційної політичної діяльності.

Новому явищу в українському політичному процесі - коаліції, яка широко використовує інструменти стримувань та противаг по відношенню до центральних органів державної влади приділили увагу П. А. Рудик [179] та О. В. Кульчицька в своїй роботі «Організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України» [103]. О. В. Кульчицька стверджує що, в ієрархії організаційних підрозділів Верховної Ради України вищі позиції зайняті не комітетами та комісіями, а саме депутатськими фракціями, які на основі узгодження позицій формують коаліцію. При вмілому використанні законодавчо закріплених інструментів впливу на увесь державний механізм в парламентській або парламентсько-президентській республіці коаліція виступає ефективною складовою політичного процесу.

Контрольним функціям парламенту та формам їх реалізації присвячено низку ґрунтовних праць вітчизняних науковців. В. М. Шаповал [221] та Д. С. Ковриженко [92] приділили увагу аналізу форм реалізації парламентського контролю в практиці провідних демократичних країн. Ю. М. Тодика [204] та Л. В. Голяк [30], Г. Журавльова [60] досліджували українську модель парламентського контролю, її особливості та практичне значення для утвердження правової держави. Стосовно парламентської відповідальності уряду та інституту імпічменту вдалий політико-правовий аналіз в умовах змішаної республіки та сучасної України здійснений Р. Мартинюком. Цікавою виявилася його думка стосовно природи та політико-правового змісту імпічменту. Він вважає, що історично цей інститут виник як функціональний замітник парламентської відповідальності уряду у президентській республіці, однак у ході розвитку сучасної державності він став атрибутом усіх республіканських форм правління. В межах дисертаційного дослідження «Реалізація принципу поділу функцій влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз» [133] Р. Мартинюк наголошував, що логіка переходу до режиму парламентаризму в Україні зумовлює потребу обмежити прерогативи глави держави в такий спосіб, щоб у новій системі стримувань і противаг президент виконував насамперед такі

функції, які зумовлені його статусом глави держави: арбітражну і представницьку. Обґрунтовує необхідність переходу до бікамеральної структури парламенту в найближчій перспективі, що зумовлює потребу в практичному розв'язанні цієї проблеми.

Імпічменту присвятила й свою роботу українська дослідниця І. О. Кресіна [97]. В межах даної роботи імпічмент вивчається з перших днів його появи в політичній практиці, детально аналізується еволюція даного інструменту впливу в руках парламентарів, а також особливості впровадження процедури імпічменту в різних країнах світу.

Інструментів системи стримувань та противаг в руках народу в своєму дослідженні «Механізми народовладдя і внутрішньополітична безпека» [150] торкнулися М. О. Паламарчук та О. В. Литвиненко. В їх монографії відзначається, що ключова роль в політичному процесі належить саме народу. Для здійснення влади він, як суб'єкт політики, має бути здатним до волевиявлення, реалізуючи його через застосування певних механізмів, які конвертували б цю віртуальну волю у конкретні владні рішення через форми безпосередньої демократії: вибори та референдум. На думку авторів, провідними чинниками ефективності механізмів реалізації волі народу є політична участь громадян, політичного класу і регіональної спільноти. Проаналізовано також сфери функціонування цих механізмів, а саме механізми політичної комунікації та політичної відповідальності.

Роль функціональних особливостей системи стримувань та противаг у створенні ефективного державного управління і плюралізму політичної системи розглядав О. Валевський в своєму дослідженні «Окремі аспекти визначення функцій механізму стримувань і противаг у розвитку політичної системи» [25]. Значущий вплив цього механізму полягає у тому, що він виконує функцію «амортизатора» у конкуренції політичних доктрин, захищаючи політичну систему від руйнівних радикальних політичних доктрин, виступаючи засобом проти ретроградства, забезпечуючи еволюційний шлях розвитку держави.

Не менш важлива і об'єднавча функція досліджуваного механізму, вважає О. Валецький, оскільки є критично важливою для сучасної України. За її допомогою можна синтезувати загальнонаціональні (державні), корпоративно-політичні та індивідуальні інтереси, а також нейтралізувати територіальні, мовні, етнічні, соціальні та інші «розколи», що існують у суспільстві. Механізм стримувань та противаг є динамічним процесом, що має циклічний характер розвитку. Науковець формулює загальну модель такого циклу: від status quo наявних функцій і повноважень суб'єктів творення державної політики до накопичення диспропорцій і конфліктного зіткнення інтересів між різними учасниками творення політики до розв'язання конфлікту інтересів, встановлення нової конструкції стримувань і противаг.

Отже, підводячи підсумки зазначимо, що:

По-перше, теоретичне осмислення системи стримувань та противаг розвивалося в межах еволюції політичної думки про принцип розподілу влади як умову ефективного здійснення влади в державі.

По-друге, наукова спадщина щодо висвітлення теоретичних та практичних засад функціонування системи стримувань та противаг в політичній практиці сучасних держав характеризується високою концентрацією юридичних або політико-правових досліджень.

По-третє, в умовах сучасного суспільного простору, яке характеризується глобалізаційними процесами та широким поширенням ідей демократизації суспільства та всебічного розвитку громадянського суспільства, з'явилося чимало робіт зарубіжних та вітчизняних авторів, які досліджують можливість розгляду елементів системи стримувань та противаг поза владним процесом.

По-четверте, хоча на сучасний момент політична думка представлена чималою кількістю досліджень, єдиного комплексного дослідження, яке б проаналізувало стан системи стримувань та противаг на теоретичному та практичному рівнях в сучасних демократіях не існує.

1.2. Методологічні засади дослідження системи стримувань та противаг в сучасній політичній теорії

Зараз світ перебуває в транзитній ситуації, яка проявляється як трансформація владних механізмів на планеті, системи міжнародних відносин і міжнародно-правових традицій. Водночас, спостерігаються мутація систем, форм і методів управління та генезис нових, конкуруючих між собою організаційно-діяльнісних структур. Відбувається трансформація соціального менталітету, індивідуальної і суспільної свідомості, виникають нові соціальні популяції і елітні групи, модифікації яких продукують нову типологію соціальної активності, політичної й економічної практики тощо. Все це певним чином позначається на функціонуванні сучасних інститутів влади різного рівня, і на функціонуванні всієї політичної системи сучасних держав в цілому.

Провідною світовою тенденцією кінця ХХ ст. є пріоритет моделі правової держави і панування теорії природного права. Оскільки основною передумовою зміцнення цієї тенденції є сучасні уявлення про демократію й основні принципи її втілення, особливу важливість набуває вивчення основних засад реалізації такої демократії на практиці, передусім принципу поділу влади і системи стримувань і противаг. У політико-правовій практиці сучасних демократичних країн доктрина поділу влади реалізована через формування механізмів стримувань і противаг та балансу владних повноважень гілок влади. Саме ця система механізмів забезпечує демократичний, правовий характер держави та ефективність її функціонування. Реалізація системи стримувань і противаг пов'язується з необхідністю не лише запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість діяльності державних інститутів, слугувати ліпшій їх організації та злагодженості діяльності, подоланню можливого протистояння всередині державного механізму [Див.: 183, с. 65].

Сучасність доводить, що ефективність здійснення влади в державах не стільки залежить від конфігурації владних інститутів, скільки від дієвої системи стримувань та противаг між ними. Така об'єктивна необхідність, породжена політичною практикою, ставить перед політологами питання вдосконалення системи стримувань та противаг в розряд пріоритетних напрямків наукового дослідження.

Традиційно систему стримувань та противаг розглядали в межах теорії розподілу влади як певний інструментарій здійснення влади в державі, а окремо як самостійний механізм та наукову проблему не досліджували ні в межах вітчизняної політичної науки, ні за кордоном.

Сучасні дослідники користуються визначенням системи стримувань і противаг як «...взаємодії і взаємного контролю між незалежними гілками влади, призначеної не допускати порушення ними закону і здійснювати взаємовідносини між ними на засадах рівності перед законом» [173, с. 4]. Самостійність кожної з гілок влади забезпечується єдністю функціонального змісту кожної з них, тобто реалізацією лише їй властивої функції державної влади. Самостійність логічно пов'язана з балансом влади, що полягає у динамічній рівності, юридичній однопорядковості та рівнозначності гілок влади, тобто у відсутності між ними відносин субординації, з тим, щоб жодна з них не могла підвестись над іншими. Важливо підкреслити, що «юридична рівність законодавчої, виконавчої та судової влади пояснюється в межах теорії розподілу влади тим, що державні органи не є носіями влади, а лише повноважень, тому ні один з них не може бути виразником волі народу як її єдиного джерела. Виразником такої волі вони можуть бути всі разом і в рівній мірі в межах закону» [187, с. 28].

Модель механізму стримувань і противаг, прийнята у політичній практиці демократичних країн, забезпечує:

- 1) розподіл повноважень між органами державної влади;
- 2) відносну самостійність ключових органів державної влади під час здійснення їхніх повноважень;

- 3) надання відповідних контрольних повноважень кожній гілці влади.

Відповідно до конфігурації відносин між вищими органами держави виявляються відмінності між сучасними формами правління, які відзначаються такими моделями поділу державної влади:

- 1) «жорсткий» поділ влади (притаманний президентським республікам);
- 2) «м'який» поділ влади (парламентські республіки та парламентські монархії)
- 3) «змішаний» поділ влади (республіки зі змішаними формами правління) [Див.: 228, с. 24].

На сучасному етапі перед науковцями стоїть проблема не тільки отримання практичних знань про систему стримувань та противаг, а й визначення їх місця та ролі в межах політичної теорії, що, на думку автора, є однією з основних проблем якісного дослідження даної проблеми науковцями та розробки корисних порад сучасним політикам-практикам. Поставлена проблема визначається недостатністю спеціальних досліджень в межах політичної науки, хоча тим чи іншим чином відбивалася в творчості багатьох науковців.

Існування певних досвіду та знань про застосування системи стримувань та противаг та окремих її елементів в політичній практиці держав світу протягом історії людства все більше набувало узагальненого характеру та накопичувалося в роботах різних дослідників. Спираючись на довідкову літературу, а саме «Політологічний енциклопедичний словник», такого роду знання класифікуються як теоретичні, оскільки вони націлені на оцінку, пояснення і прогнозування політичного феномену - системи стримувань та противаг. Таке розуміння теорії стримувань та противаг визначає її як політичну теорію в вузькому розумінні, тобто таку теорію, що співвідноситься, з одного боку, із суспільно-політичною практикою, різними

видами діяльності, а, з іншого, - ототожнюється з емпіричними політологічними дослідженнями [Див.: 155, с. 653].

О. В. Храмов вважає, що будь-яка політична теорія утворює кілька дуже різних, але взаємопов'язаних пластів. «Перший з них становить оцінку більш або менш віддаленого минулого. Другий – репрезентує оцінки сьогоденних процесів. Цей пласт містить немало правильних оцінок, але не виключає і помилкових, що в основному пов'язано з обмеженістю інформації або з тим, що багато процесів і тенденцій перебувають у зародковому стані й недоступні для практичного вивчення. Третій пласт є політичним прогнозом, що спирається здебільшого на просту екстраполяцію існуючих і вже визначених процесів. І, нарешті, четвертий пласт - це ідеал, що існує об'єктивно як невід'ємний складник суспільно-політичного життя і суб'єктивно виступає як джерело оптимізму» [Див.: 155, с. 653].

Відповідно до наведеного розшарування, теорію стримувань та противаг можна уявити як певні знання про еволюцію системи стримувань та противаг в політичній практиці держав світу. Відзначимо, що такого роду знання про дану систему є найбільш дослідженими в сучасній політичній науці. Найбільшу зацікавленість викликає так званий другий пласт теорії стримувань та противаг – сучасність, оскільки має реальну потребу в науковому дослідженні, викликану політичною практикою. Реальна політика на сучасний момент широко застосовує систему стримувань та противаг в своїй діяльності, причому в кожному окремому випадку по-різному. На вибір конфігурації системи стримувань та противаг впливає безліч чинників, одна й та ж модель спрацьовує по-різному за різних обставин, що в сукупності тільки підігріває потребу в її науковому дослідженні.

Певну зацікавленість викликає третій, прогностичний, пласт теорії стримувань та противаг. Спрогнозувати розвиток даної системи в майбутньому - завдання не з легких, особливо, за умови відсутності теоретичних розробок в даній галузі, однак, це є й певним орієнтиром наукових досліджень - те, заради чого вони здійснюються.

Щодо визначення певного ідеалу системи стримувань та противаг, то це питання є одним з найбільш вразливих місць теорії стримувань та противаг, як і всієї політичної теорії взагалі. «Пошуком ідеалу, - на думку Рональда Х. Чілкота, - переймаються вчені, що знаходяться під впливом Макса Вебера. Ідеал проєкціонується як можливість, яка з часом може бути реалізована. Ідеал часто засновується на конкретному прикладі або досвіді, якого може притримуватися суспільство. Наприклад, американська модель системи стримувань та противаг може вважатися ідеалом, який з часом може бути реалізований в менш розвинутому суспільстві. Таке розуміння передбачає однолінійну та еволюційну модель розвитку суспільства, і коли виявляється, що відсталі суспільства можуть і не дати розвиватися, то ідеальне буде змішано з реальністю» [217, с. 516].

Напроти, інші дослідники, що дотримуються протилежної точки зору, а це, перш за все, прибічники марксизму, схильні пов'язувати теорію не з ідеальними типами, а з реальними ситуаціями, тобто поєднують теорію з практикою в процесі, який називають практичною реальністю. Марксистки розглядають зміни в суспільстві як наслідок діалектичної та історичної взаємодії соціальних сил в виробничих відносинах. Реальні історичні зміни можуть бути пояснені теоретично в вигляді синтезу як результат діалектичної взаємодії тези та антитези. З'ясувати, хто з них правий, а хто помиляється - не є метою даного дисертаційного дослідження.

Автор роботи виходить з того, що обидва напрямки мають право на життя, більш того, збагачують наші знання про конкретні політичні феномени. Повертаючись до теорії стримувань та противаг, зазначимо, що окреслені вище її чотири пласти в теоретичному баченні абсолютно рівнозначні і не можна визначати один з них як важливіший за всі інші. В залежності від того, в якій площині дослідником ставиться конкретне запитання, на тому рівні теорії стримувань та противаг має бути надана відповідь. Так, якщо нас цікавлять практичні поради, то відповідь переважно буде ґрунтуватися на знаннях так званого «другого пласту» теорії

стримувань та противаг. Всі інші знання лише доповнюватимуть дану відповідь, гармонізуючи її в теоретичному баченні.

Отже, відповіді на викликані практичною необхідністю потреби в наданні науково обґрунтованих порад сучасним політичним діячам лежать в межах теорії стримувань та противаг, а саме в тому пласті, де сконцентровано знання про сучасні політичні процеси.

Будь-які знання про систему стримувань та противаг, отримані в ході наукового дослідження, є корисними для неї, але виникає досить складне питання про класифікацію таких знань, що призводить до необхідності говорити про структуру теорії стримувань та противаг. Як і будь-яка теорія, вона відповідає всім вимогам побудови наукових теорій. О. Храмов дає таку структуру політичної теорії, визнану вітчизняними дослідниками: загальна політична теорія; концептуальна схема даної сфери політологічного дослідження; пояснююча гіпотетико-дедуктивна політична теорія; дескриптивна політична теорія; емпіричне політологічне дослідження [Див.: 155, с. 654].

Для порівняння наведемо загальноприйнятту за кордоном структуру політичної теорії Рональда Х. Чілкота: концепції; узагальнення, судження та гіпотези; типи та рівні; підходи; моделі та парадигми [Див.: 217, с. 517].

Насправді, дані схеми абсолютно ідентичні за змістом, що дозволяє всі знання про систему стримувань та противаг, незалежно від того, ким, в який час, і в який спосіб вони отримані, інтегрувати в єдину теорію.

Для політологічного дослідження, яке спрямовано на отримання знань практичного спрямування, першочергового значення набуває вірне обрання підходу до розгляду об'єкта. До розгляду системи стримувань та противаг можна застосовувати різні підходи, а саме: системний, порівняльний, структурно-функціональний, історичний, інституціональний, інструментальний, біхевіористський тощо. В такому аспекті вона як об'єкт наукового дослідження не відрізняється від інших політичних явищ,

різниться тільки якість отриманих в ході дослідження результатів з точки зору відповіді на поставлене перед науковцями питання [Див.: 51, с. 21].

Традиційно при дослідженні політичних систем та проблем здійснення влади в них застосовують інституціональний підхід, спрямований на виявлення основних інститутів даної системи та аналіз їх взаємозв'язків. Засновником інституціонального підходу вважають Торстейна Веблена. Перша половина ХХ століття стала часом надзвичайного поширення інституційного підходу в англо-американській науці. Дослідники, розкриваючи сутність терміна, розуміли під інститутами (насамперед - соціальними) досить розмаїте коло речей: форми мислення, що встановилися; вербальні символи, за допомогою яких можна описати групу соціальних звичаїв, що набули поширення і стали незмінними; ідеї; моделі настанов поведінки членів групи; зразки стандартизованих очікувань, які управляють поведінкою індивідів та соціальними відносинами. Згодом М. Дюверже висловив думку, що термін «соціальний інститут» можна було б резервувати для позначення сукупності ідей, вірувань, звичаїв, які складають впорядковану і організовану цілісність [Див.: 55, с. 644].

Безперечно, даний підхід є одним з найпоширеніших в політології, і має свої переваги. За такого підходу система стримувань та противаг набирає вигляду певної системи інститутів, що регулюють взаємовідносини між іншими політичними інститутами. В такому випадку, ми маємо справу з двома видами політичних інститутів. Б. Ротстайн в своїй статті «Політичні інститути: загальні проблеми» вказує на існування чотирьох типів політичних інститутів: «Потреба в створенні першого з них визначається необхідністю узагальнення рішень про те, яким чином потрібно регулювати загальні інтереси (інститути законодавчої влади). Другий тип інститутів потрібен для впровадження даних рішень в життя (інститути виконавчої влади). Третій потрібен для врегулювання спірних проблем та інтерпретації ухвалених правил, розроблених органом законодавчої влади, по кожному конкретному випадку (інститути судової влади). І, нарешті, четвертий тип

потрібен для того, щоб карати порушників загальноприйнятих правил, незалежно від того, чи належить він до членів даної групи людей, чи ні (інститути примусу)» [177, с.149-150].

Пояснення походження та сутності інституціональних відмінностей в певній мірі визначає роботу сучасних політологів. Точніше, вони ставлять три різних, але пов'язаних між собою питання про політичні інститути. Перший з них нормативний: «Які суспільні інститути більшою мірою відповідають створенню «правильного уряду» та соціетальних відносин?». Два інші носять емпіричний характер: «Чим пояснюється таке вагоме розмаїття інституціональних відносин?» та «Який вплив чинять такі відмінності на політичну поведінку, політичну владу та результат політичного процесу зокрема?» [Див.: 153, с. 152-153].

Існує думка, що політичні інститути - це не що інше, як «правила гри», однак, залишається незрозумілим, що вони означають. Одне з класичних пояснень поділяє «формальні» та «неформальні» правила. Більшість людей користується здебільшого встановленими правилами поведінки, при цьому основна частина таких правил не формалізована в вигляді законів або будь-яких інших письмових настанов. «Тому політичним інститутам, - на думку Б. Ротстайна, - в більш вузькому значенні слова можна дати визначення як формальним згодам, що досягнуті групами людей, поведінка яких регулюється застосуванням чітко визначених правил і процесом ухвалення рішень та підкріпленням повноваженнями одної особи чи групи осіб, формально наділених владою» [177, с. 161].

Такий підхід до визначення політичних інститутів не відповідає всім вимогам теорії, на що вказують більшість дослідників процесів інституціоналізації, зокрема Холл та Остром. На їх думку, вийти з такого стану можливо шляхом визнання третього типу правил, які отримали назву «стандартних робочих процедур», «робочих правил», «реально діючих правил» тощо. В такий спосіб вчені намагалися визначити правила, з якими погоджуються та якими керуються ті, хто має до них безпосереднє

відношення. «Переваги такого визначення зрозумілі. Якщо з поняття інституту виключити «культуру» та «загальноприйняті норми», то правила, які є політичними (в тому аспекті, що вони були встановлені або явно, або за згодою), залишаються незалежно від того, чи були вони записані на папері або прийняті в ході формальної процедури» [153, с. 162].

На сучасний момент, політичні інститути постають у двох вимірах: суто зовнішньому правовому та внутрішньому (чи первинному) - звичаєвому. Очевидним є те, що перший не може справедливо та ефективно функціонувати в демократичному суспільстві, не базуючись на другому. Другий же вимір, у випадку, коли не отримує закріплення в праві, діє автономно (в тіні, так би мовити) і детермінує появу нелегальних політичних інститутів.

Остання обставина зумовлює постання проблеми, пов'язаної з ступенем ефективності поширених (чи перенесених) демократичних принципів інституціонування, які фактично «вживлюються» (чи вводяться) в уже усталену і традиційну мережу політичних утворень конкретного суспільства. Наслідком такої, сказати б, штучної інсталяції є постання абсолютно непередбачуваних комбінацій інститутів, як легальних, так і нелегальних.

Зрозуміло, що є багато політичних утворень, які не можуть існувати без встановлення норм. Але є такі норми, які можуть функціонувати автономно і потенційно, в жодному випадку не сприяти утворенню повноцінного інституту: зміст поняття інституту охоплює і поведінку індивідів, і їх інтереси, а ще – стратегії, систему цінностей, настановлень тощо. Інститут постає не тільки інституцією, а й організацією з притаманними тільки їй правилами, що випрацьовуються в процесі конкретної взаємодії (взаємовпливу) встановлених норм з емпіричними втіленнями цих норм.

Але остаточне пояснення деяких соціально-політичних феноменів потребує глибшого аналізу саме сфери взаємовідносин системних акторів. Згідно з інституціональною теорією, природа неформальних практик

формується завдяки егоїстичному інтересу акторів, дії яких спрямовані на максимізацію прибутку. При цьому імпліцитно передбачається, що актори володіють вичерпною інформацією і можуть прораховувати наслідки своїх та чужих дій, всі можливі альтернативи. Помилковість такого припущення була доведена ще в теорії обмеженої раціональності Г. Саймона. Для з'ясування природи неформальних практик, варіацій політичної поведінки у трансформаційних суспільствах доцільно звернутися до аналізу особливостей соціальних контактів у політичній сфері, які формують структури мережевих взаємодій.

Розглядаючи умови виникнення мережевого підходу до політики, слід зазначити, що його поява була своєрідною відповіддю на зміни, що відбувалися у політичній сфері, зокрема такі, як виникнення суспільства, в основі якого перебувають організовані спільноти; зростання кількості учасників політичного процесу, посилення тиску на державні органи влади з боку значної кількості політичних акторів; розмивання межі між публічним та приватним - органи державної влади все більше входять у зв'язки з громадянським суспільством для налагодження неформальних контактів тощо [Див.: 22, с. 73-74].

Соціальні мережі є компонентами середовища, в якому діють політичні інститути; ці мережі відіграють значну роль як визначник відмінностей між інституціонально близькими і навіть ідентичними суспільствами. Мережевий підхід є гнучкішим інструментом, ніж інституціональний. Він виходить за межі локальних порядків. Узгодження практик у мережах здійснюється на основі принципів міжособистісних відносин, а зв'язки в них більш усталені, ніж інституціональні порядки.

Мережеві структури первинні відносно інститутів. Це означає, що при достатньому поширенні мережі і наявності легітимізуючого принципу мережеве утворення може «перерости» в інститут. Учасники політичних чи економічних трансакцій, які утворюють мережу, розгортають свою діяльність в умовах вже існуючих інституціональних порядків, які

відтворюють у своїх діях чинні інститути, одночасно утворюючи нові принципи регулювання. Отже, здійснюється інституціоналізація нової структури. Тобто, утворена мережа може змінюватися під впливом зовнішнього інституціонального середовища або сама перетворюватися на інституціональне утворення. В будь-якому такому утворенні можна знайти елементи мережі, як і в будь-якій мережі можна знайти елементи інституціональних порядків. Саме мережеві відносини сприяють боротьбі з невизначеністю, стають на заваді поширенню опортунізму, дозволяють здійснювати успішні економічні й політичні трансакції в умовах обмеженої раціональності акторів [Див.: 125, с. 66-67].

У результаті названих трансформацій виникло нове співвідношення позицій між публічними та приватними акторами, за якого перші втратили свою ієрархічну вищість над другими й усвідомили існуючу залежність від ресурсів «третього сектору». У цьому контексті й почало розроблятися поняття політичної мережі, яке було покладено в основу мережевого підходу до політики. Слід зазначити, що становлення мережевих конструктів відбувалося з урахуванням існуючих теоретичних напрацювань у межах інших напрямів, підходів, теорій. Зокрема в межах теорії обміну, яка головну увагу фокусує на дослідженні зв'язків між акторами, заснованих, серед іншого, й на процесах обміну ресурсами, а також на теорії політичної інтеракції. У межах останнього політика розуміється як процес взаємодії множини акторів. Що ж до мережевих конструктів, то вони також розглядають проблеми кооперації учасників. Однак принципова різниця проявляється в тому, що мережевий підхід надає великого значення інституційному контексту, в якому відбувається взаємодія.

Існуючі в мережі структурні взаємини, на відміну від ієрархічних, є швидше горизонтальними, ніж вертикальними. Це підтверджує багато дослідників, які розглядають ієрархії та мережі як два полюси певного континууму. Якщо для перших найважливішим контрольним механізмом є владні повноваження, то для других – вироблені правила поведінки й довіра.

На відміну від обміну та конкуренції, характерних для ринкової форми управління, заснованої на максимізації особистих інтересів через обчислення прибутків та витрат, відносини у мережі будуються на основі домовленостей і на прагненні досягти результатів, важливих для всіх акторів. З урахуванням цього використання мережевих конструктів дозволяє скоротити витрати на інформацію і трансакції.

Отже, мережевий підхід до політики, з'явившись як відповідь на зміни політичної реальності та реакція на складність сучасного політичного процесу, нині ефективно застосовується для аналізу зв'язків публічних і приватних акторів та вивчення проблем державного управління. Хоча в теорії соціальних мереж поняття «інститути» відіграє значну роль, але не вони, а зв'язки та відносини перебувають у фокусі її досліджень. У найширшому сенсі мережа - це розширена група людей зі схожими інтересами, які взаємодіють та підтримують неформальні контакти задля взаємопідтримки.

Але мережевий підхід за всієї своєї популярності в сучасній політичній науці не є єдиним, що претендує на якісне відображення політичної реальності. Паралельно з даним підходом до дослідження політичних явищ і процесів активно використовують інструментальний підхід, оскільки дозволяє розглядати ті ж самі «правила гри», процедури взаємовідносин між великими політичними інститутами, але не в якості самостійних інститутів, які, до речі, мають не чисто політичну, а політико-правову природу походження та функціонування, а як певні інструменти досягнення гармонії владного процесу в державі.

Так, наприклад, такий політико-правовий інститут як імпічмент в межах теорії стримувань та противаг розглядається лише як процедура притягнення до відповідальності посадової особи, як певний інструмент впливу парламенту на виконавчу владу в особі президента. Такий підхід є суто політологічним, а не політико-правовим, як у випадку з інституціональним підходом, що також свідчить на користь інструментального підходу.

Застосування такого підходу дозволяє також залучати до аналізу системи стримувань та противаг такі політичні інститути як опозиція, лобі, групи тиску тощо, які є самостійними політичними інститутами, але за певних обставин можуть стати інструментом впливу одного владного інституту на діяльність іншого.

Не можна обминути увагою ще один поширений науковий підхід, а саме системний підхід. Його застосування в теорії стримувань та противаг не викликає сумніву, оскільки еволюція даного політичного феномену в лоні політичної науки і практики довела саме його системність. Поодинокі елементи даної системи не здатні забезпечити баланс влади в системі, а прикладом практичного закріплення такої системи стала Конституція США.

Кожний з наведених наукових підходів до дослідження системи стримувань та противаг є корисним для теорії, однак, для отримання практичних порад, на мою думку, найкориснішим буде поєднання мережевого, інструментального та системного підходів до розгляду системи стримувань та противаг.

Виникає цілком природне запитання: який метод застосувати для отримання необхідного знання в межах даного наукового підходу? Говорячи про методологію, слід визнати, що єдиної методології немає ні на Заході, ні в нас. Як зазначає Є. Шестопал: «Якщо західні дослідники, особливо позитивістські орієнтовані, свідомо користуються ідеями з різних теорій, то еkleктизм вітчизняної методологічної бази можна назвати скоріше несвідомим. Виявити реальні методологічні основи того чи іншого дослідження видається дуже непросто. Рефлексія по відношенню до методології зустрічається рідко, а ті чи інші погляди проводяться з певною соромливістю» [Цит. за: 153, с.15].

І хоча Є. Шестопал говорить про російську політичну науку, українська наука не пішла далі від неї ні на крок. В політології, так само як і в багатьох інших науках, застосовуються, перш за все, загальнологічні методи: аналіз, синтез, аналогія, моделювання тощо, а також теоретичні методи: системний,

порівняльний, історичний тощо [Див.: 67, с.25]. Такі універсальні методи дослідження системи стримування та противаг як аналіз і синтез мають вагоме значення, оскільки метою аналізу є пізнання частин як елементів складного цілого, а синтез доповнює аналіз та дозволяє узагальнити різноманітні явища, сформулювати судження, згрупувати всі отримані знання в єдине ціле.

Так, стосовно системи стримувань та противаг доцільно уявити її як певний набір політичних феноменів, кожних з яких окремо потребує наукового дослідження та теоретичного обґрунтування, провести їх аналіз, а потім досліджувати їх діяльність в сукупності з іншими елементами системи. Це так звана логіка дослідження, його загальна схема, але вона повинна доповнюватися спеціальними методами дослідження. Не вдаючись до детального аналізу всієї методологічної бази політичної науки, зазначимо, що для отримання порад в практичному розрізі явищ, що досліджуються, загально визнаною методологією залишається порівняльне дослідження.

Дійсними майстрами даного метода політичного дослідження вважаються американці. Ними розроблено детальну методологію порівняльного дослідження, чому присвячено цілий ряд робіт. Провідна ідея такого методу - на основі порівняння одних і тих самих явищ (інститутів, інструментів тощо) в різних політичних системах, тобто в різних умовах та за різних обставин, з'ясувати що є позитивним, що негативним і на основі такого знання зробити прогноз на майбутнє.

Крім порівняльного, існує ще безліч методів дослідження переважно емпіричного спрямування. Залишаються популярними математичні, так звані кількісні методи дослідження, досить ретельно вивчені Д. Джексоном та К. Макгроу [Див.: 155, с. 699-748]. Однак, в межах теорії стримувань та противаг вони виявляються малоефективними, оскільки в даному випадку відсутній предмет кількісного визначення. Натомість більш ефективним буде нормативний метод. «Прибічники такого методу дослідження звертають увагу на культурні цінності в суспільстві, які вважаються бажаними. Вони

розглядають норми в вигляді правил або прав та обов'язків, зорієнтованих на задекларовані цінності» [217, с. 520].

Досліджуючи систему стримувань та противаг в сучасній політичній практиці науковці стикаються з проблемою неможливості роз'єднання політичного та правового в предметі свого аналізу. На думку автора, виокремлювати політичний та правовий аспекти недоцільно, адже вони є тісно пов'язаними, а на практиці всі інструменти системи стримувань та противаг можливі до впровадження в життя лише за буквою закону. Як і навпаки, жодний документ, що регламентує поділ влади та наділення владних інститутів тими чи іншими важелями впливу не з'являються без «політичного замовлення», тобто об'єктивного підґрунтя, викликаного політичною ситуацією та потребою політичного процесу в даній державі. Тому поєднання, свого роду міждисциплінарне дослідження системи стримувань та противаг є більш вагомим та корисним для отримання остаточних висновків щодо розробки оптимальної моделі системи стримувань та противаг для умов сучасної України.

Підкреслимо, що в суспільних науках на сучасному етапі такий міждисциплінарний підхід не є поодиноким. Навпаки, спостерігається тенденція до наукового синтезу - синтезу всього спектра суспільних наук. У цьому є певний сенс. «Потрібно усвідомлювати очевидне: наявний поділ суспільних наук, що склався не стільки за предметом дослідження, скільки з історичних (у тому числі й адміністративних) причин, стає дедалі більшою мірою неприйнятним. Ми навчилися в процесі теоретичного аналізу розчленовувати проблеми суспільного розвитку на складові, і це свого часу було принциповим надбанням наукових досліджень. Нині головне завдання суспільствознавства - «зібрати окремі частини в єдине ціле», сформулювати принципи узагальнюючої теорії, теорії, більш адекватної логіці сучасних трансформацій [Див.: 28, с. 44-45].

Потрібно зрозуміти суть проблеми наукового синтезу, про який йдеться. Вона стосується не просто міждисциплінарної кооперації (це

питання ніколи не знімалося з порядку денного), а більш високого ступеня кооперації - взаємозбагачення на методологічному рівні, формування системної цілісності пізнавального процесу на основі логіки методологічного монізму. На думку А. Гальчинського, такий процес міг би передбачати: 1) системну реструктуризацію суспільствознавчих наук; 2) подолання жорстких меж поділу між окремими науковими дисциплінами; 3) забезпечення їх прозорості та взаємопроникнення [Див: 28, с. 45-47].

Ці позиції добре відомі науковому загалу. Однак, якщо раніше ставилося питання про міждисциплінарну кооперацію, то нині мова йде про пошук оптимальних схем взаємозбагачення та взаємопроникнення відповідних наукових дисциплін на рівні методологічних принципів з акцентами на соціологізацію і гуманізацію всіх наук. Так І. Валлерстайн ставить питання про некоректність штучного розмежування таких понять, як держава, ринок і громадянське суспільство. «Держава, - цілком слушно зазначає він, - є відображенням як ринку, так і громадянського суспільства. У свою чергу, громадянське суспільство визначається як державою, так і ринком. Неможливо розділити ці три інститути виразу інтересів, уподобань, ідентичності та волі індивідів» [26, с. 327-328].

Таким чином, можна стверджувати, що:

По-перше, перед сучасною політичною наукою стоїть актуальна проблема формування теорії стримувань та противаг, в межах якої має дістати всебічного наукового обґрунтування система стримувань та противаг в усіх своїх проявах. Необхідність в набутті такого роду знань породжена політичною практикою сучасних держав світу незалежно від рівня розвитку та форми державного правління.

По-друге, потреба в отриманні практичних порад для сучасних політичних діячів вимагає від науковців застосування комплексного міждисциплінарного підходу, який дозволяє поєднати здобутки політичної та юридичної науки щодо вибору найбільш ефективних з точки зору впливовості та політичної доцільності, простоти та прозорості застосування

інструментів системи стримувань та противаг для розробки теоретичної оптимальної моделі системи стримувань та противаг для умов сучасної України.

По-третє, методологічною базою для дослідження системи стримувань та противаг, а також для розробки її оптимальної моделі для умов сучасної України, доцільно визнати мережевий підхід, який поєднує в собі кращі напрацювання інституціонального, системного та інструментального підходів.

По-четверте, залишаються відкритими питання застосування інших методів емпіричного дослідження та отримання на їх основі кількісних знань про сучасну систему стримувань та противаг.

1.3. Еволюція уявлень про розподіл влади та систему стримувань та противаг в історії політичної думки

Принцип розподілу влади знайшов достатнє вивчення в західній політичній думці оскільки є одним з найважливіших засад здійснення державної влади, побудови демократії в суспільстві. Метою запровадження принципу поділу влади у політико-правову практику є забезпечення політичної стабільності та безперервності функціонування державної влади, узгодження дій всіх гілок влади, запобігання кризі системи органів державної влади [Див.: 211, с. 343].

В межах західної політичної думки теорія розподілу влади пройшла кілька етапів розвитку. В. В. Абашмадзе в своїй праці «Вчення про розподіл державної влади та його критика» дає такі етапи розвитку принципу розподілу влади:

1. Виникнення вчення про розподіл влади в античності.
2. Відродження вчення про розподіл влад в добу середньовіччя.

3. Вдосконалення вчення про розподіл влади в його класичній формі в добу буржуазних революцій [Див.: 1, с. 21-22].

В період античності філософи приділяли багато уваги здійсненню державної влади і вказували на те, що ефективно управляти державою можливо лише на засадах розподілу влади, а також спираючись на кваліфікованих, добродесних державних мужів. Але в період античності розподіл влади розумівся як розподіл праці між державними мужами, тобто розподіл влади існував в його формальному баченні.

Так, ідеї щодо розмежування державних органів і рівноваги між ними висловлювалися ще Платоном, Аристотелем, Полібієм та іншими античними мислителями. Зокрема, на думку Платона, основним принципом «ідеального» суспільства є розподіл праці між різними станами: філософами - правителями, воїнами та робітниками продуктивної праці (ремісниками та землеробами), кожен з яких повинен діяти лише у своїй галузі, не втручаючись у чужі справи, і забезпечувати цим загальні потреби поліса як спільного поселення.

Більш виразно та послідовно розрізняв між собою «три елементи» будь-якого політичного устрою Аристотель. Під політичним устроєм він розумів порядок, який лежить в основі розподілу державних влади і визначає собою верховну владу в державі та норму будь-якого співжиття у ній. У державі філософ вбачав такі частини, як «законорадчий» орган (Народне зібрання), у роботі якого мали брати участь усі вільні громадяни; адміністративний - магістратура, яка має повноваження володарювати, і судові органи, які відправляють правосуддя. Він вважав, що в кожній державі існує три частини населення: дуже багаті, дуже бідні і ті, які знаходяться між двома першими. А поміркованість і середина, на його думку, найкраще [Див.: 9, с. 224-230]. Аристотель, звичайно, у своїх поглядах був надто далекий від сучасної системи стримувань і противаг, але його роздуми про стримуючі та стабілізуючі елементи, про небезпеку панування крайнощів -

дуже багатих або дуже бідних - суттєво вплинули на міркування наступних мислителів.

Ці думки Аристотеля про помірковане правління згодом були використані і розвинуті іншим давньогрецьким мислителем та істориком Полібієм, який найкращою політичною формою вважав таку, в якій при розмежуванні повноважень влади між консулом, сенатом і народним зібранням в їхніх взаємовідносинах буде встановлено динамічну рівновагу, і коли кожний з цих органів підтримуватиме один одного та зможе стримувати владу іншого [Цит. за: 32, с. 27]. Шляхом такого розподілу владних повноважень, їх співвідношення, реальної взаємодії державних органів, їх координації, взаємних стримувань і противаг, Полібій прагнув досягти поєднання в державі елементів монархії, аристократії, як найраціональнішого, на його думку, засобу для зміцнення устоїв суспільства.

В добу середньовіччя ідея розподілу влади існувала лише для необхідності розмежування церкви і держави. Вчення про розподіл влади мав в цей час лише одну мету - обмеження царської влади.

Було б несправедливим обминути працю теоретика держави Нікколо Макіавеллі «Історія Флоренції». Саме Макіавеллі обґрунтував необхідність застосування механізму стримувань і противаг. Перш ніж розглядати флорентійську модель розподілу влади та властиву їй систему стримувань і противаг, необхідно згадати, що в основу створення і розробки концепції розподілу влади було покладено ідею свободи людини і необхідність забезпечення її захисту.

В «Історії Флоренції» Макіавеллі описує створену флорентійцями модель правління, яка дозволила їм жити вільно. Для цього вони розподілили місто на 6 частин та обрали по дві особи від кожного регіону до Ради Старійшин для управління містом. Чотири члени Ради Старійшин щороку змінювались. Для справедливого розв'язання судових справ двоє суддів призначалися з інших міст, зокрема, з Болоньї, яке на той час вважалося центром юридичної освіти в Європі. Це є найважливішою ознакою

флорентійської моделі розподілу влади, доповненої системою стримувань і противаг. Згодом, чисельність управителів міста збільшили до 36, потім зменшили до 12, переобираючи їх кожні два місяці. Крім них існувала ще Рада з 80 осіб і Рада з 180 осіб. Ці інституції вирішували різні завдання, а разом вони формували Загальну Раду. Крім цього, було створено Раду, кількість якої складала 120 мешканців міста. Вона призначала посадових осіб і схвалювала остаточні рішення з усіх справ, які розглядалися іншими Радами [Див.: 127, с. 345-352].

Таким чином, існуюча у Флоренції досить заплутана система стримувань і противаг унеможлиблювала поширення свавілля. Макіавеллі писав з цього приводу, що «...завдяки своєму новому правлінню Флоренція мала можливість довго зберігати свою свободу, підтримувати славу, оскільки у всіх справах панувала законність» [127, с. 356].

В період виникнення буржуазного суспільства ідей Макіавеллі не сприйняли повністю, тому доцільно простежити різницю між політичними поглядами мислителів давнини та представників концепції стримувань і противаг XVII-XVIII століть. Останні проголошували розподіл влади не просто як технічне розподілення функцій між державними органами, а як розподіл влади для досягнення компромісу між різноманітними соціально-політичними силами, які боролися в період буржуазних революцій за панування. У своїх вченнях вони обґрунтовують необхідність суворого розмежування основних напрямів діяльності держави.

Так, ідеолог демократичних прошарків англійської буржуазії Джон Лільберн характеризує державу як неминуче зло, і його необхідно обмежити для забезпечення природних прав та свобод людини. Він вимагає розподілити владу на законодавчу, виконавчу та судову для гарантії законності і попередження можливих зловживань. «Лише в тому випадку, коли ці влади здійснюватимуться різними органами та особами, можна знищити свавілля та забезпечити міцність самого правління. Нерозумно, несправедливо та згубно для народу, щоб законодавці були одночасно й

виконавцями закону. Разом з тим лише парламентові, висловлюючи інтереси народу, належить володіти законодавчою владою та здійснювати контроль за діяльністю адміністрації. Депутати і посадові особи не повинні втручатися у правосуддя чи формування судових органів» [112, с. 110]. Обирати суд присяжних може лише сам народ. Саме в народі Лільберн вбачає втілення державного верховенства. Ці погляди Лільберна були значним внеском у формування концепції стримувань і противаг.

Затвердження та визнання вчення про розподіл влади пов'язане з революціями XVII-XVIII ст. Значну роль щодо цього відіграли ідеологи поміркованих кіл буржуазії того часу – Джон Локк та Шарль Луї Монтеск'є. На думку Джона Локка розподіл влади необхідний для забезпечення основних прав людини, насамперед - свободи, і обмеження політичної влади. На його думку, нерозподілена влада, її зосередження в руках абсолютного монарха, який одноосібно встановлює закони та примушує до їх виконання, загрожує свободі. Абсолютна деспотична влада або управління без установлених постійних законів не можуть жодною мірою відповідати цілям суспільства та уряду. Законодавча влада, на думку Локка, є верховною, але не абсолютною: народ не лише надає особам і установам владу, а й відбирає її у них. Але водночас треба враховувати, що, «...так як закони, що утворюються одночасно і за короткий термін, мають постійну силу й потребують безперервного виконання або нагляду за виконанням цих законів, які утворені та залишаються в силі, тому законодавча та виконавча влади часто розділяються» [119, с.79].

В праці Джона Локка «Два трактати про державне правління» викладені думки стосовно системи стримувань і противаг. Він досліджує основні принципи та напрями взаємодії різних влади, засоби та форми їх співучасті у здійсненні державних справ, доводить необхідність взаємних стримувань і противаг, здатних забезпечити зв'язок між ними, збалансування і водночас певну супідрядність. Але, на відміну від Монтеск'є, у вченні якого домінує ідея «рівноваги влади», Локк називає законодавчу владу вищою

відносно двох інших, які повинні підпорядковуватись їй, хоча й можуть зі свого боку активно впливати на законодавчий орган, не перетворюючись на його додаток.

Вчення Дж. Локка про розподіл влади підготувало основу для формування класичного 3-членного розподілу єдиної державної влади, автором якого є Ш.-Л. Монтеск'є. Саме він вперше проголошує принцип розподілу влади вищим законом державного будівництва. Ш. Монтеск'є вважав, що державна влада повинна здійснюватися на засадах розподілу її на законодавчу, виконавчу та судову. «В силу першої влади державець або установа утворює закони, тимчасові або постійні, й поправляє чи відмінює існуючі закони. В силу другої він оголошує війну й заключає мир, відсилає й приймає послів, забезпечує безпеку, запобігає навалам. В силу третьої влади він карає злочини й вирішує проблеми приватних осіб. Останню владу можна назвати судовою, а другу - просто виконавчою владою держави» [136, с.275].

Далі Монтеск'є висловив міркування, що «...законодавча влада не повинна мати права зупиняти дії виконавчої влади, але повинна мати право розглядати як виконуються видані нею закони» [136, с.276]. Виконавча влада повинна не дискутувати з законодавчою, а співпрацювати за допомогою права запобігання. Бюджет держави необхідно щороку ставити на голосування, що є умовою свободи. Судова влада, вважав Монтеск'є, має бути виконавцем закону, менше виявляти ініціативи, бути об'єктивнішою, це влада не особистостей, а законів. Лише у трьох випадках судова влада може поєднуватися із законодавчою: коли судять знатних, бо їх можна судити лише рівними для них; законодавча влада повинна мати право звинувачення; і у разі скасування законів.

«Взагалі особливого значення Монтеск'є надавав не ідеї розподілу влади, - як зауважує французький правознавець Ж. Ведель, - а ідеї їхньої рівнозначності та системі стримувань і протипаг, необхідність застосування яких він теоретично обґрунтував у своїй праці «Про дух законів». Філософ стверджував, що для створення поміркованого правління необхідно

комбінувати влади, регулювати їх, стримувати, приводити їх у дію, додавати, так би мовити, баласту одній, щоб вона могла урівноважувати іншу.

Так, виконавча влада, яка, на думку Монтеस्क'є, є підзаконною, повинна, проте, обмежувати дію законодавчого зібрання, яке в іншому випадку може зосередити в собі деспотичну владу. Тому монарх, особа якого священна, наділяється правом «вето» при затвердженні законопроектів, володіє законодавчою ініціативою, за його указом скликається та розпускається парламент. Разом з тим законодавча влада, хоча і не має права «зупиняти» діяльність виконавчих органів, однак уповноважена контролювати яким чином здійснюються створені нею закони, а уряд зобов'язаний давати звіт парламенту про своє управління. Але розроблена Монтеस्क'є складна система стримувань і противаг, тобто взаємного врівноваження і навіть протиставлення влади, не забезпечувала ефективної співпраці між ними в рішенні державних справ і не передбачала створення діючого механізму для розв'язання можливих колізій. Монтеस्क'є усвідомлював, що скомбіновані ним таким чином влади можуть опинитися в стані нерухомості та бездіяльності, але сподівався усунути ці труднощі тезою: оскільки необхідна течія подій змусить їх діяти, то вони діятимуть узгоджено [Див.: 136, с.280-295].

Не обійшли увагою питання організації державної влади й мислителі німецької класичної філософії, хоча їхні ідеї висловлювались у надто прихованій формі. Так, один з її засновників Е. Кант, розрізняв у державі три влади: законодавчу, виконавчу та судову. На думку Канта, «...всі три влади мають виражати волю народу, але організаційно розподіляються для запобігання свавілля. Жодна з гілок влади не може прийняти на себе функції іншої, однак діяти відокремлено також не взмозі. Тому гілки влади повинні взаємно доповнювати одна одну, зберігаючи необхідний зв'язок та узгодженість заради добробуту держави» [76, с.234].

Подальший розвиток, поглиблення, вдосконалення, а головне - застосування вчення про необхідність стримувань і противаг між різними

гілками влади; обґрунтування на цій базі їх тіснішої взаємодії та співробітництва, є заслугою «батьків-засновників» американської Конституції США 1787 року. Вона вважається першим документом, де вперше система стримувань та противаг, як доповнення до принципу розподілу державної влади, була закріплена на практиці, тому доцільно зупинитися на американській політичній думці та Конституції 1787 року більш детальніше.

Самі автори та розробники конституції США, хоча й дотримувалися різних політичних поглядів, були наступниками концепції розподілу влади Дж. Локка та Ш. Монтеск'є. Також на їх правові погляди та позиції значного впливу задали державно-правові установа Великої Британії, її правова доктрина та практика.

Спираючись на попередні надбання політичної теорії щодо принципу розподілу влади, Дж. Медісон писав: «Визначивши в теорії різні групи повноважень та як вони по своїй суті розподіляються поміж законодавчою, виконавчою та судовою владами, наступне та найбільш тяжке завдання - забезпечити на практиці неможливість вторгнення кожного з відомств в сферу повноважень інших» [211, с.331]. Всі повністю згодні з тим, що повноваження, що належать одному відомству, не повинні, прямо чи опосередковано, здійснюватися ні одним з двох інших. Також вочевидь, що жодне з них не повинно користуватися, прямо чи опосередковано, правом відмінити рішення іншого відомства при здійсненні своїх відповідних повноважень. «Ніхто не стане заперечувати, що повноваження по суті своїй є правом на вторгнення, тому праву цьому повинен бути покладений належний край», - вважав О. Гамільтон [211, с.342].

Відповідно до умов конфедерації, якою були США, головна мета розподілу влади - запобігання узурпації влади - виглядає так: «В одній окремій республіці вся влада, що відчужена від себе народом, передається одному конкретному уряду, а розподіл його на автономні та розподілені відомства служить захистом від узурпації. В об'єднаній республіці, якою є

США, влада спочатку розподіляється між двома автономними урядами, а потім та її частина, що поступає в розпорядження кожного з них, по-друге розподіляється поміж автономними та роздільними відомствами. Уряди будуть надирати друг за другом, та разом з тим кожне - надиратиме за собою» [211, с.348].

Відповідно до цього було передбачено складну систему стримувань і противаг, яка мала призначення як для взаємозбалансування владних повноважень державних органів, так і для відокремлення юридичної самостійності кожної з організаційно-виділених гілок влади. Сам термін «система стримувань і противаг» не було включено до Конституції США, а застосовувався і застосовується він лише як описовий, доктринальний. Проте, механізм стримувань і противаг, вироблений у США, вважається класичним варіантом. Він був розроблений та закріплений у Конституції 1787 року в такому вигляді: президент не міг розпустити Конгрес, але й останній не міг змістити президента (крім випадків імпічменту), президент міг затримати закон Конгресу шляхом відкладального вето, але Конгрес долав його 2/3 голосів, міністри (члени кабінету президента) підпорядковувались президенту і Конгрес не міг звільнити їх шляхом вотуму недовіри. Але саме призначення міністрів президентом мало потребу в затвердженні сенату. Контроль за відповідністю дій державних органів до конституції було доручено судам, що врешті - решт закінчилося шляхом створення в 1803 році судового прецеденту - право судів (Верховного Суду США) оголошувати закони Конгресу неконституційними, проте призначення членів Верховного суду проводилося президентом за згодою Сенату [Див. : 227, с. 25].

Ідея розподілу влади знайшла своє відображення і в працях вітчизняних політичних діячів. Однією з центральних політичних проблем часів Київської Русі була проблема взаємовідносин світської і церковної влади.

Київська Русь належала до так званого Візантійського культурного співтовариства країн, які прийняли від Візантії не тільки християнство, а й значну кількість культурного надбання. «У Візантії найзагальнішою ідеєю, що описувала взаємини двох гілок влади, була концепція «симфонії» (буквально - співзвучності). Світська і духовна влади мали діяти в унісон» [54, с.38]. Узгоджено, рівноправно, спільними зусиллями забезпечувати спасіння врученій їхнім турботам пастві/підданам. (Адже саме гарантування спасіння та вічного життя і вважалося кінцевою місією християнської імперії.) У Візантії, втім, існував великий спектр думок стосовно переваг та першості влади - імператора чи патріарха. Деякі мислителі будуть наполягати на значних перевагах саме імператора і його правах виступати арбітром у справах віри та релігії, його прерогативах на додачу до світської влади мати значну компетенцію в духовній владі. Інші будуть розвивати положення про першість патріарха і його керівництво стосовно світської влади імператора.

Здається, проблему співіснування між князівською і церковною владою вирішували *ad hoc*, тобто без звернення до «високої» теорії. У цих стосунках князівська влада, звичайно, домінувала, але вважалося, що обов'язком християнського володаря є визнання протекторату церкви та збереження чистоти віри. Обов'язком церкви було загальне духовне керівництво та повчання світської влади. «Добрим» князем вважався той, хто постійно перебував у «раді» зі своїми боярами і дружиною, ієрархами та іншими зацікавленими агентами політичного життя (часом навіть з народом).

Треба підкреслити також, що відносно розподілу світської влади та існування відповідних політичних інститутів в княжу добу, то тут немає одної точки зору серед дослідників. Одні вважають, що практичне застосування принцип розподілу влади в своєму найпервісному вигляді вже мав за часи Київської Русі, а саме ідея парламентаризму була характерна княжій добі. «Державний устрій України-Русі мав усі передумови для подальшого створення представницьких структур. Тогочасне віче правомірно розглядати як орган прямого народоправства, який функціонував у вигляді

зборів громадян міста, землі (князівства) і який розглядав та виносив ухвали у справах, що стосувалися цілого князівства чи землі» [105, с.47]. Інші вважають, що загалом же політична організація Русі ще не мала чіткої диференціації «інститутів влади» й уявлень про їх визначені сфери компетенції.

Як і будь-яке ранньосередньовічне суспільство, «Русь не знала різних видів світської влади і не проводила чітких меж між компетенціями різних гілок. Те, що сьогодні окреслили б як законодавчу, судову і виконавчу влади, було єдиним неподільним цілим і концентрувалося в руках князя. Князь, звичайно, ще не був самодержцем і свої обов'язки виконував, зважаючи на інтереси та враховуючи настрої різних груп населення. У свою чергу, безперечно, існували і способи тиску на князя з боку цих груп. Проте марно шукати ці процедури безпосередньо «виписаними» в якомусь законі. Механізми взаємодії були традиційними, залежали від звичаю, реальної практики, а часом – від кон'юнктури, а то й просто сили.

Найяскравішою постаттю українського гуманізму XVI ст. був Станіслав Оріховський-Роксолан. Оріховський виступив проти думки про походження влади і держави від Бога, проти підпорядкування світської влади духовній, за невторчання церкви в державні справи. Верховним суб'єктом влади в державі, вважав Оріховський, повинен бути король, який виступає як інтегратор законодавчої, виконавчої і судової влади; церковна ж влада повинна вирішувати лише свої теологічні питання.

Підводячи підсумок щодо ідеї розподілу влади в працях С. Оріховського, треба підкреслити, що «...ідея розподілу влади на законодавчу, виконавчу й судову вперше відноситься сучасними політологами до теорій Дж. Локка та Ш. Монтеск'є, але, якщо підходити з точки зору хронології, то бачимо, що ця ідея присутня в працях Оріховського, який майже на 2 століття випередив «метрів» політичної думки світу» [210, с.57].

Наступний етап розвитку української політичної думки пов'язаний з добою Козаччини, коли Україна на деякий час знов здобуває державність. Козацько-гетьманська держава - унікальний феномен XVII ст., явище, що не мало прикладу в Європі. Ця спроба відновити українську державність була дуже короткочасною, вона поєднала в собі традиціоналізм і новаторство.

Основою традиціоналізму був суспільно-політичний устрій запорозьких козаків. На чолі козацької громади була рада, на якій мали бути присутніми всі козаки, де всі були рівні, мали однакові права, по одному голосу, право висувати пропозиції. Рішення ухвалювалися простою більшістю голосів, після його ухвали воно було обов'язковим для всіх. Проблему влади козаки вирішували так. Повний штат керівництва виглядав по-різному: 49, 118, 149 чоловік, куди входили кошовий отаман, судді, осавули, писарі, курінні отамани, похідні і паланкові начальники (полковники, писарі тощо). Військова старшина складалася з кошового отамана, військового судді, осавулів і писаря, з курінних отаманів і старшин. Розподілу влади не існувало, бо кошовий отаман поєднував у своїх руках військову, адміністративну, судову і духовну влади, а під час війни він мав абсолютну владу над усіма учасниками війни. Крім цього, кошовий отаман затверджував вибраних на раді нижчестоящих чинів, узаконював розподіл угідь, ділив військову здобич, прибутки, приймав на Січ, виганяв з неї, входив у дипломатичні відносини з іншими державами, приймав акредитацію іноземних володарів.

Проте його величезна влада була обмежена часом, радою і звітами. Щорічно 1-го січня, під час вибору козацької старшини отаман здавав звіт про свої вчинки. Рада, як звичайно, обирала отамана на рік. Було й багаторазове обрання. Отаман мав обмеження влади в іншому, наприклад, у листуванні. «Процес реалізації влади спирався на первісний принцип демократичного централізму: підпорядкування нижчих вищим, обов'язковість ухвалених рішень для всіх, підзвітність вищих органів влади перед загалом (хоч раз на рік)» [105, с.66].

Поряд із традиціоналізмом політичне життя потребувало нових форм організації влади, що проявилися наступним образом. По-перше, Б. Хмельницький, обраний козаками гетьманом, мав перетворитися на вождя всього народу, що суттєво змінювало інститут гетьманської влади. Титул гетьмана вже успадковувався. Обсяг владних повноважень уподібнював його європейським монархам (польський король, наприклад, користувався значно меншими правами у Речі Посполитій). По-друге, замість колишньої польської адміністрації Україною стала правити козацька військова адміністрація, що скоро перетворилася з регіональної на загальнодержавну. Козацька старшина, яка була тимчасовим суб'єктом влади, перетворилася на постійну державну адміністрацію. Генеральна ж старшина перетворилася на раду міністрів з головою уряду. По-третє, новостворена держава потребувала значної кількості адміністрації, тому гетьман почав творити її, надаючи в нагороду за управління земельні наділи з населенням. Зменшувалися й елементи народовладдя у козацтва, збільшувалося соціальне розшарування. Принцип одноосібної військової адміністративної влади суперечив принципу козацького народовладдя, втратила своє значення й військова рада.

В часи гетьманства І. Мазепи вичерпав себе національно-релігійний заклик, під яким було виборено українську державність. Автономія України обмежувалася договором-конституцією між гетьманом і московським урядом. Це змінило зміст української політичної думки наприкінці XVII ст. Свідченням підвищення рівня політичної думки в лавах української еміграції стали «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького», укладені 5 квітня 1710 року між гетьманом П. Орликом та Військом Запорозьким (народом України).

Надзвичайно важливим був шостий пункт документу, який накреслював контури політичного устрою української держави. Тут відзначався негативний вплив самодержавної влади. Встановлювалася форма представницького політичного керівництва за допомогою загальної Ради, членами якої були б генеральна старшина й полковники з кожного полку.

Крім цього, в раду мали входити представники з кожного полку - генеральні радники –«...по одній значній, старовинній, добrorозумній та заслуженій особі, вибраній за гетьманською згодою» [Цит. за: 191, с. 3]. Передбачалося, що у терміново важливих ситуаціях гетьман матиме силу та волю за порадою генеральної старшини діла управляти і відправляти своєю гетьманською повагою.

Десятий пункт Конституції обмежував політичну та економічну політику, владу гетьмана, його обов'язки. Важливими були обмеження економічної сваволі полковників і старшини. Заборонялося використовувати в політичному і господарському управлінні кар'єристів, які «...неситою пожадливістю для свого приватного пожитку військових та посполитих урядів зваблюють гетьманське серце корупціями і завдяки цьому втискаються без вільного обрання понад слухність і право чи на полкові уряди, чи на посади» [191, с. 95]. Щоб запобігти цьому лиху встановлювалося, що гетьман, незважаючи на жодні подарунки, «...полковничих урядів та інших військових і посполитих начальств не давав і насильно на них нікого не встановлював, але завжди як військові, так і посполиті урядники мають бути вибрані вільними голосами, особливо ж полковники, а після обрання потвержені гетьманською владою» [191, с. 96]. Однак ці вибори повинні проходити не без урахування гетьманської волі. Це ж стосувалося і призначення керівництва сотнями.

Отже, маємо великої ваги правовий документ, в якому втілено здобутки тогочасної української політичної думки, враховано реалії політичного життя, геополітичне становище України. Заразом були використані запорозькі традиції у формуванні контурів майбутньої української держави, самообмежену владу гетьмана, передбачалося формування представницької влади, такого собі козацького парламенту, що регулярно засідав і мав законодавчу владу. Передбачено було заходи, спрямовані на обмеження зловживання та корупції, був поставлений бар'єр кар'єристам. Однак було й чимало нез'ясованих моментів, які торкалися

виборів гетьмана, його звітності. Новим було те, що мав існувати незалежний військовий суд для вирішення конфліктів між парламентом і гетьманом, розподілу фінансів, визначення офіційних джерел фінансування війська. Таким чином, можемо говорити про першу в світі Конституцію, де були закріплені демократичні принципи побудови державної влади.

Отже, можна зробити висновок про те, що з появою Конституції П.Орлика в українській політичній думці та практиці державотворення розпочинається нова доба розвитку - конституційна, в межах якої принцип розподілу влади вже був як аксіома побудови влади, а система стримувань та противаг отримувала законодавче закріплення.

Безперечно, важливу роль в розвитку української політичної думки відіграло Кирило-Мефодіївське товариство, один з членів якого, Георгій Андрузький, під впливом М. Гулака розробив три проекти Конституції України. Головна мета третьої редакції - утворення держави на основі об'єднання семи «штатів». У свою чергу, штати поділялися на області, області на округи, округи на общини.

Особлива увага приділялася питанням самоврядування. Документ визначає особливості функціонування громади як основи суспільного життя, описує механізм діяльності органів влади округу, області, штату. Передбачався такий адміністративний устрій: «...7 штатів. Штат поділяється на області (10-2), область на округи (10-2), округ на громади (20-5), в громаді від 2000 до 200 сімейств (родин). Голови сімейств обирають старшину. Голови, старшина та священик утворюють управу. Управа об'єднує в собі судову, розпорядчу та виконавчу влади, за невірну апеляцію отримує штрафні. Голова управи назначається від окружного правління місцевих мешканців на невизначений строк. Владою своєю він приводе в дію всі розпорядження начальства, збирає податі, наглядає за порядком, атестує членів і мешканців, видає їм паспорти і місцеві свідоцтва, наглядає за законністю нарад і рішень управи, приводе їх в дію, відповідає за громаду» [65, с. 156].

Крім вертикального розподілу влади, існував і паралельний поділ. Так, законодавчу владу в країні представляли законодавчі збори, а виконавчу - державна рада, до складу якої входили: «...президент республіки, віце-міністри, державний прокурор, президент зборів і президенти штатів» [191, с. 92]. Також передбачався приблизний перелік міністерств і комітетів, серед яких самостійним було міністерство внутрішніх справ, юстиції й національних сил. Приблизно таку ж організаційну структуру мало й управління штатом, де був свій сенат й численні комітети. Та «...над всіма цими й всякими іншими в штаті вищу владу має президент штату, який має віце-президентів й канцелярію. При ньому функціонує цензурний комітет. Прокурор має право протестувати проти нього» [191, с. 92].

Але, на жаль, ця Конституція, як і Конституція Пилипа Орлика, залишилася лише на папері і не була втілена в життя.

М. Костомаров в своїй праці «Закон Божий» розкрив історичну традицію федералізму в Україні. Федералізм М. Костомаров розумів в широкому політичному змісті - як договірний характер політичної влади, що протистоїть унітаризму. На його думку, «...український народ не лише в давні періоди своєї історії, але й на всьому її протязі, в силу об'єктивних зовнішніх та внутрішніх історичних умов, був носієм федералістичних ідей, прагнучи їх здійснити у козацькому устрої, в запорозькій Січі. Він вважав, що український народ, на відмінність від російського, є справжнім носієм федеративних ідей. Але кріпосне право, несумісне з республіканським федералізмом, нав'язуване Україні протягом віків з боку Польщі та московського самодержавства, стало причиною загибелі автономної України» [105, с. 153].

Михайло Драгоманов продовжив ідеї М. Костомарова та розробив конституційний проект перетворення Російської імперії на децентралізовану федеративну державу – «Проекть основаній устава украинскаго общества «Вольный союзъ» - «Вільна спілка».

На загальнодержавному рівні «завідування справами, спільними для всієї російської державної спілки, і загальнодержавне законодавство повинні підлягати віданню «Державного Собору» - двопалатного парламенту у складі «Державної Думи», що представляє інтереси усього населення, та «Спільчанської Думи» - представництву областей, депутати якої обираються їх думами» [191, с. 57].

З точки зору актуальної на сьогодні проблеми запровадження в Україні двопалатного парламенту цікаво дослідити, як співвідносилась компетенція цих двох Дум. Зокрема, Спільчанській Думі як представниці областей передавалося «завідування державним майном як спільним для всіх областей державним запасом. Крім того, саме з числа кандидатів, запропонованих Спільчанською Думою Глава Держави призначає членів Сенату - вищого судового органу» [65, с. 40]. Роль Глави Держави логічно обумовлена самою назвою, хоча в проекті немає чіткого порядку його затвердження на посаді. Вказано, що «Главою Держави може бути спадковий Імператор, так само як і обраний на строк Голова Всеросійської Державної Спілки» [53, с. 18]. До повноважень Глави Держави віднесено обов'язок обнародувати закони, а також наглядати за їх виконанням, тобто можна сказати, що це певний праобраз сучасного конституційного положення, за яким Президент України як глави держави виступає гарантом додержання Конституції та законів.

М. Драгоманов приділяє також багато уваги необхідності впровадження системи стримувань та противаг, тому передбачає існування таких інструментів в своїй конституції. «М. Драгоманов прогнозує цікавий механізм взаємодії Глави Держави і Спільчанської Думи, на пропозицією якої він може розпустити Державну Думу. Знов-таки цілком сучасна проблема стримування нижньої палати потенціалом регіонального представництва» [65, с. 40].

Що ж до виконавчої влади, то до неї рівною мірою мають відношення як Глава Держави, так і обраний Державний Собор – «Міністри, які

призначаються Главою Держави повинні бути відповідальними перед обома думами і можуть бути віддані ними до суду» [53, с. 234].

М. Драгоманов пропонує своєрідний варіант процедури імпічменту: «Для суду над міністрами за посадові злочини, а також над членами Державної і Спостережної Думи за державну зраду повинен збиратися Верховний Суд із членів кримінального департаменту Сенату і Спільчанської Думи» [53, с. 235].

Адміністративний устрій тут нагадує федеративні республіки США, Швейцарії. Для впливу на законодавчу та виконавчу діяльність центральних органів влади створюється Союзна Дума, що репрезентує інтереси національних областей. Дума має право зупиняти рішення та дії центрального уряду, державних палат, які вступають у суперечність з інтересами областей. Передбачалося поряд з державним управлінням й існування розгалуженої системи місцевого самоврядування, в яку входили громадське (сільське та міське), волосне, повітове й обласне самоврядування. «Самоуправління повинно представлятися сходами, або вибраними зборами, перед якими підзвітні всі посадові особи, а їх положення та статус мають бути визначені особливо» [191, с. 54].

Однак М. Драгоманов реально оцінює можливості докорінних змін у тодішній Російській імперії і пропонує не систему місцевого самоврядування в чистому вигляді, а поєднання певної централізації та самоврядування, виборності та призначення. В п. 4-10 його проекту визначалися повноваження органів місцевого самоврядування, а також вибраних ними управ. Вже в той час визнавалося, що можливі суперечки між ними, а тому потрібен був законодавчо визнаний механізм їх взаємоіснування. «Подробиці про відносини між названими вище установами, з більш чи менш широким колом повноважень повинні бути визначені особливими статутами. Але необхідно, щоб ці статuti якомога більше мали на увазі те, щоб установа з більшим колом повноважень не була начальством над установами з меншим колом дій, і щоб кожне мало по можливості повну самостійність в своєму

окрузі, особливо в справах, які ця установа оплачує з власних коштів. Зазначений надзор повинен мати значення дослідження й поради, а не командування» [53, с. 236].

Таким же чином особливими статутами повинні бути визначені й відносини з органами місцевого самоврядування з боку представників загальнодержавного уряду (міністрів й обласних намісників). Але для того, щоб місцеве самоврядування було реальним, необхідно, щоб «...представники держави могли призупиняти тільки ті постанови й дії органів місцевого самоврядування, які суперечать основним законам й загальним інтересам держави, і щоб такого роду протиріччя вирішувалися Сенатом (вищим Судом) з відповідальністю державного службовця за наслідки скоєного їм порушення» [53, с. 327].

Пожвавлення національно-визвольного, революційного руху наприкінці ХІХ ст. відобразилося і в появі нових ідей та нового покоління політичних діячів, таких як Микола Міхновський. Під час революції 1905 року Міхновський був одним з основних авторів проекту Конституції України. Опертий на принцип федералізму проект зазначав, що українська держава мала б бути спілкою «вільних і самоправних земель», яких передбачалося дев'ять. «Згідно з п.п.30 і 31 держава мала називатися Всеукраїнською спілкою, влада повинна була належати народові, законодавча - двопалатному парламенту - Раді представників і Сенатові. Президентіві мала належати вся виконавча влада, він був би головнокомандувачем. Було передбачено механізм усунення Президента, якщо він порушить право. Вся судова влада повинна була належати судові, суддів обирали би на три роки, передбачені були суд присяжних, вищий Касаційний суд. Президентіві або законодавчим хатам належить право перешкодити радам земським або громадським виходити понад свої права й заважати загальному добру Всеукраїнської Спілки» [209, с. 58].

На думку М. Грушевського, вся структура центральної і місцевої влади мала базуватися на трьох ступенях «...самоуправи й представництва:

самоуправа громади; виборні управи менших округів (волостей) і обсилані ними управи ширших округів (повітів); обласні сойми і обсиланий ними центральний парламент» [Цит. за: 209, с. 67].

Основними рисами федералістичної концепції М. Грушевського були: широке місцеве самоврядування, представницька демократія (сейм як вищий законодавчий орган України). Однак у федеральні органи влади будуть віддані права «...війни і миру, міжнародні трактати, завідування військовими силами республіки, пильнування одностайної монети, міри, ваги, оплат митових, нагляд за поштами, телеграфами й залізницями, надання певної одностайності карному й цивільному праву країв, стеження за додержанням певних принципів охорони прав національних меншостей в краєвім законодавстві» [105, с. 133].

Однак більшовицька революція і політична практика нового уряду кардинально змінили думки М. Грушевського, свідченням чого став IV Універсал. Свою нову доктрину він спробував реалізувати в проекті та ухваленій Центральною Радою 29 квітня 1918 року Конституції УНР. Її головними рисами були розподіл влади, домінування законодавчої влади над виконавчою та судовою, але було опущено пункт про посади голови держави та уряду.

В. Липинський у книзі «Листи до братів-хліборобів» доводив, що політичним ідеалом для України повинна бути спадкова трудова монархія на чолі з гетьманом. Уся повнота виконавчої влади мала б концентруватися у руках гетьмана як прем'єра та головнокомандувача. В. Липинський обґрунтував необхідність встановлення в Україні особливого політичного режиму влади - класократії. «Класократія - це режим, коли владу реалізує активна меншість - аристократія, що є результатом виділення кращих з усіх суспільних груп». Законодавчу владу в такому режимі мали б дві законодавчі палати - територіальна й трудова, в які б входили відповідно представники територій та класократичних трудових організацій [Див.: 116, с. 57-65].

Основними доктринальними принципами організації політичної влади на думку Д. Донцова мали стати всеукраїнство, надпартійність, монархизм. Визначали три етапи державного будівництва: національного визволення, державного закріплення новоствореного режиму політичної влади і розвиток цього типу влади. У перехідний період має постати президентська республіка, основою якої стане система місцевого самоврядування.

Вся історія державності в Україні після проголошення курсу на утвердження соціалізму та входження до лав СРСР не мала свого суто українського підходу, а відбувалася в межах однієї тоталітарної держави - СРСР, де про розподіл влади та систему стримувань та противаг мова не йшла. «На відміну від теорії розподілу влади в демократичних країнах Заходу, в комуністичному Сході дотримувались іншої думки, а саме, єдності влади. Ще до недавнього часу, на території СРСР та й в країнах «соціалістичного табору», де при владі були комуністичні партії, мало в кого виникали сумніви у ненормальності ситуації, коли вся повнота влади в державі належить єдиному органу, причому часто цей орган не мав будь-якого конституційного ґрунту, оскільки був найвищим статутним органом комуністичної партії [202, с. 34]. Конституційне закріплення концентрації влади в одному органі, при засиллі однієї політичної партії, веде до повного підкорення всієї влади в країні владою партійною. А це прямий шлях до встановлення партійної диктатури.

Видатною подією на шляху до незалежності було прийняття Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 року, в п. 3 якої визначалося, що «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [48]. Одразу після ухвалення Декларації розпочався конституційний процес, головною метою якого було створення Конституції України. До 1996 року таких проектів було декілька, і вже 28 червня 1996 року на п'ятій сесії Верховної Ради України була прийнята нова Конституція України, в ст. 6 якої стверджується, що «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу,

виконавчу та судову», а в ст. 7 говориться про те, що «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [91]. Також ця Конституція затверджувала основні інструменти системи стримувань та противаг, які передбачають сучасні демократичні держави, а саме: процедуру імпічменту, відповідальність уряду, право розпуску парламенту тощо.

Зовсім нова суспільно-політична ситуація спостерігалася в Україні у зв'язку із внесенням суттєвих змін до Основного Закону держави згідно Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, які повністю набули чинності в день відкриття 25 травня 2006 року першого засідання новообраної Верховної Ради. Змінилася змішана форма державного правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, що призвело до перерозподілу владних повноважень між вищими органами державної влади. З'явився новий для нашої держави демократичний інститут - коаліція, який бере участь в керівництві країною і наділений істотними повноваженнями щодо кожної з гілок влади, маючи свої інструменти впливу на них.

Але очікуваного результату та злагожденості в діяльності вищих органів влади зміни не принесли, тому останнім часом, політикум знову апелює до конституційних змін, які б якісно поліпшили існуючу систему функціонування влади та зняли б соціальне напруження в умовах світової кризи. Типовим прикладом можуть слугувати процеси, які відбувалися в 2008-2009 роках за президентства В. Ющенко та прем'єрства Ю.Тимошенко: ініціювання конституційних змін, створення Конституційної Ради, розробка конституційних проектів, всенародне обговорення та проблеми з легітимізацією запропонованих змін. Звичайно, що будь-які конституційні зміни призводять до перетасування існуючих, притаманних певному політико-правовому режиму обсягу інструментів системи стримувань та противаг і появи нових.

Підводячи підсумок зазначимо, що:

По-перше, ідея розподілу державної влади є одною з центральних проблем в українській політичній думці. Виникнення й перше теоретичне обґрунтування принципу розподілу влади традиційно пов'язують з творчістю Дж. Локка та Ш.-Л. Монтеск'є. Але вивчення української політичної думки дозволяє спростувати це твердження. Вперше ідея розподілу влади з'являється у С. Оріховського ще на початку XVI ст. в його порадах польському королю Сигізмунду Августу, а законодавчо цей принцип було запропоновано в Конституції Пилипа Орлика в 1710 році.

По-друге, розгляду принципу розподілу влади в межах української політичної думки притаманна ще одна риса, а саме розробка цих проблем стосовно федералістичного устрою держави. Ідея федералізму веде свої корені ще з Княжої Доби й зберігає свою актуальність протягом всього існування української держави. Значну увагу їм приділяли М. Драгоманов, М. Грушевський, В. Липинський та ін.

По-третє, часи незалежності України, що припали на козацьку добу, свідчать про домінування ідеї міцного інституту президентства (майже одноосібна влада Гетьмана), яка сформувала світогляд українців та довела свою ефективність в політичному управлінні. Саме, завдяки міцному інституту гетьмана та вертикальній організації влади з опорою на місцеве самоврядування Україні вдалося досягти значних успіхів на міжнародній арені та у внутрішньополітичному процесі.

По-четверте, доба комуністичного єдиновладдя довела всі негативні риси централізації. Тільки після проголошення незалежності, прийняття Конституції України ми повернулися до принципу розподілу влади та необхідності існування системи стримувань та противаг зокрема.

Отже, ідея розподілу влади є одною з центральних проблем світової та вітчизняної політичної думки, яка на певному етапі свого розвитку прийшла до необхідності обґрунтування наявності важелів впливу влад між собою, що отримало назву системи стримувань та противаг.

Висновки до першого розділу

Підводячи підсумок по першому розділу роботи, необхідно зазначити, що:

По-перше, існує багато різних підходів, аспектів дослідження технології влади, що розглядають різні аспекти її функціонування, однак, ідеальних форм так і не знайдено. На те є об'єктивні причини: разом з розвитком держави ускладнюється і сам процес здійснення влади в ній, що примушує дослідників звертатися до пошуку найкращого способу його функціонування кожного дня.

По-друге, політична теорія щодо дослідження процесу розподілу влади застосовує різні підходи: інституціональний, системний, інструментальний тощо. Однак, сучасність доводить, що найбільш придатним для аналізу політичних процесів в сучасних країнах та всередині системи влад зокрема, є мережевий підхід. Саме мережа здатна відтворити всі системні зв'язки між акторами владного процесу, а отже, може розглядатися як структурна модель системи стримувань та противаг для сучасної України.

По-третє, не зважаючи на таку складність політична теорія визнала, що умовою ефективного здійснення державної влади є принцип розподілу влади.

По-четверте, в ході еволюції держав еволюціонував й принцип розподілу влади. Вперше розподіл влади розвів в добу середньовіччя світську та духовну влади, уособлені в тогочасних інститутах держави та церкви. В добу Нового Часу принцип розподілу влади вже використовувався стосовно державної влади.

Подальший хід історії довів, що розподілена на різні гілки влада - це ще пів справи. Для ефективного здійснення влади необхідно принцип розподілу влади додавати механізмом стримувань та противаг. Французький вчений Ш. –Л. Монтеск'є довів, що влада є єдиною та потребує системи

стримувань та протываг задля того, щоб уникнути узурпації влади з боку однієї з гілок влади.

По-п'яте, принцип розподілу влади зародився в межах політичної теорії, де пройшов певну еволюцію від перших згадувань та обґрунтування його необхідності в роботах Дж. Локка, Т. Гоббса, Н. Макіавеллі до класичного визначення розподілу влади з необхідністю існування системи стримувань та протываг в роботах Ш.-Л. Монтеस्क'є.

По-шосте, українська політична думка також має певну спадщину щодо розгляду принципу розподілу влади. Сьогодні можна стверджувати, що вперше на необхідність розподілу влади вказав саме українець С. Оріховський на сторіччя раніше за Дж. Локка та Ш.-Л. Монтеस्क'є.

По-сьоме, з появою перших конституцій та виникненням парламентів в світі розпочалася доба конституціоналізму та парламентаризму, яка розподіл влади визнавала як аксіому влади і зосередила всю увагу на вивченні та вдосконаленні системи стримувань та протываг. Батьки-засновники американської конституції (Дж. Медісон та О. Гамільтон) настільки детально підійшли до даної системи, що американська конституція 1787 року вважається еталоном системи стримувань та протываг по сучасний день.

По-восьме, українська політична історія знає чимало варіантів українських конституцій, які за часом випереджають американську конституцію, але те, що на практиці вони не були впроваджені, відкидає українську історію конституціоналізму та парламентаризму на декілька століть назад.

з появою перших конституцій та виникненням парламентів в світі розпочалася доба конституціоналізму та парламентаризму, яка розподіл влади визнала як аксіому влади і зосередила всю увагу на вивченні та вдосконаленні системи стримувань та протываг. Батьки-засновники американської конституції (Дж. Медісон та О. Гамільтон) настільки детально підійшли до даної системи, що американська конституція 1787 року вважається еталоном системи стримувань та протываг по сучасний день.

По-дев'яте, необхідно зазначити, що в межах української політичної думки система стримувань та противаг стосувалася, переважно вертикальної організації влади. Особливо це простежується в роботах М. Драгоманова, М. Грушевського та ін., що обумовлено історичною практикою, а саме, перебуванням України в складі Росії, а потім СРСР, коли всі дослідження велися в межах автономії.

По-десяте, сучасна політична теорія та практика доводять, що система стримувань та противаг стосується не лише державної влади і є продовженням, доповненням принципу розподілу влади, а вже виступає як самостійний механізм. Перш за все, це простежується в місцевому самоврядуванні, де про розподіл влади мова йти не може, а системою стримувань та противаг користуються досить активно.

Таким чином, система стримувань та противаг зародилася в межах теорії розподілу влади як механізм, що його доповнює. Протягом еволюції державних форм та політичної думки, елементи системи стримувань та противаг використовувалися спочатку для стримування гілок влади по горизонталі, потім його інструменти з'являються в стосунках між центром та місцями, що виводє систему стримувань та противаг з меж державної влади і робить його самостійним механізмом здійснення влади в сучасних державах.

Розділ 2. Впровадження системи стримувань та противаг на державному рівні

2.1. Вплив форми держави на систему стримувань та противаг в сучасних демократіях

Еволюція уявлень про систему стримувань та противаг, а також особливостей її впровадження в політичну практику окремих держав тісно пов'язана з розвитком теорії демократії, зокрема, з теорією демократичного політичного процесу.

Характерною особливістю плюралістичної теорії демократії, яку відстоюють Г. Ласкі, Д. Труман, Е. Френкель, є проголошення головною рушійною силою політики у сучасній демократичній державі груп інтересів. Держава розглядається як арбітр, що гарантує дотримання законності у суспільстві, застосування чесних правил гри у конфліктній взаємодії різних груп, запобігає монополізації влади. Даний підхід передбачає розпилення, розосередження влади між різними центрами політичного впливу: державними інститутами, політичними партіями, групами інтересів, громадськими організаціями, суспільними рухами тощо.

Найбільш відомим прибічником репрезентативної теорії демократії є Р. Дарендорф, який виходить з її розуміння як компетентного і відповідального перед народом представницького правління, що реально втілюється у парламентаризмі. Відносини між населенням і його представниками будуються на різноманітних формах контролю: електорального (через вибори), інституціонального (через спеціальні установи), конституційного обмеження (шляхом встановлення компетенції органів влади, посадових осіб).

Теорія елітарної демократії, розроблена Й. Шумпетером, К. Мангеймом, розглядає демократію як правління еліт за згодою народу.

Розвиток демократії пов'язаний не з розширенням прямої участі мас в управлінні державою, а у створенні дієвих механізмів рекрутування ефективної еліти, що є підконтрольною населенню.

На противагу репрезентативній та елітарній теоріям демократії у партиципаторній теорії демократія розглядається як універсальний принцип організації всіх сфер суспільного життя. Громадяни мають право брати активну участь не лише як виборці під час електоральних змагань, на референдумах (справедливо вказуючи, що і вибори, і референдуми проводяться нечасто), але й безпосередньо у підготовці, прийнятті, реалізації політичних рішень, а головне - у здійсненні контролю за їх реалізацією.

Делегативна теорія демократії, запропонована Г. О'Доннеллом, характеризується наступними ознаками: неінституціональною демократією, що тяжіє до суперпрезидентських режимів, несформованістю багатьох інститутів демократії, що активізує клановість і корупцію, браком різноманітних форм контролю: вертикального (електоральний, партійний тощо), а головне - горизонтального, оскільки президент визнається вищим за політичні партії та групові інтереси і втілює у своїй особі всю націю. З цих позицій інші інститути - суди, законодавча влада - є однією з перешкод до повноти втілення влади, делегованої президенту; непідконтрольність президента та правлячої еліти виключає саму постановку питання про притягнення їх до відповідальності і можливість покарання посадових осіб в разі невиконання або неналежного виконання своїх посадових обов'язків, що неминуче позначається на якості управлінської діяльності; політична активність населення має дозований характер і дозволяється лише під час виборів (феномен електоралізму) [Див.: 49, с. 11-36].

Персоналізація і концентрація повноважень в органах виконавчої влади робить президента єдиним відповідальним (формально, а не юридично) за ситуацію в країні. Тому звичайним є коливання популярності президента у країнах делегативної демократії від посланого Богом рятувальника до поваленого правителя.

Основним інститутом соціалістичної демократії були ради, які оформляли, виражали загальну волю народу і реалізовували наступні принципи соціалістичної демократії: повновладдя, поширеність на всі сфери життєдіяльності людей, право відзиву депутатів, демократичний централізм, монізм, недопущення політичного інакодумства та опозиції.

Індивідуалістські демократії розглядають народ як сукупність самостійних, вільних індивідів, які беруть безпосередню участь на всіх важливих стадіях процесу владарювання, тобто в підготовці, обговоренні, прийнятті рішень, контролі за їх виконанням. Подібного типу демократія є ефективною: а) на локальному рівні (трудоий колектив, громада, місто тощо); б) коли рішення, що приймаються, не потребують спеціальної фахової підготовки. В сучасному світі проявами прямої демократії є місцеве самоврядування, імперативний мандат депутата.

Представницька демократія передбачає вибори громадянами в органи влади своїх представників, що покликані виражати і захищати їх інтереси, здійснювати управління, приймати нормативно-правові акти відповідно до своєї компетенції. Переваги представницької демократії очевидні, коли йдеться: а) про управління великими територіями сучасних держав, що унеможлиблює регулярну безпосередню участь громадян в голосуваннях; б) коли приймаються рішення, що вимагають участі фахівців.

Практичне втілення демократії як форми організації державної влади в державі вимагає дослідження цього феномену як політичними, так і юридичними науками. Але, слід зауважити, що юристи мають справу з офіційними документами, з офіційно закріпленими формами правління, устрою і не досліджують їх вплив та реальне функціонування в політичному сенсі - в полі владних відносин. Це є прерогативою політологів. Останні оперують визначенням форма держави, яка вміщує всі аспекти державотворчої діяльності країни.

Не заперечуючи значущості ознаки джерела влади, визначальної для юридичної теорії держави та права, вважаємо за доцільне обґрунтувати

прийнятність і ефективність класифікації форм державного правління за дещо іншими ознаками, такими, що відповідають парадигмам власне політичної науки, а саме за ознакою того, хто і як формує виконавчу владу. З огляду на це, існуючі способи організації та здійснення державної влади пропонується поділяти на колегіально-представницькі та монархічні, кожна з яких має відповідні засади авторитету і легітимності, своєрідні переваги й недоліки.

Ключовим в цьому сенсі є поняття «форма державного правління». Його співзвучність з поняттям «форма держави» та те, що обидва вони часом вживаються як синоніми, робить необхідним коротко позначити співвідношення між ними. «Форма держави», будучи узагальненою характеристикою будь-якої держави, складена з сукупності таких показників, як форма державного правління, політичний режим та форма державного устрою. Однак, через те, що параметр форми державного правління часто буває визначальним щодо решти характеристик держави, виглядає до певної міри прийнятним позначення його виразами «форма держави», «державний лад», «державне правління».

Історія політичної думки наводить чимало різних підходів до класифікації форм держави. Від часів антифеодальних буржуазних революцій принципового значення набуло протиставлення монархічних та республіканських форм урядування, що й набуло закріплення у сучасній теорії держави та права. Згодом республіканську форму державного правління почали підрозділяти на президентський та парламентський різновиди. Але за критерії такого розрізнення беруться суто формально-юридичні ознаки, такі як джерело влади (ним може бути визнана воля однієї людини, воля всього народу або ж воля певної верховної соціальної верстви - олігархії) та порядок утворення й оновлення органів державної влади (вибори чи престолонаслідування).

Відповідно до цього про монархічну форму державного правління говорять, коли верховна влада в державі цілком належить одній особі, яка й

визнається її джерелом. Республіканською називають таку форму правління, яка передбачає визнання народу сувереном, носієм верховної влади, що делегує її своїм представникам на чітко визначений термін; за якої глава держави й усі органи врядування є виборними й змінюваними, а виконавча влада - похідною від представницької установи або від виборців. Громадяни республіки мають можливість визначально (безпосередньо чи опосередковано) впливати на носіїв влади та на їхні рішення. Суттєвими ознаками республіканського державного ладу від часів античного полісу вважаються: здійснення принципу виборності всіх органів громадського врядування, визначеність терміну владних повноважень, періодична змінюваність урядовців.

Іноді ще говорять про такий різновид державного правління як олігархія, називаючи так політику панування й правління невеликої групи можновладців, «форму врядування», що полягає в управлінні невеликої не репрезентативної елітної групи, яка править у відповідності до власних інтересів, особливо це стосується накопичення багатств та привілеїв. Це одна з основних форм правління, які визначив Аристотель. Більш вільно цей термін іноді вживається як синонім якоїсь правлячої еліти. Як форма державного правління олігархія є мало поширеною і означає радше формально не визначене, часто узурповане використання обмеженою групою осіб верховної державної влади.

Сучасний дослідник даної теми В. Іванов в своїй праці «До критики сучасної теорії держави» намагається розплутати сучасні уявлення про форми правління, устрою та режиму. На думку автора, як би не була зовнішньо організована політична система, згідно демократичної моделі або авторитарної, правлячим елементом в ній залишається олігархія. В підтвердження цієї думки він наголошує, що влада в будь-якому випадку розподіляється всередині правлячої еліти, оскільки один правитель за всім не простежить, а якщо буде занадто тиснути, його можуть і прибрати. Більш

того, автократія в «м'яких формах» сумісна з демократією, тобто є підтримка правителя населенням, висловлена на виборах [Див.: 66, с.108].

Незадовільність і непродуктивність поділу форм державного правління лише за формально-юридичною ознакою джерела влади на монархічні та республіканські у практично-політичному плані проявляється хоча б у протиріччях, на які кожного разу натикаєшся, маючи справу з сучасними монархіями. З одного боку коронована особа визнається джерелом влади в державі, а з іншого - у парламентських країнах вона співіснує з колегіальним органом громадського представництва, формування якого відбувається шляхом виборів, що є важливою ознакою республіканізму. З одного боку - шанобливе ставлення підданих, якщо й не до самої особи монарха, то до інституції монархії, а з іншого, - поважання протилежних вартостей демократизму, республіканізму, критична характеристика ролі монарха в політичних системах (зокрема європейських країн), сприйняття монархії як суто номінальної, несуттєвої й ледве не рудиментарної та декоративної.

Конституційні або парламентські монархії (Бельгія, Великобританія, Данія, Норвегія, Швеція, Японія та ін.) характеризуються тим, що коронована особа є головою держави, вважається її символом, уособленням єдності нації, як суб'єкт влади в державі може виступати джерелом права (видавати або затверджувати закони), її іменем чиниться правосуддя, вона представляє державу у міжнародних взаєминах, призначає главу уряду та міністрів, однак робить це відповідно до пропозицій лідерів партійних фракцій, що здобули більшість у парламенті.

Хоча державне управління в конституційних монархіях здійснюється від імені корони, уряд тут формується парламентським шляхом. Про умовність формально-юридичної класифікації форм державного правління свідчить і практика віднесення до числа монархій країн - домініонів Об'єднаного Королівства (Австралії, Канади, а також Барбадосу, Нової Зеландії та ін.). Тут взагалі немає глави держави і таким вважається британський монарх, а його функції виконує генерал-губернатор, якого

призначає британська корона за поданням уряду домініону. Цей порядок є радше даниною традиції, оскільки фактична влада цілком належить національним органам врядування, сформованим на засадах республіканізму.

Специфіка політичного знання порівняно із знанням юридичним полягає у його зверненості до реального стану речей, а не лише до формального вираження належного. Дослідження суспільних феноменів, здійснюване у політичному вимірі, на відміну від виміру формально-юридичного має справу з явищами *de-facto*, що потребує використовувати інші, ніж суто юридичні критерії типологізації форм державного правління. До їх числа пропонується віднести, зокрема, спосіб формування установ виконавчої влади, від чого залежить характер репрезентації інтересів корпоративних та загальнонаціональних, співвідношення владних повноважень, якими наділені суб'єкти державного врядування. З огляду на це, існуючі способи улаштування і здійснення державної влади можна поділити на переважно колегіально-представницькі, з одного боку, та монократичні, з іншого.

Використовуючи даний методологічний принцип, бачимо, що існує багато спільного між політичними системами, приміром Німеччини та Великобританії - уряди в цих державах формуються парламентським шляхом, тобто через волевиявлення легіслатур, з членів депутатського корпусу, а особовий склад виконавчої влади певною мірою відбиває партійну структуру парламенту (до її установ входять представники партії більшості або партій - членів правлячої коаліції), що склалася внаслідок виборів; політика уряду визначається парламентськими партіями; від волі більшості у законодавчому органі залежать його рішення і дії; він є відповідальним перед парламентом і може бути ним відправлений у відставку. Навіть термін його каденції визначається визнанням його законодавцями або ж існуванням партійної коаліції. А те, що в цих країнах інституціям глави держави (будь-то коронована особа чи президент республіки), мають дещо різну (хоча й схожу) природу, фактично належить другорядне, переважно номінальне,

представницьке значення, через що він не надто впливає на безпосередній перебіг подій у суспільстві.

Головним і спільним для обох систем є те, що глава держави безпосередньо не причетний до формування й функціонування уряду, який виявляється значною мірою підпорядкований зібранню депутатів або делегатів, які репрезентують громади, перетворюють інтереси окремих верств на законодавчі рішення та повноважні дії уряду, що й є визначальною характеристикою колегіально-представницького врядування.

Відмітною ознакою монархічної форми державного правління (абсолютна монархія та президентська республіка) є значна роль глави держави в системі державного управління, оскільки він є одночасно ще й главою уряду, користується прерогативою самостійно формувати уряд і керувати його діяльністю. Звідси виходить ще й така риса монархії як певна «віддаленість» законодавчої та виконавчої гілок влади одна від одної. Виконавча влада формується позапарламентським шляхом - через призначення членів уряду президентом незалежно від партійних пропорцій у законодавчо-представницькому органі (останній може лише затверджувати кандидатури).

Міністри зобов'язані проводити політику, визначену президентом, й відповідальні за її виконання, у першу чергу, перед ним. Президент республіки функціонує поряд з парламентом, самостійно здійснює президентську владу. Він має право відкладного вето на закони, що їх приймає парламент, хоча й не може достроково розпустити його. Так само і парламент не в змозі оголосити вотум недовіри уряду і президенту, виходячи з самих лише політичних підстав. Визнаючи те, що саме виконавчий підрозділ, а не формальне джерело державної влади, є тією вирішальною ознакою, яка дозволяє розрізнити головні типи сучасного державного правління, запропонуємо наступне схематичне вираження такої різниці.

Монархічні форми державного правління:

1) Абсолютна монархія

2) Президентська республіка

Колегіально-представницькі форми державного правління:

- 1) Конституційна монархія
- 2) Парламентська республіка

При цьому юридична ознака джерела влади не виключається цілком. Вона лише відступає на другий план, оскільки нинішнє політичне життя пересвідчує в тому, що саме характер підпорядкування виконавчої влади визначає конструкцію тієї чи тієї політичної системи та зміст функціонування її інституцій.

Оскільки предметом дослідження даної дисертаційної роботи є сучасні демократії, тому такі форми держави як абсолютна та конституційна монархія не будуть детально проаналізовані, натомість увагу зосередимо на аналізі впливу парламентської республіки як уособлення колегіально-представницької форми державного правління, а президентської - як монократичної, на процес організації влади та можливостей впровадження системи стримувань та противаг к кожній з них.

Парламентська республіка в сучасному політичному світі представлена декількома моделями, серед яких найбільш популярними є парламентаризм британського та французького хову. Перший з них відомий як найдавніший вид парламентаризму. Утвердився він у Великобританії, якщо не враховувати факту, що історично перший варіант парламентаризму існував вже в Ісландії.

Парламентаризм британського хову побудований на принципі квазі-абсолютної зверхності парламенту - представницького органу. Парламент не підлягає контролю з боку іншого конституційного органу (парламентський суверенітет), а сам принцип парламентського верховенства навіть допускає можливість «всевладдя».

Відповідно до даної моделі, виконавча влада сформована із парламентської більшості, яка жорстко є контрольована партією чи коаліцією, що перемогла на виборах і, яка за час свого мандату реалізує свою політичну програму. Уряд (виконавчу владу), як правило, формує прем'єр-міністр, який одночасно є лідером урядової партії та підзвітний і підконтрольний парламенту.

Для справно́го функціонування виконавчої влади в британському парламентаризмі прем'єр-міністр і міністри просто зобов'язані бути депутатами. Правляча партія доручає своєму лідерові, депутатові, створювати і очолювати уряд.

Запорукою легітимності такого «зливання» законодавчої і виконавчої гілок влади є контроль «лояльної» парламентської опозиції і наявність повнокровної незалежної судової влади та конституційного нагляду. Церемоніальним главою держави є монарх, який уособлює державний (і національний) суверенітет.

Французька модель парламентаризму утворилася після Французької революції (чотири перших Французькі Республіки - до 1958 р.). Звідси і його умовна назва «французький». Його ще називають і «континентальним» європейським, бо він був перейнятий більшістю країн континентальної Європи.

Французький/континентальний різновид парламентаризму також ґрунтується на принципі повноти влади парламенту і на вимушеному «злитті» законодавчої і виконавчої гілок влади. Проте спрацьовує він дещо інакше за британський парламентаризм і характеризується політичною нестабільністю (Італія).

Главою уряду є прем'єр-міністр, а ним, як правило, стає лідер партії, яка має більшість у парламенті. Міністри призначаються із членів парламенту і зберігають в ньому свій статус депутата.

Церемоніальним главою держави є президент (здебільшого обирається парламентом, але також всенародно, як це є в Австрії), або монарх (Бельгія, Швеція, Норвегія). Будь-які дії глави держави (розпуск парламенту, накладання вето на законодавство) можуть бути здійснені тільки за згодою уряду.

З французького континентального типу парламентаризму утворилися ще поодинокі підтипи, які згодом набули регіонально-національних ознак.

До таких відносять, зокрема, варіанти парламентаризму в скандинавсько-нордійських країнах.

У повоєнній Німеччині та в Австрії з вибірних компонентів класичного парламентаризму утворилася ще його похідна видозміна політичного устрою, названа «канцлерська демократія» (Kanzlerdemokratie). Цей підтип більш близький до британського ніж до французько-континентального варіанту парламентаризму. Це стосується, передусім, способу вибору і статусу глави уряду (канцлера) та способу формування уряду. Дещо відмінним є також співвідношення між парламентом і виконавчою владою. Головні його характеристики - ефективність і стабільність.

Позитивом парламентського врядування є його гнучкість, можливість чутливо реагувати на змінювані потреби життя, відповідно до них змінювати характер діяльності уряду та й самий його особовий склад. Парламент тут не тільки створює закони, ухвалює бюджет, а й спрямовує та контролює діяльність уряду. Прийняття ним державного бюджету, проект якого розробляє й пропонує уряд, є приводом, для обговорення урядової політики назагал і слугує підставою для внесення питання про довіру й позбавлення повноважень цілого кабінету або когось з його членів.

Парламентська система, якщо вона до того ж ґрунтується на партійно-пропорційних засадах, стимулює рух до політичного діалогу й партійно-ідеологічного компромісу між політичними силами, уможлиблює більш чутливе й гнучке відбиття в структурах і діях вищої державної влади багатоманітних потреб і настроїв громадян та громад. За цих умов народ отримує такий уряд, за який він голосував. Однак, відповідно до відомої формули, це означає ще й те, що народ має уряд, на який він тільки й заслуговує. Адже зворотнім боком гнучкості парламентського врядування буває урядова нестабільність. У разі вотуму недовіри урядові з боку законодавців або розпаду урядової коаліції чи втрати правлячою партією більшості місць у парламенті, глава уряду мусить подати у відставку або ж погодитися на дострокові загальні вибори, після яких відбувається нове

формування уряду. Однак, парламентська залежність уряду здатна призвести до його недієздатності, неспроможності здійснити непопулярні, однак вкрай необхідні для суспільного коригування заходи [Див.: 219].

Сама тільки парламентська система не обов'язково втілює ідеали поділу влади через те, що за її умов править той, хто домінує в парламенті. Уряд більшості фактично виявляється звільненим від будь-яких перешкод у здійсненні свого курсу. Понад те, уряд у парламентській республіці, якщо він спирається на достатню депутатську більшість, може здобути значну політичну силу та зворотній вплив на законодавчий орган, на управління справами в країні, визначати законодавчі рішення, а його глава (прем'єр-міністр, канцлер) часто постає першою керівною особою в державі. Спираючись на більшість парламентарів й на механізми партійної дисципліни, він здатний ефективно і до певної міри незалежно проводити свою політичну лінію. Через це парламентська система робить необхідним існування інституцій, здатних врівноважувати, обмежувати парламентське верховенство, запобігати «надмірові парламентаризму». Роль такої інституції виконує глава держави або ж Сенат.

Інакше організовується процес здійснення влади в монархічних державах, яскравим прикладом якої є президентська республіка. На відміну від усіх варіантів парламентаризму, президентська форма правління побудована на засадах «жорсткого поділу» та абсолютного розмежування владних повноважень. Президент, як і парламент, обираються безпосередньо виборцями. Президент - глава держави та єдиний глава виконавчої влади. Він одноосібно формує уряд (адміністрацію) за номінальної участі Сенату, а посада прем'єр-міністра взагалі відсутня. Компетенції уряду визначаються компетенцією Президента. Сумісництво члена Конгресу і члена уряду та навпаки - в президентській системі виключене [Див: 234, с. 124].

У теорії, згідно з принципом поділу влади, всі три гілки влади (Президент, Конгрес, Верховний Суд) - абсолютно співрівні, а владні відносини між ними регулюються механізмами противаг і стримувань (checks

and balances). Проте, за певних умов, в реальності домінантним інститутом є Президент. А це передусім тоді, коли він сильна особистість і може опертися на більшість в Конгресі. Президентові надано право вето (ст.1 Конституції США) стосовно законодавства, для подолання якого необхідна кваліфікована більшість обох палат парламенту (Конгресу).

У арсеналі президента є також так зване «кишенькове вето», процедура прийняття якого полягає в тому, що своє несхвалення законопроекту Конгресу Президент виражає не письмовою заборною, а тим, що лишає його непідписаним до перерви сесії Конгресу, коли така перерва настає до закінчення 10-денного передбаченого Конституцією терміну для підписання акту Президентом. У цьому випадку Конгрес повинний знову прийняти законопроект на наступній сесії. Цікавим є те, що президент не зобов'язаний викладати мотиви застосування «кишенькового вето».

Практика застосування вето дуже різноманітна, але тільки в перше сторіччя дії Конституції 1787 р. знаходилися при владі президенти, що не користувалися своїм правом. Таких президентів було сім, а вже після Дж. А. Гарфілда жодний Президент США не відмовив собі в задоволенні скористатися своїм конституційним правом, причому деякі з них цим правом користувалися досить часто: так С. Г. Клівленд навіть одержав прізвисько «президент-вето» за два терміни перебування при владі (1885-1889 і 1893-1897) 346 рази застосував відкладене вето і 238 рази – «кишенькове». Вето поширюється на весь законопроект, навіть якщо глава держави не згодний із його окремими положеннями. Іншими словами, якщо він не хоче опублікувати прийнятий і затверджений закон в офіційному друкарському органі (якусь частину) законопроекту, то повинен відкинути весь акт. Вето може бути застосоване до будь-якого законопроекту, крім зміни, що вносить, у Конституцію. Для прийняття Конгресом поправок (точніше - пропозиції поправок) до Конституції потрібно дві третини голосів у палатах; саме стільки необхідно для подолання вето Президента [Див.: 223, с. 116].

Важливим засобом впливу на Конгрес є послання Президента – «Про положення Спілки». Вони містять виклад політичних цілей глави виконавчої влади; послання розглядаються як програма законодавчої діяльності Конгресу. Впливовим по відношенню до Конгресу можна виділити право глави держави скликати Конгрес на спеціальні сесії; у даний час воно майже не використовується через велику тривалість звичайних сесій (часто більше 300 днів у році).

Згідно з доктринною засадою поділу влади, у президентській системі правління виконавча влада не може брати прямої участі в законотворчому процесі. Президент не є суб'єктом законодавчої ініціативи. Прийняті Конгресом закони Президент підписує та несе відповідальність за їх виконання і дотримання. (Звичайно, він може накладати на закони своє відкладальне вето). Ініціювати законодавчі акти Президент може тільки посереднім шляхом - через так зване лобіювання прихильних йому членів Конгресу (з партії Президента).

Президент не наділений правом дотермінового розпуску Конгресу і призначення позачергових виборів. Конгрес, у свою чергу, не може виносити вотум недовіри уряду (Адміністрації). Це є одною із головних відмінностей президентського устрою в порівнянні з парламентаризмом. Проте Конгресові за основним законом США надано право імпічменту стосовно президента, а також щодо ряду федеральних посад, осіб (у тому числі суддів усіх федеральних судів). Але питання про відсторонення від влади президента вирішує Сенат під головуванням Верховного судді двома третинами голосів присутніх. У результаті, Президент і Конгрес були позбавлені можливості втручатися в справи один одного напряму, що забезпечує їх незалежність один від одного. Верхня палата Конгресу (Сенат) уповноважена надавати «пораду і згоду» президентові для призначення на федеральні посади. Без її рішення призначення не можуть відбутися.

До елементів системи стримувань та противаг за Конституцією США відноситься і те, що судді Верховного Суду призначаються на посаду

президентом з «поради та згоди» Сенату. З іншої сторони, Верховний Суд здійснює конституційний нагляд за законотворчістю Конгресу і правотворчістю президента і будь-яка спроба вийти за межі чинного законодавства може бути припинена в судовому порядку. Можна сказати, що президент має непрямий вплив на Верховний суд в тому плані, що він призначає його членів. Але оскільки вони призначаються довічно, і всі, у тому числі й президент США, зобов'язані підкорятися рішенням Верховного суду, то стає очевидним те, що система взаємних стримувань та противаг працює і тут.

Щодо інституту політичної відповідальності уряду, то США притаманна виключна модель відповідальності уряду, основними ознаками якої є:

1. очолювання головою держави всієї виконавчої влади та зокрема її головного органу - уряду та поєднання в одній особі посад глави держави та уряду
2. неколегіальний спосіб ухвалення урядових рішень, тобто виконання членами уряду не цілепокладальних, а дорадчих та адміністративно-виконавчих функцій, ухвалення рішень одноосібно главою уряду;
3. індивідуальна відповідальність членів уряду перед главою держави як керівником уряду: найбільш поширеним механізмом реалізації такої відповідальності є звільнення главою держави з посади окремих членів уряду - на власний розсуд.

Механізмами обмеження президентської влади в межах цієї моделі виступають:

1. необхідність згоди парламенту щодо призначення членів уряду: така процедура серед країн із президентською формою правління та виключною відповідальністю уряду перед главою держави;
2. позбавлення глави держави права розпуску парламенту;
3. федеративний устрій, широка самостійність органів влади суб'єктів федерації відносно центральної влади.

Система стримування та противаг - працюючий елемент конституційного будівництва США. Вона дає можливість взаємного контролю, створює умови для взаємодії трьох влад. Слід погодитись з висновком про те, що розподіл влади як принцип американської державності, пропонуючи відносну самостійність вищих органів влади по відношенню один до одного, виражає демократичний початок державного будівництва США [Див: 87, с.100].

Слід зазначити, що система стримувань та противаг має динамічну природу і це підтверджує той факт, що протягом історії США зміст цієї системи коригувався практикою реалізації державної влади. Так, поправкою XVII до Конституції США, яка набрала чинності у 1913 році, були запроваджені прямі вибори сенаторів (замість законодавчих зборів штатів). Виходить, що чим більше рівень накопичення демократії, тим більше розгалужується і оновлюється система контролю та балансу в рамках єдиної розподіленої між гілками влади.

За загальною оцінкою знавців, президенталізм бездоганно спрацьовує в США. На думку Володимира Шаповала, саме у президентській республіці найпослідовніше проведено принцип стримувань та противаг. Це означає, що президент не може розпустити парламент, тому що за умов такої моделі, якщо б у нього було таке право, він би був домінантом у системі влади. Президентські республіки намагалися і намагаються подолати таку рівновагу. А в парламентській це нормально, хоча робиться з подачі уряду і уряд практично припиняє повноваження парламенту [Див.: 222, с. 101-102].

Дуже цікавою обставиною є те, що у президентській республіці жорстко проводиться принцип несумісності. Це означає, що одна і та ж особа не може мати мандат члена парламенту і бути міністром водночас. Цей принцип діє й в Україні. У парламентських республіках протилежний принцип. Наприклад, у Великобританії визнається презумпція сумісності, тобто, щоб стати міністром, треба спочатку обратися до Палати громад, оскільки уряд формується зі складу палати. І це природно, тому що уряд - більшість у

парламенті, тобто поєднання, часткове змішування виконавчої і законодавчої влади.

Закладена у президентській республіці можливість відмінності векторів зусиль різних структур влади є ще одним вираженням демократичної практики поділу влади. Статус, роль і авторитет глави держави у президентській республіці обумовлені тим, що він обирається незалежно, окремо від парламенту на прямих і загальних виборах, або особливою колегією виборців, яких обирає населення. Ясна річ, самостійність президента щодо парламенту не буває цілковитою. У демократичних державах влада президента теж піддана поділу, який втілюється у визначеності терміну його каденції, в обмеженні права на переобрання, у самій виборності його статусу, зрештою - в інституції імпічменту.

Всі відмінності між президентською й парламентською республіками можна звести до трьох.

По-перше, в парламентських республіках голова уряду, як і оточуючі його службовці, тобто його чи її кабінет, залежать від довіри їм з боку парламенту та можуть бути відправлені в відставку його керівним органом в випадку вираження йому недовіри. При президентській республіці, глава уряду - в більшості випадків він зветься президентом - це особа, обрана на певний, визначений конституційно термін і за нормальних обставин не може бути форсований з боку законодавчого органу, хоча така процедура передбачена як складний механізм імпічменту.

По-друге, вагома відмінність складається в тому, що в президентських республіках президенти обираються населенням прямо або через колегію виборців, а прем'єр-міністри обираються за участю парламентів, а в парламентських республіках президент і члени уряду обираються законодавчим органом.

Необхідно зазначити, що ці дві відмінності базуються на різниці між принципом розподілу влади на законодавчу і виконавчу в президентських

республіках та принципом неподільності, «злиття» влад в парламентських республіках.

Третя фундаментальна відмінність полягає в тому, що в парламентських системах існує колективний або колегіальний виконавчий орган, а в президентських - одноосібний, неколегіальний. Положення прем'єр-міністра коливається від головуючого до рівного з іншими міністрами статусу й ролі, але, коли мова заходить про ухвалення важливого рішення, ці органи позначаються високим ступенем колегіальності і всі міністри виконують роль радників, консультантів президента.

Кожна з розглянутих форм демократії - і парламентська, і президентська мають свої вади й переваги одночасно. Один з найавторитетніших дослідників сучасної демократії Х. Лінц вважає, що парламентська форма правління для демократичної держави більш вдала, ніж президентська, вважається аксіомою демократичного правління. А. Стефан та С. Скеч, досліджуючи досвід деяких країн, доводять, що за президентської форми правління стабільна демократія - явище надзвичайно рідке. А. Ліпхарт, посилаючись на результати досліджень мажоритарних систем управління і систем, заснованих на консенсусі, стверджує, що навіть вестмінська модель парламентаризму, де переважають однопартійні кабінети, менш мажоритарна, ніж президентська форма правління по причині того, що прем'єр-міністр може бути усунений з посади своїми однодумцями за суто політичними мотивами. Дж. Сарторі розділяє скептицизм інших авторів відносно американської моделі президентської форми правління, однак, на стільки ж критично налаштований і відносно парламентських форм правління. Він зазначає, що прямі президентські вибори суперечать принципу пропорційного представництва, водночас він відмічає французьку модель, в якій доля уряду залежить скоріше від довіри парламенту, ніж президента.

Х. Лінц також вказує на недоліки президентської форми правління, що пов'язані з так званою їх подвійною демократичною легітимністю. За

парламентської демократії глава держави обирається вищим законодавчим органом держави і може бути усунений в результаті вотуму недовіри, що винесений цим же органом. За умов президентської демократії рівносильного шляху виходу з тупика в відносинах між законодавчою та виконавчими владою не має через те, що глава держави отримує свою посаду незалежно в ході окремих виборів. Таким чином, парламентаризму характерна гнучкість, а президентській формі правління - жорсткість.

Отже, аналіз впливу форми держави на систему стримувань та противаг в сучасних демократіях дозволяє зробити наступні висновки:

По-перше, еволюція наукових концепцій демократії налічує їх велику кількість на сучасний момент, що свідчить про намагання суспільства науково обґрунтувати важелі впливу на інститути влади не тільки між ними, а й між ними й суспільством. Сучасні концепції делегативної та плюралістичної демократії акцентують увагу, перш за все, на необхідності громадського контролю за діяльністю влади.

По-друге, на процес здійснення влади в сучасних демократіях впливає цілий ряд чинників: політичний режим, форми державного правління та устрою, які є правовими за природою свого походження і не відображають всієї повноти змісту сучасного політичного процесу. Тому політологи оперують іншим комплексним поняттям, яке не позбавлене юридичного змісту - форма держави.

По-третє, президентську та парламентську форми державного правління слід розглядати не як споріднені різновиди республіканського типу, а як принципово відмінні одна від одної, оскільки вони є головним у наш час формами вираження двох протилежних способів врядування - монархічного та колегіально-представницького.

По-четверте, головні відмінності між монархічними (президентська республіка) та колегіально-представницькими (парламентська республіка) можна звести до наступних трьох: залежність голови держави та його уряду

від довіри їм з боку парламенту, спосіб обрання президента та прем'єр-міністра, колегіальність виконавчого органу.

По-п'яте, кожна із зазначених форм держави не є ідеальною. Кожна з них має свої сильні та слабкі місця. Тому в політичній практиці сучасних держав досить часто звертаються до так званих змішаних форм держави.

По-шосте, для розробки оптимальної моделі системи стримувань та противаг для умов сучасної України, ми вважаємо, доцільно використовувати поняття «форма держави», а саме її монархічний різновид, а також враховувати останні здобутки наукових концепцій демократії, які свідчать про необхідність посилення громадського контролю та інших важелів впливу суспільства на політичний процес з метою стримування влади від олігархізації.

2.2. Впровадження системи стримувань та противаг в республіках зі змішаною формою правління

До складу колегіально-представницьких форм держави, крім парламентської республіки та конституційної монархії, входять також чимало сучасних республік, які мають змішану форму правління: президентсько-парламентську або парламентсько-президентську. Більшість дослідників політичних процесів вважають, що змішані форми республік є перехідними формами, однак, залишати їх поза увагою невірно. Система стримувань та противаг, рівно як і сам розподіл влади, в таких республіках мають свій, притаманний тільки даній країні, вид. однак, сучасна політична теорія виділяє й певні закономірності в побудові системи стримувань та противаг в кожній з видів республік. Можна сказати, що в змішаних формах правління система стримувань та противаг і визначає саму конфігурацію влади. Тому розглянемо детальніше особливості впровадження системи стримувань та противаг в змішаних республіках

У змішаних системах, незалежно від кількісного і якісного змішування елементів парламентаризму та президенталізму, повноваження президента в системі органів державної влади або взагалі чітко не визначається, або лише перелічуються конкретні його повноваження. Як правило, президент виступає як глава держави, але не є безпосереднім головою виконавчої влади.

Змішані (напівпрезидентські) системи можна визначити за такими основними характеристиками: президент обирається на загальних виборах, президент володіє значними повноваженнями, прем'єр-міністр та кабінет міністрів підпорядковані більшості парламенту.

Головна відмінність від парламентської республіки полягає в тому, що напівпрезидентський режим частіше дає президенту право розпускати парламент на власний розсуд та навіть відправляти кабінет у відставку.

Діяльністю уряду керує прем'єр-міністр, який формально відповідальний перед президентом, а одночасно є підзвітний і підпорядкований парламенту. Парламент має право висловити недовіру уряду, а президент має право розпуску парламенту. Щоб запобігти виникненню двоїстості та невизначеності в управлінському полі, функції уряду визначаються чітко. А це тому, що в парламентсько-президентських / президентсько-парламентських формах правління виконавчу владу здійснюють і президент (глава держави) і уряд, відповідальним керівником якого є прем'єр-міністр. На відміну від парламентаризму, у змішаних системах прем'єр-міністру та міністрам не дозволяється сумісництво в уряді та в парламенті (подібно, як у президентській системі правління). Якщо депутат призначений на посаду міністра, він не зберігає свого статусу в парламенті.

Першу спробу створення проміжної видозміни політичної системи шляхом відповідного змішування елементів президенталізму і парламентаризму було зроблено в 1919-1933 роках у німецькій Ваймарській Республіці. У Ваймарську Конституцію було закладено ідею про інститут всенародно обраного президента, якому надаються широкі виконавчі та

одноосібні (неподільні) повноваження і якому підпорядковується канцлер (прем'єр-міністр) з його кабінетом / урядом, котрі, у свою чергу, є підконтрольними парламенту (Рейхстаг).

Ваймарський експеримент щодо створення змішаного президентсько-парламентської форми правління успіху не зазнав. А це, головним чином, не тому, що дана модель була концептуально хибною, а тому, що її було реалізовано в політично та соціально-економічно несприятливих умовах. У більш довершеній формі ваймарський прототип змішаного правління було здійснено у Фінляндії за урядування Президента Урго Кекконена, проте, за президентства його наступників, фінляндське нововведення перетворилося еволюційним шляхом на звиклий скандинавський варіант парламентаризму.

Класичним прикладом президентсько-парламентської форми правління є П'ята Французька Республіка, яка слугувала і продовжує слугувати як взірець багатьом країнам, у тому числі й Україні. Як зазначає доктор історичних наук М. Арзаканян, «корінна реформа державного ладу Франції призвела на практиці до кардинальних змін у функціонуванні всього державного апарату країни. Система управління, яка склалася в кінці п'ятдесятих років у Франції діє і по сей час. Правда, при кожному новому президенті в ній з'являються свої особливості» [8, с. 69].

В основу французької змішаної республіки лягли нововведення, які надають їй власних типологічних характеристик. А вони такі:

1. Класичний і жорсткий розподіл триєдиної влади переосмислено та замінено новим перерозподілом владних повноважень на користь значного посилення інституту президента та виконавчої влади - уряду і прем'єр-міністра. Водночас виважено пов'язується в одне функціональне ціле повнота президентських компетенцій з рівнозначною повнотою компетенцій парламенту та прем'єр-міністра й уряду. Структури і функції цих інститутів, звичайно, чітко і розбірливо розмежовані. Втрачаючи своє традиційне надмірне домінування у системі правління, що маємо при парламентаризмі, компетенції парламенту зводяться, в принципі, до здійснення законодавства,

у визначених конституцією сферах, та до функцій контролю і легітимації. Посилення позиції виконавчої влади має на меті забезпечити максимальну стабільність та ефективність уряду. Вводиться засада несумісності посади прем'єр-міністра та міністрів і парламентського мандата. Нормальне функціонування влади здійснюється шляхом добровільного або вимушеного співробітництва між президентом, парламентом і виконавчою владою. В цей контекст вкладається також необхідність нормального функціонування системи політичних партій: система найкраще спрацьовує за умов біпартизму або малочисельності політичних партій.

2. Чільне місце в системі правління займає інститут президента. Президент обирається всенародним електоратом (у Франції терміном на сім років). Йому надаються широкі інституційні та особисті повноваження, які витікають із всенародного мандату (аналогічного до мандату парламенту). Президент є главою держави, але не є одночасно главою уряду, як це є у президентській формі правління. Проте, вплив президента на дії уряду і на політику держави взагалі, є дуже вагомий і, у великій мірі, навіть вирішальний. Зокрема, він головує на засіданнях ради міністрів (який за статусом є президентським дорадчим органом) і підписує (ратифікує) усі видані радою міністрів підзаконні акти, адміністративні постанови й укази (декрети). Президент, врешті, має широкий обсяг компетенції у галузях стратегії, зовнішньої політики (він - шеф дипломатії), безпеки та оборони держави.

Президентові надаються атрибути інституційної приматності. Він, як глава держави, одноосібно відповідає за загальну політику держави і виступає як міжвладний арбітр. Відповідно до того, президенту надається особисті прерогативи виносити власні рішення та брати участь у співрішеннях з іншими інститутами. Найголовніші з них такі: 1) президент має право розпустити парламент і оголосити нові вибори; 2) право звернутися до конституційного суду (конституційної ради) з поданням зробити висновки щодо відповідності законів до конституції; 3) призначати

частину членів і президента конституційного суду; 4) звертатися з посланнями до парламенту і до народу; 5) право відмінювати урядові декрети та інші підзаконні акти; 6) відмінювати рішення і доручення прем'єр-міністра або ради міністрів (за винятком тих, які статутарно належать прем'єр-міністру); 7) президент має право, за поданням парламенту або уряду, винести на референдум (всенародне опитування) будь-яке питання; 8) одноосібно винести на референдум питання про довіру президенту. Президент має ще й інші прерогативи чи повноваження, визначені конституцією.

Окремим важливим атрибутом інституту президента є те, що президент сприймається народом як втілення національної ідеї, ідентичності, єдності, злагоди, народовладдя, законності, стійкості всієї політичної системи і т.п. Інститут і особа президента прибирають характер харизматизму і символізму. Президент, обранець народу, ніби приймає і символізує усі індивідуальні та партикулярно-групові, як і національні цінності. Він - гарант прав і свобод громадянина, державного суверенітету, незалежності, національної неповторності. Він також верховний третейський арбітр. Словом, президент займає супремаційне становище в країні, виступає своєрідним конституційним монархом. Недарма же президентство Де Голя і Ф. Міттерана у Франції характеризували «президентством імперіальним» [Див.: 6, с. 112].

3. Інститут президента, парламент і виконавча влада (прем'єр-міністр, рада міністрів, кабінет міністрів) є між собою взаємозалежними, точніше, перебувають в потрібному владному переплетенні. Головніші політичні чинності здійснюються шляхом добровільної або вимушеної погодженості між президентом, прем'єр-міністром і парламентом на базі парламентської більшості. При цьому, прем'єр-міністр і кабінет міністрів (уряд) перебувають ще й у подвійній залежності та відповідальності - з одного боку від президента (першої посадової особи в державі), а з другого - від парламенту

(представницького органу), але одночасно мають власні інститутські повноваження.

Президент призначає і звільняє прем'єр-міністра, якщо нижня палата парламенту (Національні Збори) абсолютною більшістю відмовляють йому в довірі. Також він має важелі впливу щодо парламенту: після консультацій з прем'єр-міністром та президентами обох палат парламенту (Сенату і Національних Зборів), глава держави може розпустити нижню палату (Національні Збори) та оголосити нові вибори.

Щодо головних напрямів політики, то в цьому прем'єр-міністр і його кабінет, як правило, залежать від президента. Оперативне керівництво урядом здійснює прем'єр-міністр, який за посадою і дорученням президента також має власні інституційні повноваження. Окремих міністрів президент може звільнити лише за згодою прем'єр-міністра. Останній може заступати президента як голову ради міністрів, але президент не може підмінити прем'єр-міністра як голову уряду.

Урядові акти президента неодмінно контрастуються прем'єр-міністром і, в деяких випадках, міністрами, відповідальними за їх виконання. З цього переплетення владних повноважень президента (глави держави) і прем'єр-міністра (керівника уряду) видно, що уряд у Франції фактично двоїстий, «двоглавий», що і президент, і прем'єр-міністр немало в чому взаємозалежні. Взагалі, тут запроваджений дуалізм виконавчої влади, де сплітаються інститут президента і кабінет міністрів (прем'єр-міністра і міністрів). Дієвість уряду в цілому істотно залежить від політичної диспозиції та від відносин довіри між ними, а також і передусім, наскільки парламентська більшість, до якої, як правило, належить прем'єр-міністр (і міністри) збігається з президентською. У випадку відсутності цих передумов, коли президент змушений призначити прем'єр-міністром відпоручника від опозиції (т.зв. ситуація *cohabitation* – «спільне житло»), виконавча влада може бути безсилою. Але не обов'язково. Історичний досвід Франції свідчить про те, що, навіть за умов «спільного житла», президентсько-парламентський

режим спрацьовує бездоганно. У даному випадку настає певне переміщення владних векторів: система правління функціонує не як президентсько-парламентська (де переважають елементи президенталізму), а як парламентсько-президентська, тобто в якій переважають компоненти парламентаризму.

За таких умов частково змінюється також і владність інституту президента. У разі відсутності принципової підтримки парламентом лінії президента, він і надалі відповідає за політику держави. Проте його дієвість набуває дещо іншого характеру. Президент змушений шукати нового консенсусу та компромісів із парламентською більшістю або, в надзвичайних випадках, вдаватися навіть до такого засобу урядування, як спеціальні декрети або особливі повноваження. При нормальній конфігурації політичних сил, однак, настає часткове переміщення дієвості президента: його компетенції як глави держави і речника народу зосереджуються більше на представницьких, галантних, арбітражних, інвеститурних, особних повноваженнях та, передусім, на діяльності в галузі зовнішньої політики.

4. Необхідною базою підтримки прем'єр-міністра, його інституційних повноважень і політики є парламент, якому він є підзвітний і підконтрольний, і без довіри якого, він і кабінет міністрів, не можуть бути дієздатними. Парламент може в будь-який час висловити недовіру уряду. У такому випадку, президент подає на затвердження парламенту нового прем'єр-міністра, формується новий кабінет/уряд.

5. Необхідною передумовою для якісного функціонування президентсько-парламентської системи є не тільки наявність особистих якостей президента і прем'єр-міністра, але також добра структурованість і високий професіоналізм парламенту. Це, зрештою, є передумовою для справного функціонування будь-якої демократичної системи правління.

Правлінські атрибути парламенту як представника і речника народу відмінні від таких же атрибутів президента, але його владні компетенції, які, подібно до повноважень президента, впливають з народного мандату, є собі

рівні до влади президента в галузі, звичайно, законотворення. Будучи обраними народом, президент і парламент наділені однаковим ступенем легітимації. Але інституційна легітимація президента і парламенту - категорично різні.

З світового досвіду парламентаризму знаємо, що вирішальне значення для доброякісного діяння парламенту мають наявність розвинутої системи політичних партій, а також організація парламентської роботи. У Франції першорядне значення у законотворчій праці мають спеціалізовані і постійні комісії Національних Зборів: комісії у справах культури; сім'ї і соціальних справ; в іноземних справах, національної безпеки, оборони і збройних сил; фінансів, загальних справ економіки і економічного планування; конституційних справ, законотворення і загального управління (адміністрації) країною; та комісія виробництва, розподілу і споживання. Формуються ще й спеціалізовані комісії і підкомісії, а також змішані паритетні комісії, такі як комісія із розслідування, комісії державного контролю, різні узгоджувальні комісії тощо. Властиво, основна законотворча робота парламенту проходить у комісіях.

Проте цікавим є факт, що компетенція французького Парламенту абсолютно обмежена, що відрізняє його від парламентів інших демократичних країн. Згідно ст. 34 Конституції Франції встановлено сферу законодавчої компетенції, за межі якої Парламент виходити не повинен, тому що там починається регламентарна влада, яка належить президенту та уряду. В таких важливих сферах як оборона, організація та прибутки органів місцевого самоврядування, освіта, трудове право, статус профспілок Національним Зборам потрібно визначати тільки «загальні правила» [Див.: 86, с. 90].

Французький професор Філіпп Ардан вважає, що обмеження законодавчої компетенції парламенту, так само як і різниця між законодавчими нормами та принципами, практичного значення не мають, оскільки уряд спирається на парламентську більшість. Дане обмеження

продиктовано, на його думку, не систематичним намаганням принизити значущість Парламенту, а пошуком більшої ефективності уряду [6, с. 113-114]. Проте треба зазначити, що ця більша ефективність досягається якраз за рахунок повноважень парламенту, що має значення в тих випадках, коли парламентська підтримка уряду неміцна.

Як і усі інші демократичні форми правління, змішана модель справно і нормально спрацьовує тільки за умов, коли громадянське суспільство як суб'єкт політичної влади достатньо визначене, достатньо розвинуте, належно структуроване. Попри це, всяка політична система формується ,і так чи інакше, спрацьовує на тлі специфічних тривалих (незапозичених, імітованих) традиціях тієї чи іншої країни.

Тут можна зазначити одну цікаву обставину. Всі змішані республіки можна поділити на дві категорії: це західні змішані республіки - Франція, Хорватія, Португалія, Польща, Румунія і змішані республіки пострадянського простору - Україна, Білорусь, Росія, Таджикистан, Казахстан, Вірменія, Киргизстан. Відрізняє ці дві категорії змішаних республік те, що у перших порядок формування більш парламентський. Наприклад, в Польщі існує такий принцип: не тільки прем'єр-міністр постає перед парламентом, але він у визначений строк подає програми, і тільки тоді, коли програму затверджено, уряд набуває легітимного стану. До того часу уряд не є легітимним. В усіх змішаних республіках існує політична відповідальність уряду перед парламентом, тобто це елемент парламентської республіки, там також є інвеститура, політична відповідальність.

Основними ознаками змішаної республіканської форми західного зразка є:

- 1) обрання глави держави позапарламентським шляхом, найчастіше прямим загальнонаціональним голосуванням;
- 2) право президента розпускати парламент, як правило, за визначених юридичних підстав;

3) політична відповідальність уряду перед парламентом, обумовленість збереження урядом своїх повноважень довірою з боку парламентської більшості;

4) широкі повноваження президента стосовно виконавчої гілки влади.

В пострадянських змішаних республіках, крім того, що уряд несе політичну відповідальність перед парламентом, він також несе політичну відповідальність і перед президентом. А це означає, що президент, наприклад, в Україні, уповноважений припиняти повноваження як прем'єр-міністра, що тягне за собою відставку всього складу уряду, так і окремих інших членів Кабінету Міністрів.

Типологічною особливістю вирізняється нова форма правління Російської Федерації, передусім щодо де-юре і де-факто статусу Президента. Президент Російської Федерації є гарантом додержання Конституції Російської Федерації, прав і свобод людини. Він приймає заходи для забезпечення/захисту суверенітету, незалежності, цілісності країни, координує функціонування та співпрацю органів державної влади. Президент, як глава держави, призначає, за згодою Державної Думи, прем'єр-міністра і за його пропозицією призначає і звільняє з посади заступників прем'єр-міністра та федеральних міністрів.

Інститут Президента Росії більше приматний у взаємовідносинах між суб'єктами влади, ніж в Україні. Він наділений широким правом інвеститури, правотворчої ініціативи, правом видавати укази.

Розподіл влади та, відповідно до цього, механізм струмувань і противаг в російській політичній системі встановлені, в основному, на засадах президентсько-парламентської моделі (із сильним наголосом на президенталізм). Згідно з тим фундаментальним принципом, президент Росії не є наділений повноваженнями глави виконавчої влади. Уряд є відповідальний перед президентом, але підконтрольний і підзвітний парламенту.

Так, це є в теорії. Насправді, як слушно доводять дослідники російської політики, нинішній президент Росії фактично здійснює найголовніші повноваження глави уряду. Щодо цього російський коментатор П. Волобуєв різко зауважує: «За формою нам дарована президентська республіка. Фактично ми отримали напів-монархію, а точніше імперське президентство. Викинуто геть фундаментальний принцип розподілу влади. Президент зосередив у своїх руках всю повноту законодавчої, виконавчої і, по суті, судової влади, володіючи одноособовою монополією на визначення головних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики» [Цит. за: 203, с. 175].

Це, безперечно, справедлива, хоч дещо пересадна критика реальної дійсності російського політичного поля. З іншої сторони, автор допускається двох помилок. По-перше, Конституція Російської Федерації установлює не президентську республіку, а президентсько-парламентську. Президент Росії не є одночасно главою держави і главою виконавчої влади, як це є у президентській формі правління. По-друге, президент ані де-юре, ані де-факто не стоїть над усіма гілками влади. Його конституційні прерогативи є тільки визначати напрями внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 80 Конституції РФ). З тієї перспективи, президент за певних політичних умов може надуживати своїми владними повноваженнями. Такі передумови в нинішній Росії існують.

Справедливо в цьому контексті буде ще зауважити, що становлення нових владних структур та Конституції РФ мали деякий вплив на процес становлення нової політичної системи та Конституції України. Найбільше еквівалентів та аналогій в обох Конституціях (Росії і України) маємо, передусім, щодо інституту президента та статусу виконавчої влади, а також щодо владних відносин між ними і парламентом. Ця доволі тісна типологічна подібність пояснюється не так фактом імітації/запозичення однією із сторін, як тим, що за їхнім походженням обидві системи взорувалися на французькому прототипові (і досвіді) президентсько-парламентської форми правління. Водночас, слід мати на увазі істотні специфіки як самого

прототипу, так і специфіки Росії та України. Чимало заважає також і сама поява кожної із даних систем: установчий процес конституційного становлення системи правління закінчився у Франції в 1958 і 1962 роках, у Росії - в 1993 р., а в Україні - в 1996 р. і триває. Йдеться, отже, про певний «трикутник» генези даного політичного устрою.

Специфіка російського варіанту президентсько-парламентської системи правління в тому, що в своєму функціонуванні, в порівнянні до французького прототипу та українського «наслідувача», вона відзначається певним радикалізмом. Питання є тільки у тому, наскільки російська видозміна даного устрою спроможна розвиватися по лінії французького прототипу. Подібно треба трактувати і випадок України.

Окремо проблематичним є нинішній політичний устрій Білорусі. Подібно як в Росії, Україні та Молдові, в 1991 р. в Білорусі було сформовано різновид президентсько-парламентської республіки. У 1994 р. було прийнято нову Конституцію країни та обрано президентом Олександра Лукашенко, який є незмінним президентом до сьогоднішнього дня. Уже із самого початку його президентства було створено струнку «вертикаль» виконавчої влади, підпорядковану виключно президенту, що призвело до конфліктних взаємовідносин між президентом та парламентом, а сам політичний устрій почав втрачати свої типологічні ознаки (в далеко більшому обсязі, ніж в Росії).

У листопаді 1996 р., на референдумі, ініційованому самим Лукашенко, було схвалено зміни і поправки до Конституції Білорусі, якими ще більше розширено прерогативи і компетенції президента. Відповідно до конституційних змін, в систему правління введено двопалатний парламент (цілковито «лояльний» президенту). У кінцевому результаті системних перетворень, безоглядно порушуючи принцип розподілу влади та формальні залишки механізмів противаг і стримувань, Лукашенко фактично узурпував усю владу в країні - створив президентське моновладдя. До того, у травні 1995 року, було проведено референдум, внаслідок якого було відмінено

державну символіку, ухвалену в 1991-1992 році - червоно-білий прапор та герб «Погоня». Взагалі, було піддано під сумнів білоруську державність.

Класифікувати нинішній режим Білорусі як такий, що хоча би формально залишався президентсько-парламентським або напівпрезидентським, аж ніяк не можна. За всіма його системними ознаками цей режим можна хіба назвати «само спотвореним» псевдо-президентським.

Тому, на мою думку, політична реформа в Україні - це була спроба стати більш подібними до поляків, до румунів, аніж до росіян та білорусів. І це, мені здається, є ключем до відповіді на запитання яка у нас республіка: парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська. Можна досить умовно про це говорити, тому що немає межі між президентсько-парламентською та парламентсько-президентською республікою. Якщо президент має право звільнити міністрів на власний розсуд, то це президентська-парламентська республіка, якщо не має права, то це парламентська-президентська. На думку В. Шаповала, це і є єдиний критерій для такого розділу. Слід зауважити, що жодна Конституція у світі термінів «президентсько-парламентська республіка» або «парламентсько-президентська республіка» не містить. Це більше формальна вигадка, якою правники та політологи користуються.

Стосовно змішаної республіканської форми. Ми з'ясували, що є два носія влади - президент і уряд. Але найцікавіше те, що в усіх без винятку змішаних республіках президент носієм виконавчої влади прямо у Конституціях не названий. Але об'єктивно президент є носієм виконавчої влади.

Президенти на пострадянських просторах можуть в деяких випадках поступово перетворитися на своєрідних модифікованих (виборних) монархів - глав держав. У них, як вже нині застерігають деякі дослідники, будуть досить великі права, але - жодної відповідальності. У зв'язку з цим російський вчений Д. Златопольський, зокрема, зазначає, що президенти республік в державах Східної Європи можуть бути притягнені до

відповідальності лише у випадку порушення конституції чи закону. Відтак в конституційному регулюванні є суттєві лакуни, оскільки немає розв'язання головного питання: про відповідальність президента за всю поточну, повсякденну державну роботу, коли він не порушує конституції чи законів, але все ж його рішення, дії та вчинки фактично завдають шкоди інтересам держави й народу, благополуччю останнього і в силу цього перебувають в суттєвому протиріччі з усією законодавчою та іншою діяльністю парламенту [Цит.: 97, с. 152].

Показово, що президента, який так чи інакше своїми діями завдав шкоди державі, можна позбавити влади в результаті імпічменту. Однак, як зауважують юристи, те, що є юридично можливим, практично - нереальне.

До цього варто додати, що президенти на пострадянських просторах відзначаються не тільки прагненням бути президентами-довгожителами (як, наприклад, президент Білорусі), але й бажанням (коли обставини складуться не на їхню користь і президентську посаду все ж доведеться залишити) не опинитися в аутсайдерах. Відтак вони стають творцями своєрідних «запобіжників» у вигляді, наприклад, забезпечення собі довічного місця у верхній палаті парламенту.

Показово, що цим «винаходом» у світі користуються вже давно. Прикладом є Чилі, де після президентських виборів 1989 року (метою яких був перехід від військової диктатури до демократії) і приходу до влади спочатку П. Ейлвіна, а потім Е. Фрея, довічним сенатором став А. Піночет. Навіщо колишньому диктаторові знадобилося це звання? Західні експерти вважають, що тільки заради одного - уникнути відповідальності за скоєні в часи диктаторства репресії. Зарезервували собі «спокій» до кінця життя за допомогою заздалегідь проведеного на законодавчому рівні «бронювання» місця у верхній палаті парламенту президенти й таких латиноамериканських країн, як Уругвай та Венесуела. У «старих» же демократіях тільки в Італії (яка є по суті парламентською республікою, а відтак президент має значно менше прав, ніж при президентській формі правління), президент,

отримавши префікс екс- в означенні свого статусу, стає членом верхньої палати парламенту.

На пострадянських просторах аналогічним чином подбав про своє безхмарне майбутнє президент Казахстану. Однак в сенатори він не поспішає. Перебуваючи на посаді з лютого 1990 року, він переобирався у 1991, 1995 і 1999 роках. Останнього разу - на семирічний термін. Крім того, 27 червня 2000 року парламент Казахстану ухвалив закон «Про першого Президента Республіки Казахстан», яким надав Н. Назарбаєву цілий ряд довічних прерогатив: звертатися до народу республіки, державних органів, посадових осіб з пропозиціями щодо актуальних питань розвитку суспільства (при цьому останні не можуть відмовитися від розгляду президентських ініціатив). Н. Назарбаєв також отримав право виступати перед парламентом та на засіданнях уряду при обговоренні пріоритетних питань, голосувати в Асамблеї народів Казахстану, входити до складу Ради безпеки, вносити пропозиції чинному президентові (щодо кадрових питань, запровадження надзвичайного стану в країні, використання війська республіки тощо).

В ситуації, коли президент стає «четвертою владою» - ніби поруч із законодавчою, виконавчою, судовою, а в дійсності перетворюється на владу над, то характеризувати таку форму правління за допомогою понять парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська республіка, можливо, й буде доцільно. Адже тоді фактично йтиметься тільки про дві реальні гілки влади - президентську й парламентську, а дві інші (виконавча та судова) будуть позбавлені навіть мінімальної автономії й виконуватимуть суто технічні – допоміжні функції.

Вимога інституціоналізації молодих демократій або, як їх ще називають, делегативних демократій, тобто таких, в яких владу мають демократично обрані уряди, не безпідставна. Делегативні демократії (не інституційовані) не можуть, як відзначають експерти, гарантувати, що суспільство не регресує до авторитарного правління. Вони часто втрачають стійкість. Інституціоналізація ж сприяє стійкості й убезпечує суспільство від

несподіванок. Відтак, щоб стати державою, в якій демократичні перетворення є незворотними, слід прагнути перейти від делегативної демократії до представницької, чіткого поділу влади і закріплення функцій її гілок.

Модель стримувань і противаг у змішаних республіканських формах характеризується значними відмінностями, однак дає змогу визначити наступні основні риси:

Президент, що обирається безпосередньо виборчим корпусом, володіє визначеним колом власних повноважень і виступає структурним елементом виконавчої гілки влади. Процес формування уряду передбачає взаємну участь у ньому парламенту та глави держави. При цьому ряд основних законів змішаних республік вимагає від президента формувати кабінет з урахуванням позиції парламенту.

Взаємовідносини між главою держави й урядом у змішаних республіканських формах позначені дуалізмом виконавчої влади. Згаданий дуалізм відображає наявність двох керівних центрів у сфері виконавчої влади – власне кабінету і глави держави, функціонально поєднаних між собою. Відношення цих суб'єктів до виконавчої влади не однакове, якщо уряд входить до неї як окрема структурна ланка в системі органів виконавчої влади, то президент лише функціонально – через певний обсяг повноважень у сфері виконавчої влади.

У змішаних формах спостерігається, як правило, так званий горизонтальний розподіл повноважень і компетенції у сфері виконавчої влади, тобто рішення найбільш загального політичного характеру приймаються президентом, а все поточне управління країною здійснюється урядом. Крім реальної участі у процесі формування уряду президент володіє й іншими вагомими важелями впливу на урядову діяльність. Так, в Конституції Французької Республіки визначено, що Президент Республіки головує в Раді Міністрів [Див. 86, с 95].

Приведена конституційна норма фактично інституціоналізує дуалізм виконавчої влади й зумовлює той факт, що уряд у Франції може виступати як у формі Ради міністрів, яка об'єднує всіх її членів під керівництвом Президента Республіки, так і як сукупність міністрів під керівництвом Прем'єра (у такому випадку він отримує назву Кабінет Міністрів).

У змішаних формах типовою є вимога підписання нормативно-правових актів уряду президентом, без дотримання цієї умови акти уряду не набувають чинності. Президент володіє правом припиняти діяльність уряду в цілому або окремих міністрів, яке він іноді реалізує за власною ініціативою, а іноді на основі рішень парламенту.

Водночас уряд у змішаних формах правління є достатньо самостійним органом виконавчої влади, очолюється впливовим у політичному плані прем'єр-міністром і має ефективні важелі впливу на главу держави, які за певної розстановки сил перетворюють кабінет на одну з найважливіших ланок у системі поділу влади.

Важливим моментом, що характеризує взаємовідносини між главою держави і прем'єром у змішаних республіках, є та обставина, що повноваження на призначення міністрів президент може реалізувати лише на основі подання прем'єр-міністра, а не на основі власного рішення. Президент не може реалізувати ряд своїх повноважень без офіційної пропозиції уряду, попередніх консультацій із прем'єр-міністром або принаймні заслуховування думки уряду. Інший важливий чинник, що обмежує главу держави у взаємовідносинах з урядом у змішаних формах правління – інститут контрасигнатури, який є обов'язковою умовою набуття чинності актів президента.

Взаємовідносини парламенту й уряду у змішаних республіканських формах мають елементи схожості з парламентарними республіками. Так, у розпорядженні парламенту такі важелі системи стримувань і противаг, як участь у процесі формування уряду, інститут інтерпеляції, можливість висловити недовіру уряду, наслідком чого є його відставка шляхом резолюції

осуду чи вотуму недовіри. Водночас і уряд впливає на парламент за допомогою приналежного йому права законодавчої ініціативи, якому надається пріоритет, міністри мають право вимагати, щоб їх заслухали під час засідання сесії парламенту, уряд бере активну участь у законодавчому процесі на всіх його етапах і здійснює вагомий вплив на порядок проходження законопроектів та голосування за ними.

У цілому правовий статус уряду в системі стримувань і противаг у змішаних республіках поєднує у собі елементи парламентарної та президентської форм правління, що знаходить вираження у своєрідній подвійній підконтрольності й відповідальності уряду перед представницьким органом і перед главою держави. Так, наприклад, повноваження кабінету можуть бути припинені внаслідок прийняття рішення як президентом так і парламентом.

Конституції більшості держав із змішаною формою правління припускають можливість своєрідного дрейфу форми правління у межах змін співвідношення владних повноважень між президентом і прем'єр-міністром. Так, у змішаній Французькій Республіці, в залежності від того, співпадає чи ні партійна приналежність парламентської більшості і президента, форма правління може змінюватись від напівпарламентарної до напівпрезидентської.

Зазначена властивість конституцій змішаних республік зумовлена невизначеністю й надмірною узагальненістю окремих конституційних положень щодо виконавчої влади. Як наслідок, важливою правовою характеристикою республік із змішаними формами правління є існування біцефальної виконавчої влади, носіями якої виступають одночасно президент і уряд. Як результат, статус президента і прем'єр-міністра можуть змінюватись залежно від суспільно-політичних обставин, що складатимуться у певний момент, і навіть від авторитету політиків, які займатимуть відповідні пости й посади.

До згаданих конституцій слід віднести Конституцію України в редакції від 28 червня 1996 р. Таку якість первинної редакції Основного Закону України не слід сприймати однозначно, оскільки принцип одноосібного керівництва, який за відповідних обставин міг здійснюватися президентом України у виконавчій сфері, міг відігравати важливу стабілізуючу роль в умовах перехідного суспільства.

Підводячи підсумок дослідження особливостей впровадження системи стримувань та противаг в змішаних республіках, зазначимо:

По-перше, змішані республіки зазнали поширення в більшості країн Європейського Союзу, але в кожній з країн набули своїх унікальних ознак, що сформувалися в наслідок дії історично-культурних та політико-правових чинників.

По-друге, традиційно змішані форми правління поділяють на парламентсько-президентські та президентсько-парламентські в залежності від того, хто призначає та звільняє уряд, але політологи вважають такий поділ суто за юридичними ознаками і пропонують уникати штучного поділу і вживати щодо всіх таких форм правління термін «змішані республіки».

По-третє, системі стримувань і противаг за змішаної форми правління притаманні такі специфічні риси: обрання як президента країни, так парламенту прямими загальними виборами; право президента розпустити парламент (або одну з палат); широке коло спільних повноважень президента та парламенту країни, передусім установчих (формування уряду, судової гілки влади тощо); право промульгації законів та право відкладального вето президента країни; контрасигнування актів президента країни главою уряду або профільним міністром; підписання актів уряду президентом країни (Франція, Португалія, Фінляндія).

По-четверте, як і усі інші демократичні форми правління, змішана модель справно спрацьовує тільки за умов, коли громадянське суспільство як суб'єкт політичної влади достатньо визначене, достатньо розвинуте, належно структуроване. Попри це, всяка політична система формується і так чи

інакше спрацьовує на тлі специфічних тривалих (незапозичених, імітованих) традиціях тієї чи іншої країни.

По-п'яте, всі країни, які мають змішану форму правління далекі від досконалості та визнають обрану форму правління як перехідну. При цьому спостерігається наступна тенденція. Країни західного зразка змішаного правління тяжіють до парламентської форми правління, тобто до колегіально-представницької республіки, тоді як молоді демократії пострадянського простору тяжіють до посилення ролі інституту президентства та зміцнення вертикалі виконавчої влади, що свідчить про схильність до монархічних форм правління.

2.3. Особливості впровадження система стримувань та противаг в сучасній Україні

Історію незалежної України можна вже рахувати десятиріччями, кожне з яких привнесло вагомий внесок в загальний кошик українського державотворення. Проте, і кожному з них притаманні певні особливості, які логічно впливали з перебігу суспільно-політичних подій, а отже, вимагали корекції моделі політичної організації влади та відповідних змін щодо застосування системи стримувань та противаг в процесі організації та здійснення політичної влади в державі.

В науковій літературі можна зустріти чимало варіантів періодизації розвитку політичної системи України. О. О. Даниляк вважає, що таких етапів чотири: 1) 1990-1991 рр. - юридичне закріплення державності України та формування нових органів; 2) 1991-1994 рр. - криза влади; 3) 1994-1996 рр. - затвердження Конституції України та утвердження нової системи розподілу владних повноважень; 4) 2004-... рр. – перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління [Див.: 45]. Сьогодні ми можемо констатувати початок нового – п'ятого

періоду розвитку політичної системи України, пов'язану з поверненням до президентсько-парламентської форми правління.

16 липня 1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України, в якій було закріплено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (розділ III Декларації) і унеможливлено процес узурпації влади однією з гілок влади [Див.: 48]. Прийняття у 1991 році Акту про незалежність України дало змогу розпочати конституційний процес, який призваний виписати модель влади для України, а отже, й модель системи стримувань та противаг.

Протягом 1991-1996 рр. тривав конституційний процес, який гальмували такі негативні чинники, як постійне погіршення соціально - економічної ситуації та політична боротьба між президентом і Верховною Радою за перерозподіл повноважень і за утвердження верховенства в системі органів державної влади. Своєрідним компромісом між ними став Конституційний договір «Про основні засади організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» 1995 року. Впродовж більш ніж року цей документ стримував протиборство між главою держави та парламентом, проте усунути всі суперечності чи, принаймні, розв'язати їх правовий спосіб могла лише нова Конституція, яка б чітко встановили б компетенції та повноваження всіх гілок влади. 28 червня 1996 року Конституцію України було прийнято.

Згідно Конституції 1996 року в Україні визнається принцип поділу влади, який повинен не давати жодному з державних органів можливості узурпувати повноваження інших органів на підставі продуманої системи стримувань та противаг [Див.: 212, с.11].

Конституція хоча і закріпила президентсько-парламентську форму правління, але насправді Україна стала президентською республікою з притаманним їй набором механізмів стримувань та противаг тільки в некласичному (нетиповому) виді. Фактично президент залишався главою не

лише держави, а й виконавчої влади, йому було надано право достроково припиняти повноваження парламенту, в останнього були відсутні повноваження впливати на процес формування уряду за винятком надання згоди на призначення прем'єр-міністра та порушувати питання про недовіру Кабінету Міністрів [Див.: 91].

«Суспільство, таким чином, отримало змішану форму правління в не найкращому її виді, а тому Конституція не стала для України оптимальним варіантом і продовжувала конфлікти щодо здійснення повноважень Президентом і парламентом, розв'язанням якого постійно займався і продовжує займатися Конституційний Суд України» [57, с.53]

Баланс владних повноважень, встановлених Конституцією був виписаний законодавцем недостатньо чітко, що в подальшому, як показала практика, стало причиною домінування президентської сторони і приводом для численних конфліктів президента і парламенту. Суть порушення балансу владних повноважень полягала у тому, що Президент отримав право на свій розсуд відправляти у відставку уряд або Прем'єр-міністра, тоді як на призначення уряду або Прем'єра необхідна була згода парламенту.

Це одноосібне право відправляти уряд у відставку фактично робило президента керівником виконавчої влади, тоді як юридично президент був главою держави і Кабінет Міністрів визначався як вищий орган у системі виконавчої влади. Хоча з боку Кабінету Міністрів передбачений був механізм контрасигнування (скріплення підписами главою уряду і/або окремого члена уряду акта глави держави), але як слушно зазначають фахівці з конституційного права, в Україні за Конституцією цей інститут мав такий характер, який юристи називають «мертвою буквою». Акт глави держави без підпису глави уряду та відповідального за його виконання члена уряду вважається недійсним.

Порушення балансу владних повноважень стало причиною численних відставок Кабінету Міністрів і напружених конфліктних стосунків з парламентом.

Виходячи з провідної ролі президента у виконавчій владі та враховуючи особливості тогочасного парламенту, де парламент був структурно аморфний та не мав могутніх фракцій, то й не було можливості впливу на парламент з боку глави держави. До того ж президент був уповноважений скасовувати акти Кабінету Міністрів України, звільняти з посади. Новобраний Кабінет Міністрів складав повноваження перед новобраним президентом, а не перед новообраною Верховною Радою, як у більшості західних країн з відповідною формою правління.

Як, бачимо, Конституція України заклала правовий механізм стримувань та противаг, призначений забезпечувати баланс та функціональну згоду між гілками влади, що безперечно є кроком уперед до утвердження демократії. Проте, як виявилось на практиці, вони погано спрацьовували, що призводило до численних конфліктів між президентом та парламентом, відставок Кабінету Міністрів. На думку провідних фахівців у сфері державного управління проблема полягає в тому, що на гостроту протиріч і самої політичної системи України, і системи стримувань і противаг накладалися такі фактори: по-перше, це нерозвинута партійна система; по-друге, традиційні пошуки пріоритетів у відносинах між Заходом і Сходом, наявність регіональних менталітетів, що за неоглядної політики могли призвести до розколу самої країни; по-третє, низька політична культура значної частини електорату, тяжіння його до представників харизматичного лідерства на шкоду легальному; по-четверте, тиск тягаря минулого - намагання розв'язувати політичні проблеми засобами «соціалістичної демократії» [Див: 173, с.13-14].

Отже, політична ситуація в державі потребувала вирішення і на перший план постало питання удосконалення Конституції. До проекту змін до Конституції політичне середовище повернулося під час кульмінації президентських виборів 2004 р. 8 грудня 2004 р. у Верховній Раді відбулося так зване «пакетне голосування», яке затверджувало проект конституційних змін, яким встановлювалася парламентсько-президентська модель устрою.

Згідно Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року чинність якого набулася з 1 січня 2006 було перерозподілено повноваження вищих органів держави в бік розширення повноважень Парламенту. В цілому зміни стосувалися наступних важелів впливу:

По-перше, відбувся якісно новий перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади в бік розширення повноважень парламенту та посилення його ролі в державному механізмі, що призвело до формування відповідної змін моделі системи стримувань та противаг;

По-друге, нова система стримувань та противаг відповідає змішаній моделі поділу влади і є доволі складною, оскільки вміщує переважну більшість існуючих за всіх форм державного правління важелів впливу, що ускладнює їх взаємодію;

По-третє, спостерігається формування нових інститутів політичного процесу, які активно користуються механізмами стримувань та противаг, таких як коаліція;

По-четверте, простежується використання важелів впливу не тільки у взаємовідносинах між вищими органами державної влади, а і в середині самих гілок влади для унеможливлення обмеження функцій та повноважень окремого елемента системи. Зокрема, в межах законодавчої влади народний обранець має механізми впливу стосовно парламенту, які реалізуються шляхом особистого голосування депутату, права ухвального та дорадчого голосу, можливості виступати суб'єктом законодавчої ініціативи, яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України законопроекту тощо.

По-п'яте, спостерігається вихід інструментів системи стримувань та противаг за межі доктрини поділу влади та розповсюдження на політичний процес. Так, парламент має можливість висловити недовіру Генеральному Прокурору України, який не належить до жодної гілки влади, що має

наслідком його відставки. Президент може використати право звернення до народу, ініціюючи референдум щодо змін до Основного Закону держави.

По-шосте, характерною особливістю практичного застосування інструментів стримувань та противаг в українському державотворенні є намагання використати їх з метою більше політичного шантажу, ніж конструктивної взаємодії;

По-сьоме, незважаючи на мету конституційних перетворень - досягти взаємопорозуміння, злагодженості та виваженості в роботі вищих державних органів шляхом більш чіткого розмежування функцій та запровадження більш дієвих механізмів контролю та балансу між ними, як доводить практика, за нових умов не вийшло [Див.: 90].

У вересні 2010 р. Рішенням Конституційного Суду Конституція України в редакції 1996 р. була поновлена [Див.: 174]. Неймовірно дессонансним виявилось це рішення, особливо незадоволеними залишилися опозиціонери діючій владі, що цілком зрозуміло, оскільки відтепер значно звужуються і обмежуються їх політичні можливості та права. Зокрема, сильно хвилює їх втрата так званого «Дня опозиції» - тобто права опозиції на включення до порядку денного парламенту питань про дотримання регламенту, а також на включення проектів законів, інших актів Верховної Ради без голосування до тижневого порядку денного пленарних засідань.

В більшому програвші залишилася парламентська більшість, яка донедавна звалася коаліцією парламентських фракцій. Вона окрім офіційного статусу втратила провідні позиції в державному механізмі, що викликано поверненням до президентсько-парламентської республіки. Зараз правильніше використовувати загальне поняття – парламент для визначення його компетенції, засобів впливу на процес здійснення державної влади.

Проте, незважаючи на зміни, переважна більшість інструментів системи стримувань та противаг динамічно влилася в існуючий державний лад. Так, депутатські механізми стримувань та противаг в середині законодавчої влади залишилися незмінними. Згідно чинного законодавства

України до депутатських важелів в структурі системи стримувань та противаг віднесено: 1) право ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; 2) право брати участь у роботі органу Верховної Ради України з правом дорадчого голосу; 3) право поправки, пропозиції та зауваження при опрацюванні і прийнятті нормативно-правових актів Верховної Ради України щодо яких відбувається розгляд чи приймається рішення про їх врахування чи відхилення; 4) право порушувати питання про заміну головуєчого на пленарному засіданні Верховної Ради України; 5) право законодавчої ініціативи, яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України законопроекту, проекту постанови чи іншої законодавчої; 6) право на депутатський запит до органів ВРУ дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції; 7) право на членство, внесення пропозицій, обрання до керівних органів в депутатській фракції; 8) право на членство в одному комітеті, одній тимчасовій слідчій та одній спеціальній комісії за погодженням з відповідною депутатською фракцією [Див.: 166; 167]. Ці інструменти дозволяють депутатові проявити самостійність у прийнятті рішень, що спрямовано на забезпечення народного представництва при виявленні державної волі.

Безумовно важливим і необхідним механізмом стримувань та противаг виступає інститут парламентського контролю, який охоплює всі види і форми відповідного контролю. Парламентський контроль передбачає: 1) право заслуховувати звіти та інформацію підконтрольних державних органів та посадових осіб, давати оцінку їхньої діяльності; 2) право схвалювати рекомендації щодо покращення роботи відповідних державних органів і посадових осіб; 3) право висловлювати згоду/незгоду щодо механізмів вирішення певних питань, віднесених до компетенції іншого державного органу; 4) право ратифікувати та денонсувати міжнародні договори; 5) право скасовувати акти підконтрольних парламенту державних органів та посадових осіб [Див.: 91; 166].

Як доречно висловив думку О. І. Сушинський: «...саме форми контролю є засобами реалізації контрольної функції» [197, с. 31]. Вираженням контрольних повноважень парламенту є механізми їх реалізації, впливу на суб'єкта контролю, що за своїм змістом і практичним застосуванням і є інструментами системи стримувань та противаг: «година запитань до уряду», інтерпеляція, комітетські слухання, розслідування, діяльність омбудсмена та Рахункової палати, вотум недовіри уряду, імпічмент тощо.

Значення такої форми контролю, як письмові та усні запитання до уряду та окремих його членів, не слід переоцінювати. У більшості випадків все зводиться до критики урядової політики, її окремих напрямів, певних заходів, що несуттєво впливає на подальшу долю самого уряду. Депутатські запитання скоріше засіб отримання необхідної інформації. З практичної точки зору, вони є недостатньо ефективними, оскільки не передбачають подання звіту про діяльність уряду або конкретного міністра і, відповідно, можливості прийняття резолюції недовіри. Проте, як свідчить практика, запитання відіграють певну роль у політичному істеблїшменті. Нерідко від уміння в нестандартній ситуації коректно і вдало відповісти на запитання залежить імідж та навіть подальша кар'єра конкретного міністра. Не треба, мабуть нагадувати, скільки таких ляпсусів було в Україні, коли посадовці невдало висловлювались, що тягнуло за собою цілу низку коментарів, як в опозиційних колах, так і через ЗМІ.

Більш ефективним засобом впливу парламенту на уряд є інтерпеляція. Якщо запитання і відповіді на них мають інформативний характер, то інтерпеляція фактично спричиняє звіт одного з членів уряду. Інтерпеляція полягає в тому, щоб надати певній частині депутатського корпусу (найчастіше опозиції) можливість звернутися з колективним письмовим запитом до уряду або до його окремого члена і зобов'язати їх надати розгорнуту письмову відповідь на цей запит, який обов'язково обговорюється у парламенті. За наслідками такого обговорення може бути

поставлене питання про недовіру уряду, що зазвичай і відбувається [Див : 221, с. 23-25].

Головне значення інтерпеляції полягає в тому, що вона слугує оприлюдненню наслідків урядової діяльності, гласності в роботі органів законодавчої і виконавчої влади, підконтрольності уряду парламентові. Роль цієї процедури підвищується в умовах політичної нестабільності, коли за результатами інтерпеляцій парламент може висловлювати вотум недовіри уряду в цілому.

Важливою формою контролю за діяльністю уряду виступає контроль, який здійснюють постійні комісії, діяльність яких пов'язана з діяльністю відповідних міністерств. Здійсненню таких функцій сприяє те, що комітети звичайно спрофільовані за змістом головних галузей державного управління. Цим же галузям більш-менш точно відповідає компетенція окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. У такий спосіб забезпечується можливість оптимального контролю з боку комітетів за діяльністю профільних міністерств. Комітети мають право отримувати від органів виконавчої влади необхідну інформацію, проводити слухання і викликати на них представників уряду, доводити відповідну інформацію до відома парламенту. Що стосується повноважень слідчих комісій, то вони передбачають право допиту свідків, експертів, представників уряду, право збору та дослідження доказів. Постанови та резолюції слідчих комісій не підлягають розгляду в суді і не є обов'язковими для органів слідства та суду.

Таким чином, діяльність комітетів та слідчих комісій, виступає важливим дієвим механізмом впливу на виконавчу владу через фахову оцінку діяльності посадової особи центрального органу виконавчої влади за наслідками здійснюваного ним контролю, а Верховна Рада України в цілому – політичну оцінку цієї діяльності.

Необхідною складовою парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини виступає діяльність омбудсмана - спеціальної посадової особи, до компетенції якої входить розгляд скарг громадян на діяльність

органів влади і посадових осіб. Водночас омбудсман звичайно має право з власної ініціативи здійснювати перевірку законності актів управління, процедур їх прийняття, а також дій відповідних посадових осіб.

В Україні цей інститут передбачається в межах парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі та покладається на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Саме інститут омбудсмана відіграє провідну роль у забезпеченні прав особи серед інших державних органів та громадських організацій. Конституційно закріплена гарантія, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Див.: 91]. В цьому і проявляється демократичність даного інституту, його відкритість, доступність для громадян і вкрай важливо, що він одержав широке закріплення в системі правозахисних механізмів нашої держави. Його справедливо вважають вагомим фактором зміцнення законності і правопорядку в країні, який підкреслює пріоритетність людини перед державою. Специфіка його правового статусу полягає в тому, що він не належить до будь-якої з гілок державної влади, а є органом особливого роду, з унікальним статусом.

В суспільстві омбудсмен виступає своєрідним арбітром між людиною та владою, тому має діяти незалежно і неупереджено. Внутрішній аспект незалежності омбудсмена передбачає наявність у нього фінансової самостійності для виконання своїх повноважень, а також з огляду на персоніфікованість інституції незалежність у здійсненні кадрової та організаційної політики. У зв'язку з відсутністю у омбудсмена імперативно-владних повноважень одним з головних інструментів його впливу на прийняття необхідного рішення є гласність та поширення інформації про порушення прав і свобод людини у державі, передусім шляхом оприлюднення щорічної та спеціальних доповідей [Див.: 168].

Виникає питання щодо владного впливу на омбудсмена з боку самої законодавчої гілки влади, проте будучи призначуваною та звільняємою парламентом його ж посадовою особою. Противагою тут виступає наступництво в реалізації парламентської контрольної функції, адже конкретна особа може почати здійснювати відповідні повноваження під час одного скликання Верховної Ради України, а продовжити – при наступному скликанні. До того ж, Закон передбачає, що Уповноважений реалізує свою компетенцію навіть за умов дострокового розпуску парламенту Президентом України, а також в усіх інших випадках, коли Верховна Рада України не працює в режимі сесій [Див : 60, с.54].

Інструментом реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого до Конституційного Суду та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб. Наслідками конституційного подання є конституційне провадження по справі в Конституційному Суді, а подання Уповноваженого - вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Підставами застосування інструментів реагування виступають звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; народних депутатів України; власна ініціатива Уповноваженого [Див.: 168].

Слід зауважити, що омбудсман діє в інтересах всього населення нашої держави, виступаючи інструментом захисту його основоположних прав та свобод. З огляду на це, реалізації його мандату в умовах сучасної України, на нашу думку, сприяло би розширення прав Уповноваженого через надання йому права законодавчої ініціативи. Результати його діяльності могли би виступати безпосереднім підґрунтям для розроблення відповідних законопроектів на основі виявлених тенденцій, недоліків в законодавчому

регулюванні у даній сфері та аналізу стану дотримання і забезпечення прав людини.

Таким чином, враховуючи масштабність компетенції омбудсмена та наявність в нього інструментів впливу, як на центральні органи влади, так і на всі сфери суспільно-політичного життя, можна зробити висновок щодо універсальності механізму омбудсмена в системі стримувань та противаг та виходу його за межі принципу розподілу влади. Цей інститут походить із державної влади і виступає противагою громадянського суспільства на розширення й зміцнення сфери державного втручання та впливу.

Окремого розгляду потребують форми парламентського контролю за витрачанням державних коштів, тобто за реалізацією урядом державного бюджету, який затверджує парламент. В Україні таким органом парламентського контролю виступає Рахункова палата, яка виконує функцію інструмента системи стримувань та противаг в руках Верховної Ради щодо виконавчої влади та інших суб'єктів політичного процесу в сфері використання коштів Державного бюджету України. Якщо давати політологічну оцінку ефективності та дієвості впливу зазначеного механізму на діяльність Кабінету Міністрів, то, в першу чергу, слід зауважити, що за результатами роботи Рахункової Палати парламент може поставити питання про недовіру як уряду в цілому, так і окремим його членам зокрема.

Виходячи з цього, ефективність реалізації парламентом своїх контрольних повноважень залежить від наявності у законодавчого органу права притягати уряд та окремих його членів до політичної відповідальності. Можливість такої відповідальності припускається в країнах із змішаною і парламентарними формами правління. В президентських республіках уряд несе відповідальність перед президентом, який може відправити у відставку його членів при несхваленні його дій. Згідно із самою ідеєю політичної відповідальності уряду останній здійснює свої функції до тих пір, поки його діяльність задовольняє парламент. Насправді, характер і значення такої

відповідальності визначаються реальними партійно-політичними інтересам [Див : 221, с. 25].

В Україні, починаючи з 1991 р., послідовно змінилося кілька моделей політичної відповідальності уряду перед главою держави. У 1991–1995 рр. як Кабінет Міністрів України, так і окремі міністри відповідали лише перед Верховною Радою України. З 1995 р. почала діяти модель подвійної відповідальності уряду. Згідно з Конституційним Договором було встановлено модель подвійної відповідальності уряду, характерну для президентських республік: закріплення на рівні конституційної норми відповідальності Кабінету Міністрів України лише перед Президентом України, але з правом Верховної Ради України висловлювати недовіру уряду в цілому або окремим його членам, що тягло за собою їх відставку. Механізмом політичної відповідальності уряду перед Президентом України було рішення останнього щодо персональної відставки Прем'єр-міністра або будь-якого іншого члена уряду(відставка Є. Марчука - 1996 р.).

У 1996–2005 рр. у Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року було закріплено відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України та підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України. Президент отримав дискреційне повноваження звільняти з посади Прем'єр-міністра України, що автоматично означало відставку Кабінету Міністрів, та окремих міністрів, а Верховна Рада мала право висловлювати недовіру уряду, що тягло за собою його відставку (2002 р. – А. Кінах та 2005 р. – Ю. Тимошенко). Три рази протягом цього ж періоду відставка Кабінету Міністрів відбувалася з причини добровільної відставки Прем'єр-міністра України (у 1996 та 1997 рр. – П. Лазаренка, у 2005 р. – В. Януковича) [Див: 126].

Після набуття у 2006 р. чинності змінами до Конституції України Президент України був позбавлений права самостійно ухвалювати рішення щодо відставки Кабінету Міністрів України або окремих його членів.

Натомість залишилися лише непрямі механізми політичної відповідальності уряду перед главою держави через право ініціювання Президентом України:

- солідарної відповідальності уряду перед парламентом – право Президента України вносити проект постанови про висловлення недовіри Кабінету Міністрів України [Див.: 90];

- індивідуальної відповідальності членів уряду – право Президента України вносити до Верховної Ради України подання щодо звільнення з посад міністрів оборони та закордонних справ [Див.: 162].

З одного боку, наявність конституційної норми щодо відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України є природно обумовленою наявним розподілом повноважень між главою держави і урядом у межах парламентсько-президентської форми правління, з іншого боку, практично неможлива, оскільки цілковито залежить від позиції парламентської більшості. Подання Президента України щодо висловлення недовіри Кабінету Міністрів України можуть бути результативними лише за умови наявності пропрезидентської більшості у Верховній Раді. За наявності опозиційної Президенту парламентської більшості конституційна норма щодо відповідальності уряду перед Президентом по суті не діє.

30 вересня 2010 року Конституційний Суд України своїм рішенням проголосив спосіб оновлення Конституції України редакції 1996 року неконституційним та поклав обов'язок на органи державної влади привести у відповідність до Основного Закону держави нормативно - правові акти [Див.: 174]. Вже на початку жовтня був прийнятий закон про «Кабінет Міністрів України» відповідно до Конституції 1996 року. Запроваджені зміни в повноваженнях вищого органу в системі виконавчої влади по суті передбачають президентський спосіб його формування, окрім посади прем'єр-міністра (за згодою Верховної Ради), та повернення до моделі подвійної відповідальності уряду 1996-2005 років, про яку згадувалося раніше.

Таким чином, на сучасному етапі українського державотворення механізм колективної відповідальності уряду знаходиться в руках Президента та Верховної Ради, а індивідуальної політичної відповідальності - тільки в руках Президента, що є логічним у зв'язку з поверненням до президентсько-парламентської форми правління з притаманним їй шляхом формування уряду - хто призначає, той і звільняє. Тож, як вже зазначалося раніше, це і є головною ознакою, що відрізняє змішані республіки. Якщо президент має право звільнити міністрів на власний розсуд, то це президентська-парламентська республіка, якщо не має права, то це парламентська-президентська.

Одним із проявів системи стримувань і противаг у вітчизняній державно-правовій практиці є інститут імпічменту. Історично цей інститут виник як функціональний замітник парламентської відповідальності уряду у президентській республіці. Однак у ході розвитку сучасної державності він став атрибутом усіх республіканських форм правління [Див: 130, с.106-107].

На відміну від політичної відповідальності імпічмент передбачає відповідальність конкретних посадових осіб та, як вже зазначалося, має місце за різних форм державного правління. В змішаних республіках цей інструмент не такий сильний як в президентських, де він виступає найсильнішим важелем системи стримувань та противаг у взаємодії між законодавчою та виконавчою владою, оскільки політична відповідальність уряду там відсутня.

В наукових колах є різні думки стосовно особливостей інституту імпічменту, але, узагальнюючи, їх можна звести до чотирьох: відповідальність у вигляді дострокового припинення повноважень і, відповідно, позбавлення посадової особи імунітету від судового переслідування; особливості суб'єкта – останнім є особа, яка обіймає певну посаду і має імунітет від судового переслідування; вчинення суб'єктом певних, передбачених конституцією протиправних дій; особливості процедури усунення з посади в порядку імпічменту [Див : 92, с. 88].

У країнах зі змішаною республіканською формою правління та президентських республіках в порядку імпічменту з посади усуваються глави держав; у парламентських монархіях – глави або члени уряду. В Україні інструмент імпічменту знаходиться в руках Верховної Ради і може застосовуватися тільки відносно посади Президента і визначається, як особлива процедура притягнення до відповідальності Президента України, що поєднує юридичну кримінальну і конституційну відповідальність, які реалізуються шляхом осуду Президента, дострокового припинення його повноважень і усунення з посади.

Українська конституційна норма щодо імпічменту нетипова. Згідно неї президента відсторонюють від влади за діяння, які містять ознаки державної зради або іншого злочину. На нашу думку, імпічмент буде дієвим лише тоді, коли у вітчизняній державно-правовій практиці він набуде простої конструкції, аби стати реальним механізмом системи стримувань та противаг, а не інструментом політичного шантажу, як це доводять українські реалії.

Не було ще такої Верховної Ради, яка б не виношувала планів по усуненню голови держави від влади, за що президент не погрожував би їй розпуском. Ще у 1993 році такі процеси спостерігалися стосовно Л. Кравчука та Верховної Ради першого скликання. Наступний президент України Л. Кучма планував розпустити Верховну Раду тричі. Хоча в нього це не вийшло, проте неодмінно зробило народних обранців лояльніше та поступливіше. Після прийняття Конституції 1996 року опозиційна частина депутатського корпусу неодноразово намагалася скористатися імпічментом та усунути з посади Л. Кучму. Все це, на думку самих організаторів, було марним, оскільки виконати всі вимоги 111 ст. Конституції України виявилось неможливим. Такі політичні негаразди керманічі намагалися зупинити чи, принаймні, відкоригувати, погодившись на зміну форми державного правління і перерозподіл владних повноважень. Але, схоже, політичний шантаж імпічментом став притаманною українському політикуму традицією.

І Віктору Ющенку, і Віктору Януковичу опозиціонери загрозували усуненням з посади. Таким, чином, можна зробити висновок, що інститут імпідменту в Україні служить не стільки захисту суспільного інтересу - усунення зловживань посадовими повноваженнями і зіпсованого правління, скільки інструментом брудного політичного шантажу, що спотворює українську демократію.

Отже, взаємовідносини між законодавчою та виконавчою гілками влади проявляються в формі контролю першими над другими. Контрольні функції парламенту реалізуються як безпосередньо ним, так і через деякі внутрішні структури.

Завершуючи розгляд механізмів стримувань та противаг в руках Верховної Ради не можна обійти інструмент відкладального вето парламенту, як противаги президентському вето, яке долається двома третинами від конституційного складу законодавчого органу. З одного боку, значення цієї процедури не слід переоцінювати, оскільки політична упередженість депутатів, залежність від позиції партії щодо певного законопроекту може створити ситуацію недобору 300 голосів народних обранців. З іншого боку, у переважній більшості випадків, така практика себе виправдовує: Верховна Рада України приймає закони якісніше [Див.: 178, с. 61].

В нашій країні з розглянутим інструментом був пов'язаний і негативний досвід, коли в результаті подолання парламентом президентського вето, закон не оприлюднювався і не набирав чинності. В зв'язку з цим, для подолання дисбалансу на останній стадії законодавчого процесу в попередньому варіанті редакції Конституції, нині вже не чинному, передбачений був додатковий інструмент контролю за президентською діяльністю в згаданій сфері – якщо гарант не підписав такий закон, то він невідкладно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом [Див.: 90]. В реальному житті ця конституційна норма була застосована до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року, а оприлюднений на початку

лютого 2007 року за підписом тодішнього головуєчого Верховної Ради О. Мороза.

Щодо президента парламент, крім імпічменту, має важелі впливу через визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, яких повинен дотримуватись у своїй діяльності президент; затвердження Державного бюджету, у якому містяться й розміри видатків на утримання глави держави та його апарату.

З іншої сторони, Верховна Рада має цілий набір таких засобів впливу на Кабінет Міністрів, як розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів; призначення Прем'єр-міністра, членів уряду; форми парламентського контролю, що розглядалося раніше. Зміни у механізмі формування уряду значно підвищують роль парламенту у вирішенні кадрових питань, раніше такі повноваження мав тільки президент.

Стосовно судової гілки влади парламент має такі важелі впливу: через кадрову третину у формуванні Конституційного Суду; каденцію суддів без права призначення на повторний строк; процедуру конституційного подання та звернення, без яких не може розпочатися провадження по справі. Щодо Верховного Суду : обрання суддів Верховного Суду безстроково; суддя не може без згоди парламенту затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Також у Державному Бюджеті, який затверджує парламент містяться видатки на утримання судів.

Цікавою з точки зору розповсюдження механізмів стримувань та противаг на весь політичний процес є форма впливу парламентом та президентом на діяльність правоохоронних органів, які не відносяться до жодної з гілок влади. Так, зокрема, в системі прокуратури Верховна Рада має важелі впливу: через надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора; може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку [Див.: 91]. З іншого боку, президент має право звільнення з посади Генерального прокурора і, як свідчить практика, в роботі президентів активно застосовувався такий

інструмент, що викликало в опозиційних колах негативне сприйняття. Згадаємо ситуацію із звільненням Л. Кучмою С. Піскуна за створення політичного іміджу та надмірну політизацію роботи. Двічі Генерального прокурора було рішенням суду поновлено: спочатку тим же Л. Кучмою, а потім і В. Ющенком.

Все це вказує на використання переважно політичних засобів тиску на відповідний елемент політичного процесу, що спотворює принцип незалежності прокурорів. Але також виходить, що інструмент недовіри Генеральному Прокурору є формою політичної відповідальності, що не сумісно з його статусом, а існуючий порядок його звільнення порушує баланс механізму стримувань та противаг між гілками влади.

На нашу думку, для того, щоб подолати дисбаланс у відносинах між згаданими державними органами і забезпечити Генеральному прокуророві відносну самостійність необхідно: по-перше, збільшити строк повноважень Генерального прокурора до 7 років, що забезпечить його неупередженість і незалежність від політичних сил; по-друге, передбачити замість недовіри механізми зовнішнього контролю за його діяльністю, наприклад, доповіді перед Президентом та Верховною Радою, як в чітко встановлений строк, так і на вимогу народних депутатів чи Президента.

В системі органів державної влади України вагому роль відведено президенту, який має гарантувати єдність державної влади на принципах її поділу, злагоджене функціонування та взаємодію органів державної влади на основі наявності в нього досить широких повноважень у сфері всіх гілок влади.

В межах впливу на парламент за президентом закріплено: право законодавчої ініціативи, що дозволяє йому проводити чинне законодавство до Конституції України; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції відповідно неї та; звернення щодо конституційності законів та інших актів Верховної Ради до Конституційного Суду України; право вето

щодо прийнятих законодавчим органом законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд, тощо.

Слід зауважити, що наявність в голови держави механізму призначення всеукраїнського референдуму щодо змін до Основного Закону держави і проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, вказують на наявність права в президента звернення до народу, а в останнього - права на участь в управлінні державою через інструмент безпосередньої демократії. Все це ще раз підтверджує головну ідею дисертаційного дослідження - розповсюдження інструментів стримувань та противаг на увесь політичний процес і використання їх як дієвого засобу реалізації влади в державі.

В сфері судової влади глава держави виконує установчі функції, пов'язані з формуванням судових органів. Він призначає та звільняє третину складу Конституційного Суду України, утворює суди у визначеному законом порядку, здійснює перше призначення на посаду професійного судді [Див.: 91].

Значно розширилися повноваження Президента України в бік домінування останнього в виконавчій владі, незважаючи на непряме відношення до цієї гілки влади. Повернулися ми фактично до президентського способу формування уряду з колективною і індивідуальною політичною відповідальністю Кабінету Міністрів перед главою держави і можливістю на власний розсуд відправити Прем'єр-міністра у відставку, що тягне за собою відставку всього уряду. Також глава держави відтепер може скасовувати акти не тільки Ради Міністрів АРК, а і Кабінету Міністрів України.

У відповідь на це уряд володіє механізмом контрасигнації актів президента профільним міністром, відповідальним за його виконання. В межах компетенції уряду існують такі інструменти відносно парламенту, як виключне право розробляти і виконувати закон про Державний бюджет

України, в якому містяться й видатки на утримання законодавчого органу та право законодавчої ініціативи [Див.: 91].

Окремо зауважимо, з поверненням до президентсько-парламентської моделі розширилося коло суб'єктів законодавчої ініціативи приєднанням до нього Національного банку України, який при виконанні покладеної на нього функції - забезпечення стабільності грошової одиниці, відтепер знову має право на подання законопроекту до парламенту.

У відповідь на таку розгалужену систему стримувань та противаг в руках законодавчої та виконавчої влади судова має притаманні суто їй механізми впливу на останніх. Стосовно парламенту та президента Конституційний Суд має право визнавати акти глави держави чи закон або інший нормативно-правовий акт Верховної Ради неконституційними, що тягне за собою втрату їх чинності. Цей механізм доволі часто застосовується єдиним органом конституційної юрисдикції, проте необхідно зазначити, що провадження по справі починається тільки після відповідної процедури конституційного подання. А при вмілому використанні згаданого інструменту суб'єктами конституційного подання виходить, що можна навіть змінити форму державного правління. Важливою складовою зазначеного інструменту Конституційного Суду є втрата чинності правового акта з дня ухвалення ним рішення про неконституційність, що забезпечує законність, справедливість та злагодженість системи законодавства відповідно до Основного Закону держави. Це і є найсильніший інструмент в руках судової влади щодо двох інших гілок влади.

Таким чином, на сьогодні ми спостерігаємо перерозподіл владних повноважень між вищими органами державної влади в бік посилення позицій президента з притаманною такій моделі системою стримувань та противаг, яка на практиці вже пройшла апробацію. Звичайно, недоліки були, є і будуть, оскільки не знайдено ще ідеальної моделі здійснення державної влади, а світовою практикою лише вироблені засади та принципи її функціонування, які в конкретному історичному ґрунті мають свої специфічні особливості. І,

що характерно, ефективно спрацьовують тільки на батьківщині, мабуть, в цьому і полягає найбільша трагедія України – переписати, ще не означає впровадити і запустити механізм, треба його ще застосувати до українських традицій та реалій сьогодення.

Проаналізовані вище елементи системи стримувань та противаг стосувалися різних органів влади. Однак, сучасна демократія вимагає поширення сфери дії системи стримувань та противаг, розповсюджуючи її не тільки на взаємини між владними структурами, а в середині їх та між владою та суспільством в цілому. Останнє є викликом сучасності, оскільки незалежно від форми правління по всьому світу спостерігається процес відчуження влади від свого суспільства. Задля подолання прірви політична теорія та практика пропонує посилити діяльність громадянського суспільства та місцевого самоврядування, а отже, й пропонує наділяти їх також певними важелями впливу на владні структури.

Одним із головних напрямів подолання зазначених загроз, на думку М. О. Паламарчука та О. В. Литвиненко, є підвищення ефективності механізмів народовладдя, оптимізація практики взаємодії учасників політичного процесу при їхньому застосуванні, впровадження нових і вдосконалення існуючих засобів реалізації влади народу [Див.: 150, с 4,5]. Дослідники вважають, що в руках народу знаходяться інструменти впливу на владу, які є «тими засобами, що конвертують владний потенціал народу в конкретні зміни у політичному житті суспільства. Через їх використання здійснюється вплив загалом і на окремі структури та процеси, і на конституювання та еволюцію політичної системи у цілому» [150, с. 22].

До найпоширеніших інститутів, що забезпечують дієвість таких механізмів науковці відносять, вибори та, дещо меншою мірою, референдуми. Потрібні також механізми, які дозволяли б формалізувати вибір народу, гарантуючи обов'язковість його результатів для всіх інших суб'єктів, і звичайно ж, механізми, котрі забезпечували б втілення в життя затверджених народним волевиявленням рішень. На думку дослідників,

уникнення чи зменшення вірогідності такого стану досягається шляхом забезпечення «поліархії», коли влада одночасно чи послідовно делегується багатьом суб'єктам.

Отже, розглянувши особливості впровадження системи стримувань та противаг в умовах незалежної України, можна зробити наступні висновки:

По-перше, майже за 20 років незалежності система стримувань та противаг, запроваджена одразу з проголошенням національного суверенітету, еволюціонувала разом з розвитком політичної системи України. Корінних змін дана система зазнавала внаслідок зміни форм правління в межах однієї змішаної – з президентсько-парламентської до парламентсько-президентської та назад.

По-друге, парламентсько-президентська модель в теорії відповідала інтересам України, проте практика довела, що в умовах нестабільності політичних партій, виникнення нових політичних інститутів, економічної кризи – ця модель не витримала напруги і луснула.

По-третє, інструменти системи стримувань та противаг, як вже зазначалося, змінилися відповідно до президентсько-парламентської республіки, але в ході еволюції державного будівництва стали більш зрозумілими в силу практичної апробації та стали використовуватися більш ширшим колом суб'єктів політичного процесу.

По-четверте, розвиток системи стримувань і противаг не означає рух по замкнутому колу, відновлення її динамічної відбувається кожен раз на якісно новій основі, яка більш відповідає об'єктивним потребам суспільного прогресу, що дає змогу здійснювати масштабні перетворення політичної системи.

По-п'яте, ефективність інструментів контролю залежить і від правильного їх розуміння народом, оскільки останній завдяки так званим інструментам народовладдя може впливати та контролювати владні процеси, що є запорукою подальшої демократизації нашої країни.

По-шосте, сучасність диктує вже не тільки і не стільки конституційних перетворень задля добробуту країни, скільки вимагає визнання та забезпечення дієвості механізмів стримувань та противаг, як інструментів політичного процесу, що покликані узгоджувати та балансувати інтереси всіх учасників владних стосунків.

По-сьоме, встановлення дієздатного механізму стримувань і противаг, виступає нагальною проблемою політичного й економічного розвитку України, пов'язане з чітким розумінням політикумом функціональних особливостей згаданого механізму - запобігати домінуванню однієї гілки влади або суб'єкта політики над іншими, що забезпечує плюралізм політичної й економічної системи та виступати запобіжним заходом проти олігархізації і бюрократизації економічної та політичної сфер.

По-восьме, при розробці оптимальної моделі системи стримувань та противаг, що відповідає інтересам сучасної України, слід враховувати найкращі здобутки теорії та практики впровадження системи стримувань та противаг, придатних для змішаних республік (парламентський контроль, омбудсман, звернення, законодавча ініціатива тощо) і вже отримавши досвід впровадження та визнання учасниками політичного процесу в Україні. Крім того, необхідно передбачити й поширення системи стримувань та противаг на взаємини не тільки органів влади, а й всередині владних структур, а також на взаємини між владою та громадянами.

Висновки до другого розділу

Підводячи підсумок дослідження особливостей впровадження системи стримувань та державному рівні, зазначимо:

По-перше, теоретичними засадами впровадження системи стримувань та противаг в політичну практику сучасних демократичних країн вважається теорія демократичного політичного процесу, одним з принципів якого є розподіл влади. Теорія демократії на сучасному етапі розвитку підкреслює вагомість існування важелів впливу в кожного з структурних елементів політичної системи та наголошує на необхідності інструментів стримувань в руках суспільства на всю систему влади.

По-друге, політологи пропонують для аналізу організації влади на державному рівні користуватися поняттям «форма держави» та виділяти два її різновиди – монархична та колегіально-представницька, кожна з яких має свої підвиди та відповідні моделі системи стримувань та противаг.

По-третє, змішані республіки зазнали поширення в більшості країн Європейського Союзу та в Україні зокрема, але в кожній з країн набули своїх унікальних ознак, що сформувалися в наслідок дії історично-культурних та політико-правових чинників. При цьому спостерігається наступна тенденція. Країни західного зразка змішаного правління тяжіють до парламентської форми правління, тобто до колегіально-представницької республіки, тоді як молоді демократії пострадянського простору тяжіють до посилення ролі інституту президентства та зміцнення вертикалі виконавчої влади, що свідчить про схильність до монархичних форм правління.

По-четверте, система стримувань та противаг в змішаних республіках будується кожною країною окремо, за власним дизайном, і на практиці працюють не задля стабілізації політичного процесу, а навпаки – розладу та політичних криз, перетворюючи окремі інструменти (імпічмент, право розпуску парламенту) на інструменти політичного шантажу. Справно і нормально спрацьовує тільки за умов, коли громадянське суспільство як суб'єкт політичної влади достатньо визначене, достатньо розвинуте, належно

структуроване. Попри це, всяка політична система формується і так чи інакше спрацьовує на тлі специфічних тривалих (незапозичених, імітованих) традиціях тієї чи іншої країни.

По-п'яте, змішана форма правління в сучасній Україні також зазнавала певних змін. Недосконалість політичної структури суспільства, політична заангажованість політичних лідерів, а також політична кон'юнктура довела неспроможність та неготовність українського суспільства до колегіально-представницької форми держави, що вилилося у повернення до президентсько-парламентської форми правління та, як наслідок, перегляду системи стримувань та противаг.

По-шосте, сучасність диктує вже не тільки і не стільки конституційних перетворень задля добробуту країни, скільки вимагає визнання та забезпечення дієвості механізмів стримувань та противаг, як інструментів політичного процесу, що покликані узгоджувати та балансувати інтереси всіх учасників владних стосунків, а також правильного їх розуміння народом.

По-сьоме, встановлення дієздатного механізму стримувань і противаг, виступає нагальною проблемою політичного й економічного розвитку України, що забезпечує плюралізм політичної й економічної системи та виступати запобіжним заходом проти олігархізації і бюрократизації економічної та політичної сфер.

Розділ 3. Особливості застосування системи стримувань та противаг при вертикальному розподілі влади

При розгляді сучасних демократичних держав особлива увага дослідників владних процесів звертається на організацію влади по вертикалі.

Необхідно зазначити, що такий аналіз можливий лише за умов прийняття концепції публічної влади, що умовно складається з влади державної та влади місцевого самоврядування, які повинні функціонувати як самостійні інститути влади в умовах співпраці і заради добробуту держави та її громадян.

3.1. Досвід територіальної організації влади в сучасних державах

З точки зору політології даний аспект владних відносин є надзвичайно важливим, оскільки стосується найгостріших проблем державної політики – інститутів народовладдя, демократії, державного суверенітету зокрема. Популярні зараз концепції децентралізації, делегування повноважень, управління регіонами не здатні ґрунтовно пояснити владні стосунки в державі між центром та місцями, не дають чіткого уявлення про єдність влади за умов існування інституту місцевого самоврядування, тому політичний аналіз вертикальної організації влади в державі набуває надзвичайної актуальності.

Звичайно, що на практиці кожна з цих влад – і місцева, і державна – намагаються підкорити одна одну, тому виникає природна необхідність в існуванні деяких механізмів щодо налагодження взаємостосунків між ними, а також інструментів системи стримувань та противаг для запобігання узурпації влади одною з них. Як показує сучасна практика демократичних держав і як свідчить сучасна політична теорія, даний аспект державотворення є більш проблемним і важливим, ніж стосунки між гілками влади на

державному рівні. Це підтверджується й постійними спостереженнями моніторингових організацій Ради Європи, які звертають на даний аспект державотворення першочергову увагу при визначенні рівня демократизації в державі.

Традиційно вертикальну організацію влади в державі розглядають в межах поняття «державний устрій», тому доцільно зупинитися на аналізі даного поняття ґрунтовно. Прийнято в даному випадку говорити про федералізм, конфідералізм та унітарність. Останнім часом світова політична практика більш схиляється до федералізму, протиставляючи його, з одного боку, унітарним державам, а з іншого - конфедераціям.

Як зразок унітарних систем, зазвичай, називають такі країни, як Франція, Великобританія, Італія, Кенія та Єгипет. Коли мова заходить про приклади конфедерації, спостерігачі традиційно згадують Ахейський союз (Древня Греція), Конфедерацію Нової Англії (1643 р.), Американську Конфедерацію (1781 р.), Північно-Німецький союз (1867 р.) та Швейцарську Конфедерацію. Серед пізніших утворень, які з'явилися після Другої Світової війни, у даному контексті можна послатися на Північноатлантичний союз (НАТО), Європейське економічне співтовариство (ЕЕС), Арабську лігу та Організацію африканської єдності (ОАЄ).

До появи федерацій розмежування між унітарними й конфедеративними державами по суті справи не проводилося. Характерне для епохи Відродження та пост-Відродження розрізнення, яскраво виражене такими мислителями, як Ж. Боден, Т. Гоббс та Б. Спіноза, було просто розрізненням держав суверенних і не суверенних. При цьому, зазвичай, малося на увазі протиставлення централізованих держав монархічного типу, з одного боку, та груп територій, менш жорстко об'єднаних між собою договором чи васальною залежністю («ліги», «конфедерації») - з іншого. Згідно з класичною теорією суверенітету, критерієм «добре організованої», або справжньої, держави була наявність у ній певного агента, влада якого була б абсолютною, повною, неподільною, безмежною й остаточною.

Вперше зіткнувшись із федерацією, прихильники такої теорії суверенітету загалом схилилися до думки, що вона неминуче має загинути. Коли ж через сто років усі змирилися з довговічністю федеративних союзів, потрібно було їх науково обґрунтувати. Так з'явилася типологія «унітарний / конфедеративний / федеративний», яка збереглася і до сьогодні.

Можна сказати, що батьком у/к/ф-типології був «Федераліст» А. Гамільтона, А. де Токвіль слугував їй за няньку, А. В. Дайсі намагався настановляти її, наче мудрий опікун, а К. Віар плутано намагався заповісти її останки майбутньому. Р. Л. Вотс - лише один з багатьох сучасників, які потрапили під вплив цієї традиції.

У/к/ф-типологія здається шаблонною, навіть такою, що не викликає жодних сумнівів. Проте вона склалася лише впродовж останніх двох сторіч, при чому практично непомітно. Вона дає відповідь на широке запитання: «Хто є носієм верховної влади у системі, а хто - ні?». Вона в загальному вигляді повідомляє нам, що федерація - це не суверен, але й не протилежність йому. Водночас у/к/ф-типологія відповідає і на конкретніше запитання: «Чи є носієм верховної влади центральний уряд, чи цю роль відіграють уряди місцеві (тобто складових частин утворення)?». Відповіді, що містяться в у/к/ф-типології, зводяться приблизно до наступного. Систему, де сувереном вважається центральний уряд, називають унітарною. Систему, де суверенами визнаються місцеві уряди, називають конфедеративною. Якщо додержуватися у/к/ф-типології, зрозуміло, що федерація являє собою не більше, ніж залишкову категорію. Тому систему, де ні центральний, ні місцевий уряд не наділені верховною владою, називають федеративною.

Як ми бачили, у/к/ф-типологія вимагає постановки цілком конкретного запитання. Корисність цієї типології можна перевірити на основі запропонованих нею відповідей на дане запитання. Якщо ми ретельно вивчимо систему, яку заради зручності можемо назвати федерацією, аби дізнатися, хто є там сувереном - центральний чи місцевий уряд, - і дізнаємося, що ним не є ні той, ні інший, ми отримаємо результат, який не

буде відповіддю. Висновок «ні той, ні інший» не інформує нас щодо того, має суверенітет центр чи місцева одиниця.

Тому перш ніж перейти до аналізу неадекватності основного питання, на яке дає відповідь у/к/ф-типологія, необхідно уважніше поглянути на представлену цією схемою систему характеристик. Федерації зазвичай розглядаються як утворення, що займають певне проміжне становище і балансують між тиранією і нестримною свободою, абсолютизмом і анархією, між граничною централізацією і цілковитою децентралізацією. Вийшло так, що внаслідок свого вираженого, а також прихованого наголошування на проміжку й рівновазі такий «ні...ні» - підхід до федерації, як правило, почав набувати кількісного ухилу.

Головна теоретична проблема, яка стосується федерації, виросла з прагнення визначити, чи є вона «суверенною», чи ні. Теорія суверенітету, перш за все, передбачала (як у понятті вищої, чи граничної, влади) правовий критерій. Але позаяк вважалося, що суверенітет включає в себе цілковиту централізацію (відповідно до категорій «безмежність» і «неподільність»), а федерація не відповідала даному показникові, доволі просто було здійснено перехід до ототожнення федерації з певним рівнем централізації - чи фактично децентралізації. Інакше кажучи, у/к/ф-типологія спричинила значний імпліцитний зсув від ширшого правового до вузького кількісного критерію. Ось так сталося, що федерацію («ні...ні») позбавили особливої правової характеристики, і водночас вона виступає в якості якоїсь невизначеної, та все ж вимірної кількості влади (ступеня децентралізації).

Одна з найгрубіших помилок, яких припускаються при обговоренні проблеми федерації, полягає у припущенні, що в більшості чи в усіх без винятку випадках рівень централізації є простим, зручним і корисним критерієм класифікації та оцінки діяльності урядів. Звичайно, за певних обставин нам доведеться говорити про більшу чи меншу централізацію / децентралізацію. Але централізація має безліч варіацій і впливає на силу-силенну функцій, які часто суперечать одна одній. А визначення «федерації»,

засноване на ступені децентралізації, котре сьогодні приймається найширше, є логічно непослідовним. По-перше, воно не встановлює, який саме ступінь децентралізації здатен слугувати характерною ознакою даного устрою. По-друге, в ньому не оговорено, які релевантні сфери мають бути піддані децентралізації. В результаті виходить, що при використанні даного критерію будь-яка система може виявитися федеративною, бо кожній системі притаманна певна частка децентралізації в усіх сферах.

Слід, однак, зазначити, що подібно до того, як існує безліч часто непорівнянних типів централізації / децентралізації, існують й інші критерії класифікації урядів, які не мають жодного відношення до ступеня централізації, і такі критерії також є численними й різнохарактерними. До найрозповсюдженіших підстав класифікації урядів належать: представництво, сприйнятливість до суспільних настроїв, якість або величина керівного елементу, ефективність, повага до правил гри, тип економіки, розміри території, соціальні характеристики населення і т.д. Поєднання загального неприйняття абсолютизму зі спрощеним уявленням, начебто абсолютизм можна звести до певного рівня централізації, призвело до того, що федерація, яка сприймається як ступінь децентралізації, стала асоціюватися з іншими критеріями - скажімо, зі «сприйнятливістю до волі народу», - котрі жодним чином не корелюють з першим. (Так, наприклад, часто стверджують, що надмірна централізація підриває здатність уряду ефективно реагувати на вираження народної волі).

В останні роки в літературі, присвяченій проблемам федерації, з'явилося виразне відторгнення тези, згідно з якою федеративна форма державного устрою емпірично досить чітко співвідноситься майже з усіма іншими критеріями поведінки уряду. С. Р. Дейвіс звертає особливу увагу на те, що в нас немає жодних підстав вважати, ніби то федеративні держави (на відміну від не федеративних) є сильними чи, навпаки, слабкими, добре чи погано пристосованими, гнучкими чи жорсткими, консервативними чи прогресивними, орієнтованими на букву закону чи політичними (при

розв'язанні конфлікту), ефективними чи неефективними, такими, що сприяють чи перешкоджають свободі, централістськими чи децентралістськими в плані управління тощо [Див.: 231, с. 156].

Вади у/к/ф-типології сягають корінням у класичну теорію суверенітету. Лише посилення на уявну «унітарну» державу дійсно має на увазі адаптацію до даної теорії. Проте в наслідок такої адаптації вся концепція стає зайвою. Спрощуючи, можна сказати, що спочатку були тільки суверенні держави й ліги. Згодом з'явилися федерації. Враховуючи те, що їх було, безумовно, складно підігнати під категорію цілком суверенних держав, такі утворення віднесли до третьої категорії. Недоліки останньої ми вже відзначали - на шляху зведення її до положення «ні...ні» - категорії вона набула невизначеного і, крім того, кількісного характеру. Настільки ж серйозна проблема виникла і стосовно нової (чи перейменованої) «унітарної» категорії. Очевидно, що будь-який уряд, як організаційна одиниця (unity), є «унітарним» (unitary). Тому названа категорія виявляється по суті справи всеосяжною; будучи менш визначеною, аніж категорія «суверенності», вона має лише одну перевагу (причому сумнівну) - виключає зі сфери свого охоплення новостворені федерації.

Беззмістовність унітарної категорії непокоїть навіть декого з найпалкіших прихильників у/к/ф-типології. Прикладом може бути наступне зауваження Віара: «Клас унітарних конституцій є таким широким і різноманітним, ступінь і методи практично здійснюваної в їхніх рамках децентралізації настільки різняться між собою, що нам доведеться дізнатися набагато більше про конституцію, котра описується як «унітарна», перш ніж ми відчуємо, що досить добре уявляємо собі, як вона виглядає». Реальність є такою: коли хтось каже, ніби конституція є унітарною, він навряд чи має на увазі щось більше, ніж те, що вона не називає себе федеративною. В результаті Віар був змушений констатувати, що користь такого розрізнення обмежена [Див.: 238, с. 208].

Під унітарною державою просто розуміється суверенна держава, де влада лишається неподіленою, де досягнуто найвищого ступеня централізації. Але ми не можемо знати, яким саме цей найвищий ступінь має бути. Більше того, немає такої суверенної держави, чия влада не була б якимось чином - де-факто чи де-юре - поділеною.

Г. Кельзен, як і Віар, приймаючи у/к/ф-типологію, намагався раціоналізувати її за рахунок посилення на ступінь централізації. Він розглядав федерації - всі без винятку - як утворення, кількісно децентралізованіші, ніж унітарні держави. Квантитативна різниця, яка начебто й передбачалась, була виражена ним вельми туманно, в тому плані, що територіальні складові федерації мають ширше коло законодавчих ініціатив, ніж провінції імперії. Однак дослідник дійшов висновку, що існує величезна подібність «між структурами федеративної держави, з одного боку, й унітарної держави, поділеної на автономні провінції, - з іншого» [238, с. 104].

Тут виникає формальна складність, пов'язана з інтерпретацією наявних фактів. Якщо ви збираєтесь продемонструвати, що федерації схожі на імперії, але відрізняються від них ступенем децентралізації, необхідно насамперед зробити окреме застереження, про які типи чи сфери децентралізації йдеться, а також сказати, чи є той тип децентралізації, котрий розглядається, формальним чи реально існуючим. Але якщо ви не хочете педантично розбирати фактичний стан справ і від фактів іти до ширших узагальнень, мабуть, коректніше буде стверджувати, що федеративні Сполучені Штати, наприклад, у 1970 р. були набагато централізованішими - культурно, політично й економічно, - ніж унітарна Британська імперія зокрема у 1920 р. Коротше кажучи, система, яку зазвичай називають унітарною (на кшталт Британської імперії), може у багатьох відношеннях бути менш централізованою, ніж та, яку традиційно величають федеративною (як США в певні періоди їхньої історії).

Релевантний вибір полягає не у відмові від федеративної категорії (на що натякають такі дослідники, як Дейвіс), а в тому, щоб натомість позбутися категорії «унітарний». Поняття «унітарна держава» є тривіальним - у тому сенсі, що будь-яку державу в якомусь аспекті слід вважати унітарною. Більше того, дане поняття стає абсурдним, позаяк воно гіпотетично виключає федерації. Ми просто не в стані сказати, що ж таке являє собою унітарна держава, не впадаючи при цьому в банальність або непослідовність. Однак, якщо ми забудемо про критерії централізації / децентралізації, то зможемо дати досить зручне й точне визначення держави федеративної.

Аби це визначення було змістовним, нам доведеться знову і цього разу ґрунтовніше звернутися до проблеми суверенітету. Та вже зараз важливо зазначити, що типологія «суверенний / несуверенний» є принаймні симетричною. Незважаючи на всі свої претензії, у/к/ф-типологія такою не є. Перш за все необхідно показати, який зміст ми вкладаємо в поняття «суверенний». Суверенну державу можна охарактеризувати як територіально окреслену одиницю, яка має встановлені й послідовні процедури для вирішення конфліктів та прийняття рішень у її межах, яка не підпорядкована за законом чи фактично іншому, зовнішньому щодо неї утворенню і яка має у розпорядженні певних агентів (наприклад, правителів, державних службовців і т.д.), уповноважених діяти від її імені. Таке чи подібне визначення виключає будь-які згадки про абсолютну, повну, необмежену чи неподільну владу як про ознаки суверенітету, проте воно не знімає вказівок на нормативну зв'язаність, остаточність рішення чи політичну ієрархію. За наявності такого визначення зникає потреба у концепції «унітарної» держави. Федерація - це просто один із багатьох, навіть незліченних типів суверенної держави, приклади яких можна навести, а не чітко виражена паралельна категорія. Договірні організації (ліги і т.п.) можуть, навпаки, трактуватися як підклас несуверенних держав. Поняття «унітарної» держави не дає в цьому плані нічого, що б стосувалося справи, нічого корисного чи логічно послідовного.

Федерація - це держава, яка конституційно є поділеною на один центральний і два чи більше територіальні (регіональні) уряди. Сфера відповідальності центру охоплює всю націю в цілому, тоді як повноваження територій (регіонів) мають переважно місцевий характер. Центральний уряд не є сувереном того зразка, який не припускає залучення в процес прийняття владних рішень регіональних одиниць. Це зумовлено тим, що регіональні одиниці конституційно інкорпоровані у центр для виконання певних цілей - наприклад, для вирішення питань, пов'язаних із принципами формування федерального законодавчого органу й призначення центральної виконавчої влади, або ж із процедурою прийняття поправок до конституції. Відповідно, у федерації суверенний елемент складається, як мінімум, із трьох компонентів: центру і двох чи більше територіальних одиниць (регіонів, кантонів, провінцій чи штатів). На регіональному рівні політична участь людей, що мешкають у цих територіальних одиницях, може бути як обмеженою і непоказною, так і репрезентативною і широкою. Хоча цілком імовірно, що якісь регіональні одиниці або, навіть, усі вони будуть на місцевому рівні управлятися деспотично, уряд загальнонаціонального рівня, якщо врахувати його щонайменше троїсту структуру, неминуче передбачає консультації - між тими агентами, які утворюють його суверенний елемент. Така заява зовсім не виключає можливості того, що центральний уряд федерації буде авторитарним чином владарювати над її зовнішніми частинами, такими, як, наприклад, колонії, а також здійснювати (або ж дозволяти) таке владарювання над внутрішніми колоніями, як би ми їх не назвали - меншинами, національностями чи ще якимось.

Федерація може бути автократією до тієї міри, до якої для неї є характерним контроль над групами, які вона позбавляє права на участь. Але нам слід розглядати її тут як приклад корпоративного самоуправління, інакше кажучи, як певну форму демократичної чи конституційної влади. Коли ми говоримо про демократичне правління, то лише фіксуємо його відмінність від правління автократичного. До того ж існує безліч різновидів

демократичного правління. Федерація - не більше, ніж один із них. Федерація передбачає певну частку поділу праці між центром і периферією. Але ж те саме стосується й інших форм державного устрою. Можна було б сказати, що ступінь такого поділу праці у федераціях більший, ніж у деяких демократіях. Та виділення якогось одного ступеня при виключенні решти завжди виявляється необґрунтованим. Тому ми повинні орієнтуватися на пошук відмінностей того ж плану, що й між федераціями та іншими демократіями. Домагаючись остаточності рішень, федерація бере до уваги не лише індивідуальних громадян, але й деякі з територіальних областей, що її утворюють, наділяючи їх особливим представництвом у процедурі прийняття таких рішень.

Цього досягають або шляхом заснування окремої регіональної палати у двопалатному законодавчому органі, або через закріплення за кожним регіоном однакової кількості додаткових місць в однопалатному законодавчому органі, або встановленням правила, згідно з яким для внесення поправок до конституції вимагається чітко виражена згода всіх або більшості регіонів; аналогічний результат можна, ймовірно, отримати і за допомогою якихось інших механізмів.

Необхідність наділення регіонів, які утворюють федерацію, спеціальним представництвом для забезпечення остаточності рішення - характерна риса даного устрою. Більш ґрунтовно про такі механізми мова буде йти в наступних підрозділах роботи. Отже, федерацію зручно визначити як конституційну систему, яка є прикладом поділу повноважень між центральним і регіональними урядами і в якій регіонам дароване особливе, або розширене (*entrenched*), представництво у процедурах прийняття рішень на центральному рівні.

Найхарактернішою рисою федерації є зміцнення регіональних компонентів таким чином, що вони представлені в національному центрі і в цьому сенсі становлять його частину. На нашу думку, таку структуру було б зручно назвати поліархічною. Корпоратистська держава, яка, не будучи

федерацією, зміцнює представництво в центрі існуючих у ньому професійних груп, має такі ж підстави іменуватися поліархічною. Це ж стосується і будь-якої ліги або конфедерації. Відмінність між федерацією і конфедерацією - так само як і між федеративною та корпоративною державами - найкраще розглядати не як питання про ступінь децентралізації, а з точки зору несхожості їхніх організаційних, юридичних чи конституційних принципів. У випадку федерації / конфедерації йдеться про розрізнення двох поліархій, у першій з яких у кінцевому підсумку використовується мажоритарна процедура прийняття рішень, тоді як друга діє здебільшого за принципом однастайності.

Однак сьогодні доцільно дати відсіч необдуманій критиці на адресу поняття «укріпленість». Візьмемо як постулат, що у всіх державах, можливо, за винятком найкрихітніших, до тієї чи іншої міри наявні - де-юре чи де-факто - певного типу розподіл повноважень і децентралізація. Далі припустимо, що всі репрезентативні держави характеризуються представництвом окремих елементів у процедурі прийняття рішень у національному центрі. Ми можемо також виходити з того, що «репрезентативні» держави є демократичними настільки, наскільки вони є представницькими. Крім того, ми в праві погодитися з тим, що «окремі елементи» включають у себе територіальні, професійні, релігійні, етнічні й будь-які інші підгрупи.

В такому разі при вирішенні питання про те, чи є та або інша держава федеративною, насамперед треба встановити, що: вона будується на територіальному представництві; це територіальне представництво має щонайменше два яруси («місцевий» уряд і «регіональний» уряд); до процедури прийняття рішень у національному центрі електорально і, можливо, іншим чином включені принаймні регіональні одиниці; основи такого регіонального представництва у центрі важко поміняти, зокрема, їх не можна змінити за допомогою процедури простої більшості, яка

використовується у звичних ситуаціях, - коротше кажучи, регіональне, територіальне представництво є «укріпленим».

Така невизначеність понять «унітарність» та «федералізм» стосовно аналізу горизонтальних владних відносин має хвилювати юристів, а не політологів. З юридичної точки зору, федералізм означає конституційно зафіксований поділ функцій між центром і територіальними одиницями. Відповідно, федерація трактується як особливий тип організації державної влади, який протиставляється, з одного боку, унітарній, а з іншого – конфедеративній моделі. Таке трактування має цілковите право на існування, проте в основу даної роботи покладено інший – ширший, політологічний підхід до проблеми. Федералізм розглядається тут як принцип державного устрою, що передбачає численні види гнучких зв'язків між центральною владою та регіонами в різних сферах суспільного життя. Інакше кажучи, під федерацією розуміється не лише конкретний тип державного устрою, але й спосіб організації суспільства, форми реалізації якого залежать від конкретних обставин.

Сучасні дослідники федералізму схильні виділяти дві хвилі в розвитку федералізму: традиційний (до ХХ ст.) та новий (сучасний) федералізм [Див.:27, с. 99]. В ситуації активного пошуку національної та етнічної ідентичності, характерного для суспільної свідомості на схилі ХХ сторіччя, федералізм перетворився на єдино можливу альтернативу повсюдному дробленню існуючих держав. Однак виявилось, що це вже не колишній федералізм, який виступав і сприймався як проміжна сходинка на шляху до об'єднання частин у цілісний державний організм. Новий федералізм покликаний забезпечити гнучку систему відносин, яка б дозволила органічно поєднувати збереження основ державності з реалізацією прагнення національних та етнічних спільнот до зміцнення і розвитку своєї ідентичності.

Оскільки новий федералізм має стати бар'єром на шляху дезінтеграції й розпаду існуючих держав, він повинен орієнтуватися не лише на ефективне

управління державною системою, але й на задоволення ідентифікаційних потреб (незалежно від ступеню їх виправданості) національних та етнічних меншин. Раціональність такого підходу визначається не поточними, кон'юнктурними наслідками ухвалених рішень, а довгостроковими, стратегічними результатами. В цих умовах правила утворення і функціонування федерації не можуть бути встановлені настільки жорстко, як це вважалося за необхідне раніше. Державні системи, що базуються на новому федералізмі, повинні мати більш плюралістичну форму, аніж при федералізмі традиційному [Див.: 185, 38-41].

Для державних утворень, заснованих на новому федералізмі, домінантною є широка самостійність територіальних одиниць у нематеріальній сфері. При реалізації цього принципу багато проблем в інших сферах можуть відійти на другий план. При старому федералізмі регіональні еліти зазвичай орієнтувалися на інтеграцію до складу еліти центральної. В нових умовах для них не менш важливою є самореалізація в національних (етнічних) рамках. Тому їхнє ставлення до центральної влади, як правило, більш відсторонене, ніж у традиційних федераціях.

Ще одна особливість, властива саме для горизонтів нового федералізму, – його адаптація до специфіки нинішньої зовнішньополітичної ситуації. Коли дивитися на це поверхово, її можна сприйняти як своєрідне повернення до функцій, характерних для традиційного федералізму. Насправді ж, ідеться про перехід на вищий виток розвитку, до нової якості.

Новий федералізм починає виступати не лише як засіб попередження розпаду існуючих державних утворень, але і як форма реакції на потребу інтеграції на міждержавному рівні. Джерело цієї потреби – щораз більша глобалізація деяких сфер суспільного життя.

Спершу така інтеграція має обмежений характер. Та вже на перших етапах виникає об'єктивна необхідність у створенні структур, які б дозволили впорядкувати процеси, що відбуваються. В міру розвитку інтеграції значення таких структур постійно зростає. Структурування

економічних взаємозв'язків переростає у структурування політичних взаємовідносин, поступово охоплюючи галузі права, культури тощо. Тим самим закладаються основи федеративних відносин, які підносяться над уже сформованими державами.

Специфіка виникаючої надбудови полягає, зокрема, в тому, що вона не поглинає підвідомчі їй суб'єкти, а доповнює їх. Разом з тим вона набуває деяких рис федерації, якій делегується частина державного суверенітету. В найбільш зрілих формах дані процеси спостерігаються у ЄС. Але рух у цьому напрямі відбувається й на інших континентах.

За певних обставин виникнення нових протофедерацій може стати засобом вирішення конфліктних ситуацій, які виникають на етнічному ґрунті. Це стосується головним чином тих випадків, коли конфлікт зумовлений поділом етнічної спільноти державними кордонами, що провокує ірредентистські настрої. Інтеграційні процеси, які роблять такий поділ менш болісним, якщо й не усувають такі конфлікти, то принаймні значно їх послаблюють.

Вказані відмінності, звісно, не перекреслюють принципової подібності між старим і новим федералізмом, що дозволяє відносити їх до одного класу явищ. Головне полягає в тому, що у рамках федеративної системи як одного, так і іншого типу територіальні одиниці мають певний обсяг суверенних або квазісуверенних повноважень та власну виконавчу, а нерідко й судову владу [Див.: 146, с. 122]. Очевидно також, що новий федералізм не міг не успадкувати від старого і цілу низку його «родимих плям». Якщо їх ігнорувати, це може привести до ідеалізації даного державного устрою, після якої зазвичай настає глибоке розчарування.

Всупереч поширеній думці, федералізм не завжди органічно пов'язаний із демократією. І річ не лише у тім, що в історії людства були й демократичні унітарні держави, й авторитарні федерації. Неодноразово траплялося так, що в регіонах, які отримали в результаті федералізації широку автономію, влада опинялась у руках жорстоких диктаторів, вихідців

із місцевої еліти. Мало того, федералізація нерідко створює серйозні труднощі для демократії навіть у державах, де добре функціонують демократичні інститути.

Загальновизнаним є те, що стійкість демократії в розвинених країнах багато в чому визначається нормальною взаємодією між політичною системою і громадянським суспільством. У державах, побудованих за федеративним принципом, останнє взаємодіє не лише з федеральною владою, але і з владними органами суб'єктів федерації й отримує управлінські імпульси як з федерального, так і з регіонального рівня. Ця обставина може позначатися на функціонуванні громадянського суспільства дwoяко. З одного боку, скорочення дистанції між регіональними органами політичної влади і громадянським суспільством здатне посилити результативність його тиску на політичну владу, ефективність його інститутів. З іншого – регіональна влада отримує можливість, ігноруючи загальнодержавні інтереси, не рахуватися з місцевими інститутами громадянського суспільства і, навіть, позбавляти їх законного статусу. В цьому випадку з'являються своєрідні територіальні лагуни, де вплив громадянського суспільства, по суті, зведений до нуля [Див.: 12, с. 33].

Відомо, що на регіональному рівні громадянське суспільство часто буває слабкіше, ніж на федеральному. Відповідно, його здатність протистояти політичній (адміністративній) владі значно нижча, ніж у країні в цілому. Для того, щоб подолати це негативне явище, необхідна розгалужена система місцевого самоврядування. Будучи осередком не лише владних, а й громадянських відносин, органи місцевого самоврядування здатні слугувати перепорою для самовладних устремлінь регіональних властей, більше того – вони можуть стати своєрідною школою, де формується актив інших структур громадянського суспільства.

Щоб запобігти цьому, політологи і пропонують аналізувати вертикальні стосунки в межах теорії регіоналістики, яка не розмежовує понять регіон (територіальна одиниця) в межах федеративних, унітарних чи

будь-яких інших державних утворень. «Регіоналізм, - вважає російський дослідник федералізму М. Столяров, - чине радикальний вплив на процеси децентралізації. Проблеми регіонів унітарних держав настільки близькі до проблем суб'єктів федерації, що для їх вирішення в межах міжнародних організацій використовується, як правило, однотипна нормативно-правова база» [193, с. 68].

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Асамблея регіонів Європи – саме ці європейські структури, здійснюючи програми міжнародного і міжрегіонального співробітництва, відстоюють права не тільки регіонів, а й федеральних суб'єктів. Але в саме такому непростому переплетінні понять федералізму і регіоналізму полягає та золота середина, орієнтуючись на яку можна дійти істини, уникнути екстремізму та максималізму при вирішенні питань, що регулюють всі рівні владних відносин як у федеративних, так і в унітарних державах.

Саме за такого підходу, як здається, можна досягти гармонії при розподілі владних повноважень і балансу інтересів сторін. В такому випадку, набагато цікавішим з точки зору політології виявляються ті механізми, які забезпечують рівновагу владних сторін, регулюють взаємодію між ними та запобігають перекосу влади з боку будь-якого з суб'єктів регіональної політики. Приклади таких механізмів ми проаналізуємо в наступних підрозділах.

Отже, аналіз застосування принципу розподілу влади в вертикальному управлінні державою дозволяє зробити наступні висновки:

По-перше, при аналізі горизонтальних владних стосунків в державі традиційно оперують у/к/ф-типологією, згідно з якою систему, де сувереном вважається центральний уряд, називають «унітарною». Систему, де суверенами визнаються місцеві уряди, називають «конфедеративною», а систему, де ні центральний, ні місцевий уряд не наділені верховною владою, називають «федеративною».

По-друге, за умов унітаризму, поділ влади між різними інстанціями влади в державі проходить по лінії центральна влада – органи місцевого самоврядування та може набувати різних форм. Найбільш поширеними виявляються англійська та європейська системи влади, які різняться одна від іншою ступенем самостійності самоврядних громад.

Принцип розподілу влади у вертикальному вимірі має доповнюватися системою стримувань та противаг, які за умов унітаризму мають значну перевагу на користь центральної влади. Щонайменше дві причини позбавляють самоврядні громади автономності: незначна за розміром територія дії та вплив експертів на процес прийняття рішень в межах місцевих проблем. Щодо можливостей зворотного впливу самоврядних одиниць на загальнодержавну владу, то тут є можливість у громад на спільне представництво своїх інтересів через власні об'єднанчі організації на кшталт Асоціацій органів місцевого самоврядування, про ефективність яких, особливо в умовах пострадянського простору, говорити поки завчасно.

По-третє, федералізм надає іншу конфігурацію влади в державі, оскільки додає ієрархічності самій структурі влади, яка в федераціях збагачується додатковим рівнем концентрації влади – суб'єктами федерації. Найвагоміше політичне питання в федераціях – це повноваження, які розподіляються між федеральним, регіональним та місцевим рівнями влади. Особливістю федеративної побудови влади є перенесення акцентів влади на серединний рівень – рівень суб'єктів федерації, де мають бути узгоджені та гармонійно поєднанні зусилля і центральної влади, і самоврядування різних рівнів.

По-четверте, з другої половини ХХ ст. в світовому політичному полі та політичній науці зокрема набуває поширення концепція «нового федералізму», яка робить більше акцентів на самостійності територіальних самоврядних одиниць, врахуванні інтересів етно– та національних меншин, ролі та функціях регіональних еліт. Однією з причин популярності нового федералізму є його адекватність глобалізаційним викликам,

зовнішньоекономічним та політичним інтеграційним процесам тощо. Такий підхід додає ще більшої ієрархічності системі влади, оскільки має в своїй структурі ще й первинні осередки самоврядування (мікрорайони), що з одного боку, ускладнює систему влади, а з іншого, сприяє уніфікації систем політичного управління в усіх сучасних державах, незалежно від того, федерація це чи унітарна держава.

По-п'яте, політологи наголошують на тому, що поєднати між собою здобутки і федералізму, і унітаризму, можна в межах нового науково-теоретичного та практичного підходу – регіоналізму. Виходять прибічники цього підходу з того, що регіон є тією ланкою управління державою, який визнається і федералізмом, і унітарними державами, а глобалізаційні виклики вимагають вирішення місцевих проблем нагально та за єдиним сценарієм, тому регіоналізм стає все далі поширенішим науковим напрямком досліджень та практичних політичних дій, про що свідчить нове бачення Європи як Європи регіонів, а не Європи незалежних, різних за формою влади та системою управління держав.

3.2. Умови та шляхи застосування системи стримувань та противаг в федеративних державах

Хоча в попередньому підрозділі ми говорили про недостатню інформативність у/к/ф- типології та державотворча практика свідчить про те, що фактично в світі спостерігається тенденція до зменшення числа федеративних держав, а політична теорія все більше захоплюється ідеями федералізму.

Федерація (від лат. *federatio* – спілка, об'єднання) в традиційному значенні – форма державного устрою, коли з декількох держав утворюється одне. Початок теорії федералізму поклав Йоханнес Альтузис, який розробив федеральну теорію народного суверенітету на основі принципу спілки або

згоди. Він вважав, що федерація запроваджується в результаті ієрархічного підвищення новоутвореної спілки над меншими за розміром спілками – починаючи від сім'ї до держави.

Засновники американської федеративної системи А. Гамільтон, Д. Джей та Д. Медісон відпрацювали положення про громадянські права: кожний громадянин в межах федеративної системи належить двом спільнотам – штату та спілці і цілому.

В подальшому федералізм розвивався в напрямку з'ясування питань щодо суверенітету, політико-правового статусу регіонів, їх повноважень та компетенції.

В світі не існує остаточно сформованих федеративних держав. Разом з тим в науковій літературі можна зустріти їх кількість – 18. Е. Алаєв нараховує їх 20, а канадський дослідник Р. Уаттс зазначає: «Зараз близько двох мільярдів людей мешкає в 23 федераціях, які в свою чергу охоплюють 480 членів федерації або федеральних земель, які можуть бути порівняними з 180 політично суверенними державами. В доповнення до існуючих федерацій з'являються нові варіанти держав, які ілюструють нові варіанти розвитку ідей федералізму» [Цит. за: 54, с. 201].

Федерації різняться одна від іншої не тільки часом утворення, але й способом формування. Деякі федерації формувалися шляхом приєднання до «ядра» нових територій, які не завжди одразу отримували статус повноправного суб'єкту і лише в ході розвитку отримували рівні права. В деяких федеративних державах і сьогодні має місце асиметрія суб'єктів. В ряді держав при формуванні додержувалися етнічним принципом (Індія), в інших суб'єкти виникали на базі історичних областей (Іспанія, Німеччина) на моноетнічній основі.

Кількість суб'єктів федерації здебільшого не перевищує 30. Винятками є Росія – 89, США – 50 та Аргентина – 32.

Структура політичної влади, як правило, відповідає єдиній моделі: парламент у всіх федераціях складається з двох палат, одна з яких формується

суб'єктами – інколи шляхом виборів, інколи делегуванням регіональних представників.

Французький дослідник Ж. Обер вважає, що не існує двох дійсно однакових федеративних держав і, що взагалі не можливо встановити, де починається і де закінчується федерація. Неунітарні форми державного устрою розташовуються за великим спектром, починаючи від квазіфедерацій і федерацій до конфедерацій.

Курт Шелтер, автор книги «Європа регіонів», розглядаючи проблеми регіонів країн Європейського союзу, розділяє всі держави за регіональним принципом на чотири категорії: федеративні держави (Бельгія, Австрія); регіоналізовані держави (Італія, Іспанія); децентралізовані держави (Франція, Нідерланди, Португалія, Швеція); унітарні держави (Велика Британія, Данія, Греція, Ірландія, Люксембург, Фінляндія) [Див.: 194, с. 115].

Даніель Елазар виділяє наступні категорії федеральних політичних систем: спілки, конституційно децентралізовані спілки, федерації, конфедерації, федеративні спілки, асоційовані держави, кондомініуми, ліги та різноманітні форми спільного управління [Див.: 232, с. 152].

Спектр федеральних політичних систем за Р.Уаттсом розподіляється наступним чином: спілка, конституційно-децентралізована спілка, федерація, конфедерація, договірна спілка, асоційована держава, кондомініум, ліга, спільне функціональне управління, гібриди (змішані форми управління).

Одна з ключових проблем федерацій – це проблема сепаратизму. Стійкі федерації не відчувають особливого тиску сепаратизму через те, що кожний її суб'єкт відчуває себе в складі федерації краще, ніж поза нею. В більшості випадків регіони відчувають себе захищеними політично, економічно, соціально та юридично. Перелік умов стабільності федерацій буде не повним, якщо не сказати про розвинуту інфраструктуру, яка цементує федеративні відносини (транспорт, зв'язок, комунікаційні та інформаційні системи). Концептуально модель федералізму має особливості та типологічні риси.

Централістська концепція виходє з того, що вся політика в окремих частинах федерації повинна проводитися в відповідності з рішеннями загальнофедеральних органів.

Адміністративна концепція являє собою поєднання виконавчого та кооперативного початку.

Координаційна концепція характеризується постійною боротьбою й співробітництвом двох урядових систем через існування між ними податкової та фінансової залежності та певною самостійністю членів федерації в конституційно встановлених межах.

Договірна концепція розглядає федерацію у вигляді об'єднання держав, які передали на основі договору деякі права новоутвореному центральному уряду.

Дуалістична концепція передбачає забезпечення та розвиток кожного культурно-етнічного елемента федерації.

Концепція глобального федералізму передбачає утворення всесвітнього уряду, заснованого на принципах кооперації, інтеграції, субсидіарності.

Концентрація влади на рівні загальнофедеральних органів, що характерно для більшості федерацій, за умов скорочення владних повноважень членів федерації – така реальна картина державного федерального будівництва. Це, звичайно, спростовує більшість теоретичних надбань спеціалістів про рівність та партнерство федеральної держави та його суб'єкта, підриває концепцію «подільного суверенітету».

За оцінкою Р. Уаттса, федерацію як політичну систему держави відрізняють наступні характеристики:

- два рівні управління, кожний з яких безпосередньо працює для громадян;
- формальний конституційний розподіл законодавчих та виконавчих повноважень, розподіл прибуткових джерел між двома рівнями влади при відповідному ступені автономії кожного з рівнів;

- забезпечення уряду та захист відповідних регіональних поглядів в федеральних інститутах політичної влади, зокрема, через другу палату федерального парламенту;
- верховенство конституції, яка не може змінюватися в односторонньому порядку; для зміни потрібна згода більшості членів федерації;
- третейський (незалежний) суд в формі судів або референдуму для вирішення суперечок між владами різних рівнів;
- процедура або інститут міжурядового співробітництва для вирішення суперечок з питань спільного ведення або в тих випадках, коли предмети ведення пересікаються або накладаються один на одного [Цит. за: 195].

Питання про повноваження є центральним питанням політичного аналізу федерацій, оскільки відкриває питання реального розподілу влади між центром та федеральними одиницями. Саме це питання є основним критерієм розмежування регіонів в федеративних та унітарних державах. В цілому, як зазначає Ю. Лужков, всі варіанти розподілу повноважень можна звести до наступних п'яти [Див.: 120, с. 21-23].

Перший варіант. Деякі конституції встановлюють виключну компетенцію федерації, а всі інші питання відносять до ведення її суб'єктів. Так визначена, наприклад, в конституції Танзанії 1977 року компетенція федеральних органів. В ній визначаються 17 питань спільного значення, які відносяться виключно к компетенції федерації.

За такого підходу до розмежування повноважень виключна компетенція федерації може постійно розширюватися, особливо якщо після переліку питань, що відносяться до компетенції федерації, йдуть слова «та інші повноваження».

Другий варіант складається в тому, що може бути встановлена виключна компетенція суб'єктів, в яку федерація не може втручатися (традиційно, це питання культури, побуту, початкової освіти та ін.). Це відносно рідкісний спосіб розмежування повноважень і на поточний момент

в світі не має федеральних конституцій, які використовують виключно даний варіант. Він, безперечно, надає певні гарантії суб'єктам від втручання в сферу їх ведення з боку федеральних органів. Однак до відання суб'єктів традиційно відносять питання, що не мають принципового значення, а сфера федеральної компетенції дуже велика.

Третій варіант. Встановлюється дві сфери компетенції – федерації та її суб'єктів. Найбільш характерні приклади – Швейцарія, Канада, Аргентина, Ефіопія.

Так, в Конституції Ефіопії 1994 р. перелічено 21 пункт, що містить повноваження федеральної держави. Це – захист конституції, формулювання політики держави з метою економічного та соціального розвитку; встановлення державних стандартів й критеріїв в області охорони здоров'я, освіти, технології, культури; формулювання та здійснення державної фінансової, монетарної політики та політики іноземних інвестицій; видання законів для використання та захисту землі, природних ресурсів, історичних місць та пам'яток; встановлення та здійснення політики в сфері оборони та громадської безпеки, політики в сфері організації та діяльності федеральної поліції та ін.

Основний Закон Ефіопії визначає повноваження та функції штатів, якими вони наділені: утворення адміністрації штату для самоуправління, яка ґрунтується на демократичному порядку, верховенстві права та захисті федеральної конституції; видання та виконання своїх конституцій та законів; формулювання та здійснення політики, стратегії та планів свого економічного та соціального розвитку; використання землі та інших природних ресурсів в відповідності з федеральними законами; встановлення та збирання податків штатів, утворюючи свій бюджет тощо. Встановлено, що федерація й штати можуть взаємно делегувати свої повноваження один одному [Див.: 88].

Інколи, чітко перелічені тільки федеральні повноваження, а повноваження суб'єктів охарактеризовані в «негативному сенсі»

(встановлюється, які міри федерація не в змозі застосовувати по відношенню до штатів). Так сформульовані відповідні положення в конституції США. В Конституції Швейцарії вичерпного переліку ні одною з статей не дається, а повноваження федерації та штатів розташовані по різних статтям.

В даному випадку важливого значення набуває питання про залишкові повноваження, тобто такі, які не віднесені ні до одних, ні до інших компетенцій. В конституції може бути вказівка, згідно з якою не перелічені в ній повноваження можуть бути віднесені або до компетенції федерації, або до ведення суб'єктів. В першому випадку це означає розширення компетенції федерації, в другому – надаються додаткові повноваження суб'єктам, підкріплюється їх самостійність.

Четвертий варіант передбачає, що можуть бути вказані три сфери компетенції: окрім перелічених двох (федерації та штатів) в конституціях вказується ще сфера спільної (співпадаючої, конкуруючої) компетенції. Серед конституцій світу найбільш детальних перелік такого роду міститься в Конституції Індії 1949 року. Тут перелічено 97 питань, що відносяться до компетенції федерації, 47 питань співпадаючих повноважень та 66 питань, що віднесені до компетенції штатів. До співпадаючого переліку повноважень віднесені кримінальний і цивільний процес, сімейне, договірне та трудове право, законодавство про профспілки, про друк, про соціальне страхування та ін. всі ці питання можуть регулюватися законодавством федерації і законами штатів, але федеральний закон має в даній сфері верховенство. Однак ці конституційні гарантії самостійності штатів в перелічених питаннях (громадський порядок, поліція, тюрми, просвіта, сільське господарство та ін.) не є безумовними, оскільки за рішенням верхньої палати індійського парламенту, що ухвалено 2/3 голосів, до компетенції федерації в національних інтересах може бути додано будь-яке питання, віднесене Конституцією до виключної компетенції штатів.

Індійська федерація – це високо централізована федерація, де значними повноваженнями користується держава. Тому на практиці перелік,

встановлений в Конституції, не має принципового значення. Це питання постає лише тоді, коли в штатах при владі знаходяться партії, що знаходяться в опозиції до партій, члени яких знаходяться в складі федерального уряду. Така ситуація трапляється в Індії досить часто, але й федерація, користуючись своїми повноваженнями, а ще більше фактичною силою, забезпечує покірність штатів.

П'ятий варіант властивий конституціям Пакистану, Нігерії та деяким іншим країнам. Він полягає в тому, що конституції надають перелік тільки двох сфер – федеральної та спільної компетенції. В Нігерії, наприклад, виключна компетенція федерації складається з 66 пунктів, а список спільної компетенції сягає 39 пунктів.

В порівнянні з попереднім варіантом розмежування предметів ведення, коли в конституціях всі питання розподілені за трьома списками, даний варіант враховує неможливість дати вичерпний перелік всіх питань законодавчого регулювання, всіх справ, що віднесені до ведення федерації, спільному веденню її суб'єктів та до виключної компетенції штатів. Навіть за ретельнішим складанням подібних списків передбачити та перелічити всі повноваження не можливо. До того ж жорсткий перелік робить дуже важким пошук варіантів виходу з конфліктних ситуацій. Відсутність такої класифікації дає можливість віднести не закріплені в конституції питання до ведення суб'єктів, що водночас сприяє розширенню їх прав.

Поряд з основними варіантами можна навести й специфічні. Так в конституції Австрії перелічуються: 1) питання, з яких законодавча та виконавча діяльність відноситься до ведення федеральних органів; 2) питання, з яких законодавством відають федеральні органи, а виконання забезпечується органами земель; 3) питання, з яких органи федерації встановлюють основи законодавства, а органи земель видають місцеві закони, які конкретизують їх; 4) питання, з яких видання та виконання законів віднесені виключно до ведення земель.

Австрійська схема досить важка та складна, вона потребує ретельної координації органів федерації та штатів, а також високої правової культури верхніх прошарків державного апарату. Але спільна діяльність по виконанню ряду повноважень при розподілі законодавчої і виконавчої праці сприяє більш тісній роботі органів федерації та земель, їх взаємоузгодженості. Це в свою чергу укріплює федерацію, до того ж не силовими методами. Не випадково, що в Австрії після виникнення її як самостійної держави після Першої світової війни ніколи не було великих напружень між федерацією та землями, або між окремими землями.

Позитивним моментом системи розмежування повноважень є й введення такої категорії законів, як основи законодавства. Такий досвід існував в колишнім СРСР, коли союзні органи видавали закони, що визначали основні принципи правового регулювання громадських відносин, а суб'єкти федерацій (на той час – союзні республіки на цій основі приймали своє власне законодавство. Основи законодавства дозволи затвердити правову єдність федерації, враховувати місцеві умови, особливості суб'єктів федерації.

Питання про повноваження є центральним питанням політичного аналізу федерацій, оскільки відкриває питання реального розподілу влади між центром та федеральними одиницями. «В сучасний час, як вважає Ю. Лужков, найбільш поширеним способом розмежування предметів ведення є спосіб, коли передбачається виключна федеральна компетенція, спільна компетенція федерації та її суб'єктів, а залишкові повноваження передаються суб'єктам, при чому в другій сфері верховенство має федеральний закон, а в останній – закон суб'єкта федерації. Виключна компетенція суб'єктів в конституції не перераховується, що дає вихід тим повноваженням, які не згадані ні в одному з переліків. Така схема сприяє укріпленню федерації і разом з тим вона сприяє певній самостійності суб'єктів» [120, с. 126].

Федерація передбачає й ті чи інші способи участі її суб'єктів в вирішенні загальнодержавних питань. Це традиційно забезпечується шляхом утворення спеціальних організаційних структур – другої палати парламенту.

Інститут бікамералізму (двопалатності) існує і в теорії, і в практиці державного управління вже багато часу й має вже певні надбання щодо його застосування в практиці як федеративних, так і унітарних держав. Його поява була пов'язана з необхідністю представлення на законодавчому рівні інтересів всіх учасників державного процесу (національних, культурних, територіальних та ін. суб'єктів державної політики) і розроблявся для федеративних та конфедеративних держав. Поступово даний інститут обростав інструментами та механізмами впливу на загальнодержавний політичний процес, які виявлялися досить потужними та ефективними, що деякі унітарні держави, захопившись показниками ефективності таких механізмів, намагаються перенести їх штучно на практику унітарних держав, де доцільність запровадження другої палати визначають як необхідність в представленні територіальних інтересів тих чи інших регіонів держави.

Слід зауважити, що попри суперечливий характер оцінок ефективності запровадження принципу бікамералізму в унітарних державах, питання доцільності запровадження верхньої палати парламенту, що вважається одним важелів впливу, є актуальним. Наприклад, Дж. Сарторі вважає, що необхідність існування другої палати парламенту в унітарній державі полягає в тому, що вона є «запобіжним клапаном, і концентрація всієї законодавчої влади тільки в одній палаті не тільки небезпечна, а й також нерозсудлива: оскільки два ока краще, ніж одне, і розсудливість вимагає, щоб будь-який процес ухвалення рішень був керований і корегований гальмами» [Цит. за: 83, с. 32].

Перевагами бікамералізму, як механізму забезпечення представництва інтересів територіальних громад, і як одного з механізмів у системі стримувань і противаг називають такі:

- друга палата дозволяє уникнути поспіху під час ухвалення парламентом державних рішень;
- запобігання верхньою палатою ухваленню політизованих рішень нижньої палати, яка зазвичай виражає інтереси правлячих партій;
- убезпечення від зміни політичного статус-кво;
- забезпечення стабільнішої роботи уряду [Див.: 83, с. 35-36].

Сучасна практика має досвід ефективного запровадження бікамералізму в унітарних державах, як і одночасно, має й практику ефективного політичного процесу в державах з однопалатним парламентом. Тобто, яким є за своєю внутрішньою структурою вищий законодавчий орган держави, не впливає на якість політичного процесу, а натомість відповідність структури парламенту реаліям політичного життя держави, забезпечення учасників політичного процесу ефективними механізмами впливу та стримування один іншого є критерієм ефективного політичного процесу в державі.

Як правило, обидві палати мають приблизно рівні права, але кожна з них може володіти виключними додатковими повноваженнями, які визначаються конституцією даної країни. Повноваження верхньої палати пов'язані головним чином з призначенням деяких вищих державних службовців, формуванням вищих державних органів, ратифікацією міжнародних договорів і т.д. Закон традиційно спочатку ухвалюється нижньою палатою, а верхня має право вето на такий закон. Воно може бути подолане повторним ухваленням закону кваліфікованою більшістю голосів в нижній палаті (2/3 складу палати) або в інший спосіб, наприклад, на спільному засіданні обох палат, де перемагає нижня палата по причині того, що вона за численністю набагато, інколи в декілька разів, більше верхньої палати.

Існує багато варіантів формування верхньої палати. І якщо, з першого погляду, дане питання здається не цікавим з точки зору політології, то практика свідчить про протилежне. Це одна з заполітизованіших проблем

бікамералізму. Вони зачіпляють проблему обрання представників прямими чи опосередкованими виборами, тобто мова йде про залучення пересічних громадян в даному процесі.

Світова практика знає декілька варіантів обрання представників верхньої палати. Правилom же формування палат, скоріше, є виборність всього складу палати, або його більшості. Прямими виборами обираються сенатори США (по два від штату), в Польщі (по два-три від воєводства), члени Ради кантонів в Швейцарії. Крім того існує практика призначення довічних сенаторів та передбачається сенаторство екс-президентів. Обрання сенаторів у Франції передбачає формування колегії виборців. Представництво в верхніх палатах забезпечується або на паритетній основі (США, Швейцарія, Бразилія), або пропорційно чисельності населення. При цьому малонаселеним територіальним одиницям гарантується представництво. Механізмами забезпечення ефективної роботи парламенту та унеможливлення домінування однієї з палат в системі законодавчої влади є розведення виборів до верхньої та нижньої палат парламенту у часі та запровадження поетапного постійно діючого інструменту ротації. Зокрема, у США членів нижньої палати конгресу обирають на два роки, а верхньої на шість і перший вівторок листопада кожного парного року переобирається повністю весь склад палати представників і третина Сенату Конгресу [Див.: 178, с.6-7]. Такий підхід, на думку вчених, має на меті забезпечити спадковість у роботі парламентів.

Необхідно зазначити, що доцільність створення такої палати існує тоді, коли її члени незалежні від будь-якої з гілок влади. Так, якщо склад верхньої палати формується з числа керівного складу регіону, які не обираються населенням, а призначаються урядом, то в такому випадку буде простежуватися певний вплив виконавчої влади на поведінку сенаторів, а отже, й на позицію верхньої палати щодо того чи іншого законопроекту, і тим самим буде блокуватися робота нижньої палати, яка традиційно формується шляхом прямих виборів. Якщо ж верхня палата формується теж

прямими виборами, то виникає питання про доцільність існування такої палати, якщо обидві палати формуються в один спосіб з числа тих саме претендентів від тієї чи іншої партії чи блоку. Тому сподіватися на те, що проект закону розроблений одною палатою, буде блокуватися колегами по партії - членами іншої палати, не здається реальним та ефективним.

Водночас з утворенням верхніх палат застосовуються й інші способи представництва регіонів в державних органах влади з метою безпосереднього вираження та захисту їх специфічних інтересів. В Канаді, Пакистані та інших державах періодично скликаються наради прем'єр-міністрів федерації та суб'єктів федерації для вирішення принципових питань. Як інструмент пошуку взаємоузгоджених позицій, такі наради розглядаються як оформлений інститут, іноді вони скликаються щорічно, але частіше – за ступенем необхідності. На таких нарадах на основі консенсусу домовляються про будь-які рішення. Такі домовленості не мають сили нормативних актів, але вся наступна законотворча діяльність, політика центрального уряду та урядів регіонів повинна бути спрямована на здійснення таких домовленостей. Крім того, скликаються подібні наради президентом та главами виконавчих структур регіонів, керівниками департаментів та їх членами. Вони також спрямовані на розробку загальної політики по визначених питаннях [Див.: 220, с. 417].

Поряд з участю суб'єктів федерації в вирішенні загальнофедеральних питань існує контроль федерації за діяльністю її суб'єктів. Форми такого контролю традиційно встановлюються конституцією, але деякі з них можуть скластися як традиція. Такі форми контролю можуть бути поділені на ординарні (звичайні) та надзвичайні. До числа перших відносять перш за все фінансовий контроль. Власні фінансові рахунки штатів, кантонів, провінцій зазвичай невеликі, оскільки основні податки йдуть в федеральний бюджет. Штати або отримують для своїх потреб дотації, або федерація виділяє кошти у вигляді субсидій для цільового призначення.

Існує й контроль по лінії органів виконавчої влади. На відміну від законодавчих органів, які в федерації та в штатах розглядаються як автономні, то органи виконавчої влади складають єдину вертикаль. В таких умовах органи виконавчої влади штатів в тій чи іншій формі підпорядковані виконавчим органам федерації. Але така практика більш притаманна унітарним державам, про які мова буде йти детально в наступному підрозділі роботи.

В США взаємодія федерального центру й штатів здійснюється за відсутності формальної вертикалі виконавчої влади. Контроль федеративної влади за ситуацією в штатах здійснюється через вертикаль федеральних відомств, а також через контроль за додержанням федерального законодавства. Визначну роль в США має фактор політико-правової активності населення, представники якого навіть при незначних порушеннях федерального законодавства або незадоволеності місцевим законодавством звертаються до суду. Саме через судовий розгляд здійснюється механізм контролю правотворчості та правозастосування в окремих штатах, а також приводиться в дію механізм судових санкцій для усунення неправомірних дій влад штату або муніципальних влад.

Слід відмітити, що в деяких державах існують механізми надзвичайного вирішення протиріч між центром та суб'єктами федерації. Серед таких способів контролю основне значення мають наступні чотири: надзвичайний стан на території суб'єкта федерації або його частини; президентське правління; інститут федеральної інтервенції в справі штату; переривання власного управління суб'єкта.

Введення надзвичайного стану, зазвичай, встановлюється указом голови держави, що затверджений парламентом (або одною з його палат) та передбачає обмеження певних громадянських прав (проводити мітинги, демонстрації, обмеження свободи пересування); можливість превентивного затримання осіб, що підозрюються в злочинній діяльності, а також осіб, діяльність яких може провокувати громадські страйки; догляд транспортних

одиниць; розпуск деяких місцевих органів та заміну їх уповноваженими з центру; видворення з районів, що об'явлені в умовах надзвичайного стану, до місця проживання осіб, що провокують громадські безчинства та ін. Якщо надзвичайний стан вводиться в зв'язку зі стихійним лихом або катастрофами, можливі також примусова мобілізація населення для виконання громадських робіт, зміна графіка роботи закладів та підприємств, введення заходів по розповсюдженню предметів першої необхідності, реквізиція транспортних засобів, необхідних для ліквідації стихійних лих та ін.

Досить часто надзвичайний стан вводився на території деяких штатів Індії в зв'язку з діяльністю сепаратистів та терористів, декілька разів воно вводилося і на всій території Індії. Така міра мала місце також в Пакистані, Малайзії, в окремих штатах Мексики в зв'язку з партизанським рухом в останній.

Інститут федеральної інтервенції в справи штатів передбачено конституціями латиноамериканських федерацій – Аргентини, Бразилії, Мексики. В випадку масових безчинств, зникнення в штаті конституційних влад та з інших надзвичайних причин президент за допомогою армії в праві розпустити його органи, призначити для управління ним свого представника. Перелік умов для застосування федеральної інтервенції є в конституціях вичерпним і не підлягає вільному розширенню.

Як показує досвід Європейського Союзу, країни якого є як федеративними, так і унітарними, необхідно так організувати роботу між центрами та територіальними одиницями, яка б забезпечила принципи рівності та справедливості щодо управління територіями та організацією влади в державі в цілому. Як зазначає Л. М. Дунаєва: «без спеціалізації функцій окремих поверхів управлінської піраміди перенесення центру ваги політичних рішень у нижчестоящі адміністративні структури може призвести лише до послаблення управлінської вертикалі та стимулювати відцентрові тенденції. Тому справу не можна зводити до простої передачі регіональній владі відповідальності за політику, яка проводиться. Необхідно враховувати

специфіку тих завдань, які виконуються на чотирьох ступенях складно структурованого суспільного організму:

1. У первісному територіальному осередкові (мікрорайон, невеликий населений пункт).
2. На муніципальному рівні.
3. В регіоні (суб'єкті федерації).
4. В державі в цілому» [54, с. 281].

Для територіального осередку найбільше значення мають питання життєзабезпечення, функціонування місцевої інфраструктури, дотримання населенням правил співжиття, вдосконалення мікросередовища проживання. На цьому рівні найкраще діють базові інститути самоврядування.

Муніципальні інститути покликані створювати умови для нормального існування первинних територіальних осередків, вирішувати ті завдання, котрі вимагають координації їхніх зусиль і відповідного фінансування. На цьому рівні, як засвідчує практика, базова демократія в чистому вигляді є неефективною. Оптимальним є її поєднання з низовими представницькими інститутами. Найважливіші передумови успішного функціонування муніципальних органів – чітко окреслена сфера повноважень, самостійний бюджет, який формується за рахунок муніципальних податків і регіональних (центральных) субвенцій, а також дієва система зворотного зв'язку, здатна звести до мінімуму схильність муніципальних властей гратися в міні уряди й використовувати отримані повноваження з корисливою метою [Див.: 143, с. 234-235].

У віданні суб'єктів федерації повинні бути політичні й економічні проблеми, які не належать до прерогатив центральних інстанцій. В залежності від конкретної ситуації сфера їхніх повноважень може бути ширшою чи вузкою. Проте, в будь-якому випадку, вона має охоплювати питання, що є життєво важливими для нормального існування регіону та добробуту його мешканців. Суб'єкти федерації покликані турбуватися про фінансову стабільність регіону, про успішне функціонування промислових та

інших підприємств, котрі знаходяться у їх віданні, про загальнорегіональну інфраструктуру, про екологічну ситуацію, про забезпечення правопорядку, про освіту й культуру. Виконання таких функцій передбачає не лише широкі повноваження при формуванні регіонального бюджету (за рахунок регіональних податків і централізованих субвенцій), але й законодавчі права у межах регіональної компетенції [Див.: 27, с. 99].

Система управління на цьому рівні повинна бути представницькою – при обов’язковому розподілі повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Відмінність цієї системи від загальнодержавної – у набагато меншій дистанції між електоральною базою та управлінською верствою, у більшій прозорості прийнятих рішень і кращих можливостях контролю за їх реалізацією.

За центральними властями, відповідно, залишаються питання загальнодержавного значення: безпека, зовнішня політика, створення і підтримка національної інфраструктури, визначення принципів правопорядку й економічної політики, управління підлеглими центрами промисловими підприємствами оборонно-стратегічного призначення тощо.

Очевидно, що таке структурування посилює реактивність системи на імпульси, що до неї надходять, і цим самим сприяє концентрації уваги виконавчих органів на сферах своєї компетенції, підвищує якість прийнятих рішень. Та переваги розподілу функцій між різними ешелонами влади стосуються не лише практики управління. Не меншого значення набуває його соціо-психологічний і політичний ефект. Це дає змогу подолати (або принаймні суттєво зменшити) комплекс громадянської меншовартості, який нерідко виникає у національних (етнічних) меншин, послабити їхнє відчуження від держави, громадянами якої вони є, а значить, і від інститутів влади, котрі діють від їх імені. Без цього перехід до федералізму може звестися лише до розростання державної машини й ускладнення погоджувальних процедур, що понизить ефективність і мобільність управлінської системи.

За умов гармонійного поєднання всіх чотирьох ланок політичного управління державою можна сподіватися на гармонійну владу в державі, яка побудована на принципі розподілу влади як по горизонталі, так і по вертикалі.

Отже, аналіз вертикальної організації влади за умов складних політичних систем, які є федеральними за формою територіального устрою, дозволяє зробити наступні висновки:

По-перше, федерація як форма державного устрою сучасних держав передбачає існування в середині держави автономних одиниць (штатів, кантонів, земель тощо). Всі вони мають свої власні законодавчі органи, але об'єднані під одним федеральним урядом. Існування автономних одиниць породжує проблему розподілу повноважень між центром та територіальними одиницями, компетенція – це показник обсягу влади.

По-друге, існує щонайменше п'ять варіантів розподілу компетенції між центром та територіальними автономіями. Всі вони жорстко регулюються положеннями конституції кожної з держав. Найбільш поширеним є варіант, коли передбачається виключна федеральна компетенція, спільна компетенція федерації та її суб'єктів, а залишкові повноваження передаються суб'єктам, при цьому в другій сфері верховенство має федеральний закон, а в останній – закон суб'єкта федерації.

По-третє, виникає потреба в існуванні системи стримувань та противаг між кожним з рівнів влади. Так суб'єкти федерації традиційно за важіль впливу на загальнофедеральну владу вважають існування другої палати парламенту, через яку вони в змозі відстоювати свої регіональні проблеми та інтереси, впливати за законодавчий процес по всій країні.

По-четверте, федеральна влада також володіє набором механізмів контролю за суб'єктами федерації. До найефективнішого належить бюджетний контроль, а фінанси – це основа для здійснення будь-яких повноважень та ідей, де фінанси, там і влада, і хто контролює фінанси, той фактично контролює владу в державі.

По-п'яте, конституціями багатьох держав передбачаються й надзвичайні форми контролю за діяльністю автономних одиниць, що пов'язані з масовими безчинствами та стихійними лихами та передбачають введення прямого президентського правління.

3.3. Особливості запровадження елементів системи стримувань та противаг в унітарних державах

В жодній країні світу, за винятком хіба що карликових країн, управління неможливо здійснювати виключно с центру. Як зазначав відомий французький вчений А. де Токвіль: «...центральна влада, якою б освіченою та вправною вона не була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію безкінцеву множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнитися далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марними» [205, с. 56].

У зв'язку з необхідністю організації ефективного управління територіями будь-якої держави вони поділяються на адміністративно-територіальні одиниці, управління якими здійснюється або місцевими органами управління – державною адміністрацією, що призначаються центральною владою, або ж органами місцевого самоврядування – представницькими органами, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх виконавчими органами. Можливі також варіанти комбінованого управління, коли на одному територіальному рівні одночасно функціонують як місцеві органи управління (державна адміністрація), так і органи місцевого самоврядування.

Місьцеве управління – це управлінська діяльність в місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою або

адміністрацією вищестоячого територіального рівня управління. Воно здійснюється, як правило, через призначувані владою адміністративні органи. Так, у Франції органом управління в регіоні є префект, який призначається урядовим декретом та який представляє уряд та його членів в стосунках з населенням. До його компетенції належать питання фінансів, безпеки, освіти, культури, туризму, соціальної допомоги, економічного розвитку та просторового планування, якими переймаються підлеглі йому відомчі структури. Такий же статус префекта в департаменті – територіальній одиниці наступного зверху рівня. Нижчестоящий рівень управління – супрефект (підпрефект), що діє в якості адміністратора на території округу – проміжної адміністративно-територіальної одиниці між департаментом та комуною.

В Італії представники центру – урядові комісари та префекти – призначаються, відповідно, на обласний та на більш низький, провінційний, рівні. В Польщі, Греції, Швеції, Іспанії представники центру призначаються тільки на обласному рівні. В деяких країнах виконавча вертикаль досягає більш низького рівня: обраним мерам Франції, Італії, мерам і губернаторам в Японії доручається виконання певних державних функцій на місцях. Вони отримують подвійний статус – органа місцевого управління та місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – це діяльність самого населення місцевої територіальної одиниці – територіального колективу (спільноти) та його обраних органів по управлінню його справами. «В порівнянні з державою, місцеве самоврядування виступає рівноправним суб'єктом управління, що володіє самостійністю в межах своїх повноважень. Тільки на відміну від держави місцеве самоврядування передбачає, що суб'єкти управління є ланками системи власного, а не державного управління» [19, с.124].

Таке визнання місцевого рівня публічної влади закріплено в провідних міжнародно-правових актах, перш за все в Європейській Хартії місцевого самоврядування. «Місцеве самоврядування означає право і спроможність

місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення» [95, с.119]. Поняття «під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» передбачає, що ці структури не можуть бути простими управляючими державними справами на місцевому рівні, що підпорядковуються якись вищій структурі влади.

Одна з головних функцій інституту місцевого самоврядування – це забезпечення задоволення потреб громадян на кожній конкретній території проживання в межах тієї чи іншої країни, але за умов, якщо центральна влада не в змозі сама охопити весь спектр управлінських послуг самостійно. Майже всі провідні демократичні держави світу управляються за допомогою територіальних інститутів влади. В сукупності вони складають систему органів влади різних рівнів даної держави.

Структура такої системи в кожній країні різна та враховує історичні, політико-адміністративні, національні, економічні та інші чинники. Як зазначає українська дослідниця Т. М. Татаренко: «нині в усіх демократичних країнах існує місцеве самоврядування в низових адміністративно-територіальних одиницях, що виявляється в наявності виборних органів. Проте повноваження органів місцевого самоврядування обмежуються лише адміністративною сферою. Законодавчих повноважень вони не мають і діють на основі законів, прийнятих вищими органами. Істотні відмінності між окремими державами полягають у тому, що в одних випадках, крім органів місцевого самоврядування, існують посадові особи, які призначаються центральною владою, а в інших - система територіальних органів влади має децентралізований характер, вона складається тільки з виборних органів» [199, с. 106].

В різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як державний режим, форма

державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо.

В основу цих систем покладено різні принципи взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади. Зокрема, виділяють наступні основні варіанти організації влади на місцях: англо-американську (англосаксонську), континентальну (французьку, романо-германську або європейську), іберійську та радянську.

Англо-американська модель веде свій початок з місцевих громад та парафій, управління якими поступово «вмонтовувалося» в державну вертикаль управління країною. Починаючи з XI ст. самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і у творенні власних норм права. Ця модель отримала досить широке поширення в сучасному світі і її характерними рисами є:

- значна автономія органів місцевого самоврядування по відношенню до держави – вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;
- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямым шляхом – через центральні міністерства. Цій моделі притаманний також жорсткий судовий контроль.
- виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою;
- функціонування органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, закріпленої в законі і заборона їх виходу за межі своєї компетенції. Тобто, повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з позитивним принципом правового

регулювання (органи самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом) [Див.: 95, с. 63-65].

Континентальна модель поширена в країнах Європи, франкомовних країнах Африки та в багатьох країнах Латинської Америки. Сучасна континентальна модель організації влади на місцях є результатом тривалої еволюції римської системи і характеризується наступними рисами:

- більш високим (у порівнянні з англо-американською моделлю) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості;
- поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом) [Див.: 95, с. 66-67].

В різних країнах континентальна модель має свої особливості, що пов'язано з різним підходом до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, різним трактуванням ролі «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць при визначенні системи територіальної організації влади. У зв'язку з цим можна виділити два різновиди континентальної моделі:

а) на всіх субнаціональних територіальних рівнях, за виключенням низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі і органи вторинної територіальної громади – територіальної громади «штучної» територіальної одиниці – області, департаменту, повіту тощо) та призначені представники центральної влади (місцеві державні

адміністрації), які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому, на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Подібна система передбачає як громадівське самоврядування – самоврядування територіальної громади, так і регіональне самоврядування – самоврядування регіональних співтовариств. Прикладом подібної організації місцевої влади можуть слугувати Франція, Італія та Україна.

б) органи місцевого самоврядування створюються лише на низовому рівні – в природних адміністративно-територіальних одиницях, а на регіональному та субрегіональному рівнях функціонують призначені центральною владою місцеві державні адміністрації загальної компетенції. За такої моделі визнається лише громадівське самоврядування – самоврядування територіальних громад. При цьому можливий варіант, коли і на регіональному рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи регіональних співтовариств, їх існування не визнається, а органи представництва інтересів територіальних громад на регіональному рівні. Подібна система застосовується, зокрема а Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Іраку тощо.

В деяких державах застосовується така система організації влади на місцях, яка характеризується ознаками і англо-американської, і континентальної моделей, наприклад, Німеччина, Росія, що дає підстави виділяти змішану модель.

Іберійська модель (зокрема Бразилія, Португалія, Мексика) є досить близькою до континентальної моделі, вона передбачає, що управління на місцевому рівні (громада, муніципалітет) здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні

головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчими органами та затверджуються центральною владою як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради.

Радянська модель (система рад та їх виконавчих комітетів) сьогодні є архаїчною, вона базується на запереченні розподілу влади і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Ця модель передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Рада обирає інший державний орган – виконавчий комітет – колегіальний орган державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчий комітет є органом подвійного підпорядкування – вищому виконавчому комітету та відповідній раді. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів, реальна влада належить партійним організаціям, а вибори до рад відбуваються на безальтернативній основі. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах з комуністичними режимами, зокрема в Кубі та Китаї.

Описати всі існуючі шляхи взаємодії центральної та місцевої влади неможливо. Незважаючи на всі подібності, у різних країнах ліберальної демократії зберігається їх значна відмінність. Тому корисніше зосередитись на деяких ключових силах, які обмежують рівень реальної автономії місцевого самоврядування в наданих йому повноваженнях.

Як зазначає Е. Сенктон, таких обмежень можна нараховувати багато, але два з них будуть найвагомішими. Перше обмеження пов'язане з тим, що території дії місцевої влади за визначенням відносно малі, в усякому разі, порівняно з територіями центральної влади. Друге витікає з впливу порад експертів. «Виконання порад експертів може суттєво покращити рівень життя. Місцеві ради здатні досягти значних успіхів, якщо вони напружено

працюють над досягненням стандартів послуг чи наслідують практики, рекомендовані експертами. Проблема в тому, що ради та центральна влада по-різному вбачають ефективність та доцільність заходів. Результати в умовах демократії часто залежать більше від громадської думки про цінність конкретної послуги чи професії, ніж від об'єктивного аналізу переваг конкретного запиту. Отже, порада експертів може визначити термін дискусії – експерти формулюють варіанти та надають свідчення на користь кожного з них – але самі обговорення мають відбуватися в широкому форумі представників центральної та місцевої влади. І все ж залишається справедливим висновок, що орієнтація на експертів обмежує автономію місцевих самоврядувань» [188, с. 27-28].

Інститут місцевого самоврядування, який є найнижчим рівнем влади в усіх формах держави, не відбиває повністю всіх особливостей сучасного просторового виміру влади в унітарних країнах. Політологи все частіше для аналізу територіального поділу влади застосовують як центральну одиницю виміру регіон.

На даний момент в межах вітчизняної наукової думки під «регіоном» розуміється кваліфікація тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, населення якої об'єднане спільними виробничими зв'язками, єдиною інфраструктурою, місцевими засобами масової комунікації, органами влади та місцевого самоврядування. «Регіон являє собою природно-історичний простір, у межах якого здійснюється соціально-економічна та суспільна діяльність його громадян. Співвідноситься з ним і поняття соціально-територіальної системи, яка є в цілому стабільною за етноконфесійними, культурними та іншими ознаками соціуму, певним чином організованого для тривалої самостійної життєдіяльності, підтримки свого існування як цілісного соціального організму і розвитку на даній території» [94, с. 30].

Поняття «регіон» органічно вписується в сучасний політико-правовий простір і співвідноситься з явищами та структурами політичних суб'єктів

України. Це обумовлено тим, що «...економічна трансформація, структурування політичного простору колишнього СРСР не передбачали істотного адміністративного поділу в межах республіки. Водночас відбувалася порівняно швидка самоорганізація місцевих адміністративних і економічних еліт, які прагнули опанувати управлінськими структурами регіональної влади, реалізувати власні інтереси в розв'язанні питань життєзабезпечення регіонів, поділу та перерозподілу власності. Місцеві еліти певною мірою виявилися самодостатніми. Проте, відчувається брак досвіду та навичок активної політичної діяльності на всьому соціально-політичному просторі регіону» [199, с. 25].

На думку Ю. Шахіда, регіони з різною динамікою розвитку виявляються більш відкритими до реформ, ніж держава. Процес локалізації передбачає наявність автономії, можливість політичного самовираження регіонів і територіальних спільнот, змушує державу пристосовуватися до вимог своїх регіонів. Локалізація забезпечує більшу доступність до ресурсів, їх ефективний розподіл, обмін інформацією і знаннями, якісне управління тощо [Див.: 225, с. 2]. «Держава знижує свій статус, створює відповідні місцеві та регіональні інститути влади і, як наслідок, наступає доба локалізації політики як соціального регулятора» [225, с. 17-18].

Європейський досвід свідчить про те, що для налагодження взаємин між різними рівнями влади всередині політичної системи необхідно спиратися на науково-методологічне підґрунтя, в якості якого виступає одразу декілька принципів. Різні джерела називають різну кількість таких принципів. Наприклад, Й. Гьюфнер називає такі принципи: солідарність, спільне благо та субсидіарність [41]; політологи В. Кравченко та М. Пітцик – субсидіарність, децентралізації, системність та прозорість [95], управлінець-практик С. Луньков – субсидіарність, солідарність та доповнюваність [123], управлінець-теоретик К. Линьов: субсидіарність, ієрархічність, нелінійність, демократизм, системність, департаменталізація [115] тощо.

Однак, первинним щодо перелічених вище принципів є принцип децентралізації влади, який на практиці доповнюється названими принципами. Він впроваджений в усіх демократичних державах світу і в політичній практиці, і в законодавчих актах. «Децентралізація являє собою найскладніший з параметрів, що визначають структуру організації. Централізація та децентралізація визначають ступінь, в якому процес ухвалення рішень зосереджується в одному місці організації (фактично в руках одної особи чи органу), структура є централізованою; тією мірою, якою влада розосереджується серед багатьох людей чи органів, структура є децентралізованою» [80, с. 99].

При вертикальній децентралізації право ухвалення рішень повинно знаходитись на тому рівні, де найкраще може акумулюватися необхідна інформація. При горизонтальній децентралізації виникає одне дуже складне питання – кого залучати до процесу ухвалення рішень, кому надавати таке право, оскільки їх коло дуже обмежене. До того ж завжди необхідно пам'ятати, що форма обмеженої горизонтальної децентралізації фактично служить централізації організації в вертикальному вимірі, оскільки вона зменшує владу лінійних управлінців нижчих рівнів по відношенню до управлінців вищих рівнів.

Вертикальна децентралізація державної влади передбачає перерозподіл компетенції між державою і регіонами. Цей процес передачі повноважень здійснюється на основі делегування. «Делегування» означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень, він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передати у користування необхідні для цього майнові об'єкти» [58, с. 24]. До того ж, цей процес відбувається лише в межах повноважень, які державна виконавча влада делегувала органам місцевого самоврядування.

Але стосовно децентралізації державного управління нас цікавить, перш за все, інша сфера державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – контроль за здійсненням делегованих повноважень. Деякі дослідники вважають, що такий вид контролю зайвий, адже ви делегували повноваження, то тепер їхня справа їх виконувати чи ні, бо відсутні джерела їх фінансування. Такий підхід помилковий, оскільки делегуванню підлягають лише повноваження, а не відповідальність. Відповідальність завжди залишається за органом, що делегував це повноваження. А оскільки він відповідальний за якість здійснюваного повноваження, то він (орган, що делегує повноваження) повинен мати важелі впливу і контролю над органом, якому він делегував це повноваження.

Наявність такого типу контролю визнається міжнародними стандартами місцевого самоврядування. Наприклад, Європейська Хартія про місцеве самоврядування передбачає, що «Будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише у формах і випадках, передбачених конституцією або законом. Такий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності та конституційних принципів. Проте, адміністративний контроль може включати також контроль вищестоящих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих ними повноважень. Такий контроль повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значущості інтересів, які це втручання має захистити» [58, с. 3].

Саме такий вид контролю закріплюється українським законодавством. Зокрема, Конституція України передбачає: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [91]. А в Законі України «Про місцеве самоврядування» визначено, що «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може

здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [163]. Щодо цієї компетенції органів державного управління, то законодавчо воно закріплено, але ні в одному з документів не встановлено механізм здійснення цього виду контролю.

Отже, децентралізація політичного управління є основним, базовим принципом побудови взаємин в системі влади в державі, а саме між центральною владою та самоврядуванням. Однак, даний принцип лише визначає рівні влади та можливість для наділення кожного з рівнів влади власною компетенцією. Виникає питання про те, хто має визначати обсяг такої компетенції та як мають регулюватися данні аспекти децентралізації політичного управління країною? Світова політико-управлінська думка пропонує в якості такого регулятора вживати принцип субсидіарності.

Даний принцип прийшов в політичну науку з християнського вчення про суспільство і має в основі давні уявлення про устрій суспільного життя, що формувалися протягом віків і довели свою правильність та право називатися «аксіомою суспільного життя». Сучасне трактування даного принципу було приведене в енцикліці Папи Пія XI «Квадрагезимо анно» 1931 року: «Повинен залишатися непорушним наступний принцип соціальної мудрості: як не дозволено, з метою передачі суспільству, віднімати у окремих осіб те, що останні спроможні виконати власними силами та заходами, так само неможна передавати більш впливовій організації те, що може бути виконане меншими, або слабкими суспільствами. Порухення такого принципу завдало би значної шкоди суспільству і було би важкою перепорою для правильного його порядку, тому що природною метою будь-якого вторгнення в суспільне життя є підтримуюча допомога членам соціального організму, а не їх порушення та поглинання» [3, с.34].

Цей принцип в політичному житті встановлює той факт, що виконання повноважень повинно проводитися як найближче до реального життя громадян.

«Субсидіарність включає в себе не тільки обмеження для втручання вищої владної структури в справи окремої особи або окремого співтовариства, здатного діяти самостійно, але вона також являє собою обов'язок для цієї владної структури діяти по відношенню до цієї особи або цього співтовариства таким чином, щоб вони отримали необхідні кошти для власного зростання» [95, с.53]. Таким чином, з одного боку, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження вгору до центру дозволяється тільки в тій мірі, в якій самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе. З іншого боку, функції повинні передаватися на вищій рівень влади з того моменту, як тільки буде з'ясовано, що саме так вони можуть бути реалізовані найбільш ефективно.

Для політологів найважливішого значення набуває не визначення системи публічної влади, не утворення відповідних владних інститутів на практиці, а те, як забезпечити узгодженість між індивідами і системою з одного боку, і між державою і місцевими самоврядними одиницями з іншого.

До цього часу політична теорія виробила дві принципово різні відповіді на проблему узгодження:

1. Ієрархічне рішення – координація забезпечується деякою формою ієрархії «зовнішніх» влад або внутрішніх, засвоєних цінностей. Це рішення пропонується традиційною соціологічною думкою і політичною теорією в Європі. (Вебер, Дюркгейм);
2. Коаліційне рішення – політичні і соціальні системи існують лише остільки, оскільки їх складові елементи (тобто, окремі особи або місцеві співтовариства) вільно вирішують питання належати системі

загалом, або навпаки, її покинути, домовляючись про умови свого членства в ній. Такий фундаментальний постулат найбільш поширеного підходу сучасних політичних і соціальних наук в Сполучених Штатах, який отримав визнання під назвою теорії суспільного вибору [Див.: 137, с.45].

Субсидіарність, мабуть, здатна привнести в розв'язання питання про координацію третю відповідь, що задовольняє вимогам сучасної думки і одночасно представляє певну культурну новизну.

Згідно з принципом субсидіарності, складові елементи системи діють узгоджено не тому, що вони підкоряються зовнішньому ієрархічному тиску (члени системи є органічними складовими цієї ж самої системи, тобто вони існують тому, що існує ця остання), і не тому, що вони являють собою самостійні одиниці, що вільно ухвалюють рішення увійти в коаліцію або вийти з неї (тобто, система існує тільки тому, що її складові елементи так вирішили), але тому, що і самі вони, і система загалом розділяють суспільне благо між системою і різними одиницями, які її складають (незалежно від того, чи є суспільне благо сумою цінностей або спільних інтересів).

Складові елементи не можуть покинути систему (вони майже не в змозі вижити поза системою), але система не користується ніякою ієрархічною перевагою по відношенню до своїх складових частин (оскільки сама вона не може вижити без них). Центральна влада необхідна не більш ніж місцеве самоврядування; в свою чергу, місцеві органи влади потребують центральної адміністрації для того, щоб забезпечити узгодження рішень, і вони вимагають від центру, щоб він виконував цю функцію. Окремі особи і місцеві органи влади користуються тим простором, полем самостійності, які ні політична система (по відношенню до окремих осіб), ні центральна адміністрація (по відношенню до місцевих органів влади) не може відняти.

Виникає питання про популярність принципу субсидіарності в сучасній політичній практиці. Це пояснюється розширенням функцій державної влади і вимоги захисту громадян та їх самостійності. Останнім часом виникла

потреба в гнучкій координації між собою органів місцевої влади, діючих на периферії, з одного боку, і між органами місцевої влади і центром, з іншого. Ці причини примушують продумувати механізми горизонтального узгодження, які були б в один і той же час і більш жорсткими, ніж громіздкі процедури переговорів, характерні для коаліції, і більш гнучкими, ніж ієрархічні механізми, які схильні до ризику «закупорки». Саме ці причини зробили місцеве самоврядування необхідним в сучасному світі і додають феномену субсидіарності особливу привабливість.

Отже, принцип субсидіарності як побудови відносин «центр – периферія» отримав популярність в сучасному політичному житті, а на практиці він не спрацьовує. Маємо факти як втручання держави в справи місцевого самоврядування, так і не підтверджене з боку місцевих органів влади зазіхання на більшу компетенцію, більший бюджет, наприклад. Як здається вірним, відповідь полягає в наступному: «Функціонування принципу субсидіарності можливо в тому соціальному середовищі, в якому визнаються свобода особистості та приватна власність» [3, с.124]. З ними в Україні, як відомо, ще не все гаразд. Але це не є причиною для позбавлення від принципу субсидіарності і вилучення його з політичної практики на етапі формування нового політичного устрою держави.

Принцип субсидіарності, вважає А.Амплеєва, заключає в собі механізм створення умов для захисту вільної діяльності та захисту від тотальної залежності. Людина, сформована в умовах субсидіарно функціонуючої держави, має свої характеристики. Вона знаходиться поза опікою держави. Такий тип людини, перш за все, самостійний, вирішення своїх потреб бере на себе, він ініціативний, діяльність його спрямована на розвиток виробництва, творчості тощо. Людина така є центром суспільного життя і сама несе за неї відповідальність. Це – людина – творець, від якої залежить добробут не тільки її самої, а й всієї держави. В цьому полягає її головна відмінність від людини тоталітарної держави.

Аналогічно ситуація відбувається і з органами місцевого самоврядування, а точніше – з місцевою громадою. Їх наділили правами, визнали вільними в межах своєї компетенції чинити все на власний розсуд, а реального матеріального, економічного та фінансового потенціалу не забезпечили. Це стосується більшою мірою органів місцевого самоврядування. Місцевій громаді, що складається з окремих людей, також надали відносно широкий обсяг повноважень, але не слід забувати, що громада – це сукупність людей, що тільки намагаються стати вільними, стати дійсними громадянам.

Окремо слід підкреслити, що визначення місцевого самоврядування, закріплене в українському законодавстві, передбачає органічну єдність самостійності і відповідальності при вирішенні всіх питань місцевого значення, що віднесені до сфери компетенції місцевого самоврядування. При цьому під «самостійністю» слід розуміти не лише право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур вирішувати питання місцевого значення, але й необхідність вирішення їх відповідно до Конституції та законів України. Іншими словами місцеве самоврядування виступає як своєрідна єдність прав і обов'язків територіальної громади по вирішенню питань місцевого значення. В свою чергу, діяльність під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає, що наслідки за вирішення питань місцевого значення повністю лягають на систему місцевого самоврядування. При цьому органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть потрійну відповідальність: перед територіальною громадою; перед державою; перед фізичними та юридичними особами.

Механізмом реального впливу місцевих органів влади на державну політику є їх об'єднання для сукупного представництва власних інтересів та проблем в вигляді асоціацій, фондів, рад тощо. «Муніципальні організації можуть здійснювати тиск, щоб добитися зменшення контролю центру у сфері

бюджетного планування, використання земель, захисту архітектури тощо» [236, с. 73].

Як свідчить практика сучасної України, де визнається унітарність держави, запроваджено інститут місцевого самоврядування, декларується принцип субсидіарності як механізм взаємостосунків між центром та місцями, Асоціація міст України, Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування при Верховній Раді та інші подібні організації постійно впливають на процес розробки загальнодержавної політики в Україні. Особливо їх діяльність активізується під час розгляду бюджетних питань, проблем вдосконалення виборчої системи, адміністративної системи та комунальної власності.

Необхідно зазначити, що під час становлення державності, майже кожне питання, що стосується тим чи іншим засобом питань збільшення матеріальної бази органів місцевого законодавства (питання власності, оподаткування, користування землею та ін.) набувають ознак політичних питань і є предметом політичних торгів між центром та місцями.

Вважається, що запровадження другої палати парламенту, де б відстоювалися інтереси регіонів, в унітарних державах недоцільне. Отже, даний інструмент системи стримувань та противаг відсутній. Але практика політичного життя вимагає від місцевих громад шукати механізми та варіанти участі в загальнодержавному законотворчому процесі, тому на політичну арену виходять окремі народні депутати, або їх групи переважно з представників тих регіонів, де існує проблема. Такий варіант є реальним, але не достатньо ефективним через те, що один депутат не в змозі вирішити питання, він може лише ініціювати його розгляд в парламенті, або зробити відповідний запит в органи державної влади вищого рівня.

В деяких країнах до прикладів такого набору стримувань та противаг можна віднести політично орієнтовану на регіональні проблеми депутатську фракцію чи групу, що в свої завданнями ставить сприяння розвитку місцевого самоврядування. Але, підкреслимо ще раз, в унітарних державах

система стримувань та противаг має дуже невеликий обсяг інструментів, а на практиці навіть ті, що запроваджуються, не спрацьовують.

При аналізі вертикальної організації влади та функціонування найнижчої ланки системи влади в державі – місцевого самоврядування, необхідно пам'ятати, що на його рівні також існує розподіл влади, а отже й система стримувань та противаг як його практична складова. Тому доцільно зупинитися на аналізі самого інституту місцевого самоврядування детальніше саме в такому ракурсі.

Як відомо, сучасний інститут місцевого самоврядування складається з декількох складових, які дозволяють говорити про нього як про певну соціально-політичну систему.

Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Виконавчими органами міських, сільських, селищних рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування посідає сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади. Голова здійснює три основні функції: представляє територіальну громаду у відношеннях з іншими територіальними громадами та органами влади і установами; головує на пленарних засіданнях відповідної ради та очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Згідно з чинним законодавством України сільський, селищний, міський голова обирається за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого співпадають з межами села, селища, міста. Закон передбачає можливість дострокового припинення повноважень голови у разі: його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; набрання законної сили обвинувального вироку щодо нього тощо Крім того, якщо

голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень або в інших випадках, його повноваження можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш, як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради [Див.: 163]. Місце голови є центральним в системі сучасного місцевого самоврядування, а тому є надзвичайно вразливим на порушення та ласомим для тиску з боку владних та бізнес-еліт.

Стосовно питання, чи можливо застосовувати в місцевому самоврядуванні принцип розподілу влади – одного з основних принципів побудови демократичної системи влади, то однозначної відповіді з боку науковців немає. Одні вважають, що, якщо є представницький та виконавчий органи влади, то даний принцип вже дістав втілення. Але для класичного поділу влади не достає судової влади, і її не може бути на місцевому рівні. Судочинство – одне на всіх. Інші вважають, що мова повинна йти не про розподіл влади, а про розподіл функцій управління з метою підвищення ефективності роботи місцевого органу самоврядування. До того ж, не всі громади створюють виконавчі комітети рад, а в деяких громадах роль представницького органу відіграють місцеві збори громадян [Див.: 137, с. 103].

О. Берг приходять до висновку, що «...при розподілі влади найважливіше не розділити її на різні гілки та органи влади, а наділити кожну з них можливостями стримувань та противаг з метою уникнення перебору повноважень та тиску одної на іншу. Тому, доцільніше говорити про елементи системи стримувань та противаг в системі місцевого самоврядування» [20, с. 27]. Її перші інструменти в Україні є і застосовуються на практиці (наприклад, право ради висловити недовіру меру).

Механізмом реального впливу місцевих органів влади на державну політику є їх об'єднання для сукупного представництва власних інтересів та

проблем в вигляді Асоціацій, фондів, рад тощо. Муніципальні організації можуть здійснювати тиск, щоб спромогтися зменшення контролю центру у сфері бюджетного планування, використання земель, захисту архітектури тощо.

Як свідчить практика сучасної України, де визнається унітарність держави, запроваджено інститут місцевого самоврядування, декларується принцип субсидіарності як механізм взаємостосунків між центром та місцями, Асоціація міст України, Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування при Верховній Раді та інші подібні організації постійно впливають на процес розробки загальнодержавної політики в Україні. Особливо їх діяльність активізується під час розгляду бюджетних питань, проблем вдосконалення виборчої системи, адміністративної системи та комунальної власності.

Необхідно зазначити, що під час становлення державності, майже кожне питання, що стосується тим чи іншим чином питань збільшення матеріальної бази органів місцевого законодавства (питання власності, оподаткування, користування землею тощо) набирають ознак політичних питань і є предметом політичних торгів між центром та місцями.

Вважається, що запровадження другої палати парламенту, де б відстоювалися інтереси регіонів, в унітарних державах недоцільне. Отже, даний інструмент системи стримувань та противаг відсутній. Але практика політичного життя вимагає від місцевих громад шукати механізми та варіанти участі в загальнодержавному законотворчому процесі, тому на політичну арену виходять окремі народні депутати, або їх групи переважно з представників тих регіонів, де існує проблема. Такий варіант є реальним, але не достатньо ефективним через те, що один депутат не в змозі вирішити питання, він може лише ініціювати його розгляд в парламенті, або зробити відповідний запит в органи державної влади вищого рівня.

В деяких країнах до прикладів такого набору стримувань та противаг можна віднести політично орієнтовану на регіональні проблеми депутатську

фракцію чи групу, що в свої завдання виносить сприяння розвитку місцевого самоврядування. Але, підкреслимо ще раз, в унітарних державах система стримувань та противаг має дуже невеликий обсяг інструментів, а на практиці навіть ті, що запроваджуються, не спрацьовують.

Таким чином, аналіз вертикальної організації влади в умовах унітарної держави свідчить про наступне:

По-перше, вертикальний розподіл влади в унітарних державах передбачає існування міцного центру та розвинутого інституту місцевого самоврядування, а глобалізаційні процеси та європейські тенденції, які розповсюджуються й на Україну як державу, що існує в межах європейського простору та обирає європейський вектор інтеграції, призводять до актуалізації регіонального рівня територіальної організації влади в таких державах.

По-друге, як форма влади місцеве самоврядування є одною з форм публічної влади і перебуває в стані перманентного зв'язку з іншими складовими системи публічної влади. Свої стосунки з органами державної влади органи місцевого самоврядування будують на системі принципів, серед яких найголовніше місце посідають принцип децентралізації влади, який сприяє передачі повноважень на нижчий за ієрархією рівень влади, який управляється за допомогою обраних народом рад, та принцип субсидіарності, який передбачає надання місцевим органам влади такого обсягу повноважень, який вони спроможні організаційно та матеріально виконати.

По-третє, в унітарних державах майже неможливо простежити елементи системи стримувань та противаг при вертикальній організації влади через те, що унітарність передбачає єдність влади в державі і делегувати повноваження на місця надзвичайно важко. Одна з причин полягає в тому, що політичним центром та контролером фінансової сфери в державі залишається центр за будь-яких обставин.

По-четверте, єдиним механізмом реального впливу місцевих органів влади на державну політику є їх об'єднання для сукупного представництва

власних інтересів та проблем в вигляді Асоціацій, фондів, рад тощо, здатних впливати на процес розробки загальнодержавної політики в Україні. Особливо їх діяльність активізується під час розгляду бюджетних питань, проблем вдосконалення виборчої системи, адміністративної системи та комунальної власності.

По-п'яте, інститут місцевого самоврядування також є системою органів влади, в межах якого також можна і доцільно застосовувати систему стримувань та противаг. В даному аспекті це буде розглядатися як розподіл влади по горизонталі (між органами місцевого самоврядування) та по вертикалі, якщо розглядаємо велике місто з територіальним поділом. З певною застережливістю можемо розповсюджувати всі відомі важелі впливу органів влади друг на друга, які застосовуються на державному рівні. При цьому, розподілу влади в чистому вигляді не існує (відсутня судова влада), а система стримувань та противаг функціонує і є гарантом демократичності місцевого політичного процесу.

По-шосте, при розробці власної теоретичної оптимальної моделі системи стримувань та противаг для умов сучасної України доцільно користуватися регіональним виміром територіальної організації влади в суспільстві, яка дозволяє відійти від умов унітарності, не порушуючи її. При цьому необхідно передбачити дію принципів субсидіарності та децентралізації, дія яких здатна сформувати міцний регіон, який в майбутньому перетвориться за свідому та політично активну спільноту і вимагатиме представництва своїх інтересів в державній політиці, зокрема шляхом роботи двопалатного парламенту.

Висновки до третього розділу

Аналіз застосування системи стримувань та противаг при вертикальному розподілі влади в державі дозволяє зробити наступні висновки:

По-перше, принцип розподілу влади у вертикальному вимірі має доповнюватися системою стримувань та противаг, модель якої залежить від багатьох обставин (історичні, національно-культурні, економічні, політичні тощо), однак найбільший вплив чинить саме форма адміністративно-територіального устрою, яка традиційно визначається у/ф/к-типологією.

По-друге, федералізм додає ієрархічності структурі влади, збагачується додатковим рівнем влади – суб'єктами федерації. Найвагоміше політичне питання в федераціях – це повноваження, які розподіляються між федеральним, регіональним та місцевим рівнями влади з акцентом на серединний рівень – рівень суб'єктів федерації, де мають бути узгоджені та гармонійно поєднанні зусилля і центральної влади, і самоврядування різних рівнів.

По-третє, суб'єкти федерації традиційно за важіль впливу на загальнофедеральну владу вважають існування другої палати парламенту, через яку вони в змозі відстоювати свої регіональні проблеми та інтереси, впливати за законодавчий процес по всій країні, а також набору механізмів контролю, зокрема бюджетного. Передбачаються й надзвичайні форми контролю за діяльністю автономних одиниць, що передбачають введення прямого президентського правління в особливих випадках.

По-четверте, механізмами забезпечення ефективної роботи парламенту та унеможливлення домінування однієї з палат в системі законодавчої влади є розведення виборів до верхньої та нижньої палат парламенту у часі та запровадження поетапного постійно діючого інструменту ротації.

По-п'яте, за умов унітаризму владний механізм має значну перевагу на користь центральної влади щонайменше з двох причин, які позбавляють

самоврядні громади автономності: незначна за розміром територія дії та вплив експертів на процес прийняття рішень в межах місцевих проблем. Щодо можливостей зворотного впливу самоврядних одиниць на загальнодержавну владу, то тут є можливість у громад на спільне представництво своїх інтересів через власні об'єднальні організації на кшталт Асоціацій органів місцевого самоврядування.

По-шосте, незалежно від форми держави (федеральна чи унітарна) стосунки між рівнями влади повинні будуватися на певній науково-теоретичній основі, в якості якої постає низка принципів, серед яких найвагомішими є принцип розподілу влади, децентралізації влади, субсидіарності, ієрархічності, контролю тощо.

По-сьоме, вертикальна організація влади передбачає функціонування інституту місцевого самоврядування, який є системою владних органів та на діяльність яких також доцільно розповсюджувати систему стримувань та противаг.

По-восьме, при розробці власної теоретичної оптимальної моделі системи стримувань та противаг для умов сучасної України доцільно використовувати регіональний вимір територіальної організації влади в суспільстві, який дозволяє відійти від умов унітарності, не порушуючи її.

При цьому необхідно передбачити дію принципів субсидіарності та децентралізації, дія яких здатна сформувати міцний регіон, який в майбутньому перетвориться на свідому та політично активну спільноту і вимагатиме представництва своїх інтересів в державній політиці, зокрема шляхом роботи двопалатного парламенту.

Для сьогодення при розробці моделі необхідно передбачити законодавчий, правовий та фінансовий контроль з боку центральної влади щодо місцевого рівня, а також посилити місце громадського контролю за вертикаллю влади в суспільстві шляхом розширення сфер діяльності інститутів громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

Сучасна система стримувань та противаг є самостійною невід'ємною складовою процесу здійснення влади в сучасних державах, яка поширюється не тільки на державну владу, а й на всю систему влади в суспільстві через надання кожному з владних інститутів та народу, як джерелу влади в демократичних державах, відповідних важелів впливу один на одного з метою не тільки запобігання концентрації влади в одному з них, а й налагодження взаємин між ними щодо організації та здійснення гармонійного політичного процесу, підтримки поступального розвитку та злагоди в суспільстві.

1. Система стримувань та противаг була започаткована ще в Новий час в межах концепції розподілу влади, авторами якої вважають Джона Локка та Шарля Луї Монтеск'є. Вперше на неї вказує Н. Макіавеллі, теоретичного обґрунтування віна отримала в роботах Ш.-Л. Монтеск'є, а першого законодавчого закріплення – в конституції США. На сучасному етапі розвитку теорії демократичного процесу система стримувань та противаг отримала значного розповсюдження, виходячи з меж державної влади та поширюючись на всю систему влади в суспільстві.

Українська політична думка постійно зверталася до необхідності розподілу влади та системи стримувань та противаг як його практичного супроводження в процесі здійснення влади в суспільстві. С. Оріховський за сторіччя раніше Дж. Локка вказує на доцільність розподілу влади, а перша в світі Конституція П. Орлика 1710 р. вважається першим законодавчим актом, який передбачав наявність інструментів системи стримувань та противаг у владному механізмі козацької держави.

Незначний за тривалістю досвід української державності свідчить про чергування ідеї парламентського та президентського правління, з переважанням саме монархічної ідеї. Українці за допомогою ради обирають собі міцного гетьмана.

Протягом всієї історії політичної думки українські автори (М. Драгоманов, Д. Донцов, М. Грушевський та ін.) підкреслювали необхідність існування місцевого самоврядування, елементів прямої демократії (виборів, звернень громадян, участі в роботі тощо), а також двопалатного парламенту - законодавчого органу влади як в незалежній Україні, так і автономії в складі Росії.

2. Методологічною основою дослідження системи стримувань та противаг, а також розробки її оптимальної моделі для умов сучасної України, мають стати системний, інституціональний та інструментальний методи, об'єднані воєдино мережевим підходом. На сучасний момент система стримувань та противаг є мережею певних інструментів в руках політичних інститутів, об'єднаних спільною метою – процесом здійснення влади в суспільстві, на яку розповсюджуються всі правила функціонування та дослідження політичних мереж.

Мережа за формою своєю є моделлю структури системи стримувань та противаг, яка відбиває спроможність її гнучко та системно впливати на будь-яку подію чи вчинок політичних акторів всередині системи влади та політичної системи суспільства в цілому. За правилами мереж, конфігурацію та мету існування її завдає єдиний центр, який будує навколо себе мережу акторів задля виконання поставленої мети. У моделі системи стримувань та противаг в сучасних демократіях в якості такого центру є народ, який здійснює свою владу за допомогою владних інститутів - органів державної влади та місцевого самоврядування.

3. В залежності від того, кому суспільство згідно чинного законодавства надає більше владних повноважень, визначати провідне місце в процесі здійснення державної влади – парламенту або президенту / уряду, розрізняють два типи держав – колегіально-представницькі та монархічні. Відповідно до цього будується й модель системи стримувань та противаг для даної політичної системи. На практиці в сучасних демократіях це реалізується через обрання форми республіканського правління -

парламентської, президентської або змішаної республіки. Визначення в такий спосіб головного центру мережі дозволяє будувати систему інструментів та процедур впливу відносно кожного з учасників (акторів) політичного процесу.

Кожна з моделей системи стримувань та противаг, розроблена у відповідності до національних, історичних, культурних та інших традицій, має свої плюси та недоліки. Ідеальної моделі не існує в світі, але політологи звертають увагу на те, що за умов політично стабільного та структурованого суспільства країни світу тяготіть до колегіально-представницьких моделей влади (парламентська республіка), а в часи економічної скрути, політичної нестабільності та неструктурованого суспільства, задля зміцнення владної вертикалі та прискорення політичного процесу перевага віддається монархічним президентським моделям влади та відповідної до них моделі системи стримувань та противаг.

4. Досить поширеними в сучасному світі є перехідні моделі республіканського правління, в якості яких визнають змішані форми правління. Змішані республіки зазнали поширення в країнах Європейського Союзу та в Україні зокрема, при цьому спостерігається наступна тенденція: країни західного зразка змішаного правління тяготіють до парламентської форми правління, тобто до колегіально-представницької республіки, а молоді демократії пострадянського простору - до посилення ролі інституту президентства та зміцнення вертикалі виконавчої влади, тобто до монархічних форм правління.

Система стримувань та противаг в змішаних республіках будується кожною країною окремо, за власним дизайном, і справно працює тільки за умов зрілого громадянського суспільства, здатного контролювати дії влади та окремих її інститутів. Інакше, останні працюють не задля стабілізації політичного процесу, а навпаки – розладу та політичних криз, перетворюючи окремі інструменти (імпічмент, право розпуску парламенту) на інструменти політичного шантажу. Про це, зокрема, свідчить досвід сучасної України, в

якій недосконалість політичної структури суспільства, політична заангажованість політичних лідерів, а також політична кон'юнктура довела неспроможність та неготовність українського суспільства до колегіально-представницької форми держави та призвела до повернення президентсько-парламентської форми правління та, як наслідок, перегляду моделі системи стримувань та противаг.

5. Політичні системи сучасних держав передбачають існування територіальних органів влади, тобто утворюють вертикальну організацію влади в суспільстві. Політична теорія для визначення особливостей організації взаємин між органами державної та територіальної влади користується у/ф/к-типологією державного устрою країни. Вибір простої моделі (унітаризму) або складної (федерація, конфедерація) також чинить вплив на дизайн моделі системи стримувань та противаг даної країни.

Федерація ускладнює модель, додаючи ієрархічності системі через існування суб'єктів федерації як акторів політичного процесу, однак, саме федеративний устрій передбачає вагомий інструмент впливу на федеральну (загальнодержавну) владу з боку суб'єктів у вигляді двопалатного (бікамерального) парламенту, одна з палат якого репрезентує їх інтереси.

В унітарних державах при вертикальній організації влади сам інститут місцевого самоврядування вважається інструментом впливу суспільства задля стримування дій державної влади. Взаємини між владними рівнями відбувається на основі принципів децентралізації, субсидіарності, прозорості та контролю. Однак, переваги державної влади та існування фінансового та правового контролю з їх боку щодо дій органів місцевого самоврядування очевидні та суттєві. Зворотним важелем впливу може слугувати тільки громадянське суспільство та право територіальних громад та їх органів самоврядування на об'єднання та відстоювання власних інтересів.

Водночас, сучасність та європейський вибір моделі внутрішньої політики свідчить про уніфікацію підходів щодо вертикальної організації влади та запровадження нового підходу до неї – регіоналізму, який

передбачає зміцнення регіонів та надання їм всебічних прав, а також важелів впливу на державну владу через впровадження бікамералізму в політичну практику всіх держав, незалежно від форми правління та політичного устрою.

6. Інститут місцевого самоврядування також є системою органів влади, в межах якої також можна і доцільно застосовувати систему стримувань та противаг. Однак, в даному випадку порушується правило первинності принципу розподілу влади щодо запровадження системи стримувань та противаг в практику політичного процесу. В межах дії системи органів місцевого самоврядування відсутня судова влада, яка є обов'язковою для горизонтального розподілу влади на державному рівні, а наявність інструментів впливу в руках представницького органу влади та голови, свідчить про існування системи стримувань та противаг, яка по суті є гарантом демократичності місцевого політичного процесу.

7. Сучасна Україна є унітарною державою з президентсько-парламентською формою правління, яка функціонує за умов економічної скрути та політично неструктурованого суспільства, потребує нової конфігурації влади в суспільстві, яка б сприяла налагодженню політичної та економічної ситуації та забезпечувала б сталий розвиток політичної системи та всього суспільства в цілому.

Сама по собі система стримувань та противаг не працює, вона є складовою механізму здійснення влади в суспільстві, тому розробка оптимальної моделі системи стримувань та противаг має починатися з основи основ побудови політичних мереж – визначення центру влади для сучасної України, який виконає роль мережестворюючого чинника. Грунтуючись на вітчизняному історичному досвіді та положеннях політичної теорії визначимо як такий центр мережі – всенародно обраного президента, тобто міцну владу та її вертикаль.

Другим чинником, який визначає загальну конфігурацію моделі системи стримувань та противаг є спосіб вертикальної організації влади, в

якості якого оберемо сучасний напрямок - регіоналізм та притаманний йому бікамералізм.

Таким чином, задані параметри побудови системи стримувань та противаг обумовлюють наявність наступних інструментів впливу на діяльність акторів єдиної політичної системи України:

Президент, поєднуючи в одній особі посади глави держави та уряду, має достатньо широкі повноваження в сфері здійснення державної політики, репрезентуючи виконавчу владу, тому логічним є надати парламенту такі механізми стримувань та противаг на виконавчу владу, як усунення президента з посади в порядку імпічменту; затвердження державного бюджету; діяльність опозиції з її арсеналом інструментів (критика діяльності уряду, альтернативні проекти та програми, діяльність опозиційного уряду тощо); подолання відкладального вето 2/3 від конституційного складу парламенту з обов'язковою подальшою промульгацією; інструменти парламентського контролю («година запитань до уряду», діяльність омбудсмена, Рахункової палати) тощо.

Противагою парламентським інструментам впливу у виконавчій владі виступає лише право вето на закони. В результаті, президент і парламент позбавлені можливості втручатися в справи один одного, що забезпечує їх незалежність один від одного. Допоміжними механізмами забезпечення цієї незалежності виступають принцип несумісності депутатського мандату і певних посад, зокрема, і в виконавчій владі, термін легіслатури парламенту та каденції президента з обмеженням права на переобрання.

З боку законодавчої та виконавчої влади до важелів впливу на судову гілку влади відносяться: обрання Верховною Радою суддів безстроково; здійснення першого призначення на посаду професійного судді строком на 5 років Президентом; призначення в рівних пропорціях (по 6) суддів Конституційного Суду Президентом та Парламентом (противагою виступає строк їх каденції – 9 років та квота з'їзду суддів); право конституційного

подання та звернення до Конституційного Суду, без якого провадження по справі не може розпочатися.

У відповідь, відносно виконавчої та законодавчої влади судова має такі противаги:

- Конституційний Суд має право визнавати акти глави держави чи закон або інший нормативно-правовий акт Верховної Ради неконституційними;

- і Верховний Суд, і Конституційний Суд приймають участь в процедурі імпічменту.

В руках народу до судової влади Конституцією передбачений інструмент безпосередньої участі у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

У межах вертикальної організації влади в суспільстві дотримуємося регіоналізму з запровадженням системи стримувань та противаг всередині системи органів місцевого самоврядування, а також по відношенню до центральної влади через впровадження двопалатного парламенту, що надасть можливість представництва регіонів в парламенті та сприятиме розв'язанню регіональних проблем з боку центрального уряду.

8. Усвідомлюючи, що запропонована вище модель системи стримувань та противаг потребує значних корегувань національного законодавства та проведення низки попередніх реформ, визначимо приведену модель як ідеальну не в значенні «неперевершена», а як «бажана» та на її основі побудуємо оптимальну, тобто «на потребу часу» модель системи стримувань та противаг.

Вона зберігає всі інструменти впливу, які відповідають першому мережеутворюючому чиннику – президентській республіці, зберігає всі важелі впливу щодо розповсюдження системи стримувань та противаг на рівні місцевого самоврядування, однак, визначаємо як передчасний та такий, що потребує попередніх перетворень в політичній та економічній сфері, інститут бікамералізму.

Двопалатність для умов сучасної України є небезпечним інститутом, який замість стабілізації політичного процесу, здатний навпаки, дестабілізувати його. Тому досягнення ідеальної моделі неможливе без втілення в життя оптимальної моделі, яка одною з цілей впровадження має й розвиток сучасних українських регіонів, виховання справжньої політичної спільноти на його рівні, які й в майбутньому й ініціюють введення бікамералізму.

Реалізація на практиці такої мережі важелів впливу на діяльність всіх політичних акторів, що входять до системи влади та всієї політичної системи України, дозволить не відволікатися від перепетій політичного діалогу між органами влади різного рівня, а натомість сприятиме цивілізованій взаємодії, злагодженому політичному процесу в Україні, що перетворить Україну на сучасну державу європейського зразку.

9. Отримані результати дослідження є надзвичайно корисними в практичному сенсі для представників владних органів всіх рівнів влади, оскільки доводять необхідність існування даної системи для збереження балансу влади в державі. Особливого значення такі висновки мають для сучасних українських законодавців, які працюють над концепцією політичної реформи.

Список літератури

1. Абашмадзе В. В. Учение о разделении государственной власти и его критика [Текст] / В. В. Абашмадзе. - Тбилиси : Сабчота Сакартвело, 1972. - 158 с.
2. Алексеенко И. Г. Теория разделения властей : история и современность / И. Г. Алексеенко // Политические и правовые идеи в странах Западной Европы и Америки в новое и новейшее время. – Днепропетровск, 1994. – С. 37 – 49.
3. Амплеева А. А. Субсидиарность и демократия : Введение в тему / А. А. Амплеева. – М. : Мысль, 1996. – 157 с.
4. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні (політологічний аналіз) : автореф. дис. ... док. політ. н. : 23.00.02 / Борис Павлович Андресюк. – Київ, 1998. – 30 с.
5. Андрусяк Т. Історія політичних і правових вчень : [навч. посібник] / Тетяна Андрусяк. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 220 с.
6. Ардан Ф. Франция : государственная система / Філіп Ардан ; [пер. с фр.]. – Москва : Юридическая литература, 1994. - 176 с.
7. Арзаканян М. Ц. Де Голль и реформа государственного устройства Франции / Марина Цолаковна Арзаканян // Отечественные записки .- № 2 (16). - 2004. С. 67 - 72.
8. Арзаканян М. Ц. Политическая история Франции XX века : [учеб. пособ.] / Марина Цолаковна Арзаканян. - Москва : Высшая школа, 2003. - 157 с.
9. Аристотель. Политика. Афинская полития / Аристотель. – М. : Мысль, 1997. – 458 с.
10. Асмус В. Ф. Античная философия / Валентин Фердинандович Асмус. – Москва : Мысль, 1976. – 367 с.
11. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю : теоретико-методологічний

- аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.01 / Олена Олегівна Бабінова. – Київ, 2006. – 20 с.
12. Базилов С. Регион как политическое пространство / С. Базилов, А. Чернышов // Свободная мысль. - 1997. - № 2. – С. 15 - 36.
 13. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні : основні ознаки й особливості / М. О. Баймуратов // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». - К. : Основи, 2003. – С. 70 - 98.
 14. Барабаш Ю. Г. Принципи парламентського контролю / Ю. Г. Барабашов // Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 7. - С. 82 - 85.
 15. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К. К. Баранова. - Москва : Финансы, 2000. – 384 с.
 16. Барпашев А. М. Теория разделения властей : становление, развитие, применение / А. М. Барпашев. – Томск : Изд-во Томского ун-та, 1988. – 247 с.
 17. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / Олександр Васильович Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
 18. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.02 / Олександр Васильович Батанов. — Київ , 2000. — 21 с.
 19. Белкин А. О категориальных пределах местного самоуправления / А. Белкин, А. Яремин // Право и жизнь. – 1997. - № 5. – С. 121 – 127.
 20. Берг О. В. О применимости принципа разделения властей в местном самоуправлении / О. В. Берг // Политика и жизнь. – 2001. - № 1. – С.23 - 29.

21. Белов Д. М. Роль глави держави в механізмі здійснення державної влади / Д. М. Белов // Щомісячний правовий часопис «Юридична Україна». – 2005. - № 5 (29). – С. 11 - 15.
22. Богуславська К. Становлення та розвиток мережевого підходу до вивчення політичних процесів / Катерина Богуславська // Політичний менеджмент. – 2006. - № 4 (19). – С. 72 - 89.
23. Бойко О. Політичне протистояння офіційної влади та опозиції в Україні : основні прояви, характерні риси та особливості (літо 1989 р. – лютий 1990 р.) / О. Бойко // Людина і політика. – 2003. – № 2. – С.48 - 62.
24. Болл Т. Власть / Т. Болл // Политические исследования. - 1993. - № 5. - С.35 - 54.
25. Валевський О. Окремі аспекти визначення функцій механізму стримувань і противаг у розвитку політичної системи / О. Валевський // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008.- Вип. 1. - С. 147 - 154.
26. Валлерстайн И. Конец знакомого мира. Социология в XX в. / И. Валлерстайн. – М. : Логос, 2003. – 355 с.
27. Галкін А. Федералізм і публічна сфера як вихідні поняття / Андрій Галкін // Часопис Ї. – 2001. - № 23. – С. 98 - 110.
28. Гальчинський А. Глобальні трансформації : концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти : [наук. видання] / Анатолій Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – 312 с.
29. Гелей С. Д. Основи політології : [навч. посіб.] / С. Д. Гелей, С. Д. Рутар.- Київ : Тов-во «Знання», 1999. – 426 с.
30. Голяк Л. В. Несудові форми захисту прав людини (за участі інститутів омбудсмана) в Україні та Польщі : порівняльний аналіз / Л. В. Голяк // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 74 - 80.

31. Гоптарева И. Б. О некоторых сторонах взаимодействия разноразмерных структур власти / И. Б. Гоптарева // Политика и право. – 2000. - № 7. – С. 45 - 56.
32. Гоптарева И. Б. История системы сдерживаний та противав / И. Б. Гоптарева // Политика. – 2000. - № 7. – С. 21 – 34.
33. Горбатенко В. П. Михайло Драгоманов – фундатор української політичної думки : [Матеріали перших Міжнародних Драгоманівських читань] (30 вересня – 2 жовтня 2003 р.) / [укл. : Г. І. Волинка, В. П. Сергієчко, Л. Л. Макаренко]. – К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2003. – Вип. 1. – С. 71 - 79.
34. Горбатенко В. П. Місцеве самоврядування в Україні. Політологічний аналіз концепцій минулого і сучасності : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Володимир Павлович Горбатенко. - Київ, 1995. – 23 с.
35. Горовиц Л. Дональд. Различия демократий / Л. Дональд Горовиц // Век XX и мир : Пределы власти. - 1994. № 3 - 4. – С.168 – 197.
36. Горьовий Л. Парламент України : проблеми управління / Л. Горьовий, О. Ющик // Віче. – 1997. – № 4.- С. 33 - 34.
37. Григорьев В. А. Становление местного самоуправления в Украине / В. А. Григорьев. – Одесса : Юрид. лит-ра, 2000. – 112 с.
38. Грицяк І. Деконцентрація та децентралізація у державному управлінні / І. Грицяк // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : [Матеріали щорічної наук -практ. конф.]. - Київ : УАДУ, 1996. – С. 109 - 114.
39. Грозіцька Т. Ю. Теорії демократії в сучасній американській політичній науці : автореф. дис. ... канд. політ. наук. : 23.00.01 / Тетяна Юліївна Грозіцька. — Одеса, 2000. — 19 с.
40. Гулян Э. К. К вопросу о влиянии византийской христианской традиции на формирование русской государственности / Э. К. Гулян // Право и политика. – 2008. – № 4. – С. 67 - 82.

41. Гьюфнер Й. Християнське суспільне вчення / Й. Гьюфнер ; [пер. з нім. С. Пташник, Р. Оглашений]. – Львів : Свічадо, 2002. – 304 с.
42. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози ; [пер. с фр. В. А. Туманова]. — Москва : Междунар. отношения, 1999. — 400 с.
43. Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні / Р. Давидов // Вісник УАДУ.- 1996.- № 1. – С. 76 - 93.
44. Даль Р. О демократии / Р. О. Даль ; [пер. с англ.]. – Москва : Аспектпресс, 2000.- 208 с.
45. Даниляк О. О. Принцип поділу влади : досвід України [Електронний ресурс] / О. О. Даниляк. - Режим доступу до статті : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-2/txts/pol-prav/05doovdu.pdf>.
46. Дегтярев А. А. Основы политической теории / А. А. Дегтярев. – Москва : Высшая школа, 1998. – 238 с.
47. Дегтярев А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения / А. А. Дегтярев // Политические исследования. – 1996. - № 3. – С. 78 – 93.
48. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. - № 55 XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T005500.html.
49. Демократия : перезагрузка смыслов : [сб. статей]. – Москва : Праксис; Центр политической конъюнктуры России, 2010. – 304 с.
50. Державне управління в Україні : централізація і децентралізація / [під ред. Н. Нижник].- К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 348 с.
51. Джарол Б. Политология. Методы исследования / Мангейм, Рич Ричард К. ; [пер. с англ.]. – Москва : Изд-во «Весь мир», 1997. – 544 с.
52. Дичковська Г. Проблеми державотворення : український індивідуалізм / Г. Дичковська // Людина і політика. – 2002. - № 2. – С.34 - 47.

53. Драгоманов М. Собрание сочинений в 2-х т./ Москва, 1965.- Т. 1 : Политические сочинения. - 1965- 530 с.
54. Дунаєва Л. М. Влада і самоврядування : еволюція діалогу : [Монографія] / Лариса Миколаївна Дунаєва / Одеський нац. університет ім. І.І. Мечникова. – О. : Поліграф, 2009. – 356 с.
55. Дюверже М. Политические институты и конституционное право в 5 т. / [под. ред. Т. А. Алексеевой]. - Москва : Мысль, 1997.– Т. 2 : Зарубежная политическая мысль : XX в. -1997. – 830 с.
56. Егоров С. А. Конституционализм в США : политико-правовые аспекты / С. А. Егоров. – Москва : Наука, 1993. – 178 с.
57. Євграфов П. Б. Конституція України : Коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти : [наук.-практ. посіб.] / Павло Борисович Євграфов. - Київ : Всеукр. Асоц. вид-в «Правова єдність», 2007. - 204 с.
58. Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року : місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К. : Фонд сприяння становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, 1994. – 34 с.
59. Жолковський К. Е. Анархізм / К. Е. Жолковський. - К. : Укр. енцикл., 1998. – С.105 – 107. - // (Юридична енциклопедія : в 6 т.) / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. — Т.1: А – Г. – 1998. – 534 с.
60. Журавльова Г. Форми та механізми парламентського контролю / Г. Журавльова // Вісник ЦВК.- 2007.- № 1 (7).- С. 51 - 55.
61. Журавський В. Розвиток доктрини українського парламентаризму в ХІХ – на поч. ХХ ст. / В. Журавський // Право України. – 2001. - № 5. – С. 37 - 41.
62. Журавський В. С. Бікамеральна структура парламенту : історія, сучасність та умови впровадження в Україні / В. С. Журавський. - Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 27 с.

63. Журавський В. С. Організація парламентів : питання порівняльного аналізу : [навч. посібн] / В. С. Журавський. - Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. - 136 с.
64. Журавський В. С. Політична система України : проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) / В. С. Журавський. - К. : Парламентське вид-во, 1999. - 112 с.
65. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі : теоретико-правовий аспект / В. С. Журавський. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
66. Иванов И. Д. Европа регионов / Игорь Дмитриевич Иванов. – М. : Международные отношения, 1998. – 192 с.
67. Ирхин Ю. В. Политология : [учебное пособие.] / [под общ. ред. Ю. В. Ирхина]. – М. : Юристъ, 2002. – 511 с.
68. История политических и правовых учений : [учебное пособие] / [под ред. А. Н. Хорошилова]. – М. : Логос, 2002. – 587 с.
69. История политических и правовых учений : [Учебник] / [под ред. О. Э. Лейста]. – М. : Юридич. лит-ра, 1997. – 531 с.
70. История политических учений : [Учебник] / [под общ. ред. В. С. Нерсисянца]. – М. : Наука, 1998. – 538 с.
71. История политических учений : [учебное пособие] / [под ред. С. Ф. Кечекьяна]. – М. : Высшая школа, 1955. – 464 с.
72. Ігнатов В. І все-таки централізація чи децентралізація? / В. Ігнатов, В. Ребкало // Місцеве самоврядування.- 1998.- № 1-2 (9). - С. 29 - 34.
73. Ірха К. О. Класифікація функцій політичної опозиції в демократичному суспільстві / К. О. Ірха // Грані. - 2010. - № 3 (71). - С. 103 - 106.
74. Кампо В. Дві системи місцевої влади : взаємодія, а не протистояння! / Віктор Кампо // Місцеве самоврядування.- 1998.- № 1-2 (9).- С. 35 - 38.
75. Кампо В. Конституційні ідеї місцевого самоврядування в політичній філософії Західної Європи ХУІІІ - ХІХ ст. / Віктор Кампо // Українське право. – 2000. – № 1. – С. 95 – 104.

76. Кант И. Критика чистого разума / Иммануил Кант ; [пер. с нем. Н. О. Лосского]. – Ростов-на Дону : Феникс, 1999. – 567 с.
77. Кармазіна М. Український парламентаризм (незаангажований погляд на проблеми його розвитку) / М. Кармазіна // Президентський вісник. - 2001.- 9 серпня - № 31-32. - С.7.
78. Кисельов С. Політичний світ М. Драгоманова / С. Кисельов // Людина і політика. – 2002. - № 2. – С.48 - 57.
79. Кінг П. Класифікування федерацій / П. Кінг // Часопис Ї. – 2001. - № 23. - С. 3 - 17.
80. Коваленко Н. П. Введение в теорию организаций / Н. П. Коваленко.- Одесса : Астропринт, 1997. – 246 с.
81. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : [Монографія] / В. М. Козаков / Нац. акад. держ. упр.-ня при Президентові України. – К. : .Видавництво НАДУ, 2007. - 284 с.
82. Колодій А. М. Конституційно-правове регулювання в Україні : перспективи розвитку / А. М. Колодій, Н. А. Пелих // Стратегічні пріоритети. - 2008. - № 2 (7). - С. 135 - 140.
83. Конончук С. Г. Практика бікамералізму в унітарних державах (порівняльний аналіз) / С. Конончук, О. Валевський, О. Ярош. – К. : Агентство «Україна», 2008. – 112 с.
84. Конончук С. Г. Парламентська опозиція в Україні : модель та провадження : Дослідження проблеми / С. Конончук, О. Ярош. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. – 64 с.
85. Конончук С. Уряд і «тіньовий кабінет» : чи можлива вестмінстерська модель у політичному полі України? Дослідження проблеми / С. Конончук, О. Ярош. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 44 с.
86. Конституции зарубежных государств : Учебное пособие / [сост. проф. В. В. Маклаков]. - М. : Волтерс Клувер, 2003. – с. 624.

87. Конституція США. Політико-правовий коментарій / [под. ред. Власихина В. А., Мишина А. А.]. - Москва : Международные отношения, 1985. - 336 с.
88. Конституція Ефіопії 1994 г. [Електронний ресурс].- Режим доступу к статье : <http://www.worldislamlaw.ru/archives/277/3>.
89. Конституційне право зарубіжних країн : [навчальний посібник] / [за заг. ред. В. О. Ріяки]. - К. : Юрінком Інтер, 2002. - 512 с.
90. Конституція України : Із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV / Верховна Рада України.- Одеса : Студія «Негоціант», 2006.- 86 с.
91. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Преса України, 1997. - 80 с.
92. Контрольні функції парламенту : український та зарубіжний досвід. – Інформаційно-аналітичне дослідження / [за ред. Д. С. Ковриженко]. – Київ : Програма сприяння парламенту України, 2006. - 112 с.
93. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : [навч. посіб.] / [за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова]. - Київ : НАДУ, 2010. - 300 с.
94. Косолапов Н. А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем : Основы теории и методологии (на примере России) / Н. А. Косолапов. – М. : АО «АспектПресс», 1994. – 240 с.
95. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – Київ : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
96. Краснов Б. И. Теория власти и властных отношений / Б. И. Краснов // Социально-политический журнал. – 1994. - № 6. – С. 45 – 56.
97. Кресіна І. О. Інститут імпичменту : Порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 176 с.

98. Крестева Ю. В. Інститут місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Ю. В. Крестева. – Львів, 2002. – 18 с.
99. Кречмер Г. Фракції. Партії в Парламенті / Г. Кречмер. – Київ : Заповіт.- 1999. - 300 с.
100. Кривенко Л. Розподіл влад і процесуальні права парламенту / Л. Кривенко // Віче. - 1998.- № 3. – С. 14 - 32.
101. Кувалдин В. Б. Президентские и парламентские республики как формы демократического транзита. Российский и украинский опыт в мировом контексте / В. Д. Кувалдин // Полис. –1998. - № 5. – С. 24 – 45.
102. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / Василь Степанович Куйбіда. – Київ : МАУП, 2003. – 568 с.
103. Кульчицька О. В. Організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України / О. В. Кучеренко / Електронний фаховий журнал Форум права. - 2009. - № 3 [Електронний ресурс]. - Режим доступу до статті : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09kovvru.pdf>.
104. Кульчицький С. В. Закономірності державотворчого процесу в незалежній Україні / С. В. Кульчицький. – Київ : Ін.-тут іст. НАН України, 2001. – 160 с.
105. Кухта Б. Л. З історії української політичної думки [Текст лекцій: Навч. посібник] / Борис Леонідович Кухта. - К. : Генеза, 1994. - 368с.
106. Кучеренко О. О. «Держава» і «політика» - органічний синтез чи постійне протистояння? / О. О. Кучеренко // Вісник УАДУ. - 1997.- № 2. - С. 286 - 291.
107. Лебедев М. Проблемы повышения эффективности государственной власти в России / М. Лебедев // Россия и современный мир. – 1997. - № 3. – С.36 - 51.

108. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах [Текст] : Сравнительное исследование / Арндт Лейпхарт ; [пер. с англ. Б. И. Макаренко]. – Москва : Аспект Пресс, 1997. – 285 с.
109. Лексин В. Н. Государство и регионы : теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – Москва, 1997. – 366 с.
110. Лексин И. В. Территориальное устройство государства : попытка реализации системной методологии анализа / И. В. Лексин // Российский экономический журнал. – 2003. - № 1. – С. 55 - 74.
111. Леттер Д. Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов в Конституции США / Д. Леттер. – Москва : Прогресс – Универс, 1992. – 346 с.
112. Лильберн Д. Памфлеты [Текст] / Джон Лильберн ; [пер. с англ. В. Б. Семенова]. – М. : Соцэгиз, 1937. – 210 с.
113. Линц Х. Достоинства парламентаризма / Х. Линц // Век XX и мир : Пределы власти. - 1994. - № 3 - 4. – С. 105 – 135.
114. Линц Х. Опасности президентства [Электрон. ресурс] / Х. Линц. – Режим доступа : http://politzone.in.ua/index.php?id=376&article_id=15728
115. Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні [Електронний ресурс] / Линьов К. О. – Режим доступу до статті : <http://nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/txts/LINOV.htm>
116. Липинський В. К. Листи братам – хліборобам / В'ячеслав Казимирович Липинський. – К. : Київ – Філадельфія, 1995. – 470 с.
117. Липсет С. М. Роль политической культуры [Электронный ресурс] / Сеймур Мартин Липсет // Антологии. Пределы власти. - № 2–3. – Режим доступа к статье : // <http://old.russ.ru/antolog/predely/inform.htm>.
118. Литвин В. История взаимодействия ветвей власти в Украине / Володимир Литвин // Голос Украины. – 2002. - № 176. - 26 сентября. - С. 4 – 5.

119. Локк Дж. Два трактата о государственном правлении / Джон Локк. - Москва : Мысль, 1988. – 458 с. - (Сочинения : в 3-х т. / Дж. Локк ; т. 3.).
120. Лужков Ю. М. Путь к эффективному государству : План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации / Юрий Михайлович Лужков ; [2-е изд.; доп.] – Москва : Изд-во МГУ, 2002. – 228 с.
121. Лузин В. В. Парламентская модель разделения властей (на примере Великобритании) / В. В. Лузин // Политика и право. – 2000. - № 6. – С. 3 - 14.
122. Лузин В. В. Полупрезидентская модель разделения властей (на примере Франции) / В. В. Лузин // Политика и право. – 2000. - № 1. – С.15 – 27.
123. Луньков С. М. Геоінформаційні технології на підтримку регіонального розвитку [Електронний ресурс] / С. М. Луньков. – Режим доступу до статті : // <http://www.gris.com.ua/?id=57&lan=ua>.
124. Лэйн Я.-Э. Демократия и конституционализм / Я.-Э. Лэйн // Полис. – 1998. - № 6. – С. 32 – 50.
125. Лясота Л. І. Соціальні мережі та неформальні практики у політичному дизайні пострадянських суспільствах / Людмила Іванівна Лясота // Політичний менеджмент. – 2006. - № 4 (19). – С. 56-71.
126. Макаров Г. Механізм політичної відповідальності уряду перед главою держави : досвід світової демократії для України [Електронний ресурс] / Г. Макаров, С. Янішевський. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/April2009/4.htm>.
127. Макиавелли Никколо. История Флоренции / Никколо Макиавелли ; [пер. с ит. Н. Я. Рыковой ; 2-е изд.]. - М. : Наука, 1987. - 446 с.
128. Манелюк В. Проблема єдності державного управління і місцевого самоврядування в українській суспільно-політичній думці / В. Манелюк // Вісник УАДУ. – 1999. - № 3. – С. 181 – 189.

129. Мартиненко І. В. Нормативне закріплення та форми прояву принципу розподілу влади в Україні / Ірина Валентинівна Мартиненко // Вісник Запорізького юрид. інституту. - 2009. - № 2 - С. 13 - 18.
130. Мартинюк Р. Інститут імпичменту в Україні : вади вітчизняної моделі / Роман Станіславович Мартинюк // Право України. - Київ, 2008. - N 2. - С. 105 - 108.
131. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в Україні : особливості нормативного регулювання / Роман Станіславович Мартинюк // Право України. - 2008. – № 9. - С. 19 - 25.
132. Мартинюк Р. Проблеми визначення конституційно-правового статусу Президента України в умовах змішаної форми правління / Роман Станіславович Мартинюк // Право України. - 2009. - N 5. - С. 44 - 50.
133. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу функцій влади у сучасній Україні : політико- правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Роман Станіславович Мартинюк. – Львів, 2005. - 20 с.
134. Мельник О. В. Імпічмент президента. Можливість і доцільність / О. В. Мельник // Віче. – 2000. - № 2. – С. 150 – 155.
135. Мишин В. М. Механизм ответственной власти / В. М. Мишин – Днепропетровск : Центр политич. анализа, 2001. – 187 с.
136. Монтескье Ш. О духе законов // Избранные соч. / Шарль Луи Монтескье. – М. : Мысль, 1955. – 538 с.
137. Музиченко Г. В. Демократичний процес на регіональному рівні / Ганна В'ячеславівна Музиченко. – Одеса : Вид-во ОДЄУ, 2007. - 192 с.
138. Наумкіна С. М. «Третя хвиля» демократизації : підсумки і перспективи. Аналіз зарубіжних концепцій [Текст] / Світлана Михайлівна Наумкіна // Політичний менеджмент. - 2004. - № 2. - С. 162-170.
139. Некряч А. І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : автореф. дис. ... д-ра політ. наук. : 12.00.02 / Анастасія Іванівна Некряч. - Київ, 2003. – 32 с.

140. Нижник Н. Державна влада й державне управління в Україні / Н. Нижник // Вісник УАДУ.- 1997.- № 2. - С. 102 – 107.
141. Новиков О. А. Византийская концепция «симфонии властей». Историко-политический аспект / Новиков О. А. // Право и политика. – 2007. - № 7. – С. 12 - 37.
142. Нор В. Конституція – Основний Закон України в запитаннях і відповідях / Василь Нор, Петро Стецюк. - Львів – Київ : Кальварія – Абрис, 1996 – 48 с.
143. Огарев А. В. Лидер. Элита. Регион / А. В. Огарев, Л. В. Понделков. - Н/Д : Изд-во СКНЦ ВШ, 1995. – 367 с.
144. Онищук Н. Импичмент с правовым лицом / Н. Онищук // Зеркало недели. – 2002. - № 38. - 5 октября. – С.4.
145. Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. Орзіх // Право України. – 2005. - № 7. – С.11 - 15.
146. Осипов А. Отечественный федерал-романтизм и строительство правового государства / А Осипов. // Федерализм. - 1996. - № 3. – С. 114 - 127.
147. Основи політичної науки : курс лекцій в 3 т. / [за ред. Б. Кухти]. – Львів : Кальварія, 1997. - Ч. 1 : 3 теорії політичної думки : від стародавності до наших днів. - 1997. – 396 с.
148. Основи політичної науки : курс лекцій в 3 т. / [за ред. Б. Кухти]. – Львів : Кальварія, 1997. - Ч. 2 : Політичні процеси, системи та інститути. – 1997. – 336 с.
149. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении / О. Оффердал // Полис. – 1998. - № 1. - С. 52 – 68.
150. Паламарчук М. О. Механізми народовладдя і внутрішньополітична безпека / М. О Паламарчук та О. В. Литвиненко. – К. : Інтертехнологія, 2009. - 144 с.

151. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен, 1963. – 246 с.
152. Пасько І. Громадянське суспільство : влада і опозиція / І. Пасько, Т. О. Войтенко, О. С Гончарук., Ю. О. Привалов ; [наук. збірка] – К. : Стилос, 2002. – 368 с.
153. Политическая наука : новые направления / [пер. с англ. М. М. Гурвица, А. Л. Демчука, Т. В. Якушевой ; науч. ред. Е. Б. Шестопал]. – М. : Вече, 1999. – 816 с.
154. Політична система сучасної України : особливості становлення тенденції розвитку / [під ред. Ф. М. Рудича]. - К. : Парламентське видавництво, 1998. - 323 с.
155. Політологічний енциклопедичний словник / [Упорядник В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка ; 2-е вид. - доп. і перероб.]. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
156. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / М. Пітцик, В. Кравченко та ін. - К., 2000. – 136 с.
157. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2487-17>.
158. Про вибори народних депутатів : Закон України від 25.03.2004 р. № 1665-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1665-15>.
159. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України від 08.10.2010 р. № 2600-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
160. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад : Указ Президента України від 30.12.1995 р. № 1194/95

- [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1194%2F95>.
161. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17>.
162. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р. № 279-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-17>.
163. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
164. Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності : Закон України від 08.07.2005 р. № 2783-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2783-15>.
165. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=315%2F96-%E2%F0>.
166. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1861-17>.
167. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2790-12>.
168. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=776%2F97-%E2%F0>.

169. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування / [Матеріали щорічної наук.-практ. конф.]. - К. : УАДУ, 1996. – 212 с.
170. Процик О. Про політичний уряд і механізми прийняття рішень / О. Процик // Аналітика. – 2002. - № 5. – С. 31 - 46.
171. Пухтинський М. В. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики / М. В. Пухтинський. – Київ : Логос, 2001. – 178 с.
172. Пухтинський М. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні : стан, проблеми, перспективи / М. В. Пухтинський, П. Т. Павленчик, В. М. Князев. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
173. Ребкало, В. А, Шкляр Л. Є Політичні інститути в процесі реформування системи влади : [навч.-метод. посібник]. – Київ : Видавництво Міленіум, 2003. – 170 с.
174. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 : У справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=122408>.
175. Роберт Г. М. Азы парламентской культуры / Г. М. Роберт. – NEW YORK : Liberty publishing House, 1992. – 302 с.
176. Романович Н. А. Концепция «разделения властей» через призму концепции «симфонии властей» [Електронний ресурс] / Н. А. Романович. – Режим доступу до статті : <http://www.qualitas.ru/index.shtml?159>.
177. Ротстайн Б. Политические институты : общие проблемы / Б. Ротстайн // Политическая наука : новые направления. - С.149 - 180.

178. Рудик П. А. Коментар до конституційних змін : [навч. посібник] / Петро Андрійович Рудик. – Київ : Центр учбової літератури, 2008. – 220 с.
179. Рудик П. А. Коментар до конституційних змін : [навч. посібник] / Петро Андрійович Рудик ; [2-ге вид. ; пер. та доп.]. – Київ : Центр учбової літератури, 2009. - 304 с.
180. Рябов С. Опозиція як джерело альтернативної політики / С. Рябов // Вибори і демократія. – 2006. - № 4. - С. 9 – 20.
181. Рябов С. Г. До питання про класифікацію державного правління відповідно до параметрів політичної науки / С. Г. Рябов // Політика і час. – 2003. - № 2. – С. 23 - 45.
182. Сало І. С. Механізми стримувань і противаг у політичних системах країн ЄС та в Україні / І. С. Сало // Стратегічні пріоритети. – 2009. - № 2 (11). - С. 65 - 70.
183. Сало І. С. Шляхи удосконалення системи стримувань і противаг у взаємодії суб'єктів державної влади в умовах конституційно-правової реформи. [Електронний ресурс] / І. С. Сало. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/17.htm>.
184. Сартори Дж. Вертикальна демократія / Джованні Сарторі // Политические исследования. – 2003. - № 4. – С. 37 - 53.
185. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія : Дослідження структур, мотивів і результатів / Джованні Сарторі ; [пер. з англ. ; 2 вид]. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
186. Саханенко С. Є. Федералізм і Україна (реконструкція політичної традиції) / С. Є Саханенко. - Одеса : Вид-во «Негоціант», 1996. – 64 с.
187. Селівон М. Конституційний принцип розподілу влад у контексті однойменної теорії / М. Селівон // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 2. - С. 27 - 34.
188. Сенктон Е. Системи міського управління / Ентоні Сенктон ; [пер. з англ. С. Куц]. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.

189. Силенко Л. М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 10.12.00.02 / Людмила Михайлівна Силенко. – Київ, 2000. – 21 с.
190. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин : Науково-методичні рекомендації / [авт. кол. : В. А. Ребкала, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова]. - К. : НАДУ, 2008. - 72 с.
191. Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – Київ : Знання України, 1993. – 192 с.
192. Старилев Ю. Н. Институты государственной службы : содержание и структура / Ю. Н. Старилев // Государство и право. – 1996. - № 5. – С.14 – 23.
193. Столяров М. В. Федерализм и державность : российский вариант / Михаил Венедиктович Столяров ; [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Славянский диалог, 2001. – 320 с.
194. Столяров М. В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы / Михаил Венедиктович Столяров. – Казань : Фэн, 1998. – 304 с.
195. Столяров М. В. Сравнительные характеристики некоторых типов федерации и конфедерации. Многообразие форм и содержания процессов [Електронний ресурс] / М. В. Столяров. – Режим доступа : <http://www.stoliarov.ru/index.php?source=monographies/book2/5/1.htm>.
196. Сушинський О. І. Інститут відставки у здійсненні контрольної влади // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. праць] / О. І. Сушинський.– Д. : Вид-во ДРІДУ УАДУ, 2002. – № 2 (8). – С. 107 - 118.

197. Сушинський О. І . Контроль у сфері публічної влади : теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
198. Сушинський О. І. Контрольна влада України : конституційний статус / О. І. Сушинський // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 328 - 334.
199. Татаренко Т. М. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти) : [Монографія] / Тетяна Михайлівна Татаренко / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. – 416 с.
200. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. – М. : Спб, 1992. – 763 с.
201. Ткаченко Т. Опозиція як політичний інститут і форма суспільного протесту / Т. Ткаченко // Політичний менеджмент. - 2007. - № 5. - С. 40 - 45.
202. Ткачук А. Влада для демократії, а не для диктатури. (Короткий огляд структури влади за проектами конституцій України) / А. Ткачук. – К. : Заповіт, 1998. – 45 с.
203. Ткачук А. Місцеве самоврядування : світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. - К. : Заповіт, 1998.-186 с.
204. Тодика Ю. М. Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Ю. М. Тодика, О. В. Марценяк // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 3 (14). – С. 28 - 37.
205. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль. — К. : Видавничий дім «Всесвіт», 1999. - 590 с.
206. Толстоухов А. Актуальні проблеми регіональної політики та місцевого самоврядування в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні / А. Толстоухов, В. Яцуба // Вісник УАДУ. – 1999. - № 3. – С. 5 – 10.

207. Топчієв О. Г. Теоретичні основи регіональної економіки : [навч. посібник] / О. Г. Топчієв. - К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 108 с.
208. Тухтинський М. Територіальна організація влади в Україні / М. Тухтинський // Українське право. – 1996. - № 1. – С. 24 – 39.
209. Українська державність у ХХ столітті : історико-політологічний аналіз / [Кер. авт. кол. О.Дергачов]. – К. : Політична думка, 1996. – 520 с.
210. Українські гуманістичні епохи Відродження / [Відп. ред. В. Нічик]. – Київ : Наукова думка, 1995. - 431 с.
211. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея [Текст] / Александр Гамильтон, Джеймс Мэдисон и Джон Джей ; [ред., предисл., пер. с англ. Н. Н. Яковлев] — М. : Весь мир, 2000. — 592 с.
212. Фрицький Ю. О. Закріплення організації та функціонування державної влади в Конституції України 1996 року / Ю. О. Фрицький // Вісник Запорізького юридичного інституту. - 2006. - № 2 (35) - С. 1 - 11.
213. Фрицький Ю. О. Система стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні / Ю. О. Фрицький // Право і суспільство. Дніпропетровськ. - 2009. - № 2. - С. 12-17.
214. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. - Х. : Вид-во «Право», 1996. – 164 с.
215. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загальнотеоретичні аспекти) / М. В. Цвік // Вісник Академії правових наук України. – 1993. - № 1. – С. 60 - 68.
216. Цыганков А. П. Современные политические режимы : структура, типология, динамика [учеб. пос.] / А. П. Цыганков. – М. : Интерпракс, 1995. – 298 с.

217. Чилкот Рональд Х. Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы / Рональд Х. Чилкот ; [пер. с англ.]. – М. : Изд-во «Весь мир», 2001. – 560 с.
218. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. - Москва : Юристъ, 1997. – 568 с.
219. Шабо Ж.–Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления [Электронный ресурс] / Ж.–Л. Шабо // Полис. – 1993. – № 3. - Режим доступа к статье : <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/1993/3/20.htm>.
220. Шайхутдинов Р. Современный политик : охота на власть / Руслан Шайхутдинов. – М. : Европа, 2006. – 616 с.
221. Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) : [навч. осібник] / Володимир Миколайович Шаповал. - Київ : УАДУ при Президентові України, 1996. – 60 с.
222. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави / Володимир Миколайович Шаповал. – Київ : Програма Л, 1995. – 136 с.
223. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / Володимир Миколайович Шаповал. - Київ : Основи, 1993. - 143 с.
224. Шаповал В.М. Становлення конституціоналізму в Україні : проблеми теорії / Володимир Миколайович Шаповал // Право України. – 1998. - № 5. – С. 35 - 48.
225. Шахид Ю. Глобализация и локализация : изменение форм развития / Ю. Шахид // Трансформация. – 1999. - № 4. – С. 11 - 19.
226. Швець О. Мер Києва Олександр Омельченко : «Я вірю, що зірка єдності та процвітання обов'язково зійде над Україною» / О. Швець // Факти. – 14 квітня 2000 року. – С.5 - 6.
227. Щеглов И. С. Конституция США 1787 г. и формирование американской политической систем / И. С. Щеглов. – Москва: Юнити-Дана, 2001. – С. 23 - 34.

228. Энтин Л. М. Разделение властей : опыт современных государств [Текст] / Л. М. Энтин— Москва : Юрид. литература, 1995. - 176 с.
229. Яцунська О. О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду / Олена Олександрівна Яцунська // Віче. – 2000. – № 7. – С. 42 - 43.
230. Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Олена Олександрівна Яцунська. – Одеса, 2001. - 20 с.
231. Davis S. R. The Federal Principle : A Journey Through Time in Quest of a Meaning / S. R. Davis. - Berkeley, 1978. – 347 p.
232. Elazar D. J. Federal Systems of the World : A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements / D. J Elazar. - Essex, 1991. – 215 p.
233. Facing the Future. Our Performance, Progress and Plans.-Redbridge, London Borough.-November,1996. - 402 p.
234. Leach Stive. The Changing Organization and Management of Local Government / Stive Leach, John Stewart. - Walsh.- Macmillan, 1994. – 276 p.
235. Parliamentary Versus Presidential Government / [Ed. by Arend Lijphart]. - Oxford University Press, 1995. – 120 p.
236. Peters B. Guy. American Public Policy : Promice and Performance / Guy B. Peters. - 2003. -313 p.
237. Rhodes R. A. The National World of Local Government / R. A. Rhodes. – London : Allen &Unwin, 1986. – 254 p.
238. Wheare K. C. Modem Constitutions / K. C. Wheare. - L., 1951. – 307 p.
239. You and Your local Government / [Third Edition]. - An Ontario Municipal Management Institute Publication, 1993. – 259 p.