

Т. І. Бодун,  
аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами,  
Національна академія державного управління при Президенті України

## ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

*В статті проаналізовано європейський досвід взаємодії органів державного управління різних рівнів; визначено основні здобутки європейських країн при врегулюванні конфліктів між органами державної влади.*

*European experience of co-operation of organs of state administration of different levels is analysed in the article; the basic achievements of the European countries are certain at the settlement of conflicts between public authorities.*

*Ключові слова: конфлікт, державне управління, центральні та регіональні органи влади, форми державно-го устрою.*

*Keywords: conflict, state administration, central and regional authorities, form of government.*

### ВСТУП

На сучасному етапі індикатором "здоров'я" демократії є те, як працюють її органи державної влади. Як засвідчує аналіз статистичних даних, навіть у розвинутих демократіях спостерігається тенденція до зниження рівня довіри до влади в цілому і до різних її гілок. Сьогодні можна сміливо стверджувати, що не тільки для України, а й для більшості розвинених західних країн, актуальною є проблема ефективної державно-управлінської інноваційності, що передбачає використання ефективних форм та засобів попередження конфліктів у державному управлінні, мінімізує їх деструктивний потенціал та своєчасно виявляє й ефективно використовує їх позитивні функції.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Як свідчить аналіз публікацій, дослідження проблем попередження та розв'язання конфліктів у сфері державного управління країн ЄС з різними формами державного устрою викликає жвавий інтерес у багатьох українських та зарубіжних науковців, політологів, конфліктологів. Серед них І. Василенко, Ж. Зілдер, Ю. Тарап, А. Михайлишина, С. Паречина, О. Шмортун.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даного дослідження є аналіз європейського досвіду взаємодії органів державного управління різних рівнів; визначення основних здобутків європейських країн при врегулюванні конфліктів між органами державної влади; пошук шляхів покращення взаємодії органів державного управління в Україні на основі зарубіжного досвіду.

### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У світі не існує ідеальної моделі державного управління, яка цілковито задовольняла б і влаштовувала суспільство та конкретних громадян. Більше того, теорія бюрократії визначила цілу низку закономірних недоліків і проблем функціонування традиційного державного апарату, яких неможливо повністю уникнути й запобігти.

В європейських країнах створено серйозну політико-правову базу, що регулює відносини між органами державного управління різних рівнів.

У конституціях європейських країн чітко прописані норми та способи, що визначають створення органів державного управління, ухвалення ними рішень та розподіл ком-

петенції і повноважень між ними. Крім того, такі особливості взаємодії органів державного управління країн ЄС з різними формами державного устрою ґрунтуються на багатовікових державницьких традиціях європейського суспільства.

Варто зазначити, що навіть країни з однаковим державним устроєм мають різну організацію державного управління. Це, насамперед, залежить від рівня територіальної організації влади.

Упродовж десятиріч в Україні не вирішувалась проблема диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів. Наразі місцевості з різною структурою економіки та різними передумовами переходу до нових форм управління по-різному адаптуються до ринкових відносин. Скасування економічних і соціальних дотацій з централізованих фондів швидко призвело до зuboжіння регіонів, виробничий потенціал яких не міг реалізуватися за нових умов господарювання, а місцеві влади продовжували виконувати функції представників держави у регіоні і не передбачали своєї участі у покращенні економічного становища регіону. Натомість європейський досвід показує, наскільки ефективним може бути як місцеве, так і регіональне самоврядування у вирішенні проблем територіальних громад. Децентралізація владних повноважень і автономізація регіонів у прийнятті рішень створює додаткові можливості, від яких може виграти вся держава в цілому. На думку деяких експертів, саме на рівні регіону повинна зароджуватися політична влада, яка передбачає наявність законодавчого органу, можливість приймати самостійні економічні рішення, розробляти плани розвитку, систему освіти і культури [5].

Найважливішою тенденцією світового розвитку у другій половині ХХ століття стала децентралізація владних повноважень в державі. Причому ця тенденція стосується не тільки федеративних держав, які вже й так мають децентралізовану систему. Мова йде про так звані "регіональні структури", які стоять вище місцевих органів управління і є найпоширенішими проміжними ланками. Якщо говорити про європейський досвід, то термін "регіональні структури" досить часто охоплює крайні різні юридичні утворення — від федеративної держави (землі в Німеччині) до централізованої територіальної громади в унітарній державі (регіон у Франції).

Власне, розглядаючи регіональну політику з точки зору економічної ефективності, приходимо до висновку, що

місцева та регіональна автономія оптимізують рішення про розподіл публічних коштів. Так, одержувачі та платники публічних послуг можуть розраховувати на те, що ці кошти будуть впорядковані і обчислені більш зрозуміло і прозоро на місцевому та регіональному рівнях. Це створює можливість для максимальної демократичності при участі в прийнятті рішень про розподіл публічних коштів [6, с. 54—65].

Органи місцевого самоврядування в Європі мають реальні повноваження, реальні фінансові ресурси і власний, достатній для вирішення місцевих проблем, бюджет. Тому вони можуть (як це робиться у ФРН) навіть проводити місцеві референдуми, щоб дізнатись, куди найперше треба витратити кошти бюджету. Депутатам парламенту в таких країнах взагалі немає сенсу втручатися у вирішення місцевих проблем, проблем взаємовідносин громад і громадян. Громадяни знають свою місцеву владу і її практично необмежені можливості у вирішенні проблем місцевого самоврядування.

Зарубіжне законодавство однією з основних ознак муніципальних корпорацій визнає фінансову самостійність, яка означає наявність власних бюджетів, джерел доходів, права збирати місцеві податки, приймати боргові зобов'язання і здійснювати від свого імені інші фінансові операції, а також нести фінансову відповідальність за свої дії.

Оподаткування населення на користь центральних та місцевих властей історично розвивалось у більшості країн Заходу цілком незалежно. Це позначається сьогодні на повній або частковій відокремленості державного і місцевих бюджетів. Наприклад, у Великобританії налічується 13 тис. місцевих бюджетів. Бюджети вищого рівня адміністративних одиниць не є зведеними по відношенню до бюджетів нижчого рівня. У ФРН зведений державний бюджет не затверджується, однак як статистичний показник публікується. В Італії місцеві бюджети не входять до державного бюджету. Області, провінції, комуни мають самостійні бюджети.

Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., встановлює, що кожен учасник Хартії зобов'язаний забезпечити відповідність покладеним на місцеве самоврядування функції фінансовим можливостям останнього. Фінансові ресурси місцевих громад повинні забезпечуватися відповідними повноваженнями, передбаченими конституцією або законом. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих громад повинна надходити за рахунок місцевих податків та зборів, рівень яких вони мають право самостійно встановлювати в межах закону.

Отже, необхідно, перш за все, будувати безконфліктні взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування таким чином, щоб досягти двох основних цілей. Першою з них є забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного урядування, а також здатності субнаціональних органів влади коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців та пристосовуватися до місцевих умов. Друга мета пов'язана з потребою центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян.

У Франції унітарний устрій держави тягне за собою численні наслідки, які обмежують можливу юридичну самостійність регіонів, а тому досить складно говорити про існування виняткових або спільних компетенцій регіонів і центру. Законодавчі й нормотворчі повноваження належать тільки державі. Це означає, що у разі потреби врегулювання деяких рішень, прийнятих на регіональному рівні, необхідно проходити через загальнонаціональні процедури у парламенті та уряді, які схвалюють ці рішення.

У Бельгії, навпаки, різниця між винятковими і спільними компетенціями є значною: держава, місцеві громади і регіони мають кожен свою сферу діяльності, у функціонування якої жодне інше утворення не має права втручатися. Зокрема, лише держава може займатися закордонною політикою і обороною, а також кредитно-грошовою політикою. Громади займаються культурними питаннями (вживання мов, теле- і радіомовлення, музеї, бібліотеки і навіть міжнародна культурна співпраця), після реформи 1988 р. громади мають компетенцію у питаннях освіти, а також в питаннях, які називаються гуманітарними: медично-санітарна діяльність, соціальний захист.

Німеччина має федеральний устрій, проте більшість галузей, відносяться до спільної компетенції земель і центрального уряду. Водночас адміністрації земель мають ши-

рокі повноваження щодо нормотворчості і законодавства. Вони постійно беруть участь у розробці федеральних норм через федеральну раду (Бундесрат).

Органи місцевого управління субнаціонального рівня розробляють особливі механізми горизонтальної кооперації — між регіональними утвореннями, та кооперації вертикальної — між регіональними утвореннями і національного державою. Найефективнішою системою таких зв'язків визнано німецький "кооперативний федералізм". Існують "спільні завдання", при виконанні яких земля не може діяти окремо. Щодо горизонтальної співпраці, то якраз у Німеччині вона добре розвинена: саме землі представлені у федерації (а не навпаки), відповідно землі узгоджують на федеральному рівні свою діяльність. В інших країнах, навпаки, саме держава представлена на регіональному рівні. В Італії, зокрема, Конституція передбачає, що комісар уряду керує адміністративною діяльністю. Він ставить схвальну візу на обласних законах і передає справу урядові у разі виникнення проблем із розподілом компетенцій. Нарешті, у Франції префект регіону є представником держави, а за своїми повноваженнями змушений координувати роботу місцевих служб держави у цьому регіоні [3, с. 149].

В Іспанії існує досить велике взаємопроникнення компетенцій автономних областей і держави, зрозуміло, за винятком міжнародних відносин, валютної системи і оборони. Схематично слід розрізнити дві категорії автономних областей. Такі області, як Каталонія, Країна Басків, Галісія, у деяких галузях мають виключну компетенцію, у тому числі й у питаннях нормотворчої діяльності. Області з нижчим рівнем компетенції, як правило, мають спільні компетенції разом з державою, що частково зближує їх із французькими регіонами, за винятком того, що вони володіють правом законодавчої і нормотворчої діяльності з окремих питань [1, с. 288].

Місьцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних країн. Чим краще відпрацьована система місцевого самоврядування, тим менша ймовірність появи гострих протиріч і конфліктів між інтересами держави і місцевих громад.

Сьогодні можна сміливо стверджувати, що не тільки для України, а й для більшості розвинених західних країн проблема ефективної державно-управлінської інноваційності є вкрай необхідною і актуальною.

Досить довгий час у вітчизняній науці державного управління домінувала недооцінка зарубіжного досвіду. Нині зовнішня й внутрішня політична ситуація актуалізують посилену увагу до вивчення та впровадження досвіду країн Європи. У контексті реформування політичного управління в Україні напрямами відповідних ґрунтовних наукових досліджень мають виступати європейські концепції державного управління. Саме в Європі існує досвід функціонування як різних систем державного управління, так і координації систем державної служби в інститутах ЄС.

Важливими проблемами у державному управлінні є подолання конфлікту між інститутами державної влади, що базуються на обсязі повноважень кожного, а головне — на моделі взаємодії між ними. Наукові доробки у системі стримувань і противаг ніколи не були постійними і незмінними. Більше того, в сучасній конституційній доктрині та практиці все частіше піддається критиці традиційний поділ влади на три гілки.

Саме такі концептуальні засади задекларовані в монографії С. Паречиної. Вона вважає, що інститут президентства, по суті, повинен бути четвертою гілкою влади! Тому президент покликаний як арбітр об'єднувати всі гілки влади, виступаючи посередником, який виводиться за межі інших гілок влади й не має чіткого закріплення своїх юридичних повноважень, а президентські повноваження є незвичайно великими.

Отже С. Паречина для обґрунтування доцільності закріплення інституту президентства як особливої четвертої гілки влади звертається не до сучасної конституційної теорії та практики демократичних країн, а до творів одного з фундаторів сучасної політології та ідеолога лібералізму Бенжамена Констана: "Значимим, що ідея необхідності конституювання четвертої гілки влади не є новою. Її родоначальником є французький політичний діяч Б. Констан, який розробив вчення про чотири гілки влади з метою перегляду і розвитку уявленень про поділ влади в конституційній монархії. Суть концепції зводиться до того, що три класичні гілки влади (законодавчу, виконавчу і судову) потрібно доповнити ще однією, яка піклувалась б про безконфліктне, узгод-

жене функціонування інших гілок влади. "Четверту владу" він вважав необхідним надати королю для того, щоб усунути конфлікти й пом'якшити зіткнення між трьома іншими гілками влади" [4, с. 78—89].

Оскільки в напівпрезидентській республіці Президент винесений за рамки поділу влади, то йому наданий "позавладний" статус.

Б. Констан у класичній праці "Принципи політики, придатні для будь-якого правління" зазначав, що в дуалістичній конституційній монархії глава країни виступає не як людина, а як абстрактний символ влади. Причому спроба розглядати його як простого смертного руйнує гіпотезу, на якій у суспільній думці ґрунтується його непогіршеність. Звідси й принцип всевладності та одночасно безвідповідальності глави держави. "Відповідно до цього принципу за діями влади завжди потрібно бачити лише міністрів; вони існують для того, щоб відповідати за ці дії. Монарх розташовується в башті, яка стоїть окремо і є священною. Вона недсяжна ні для ваших поглядів, ні для ваших сумнівів. Монарх не має ні намірів, ні вразливих місць, він не може бути одностайним з міністрами, тому що він не є людиною, це — нейтральна й абстрактна влада, вища від усіх мирських буревіїв" [2, с. 106].

Але чи припустимо будувати модель сучасної влади на засадах конституційного анахронізму, за яким президент фактично виступає "непідсудним суддею" в наш час?

Зрозуміло, що концентрація влади в одних руках неминує накладає на посаду, яку обіймає глава держави, неповторні особливості його особистого стилю політичного лідерства; тобто знову-таки об'єктивною закономірністю, навіть до певної міри незалежно від формального конституційного устрою (президентського чи парламентарного), реальна влада визначається особистісними рисами (ідеологічними пріоритетами, професійними навичками, навіть психологічними рисами характеру і вподобаннями) глави держави, що створює неповторний почерк його керівництва, який, своєю чергою, може дуже впливати і навіть значною мірою змінювати реальну форму правління, а інколи (як це, наприклад, сталося у випадку з обома — "першим" і "третьім" Наполеонами) і конституційний устрій [7, с. 342].

Для забезпечення максимальної ефективності всієї системи влади дуже важливим є авторитарно-особистісний елемент інституту президенталізму. Адже в будь-якому політичному процесі завжди виникають ситуації принципової неврегульованості тих чи інших питань на законодавчому рівні, і проблема полягає не лише в тлумаченні закону на рівні Конституційного суду або в його конкретизації на рівні урядової постанови, а в принциповому виході політичної або економічної ситуації за межі правового поля. На жаль, це відбувається через те, що законодавча база або відстає від реальної практики, або якість законів є недостатньою і вони в принципі не можуть бути виконані.

Саме тому, до речі, згідно зі статтею 37 чинної Французької Конституції, "питання, що не входять до галузі законодавства, вирішуються в адміністративному порядку. Тобто на практиці президент як найбільш уповноважена у легітимному плані посадова особа покликаний врегульовувати питання, що не потрапили у правове поле. І хоча формально згідно з тією самою статтею ці акти можуть бути переглянуті та додатково врегульовані після відповідної постанови Державної ради, але знову-таки вони уточнюються декретами самого президента. Французький президент не тільки "в питаннях, що не покриті законодавством", видає декрети, підготовлені Державною радою, а й "за пропозицією уряду або обох палат парламенту він має право представити на референдум будь-який законопроект, що стосується організації державної влади, соціально економічних реформ або ратифікації міжнародної угоди, що здатна вплинути на функціонування державних інститутів" [8, с. 493].

Беззаперечним доказом є те, щоб подолати політичну кризу в Україні, необхідно просто виконувати закони і дотримуватись Основного Закону.

Між іншим, саме внаслідок неможливості остаточно гарантувати законність законодавства останнім механізмом захисту від тиранії має стати конституційно закріплене право народу на повстання проти будь-яких узурпаторів влади, на якому наполягав ще Т. Джефферсон. Не випадково згідно зі статтею 20 чинної Конституції Німеччини, що пережила прихід тоталітарної влади фактично конституційним шляхом, "якщо інший вихід не можливий, всі німці мають право на спротив будь-кому, хто зробить спробу усунути цей лад" [7, с. 345].

Справжній механізм ефективного президентства повинен передбачати не тільки реально відповідальність лідера, а й максимальне заохочення його до активних реформаторських, а якщо потрібно, і антикризових дій.

З урахуванням досвіду, наприклад, Франції, можна зробити висновок, що там, по-перше, зміцнення президентської влади відбувалося в кризових ситуаціях. Але тут потрібно мати на увазі, що це траплялося тоді, коли в парламенті не було сильної коаліції, спроможної ухвалювати необхідні рішення, а країна мала харизматичного лідера, здатного врегульовувати кризову ситуацію, ефективно використовуючи свої повноваження. По-друге, таким країнам загрозувало двовладдя — виконавчі функції були розподілені між президентом і прем'єр-міністром. І хоча майже завжди прем'єр є більш залежною фігурою, ніж президент, оскільки він підвітний і парламенту, і президенту, то були випадки, коли його повноваження прописувалися більш чітко і повно, ніж президентські.

Цікавим засобом збільшення повноважень президента можна вважати норму конституції Франції про те, що у випадку оголошення надзвичайного стану в країні президент має право приймати рішення для стабілізації ситуації. При цьому він може не рахуватися з положеннями конституції та координувати роботу інших органів влади. Він може, до речі, уособлювати виконавчу і законодавчу владу одночасно. Для цього йому необхідно консультуватися з прем'єр-міністром і головами палат парламенту. Будь-яке рішення президента у цей час парламент не має права скасовувати.

Головним у роботі президента є те, що його рішення мають підтримуватися парламентом. І тут доречно згадати про велику роль парламентської більшості. В Португалії, наприклад, саме через те, що парламентська більшість не підтримала президента, виникла криза, яка похитнула напівпрезидентську форму правління. У Франції, якщо дії президента підтримує об'єднана більшість, він стає дуже сильним навіть зі своїми обмеженими повноваженнями. Якщо ж більшість розколота, то частина її неодмінно підтримує прем'єра, який, маючи ще й конституційні повноваження, де всупереч намірам президента. Це аж ніяк не сприяє стабілізації політичної та економічної ситуації. Такі обставини необхідні враховувати при розбудові ефективного напівпрезидентської форми правління, бо парламентська більшість, яка призначає на посаду прем'єр-міністра, виступаючи на боці президента, автоматично створює ситуацію ідеальної злагоди в політиці.

Справді інноваційна модель національно орієнтованої влади, крім позитивно-правових виконавчої та законодавчої гілок, повинна мати морально-правову її вертикаль, що започатковується на рівні територіальних та професійних громад і, проходячи через проміжну ланку культурно-національних автономій, типологічно споріднених із німецькими землями, іспанськими кортесами або англійськими графствами, має увінчуватися повноцінним Сенатом — Національною радою, повноцінність і дієвість якого не в останню чергу забезпечується тим, що у конституціях більшості розвинених країн до кандидатів у депутати верхньої палати застосовується значно вищий віковий ценз, ніж до нижньої.

В Україні неодноразово звучали заяви про доцільність трансформування Верховної Ради, оскільки введення двопалатного парламенту сприяє ефективній роботі вищих представницьких інститутів. Спроби створення двопалатного парламенту в Україні проявлялися неодноразово у низці законопроектів.

Позитивними аргументами на користь двопалатності є: 1) можливість представництва регіонів та сприяння з боку центрального уряду у розв'язанні регіональних проблем. Але водночас без реформи місцевого самоврядування цей позитив буде зведений до мінімуму; 2) двопалатний парламент усуває можливість сконцентрування парламентської влади в руках однієї людини або однієї політичної сили. Сенат у країні — це гарант законності та захищеності; 3) однопалатний парламент, хоч яким врегульованим він би не був, не зовсім досконалий в забезпеченні справедливого і рівного захисту інтересів кожної етнічної меншини; 4) також хотілось би звернути увагу на головні особливості верхньої палати більшості країн світу, котрі мають двопалатний парламент. Головна роль сенату в державі — стабілізує. Саме він стримує всі гілки влади від конфліктності і суперечок. Він "шліфує" кожний нормативний акт, який вийшов зі стін нижньої палати, не допускаючи сумнівних, суперечливих, не підтверджених фінансово і кадрово норм.

Завдяки цьому у Президента держави майже не виникає необхідності накладати вето на законопроект, опрацьований сенатом, а отже, й причин дія конфлікту між президентом і законодавчою владою. Сенат, можна сказати, забирає роботу у Конституційного Суду.

Успішність і дієвість двопалатного парламенту залежить від багатьох факторів, зокрема і від способу його формування. У світі щодо цього є величезний досвід. Наприклад, в Італії двопалатний парламент, відповідно до ст. 55 Конституції Італії, складається з Палати депутатів (нижньої палати) та Сенату Республіки (верхньої палати). Вибори в палати італійського Парламенту проводяться одночасно шляхом прямого й загального голосування за змішаною виборчою системою строком на п'ять років. Якщо Палата депутатів є палатою національного представництва, то Сенат Республіки обирається на базі областей. Розподіл між областями проводиться пропорційно чисельності населення областей. Палата депутатів — це повністю виборна палата, до складу ж Сенату, окрім обраних членів, входить кожний колишній Президент Республіки по праву й довічно, якщо він не відмовиться від цього. Можна взяти за приклад дану систему двопалатного парламенту, але ж, звісно, потрібно, вносити деякі зміни відповідно до нашого законодавства. Наприклад, в Італії Палата депутатів і Сенату мають практично рівний статус, що на мою думку, є не доцільним для України, адже доля законопроектів вирішується за спільною згодою обох палат і буде діяти так званий "парламентський човник" — система узгодження з необмеженим терміном обміну думками, тобто палати можуть багато кількості разів повертати законопроекти одна одній, що призведе до затримання прийняття законопроектів.

Введення двопалатного парламенту потребує суттєвих змін Конституції України. Має бути врахований цілий ряд факторів, таких як виборча система, перерозподіл функцій між гілками влади, повноваження органів місцевого самоврядування та ін. Верхня палата парламенту має отримати повноваження чи то за рахунок поділу повноважень нинішньої Верховної Ради між двома палатами, чи за рахунок передачі деяких повноважень Президента. Потребує обговорення і те, з яких регіональних представників і яким чином формуватимуть верхню палату.

Значна кількість країн Європи (наприклад, Франція, Португалія, Фінляндія) пережили ті ж проблеми, що й Україна: тривалі роки подолання авторитарного минулого, розбудова демократичної держави, вибір форми правління на користь прем'єр-президентської, вироблення механізмів співіснування президента та кабінету міністрів тощо. Якщо до останньої хвилі демократизації (1980—1990 рр.) напівпрезидентська система мала місце тільки у Франції, Австрії, Фінляндії, Португалії, Ісландії, Ірландії, то у 1990-х роках таку модель управління вибрало близько сорока країн. Головним мотивом вибору на користь прем'єр-президентської системи в країнах з трансформаційною демократією було прагнення сполучити сильну виконавчу владу з її політичною відповідальністю перед парламентом. Деякі з країн " нової " Європи (Польща, Литва, Румунія) все ще знаходяться у стадії трансформації. Найбільш корисним для України може бути досвід Польщі (схожі з українським випадком конфлікту між президентом, прем'єр-міністром та парламентом). Проте завдяки одночасному впровадженню чотирьох ключових перетворень: у сфері державного управління, охорони здоров'я, освіти та пенсійного забезпечення; а також багатовекторний характер реформи державного управління: кардинальні зміни в територіальній системі — новий трирівневий територіальний поділ, запровадження самоврядування на рівнях повіту та воеводства; центральні органи виконавчої влади — уряд та центральні відомства — відповідають за процес перетворень та адміністративну діяльність, громадські послуги центральні органи влади надають тільки в деяких випадках, зокрема, встановлюючи загальнодержавні норми та стандарти, Польщі вдалося подолати конфліктність у сфері державного управління.

З точки зору на перспективу (в майбутніх українських електоральних циклах) досвід Франції є унікальним завдяки виробленню специфічної системи "співіснування" між президентом та прем'єр-міністром. Так, у парламенті Франції формується двоблокова система (голісти та соціалісти), і, якщо Президент Франції має більшість у парламенті, він отримує можливість призначити прем'єр-міністра, що перетворює систему на президентську, дає йому можливість здійснення суттєвих реформ. Якщо президент не має більшості в парламенті, то прем'єр-міністра призначає

більшість у парламенті, що створює собою ситуацію коабітації президента та прем'єр-міністра, що відповідно перетворює систему на парламентську. У випадку коабітації відбувається розділення повноважень між президентом та прем'єр-міністром: у 1986—1988 рр. президент Ф. Міттеран (соціаліст) займався зовнішньою політикою, а прем'єр-міністр Ж. Ширак (голіст) — внутрішньою. Подібні періоди коабітації спостерігалися 1993—1995 та 1997—2002 рр.

Як показує французький приклад, ефективність зазначеної системи, крім чіткого розмежування повноважень президента та прем'єр-міністра, значною мірою залежить від особи президента та політичної культури еліти. У випадку прем'єр-президентської системи Португалії законодавці пішли на обмеження повноважень президента. Так, за Конституцією Португалії президент не має права видавати укази або ініціювати всенародний референдум (це є прерогатива парламенту або уряду). Єдиним сильним важелем впливу президента є право вето, яке може бути подолане лише абсолютною парламентською більшістю.

Отже, прем'єр-президентська система стверджує принцип верховенства президентської влади, який відбивається у розвитку й поширенні президентських повноважень на всі сфери державного управління та винесення статусу президента за межі трьох гілок влади, що обґрунтовується умовами трансформаційного періоду та розбудови громадянського суспільства [9].

## ВИСНОВКИ

В усіх країнах Центральної і Східної Європи існують такі атрибути демократії, як демократичні вибори, законодавчі органи і уряди, багатопартійність, неурядові організації, відносно незалежні засоби масової інформації. Гарантовано дотримання громадянських прав і свобод, захист прав національних меншин. Разом з тим, досвід політичної трансформації свідчить, що наявність окремих структурних елементів демократії не обов'язково означає встановлення реальної демократії. Про рівень демократизації країн свідчить не наявність демократичних інститутів на кшталт західних, а ефективність їх функціонування в конкретних умовах країн, що трансформуються.

З труднощами відбувається процес становлення владних структур в Україні. Конфлікт між законодавчими і виконавчими структурами через брак досконалих правових норм їх взаємовідносин є загальною хворобою. На жаль, трапляються випадки корупції серед законотворців і державних чиновників. У нашій країні на сьогодні ще не сформоване сильне громадянське суспільство, яке стало б важливим фактором політичної активності й тиску на неефективні владні інститути.

## Література:

1. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Ж. Зіллер; пер. з фр. В. Ховхун. — К.: Основи, 1996. — 420 с.
2. Констант Б. Классический французский либерализм: сборник / Б. Констант; пер. с фр. М.М. Федорова. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. — 591 с.
3. Михайлишин А.Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз. / А.Р. Михайлишин; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Львів: АРІДУ НАДУ, 2009. — 186 с.
4. Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность / [Под общ. ред. Е.В. Матусевича]; Ин-т соц.-полит. исслед. при Администрации Президента Респ. Беларусь. — Минск, 2003. — 162 с.
5. Таран Юрій. Європейський досвід регіоналізму [Електронний ресурс] / Ю. Таран. — Режим доступу до статті: [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=1324](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=1324)
6. Туровский Р. Баланс отношений "центр-регионы" как основа территориально-государственного строительства / Р. Туровский // МЭиМО. — 2003. — № 12. — С. 54—65.
7. Феномен інновації: освіта, суспільство, культура: [монографія] / В.Г. Кремень [та ін.]; ред. В.Г. Кремень; АПН України, Інститут обдарованої дитини. — К.: Педагогічна думка, 2008. — 471 с.
8. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн: навч. посібник для студентів юрид. вузів і фак.: У 2 т. / За ред. В.Д. Гончаренка. — К.: Ін Юре, 1998. — Т. 2. / [Уклад.: В.Д. Гончаренко та ін.]. — 1998. — 607 с.
9. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May2010/05.htm>

Стаття надійшла до редакції 03.03.2011 р.