

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,
видане Державним комітетом
інформаційної політики України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Igor KOYUT

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Наталя СИНЬООКА
Олександр СИНЬООКИЙ
Оксана ГРИЩУК
Яніна БЕСЕДА
Наталя КОЛОДЯЖНА

ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО,
Ольга МОЗОХА

При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»
обов'язкове.

Підписано до друку 25.05.2007.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»

01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2007

Вступне слово стор. 2

Тема

Ефективність політичних партій:
проблеми та перспективи стор. 4

Конституційна реформа: оцінки, проблеми,
шляхи вирішення стор. 45

Додатки

Громадський форум «Ефективність політичних
партій в Україні: проблеми та перспективи» стор. 60

Громадський форум «Конституційна реформа:
погляд громадського суспільства» стор. 63

Вступне слово: *І. Когут*

Автори досліджень: *О. Чебаненко, Д. Ковриженко*

Асистенти: *Я. Бесєда, О. Грищук, Н. Колодяжна*

У реалізації проекту також взяли участь: *А. Євгенєва, О. Синьокий, О. Кириченко,
Н. Синьоока*

Видання здійснено за підтримки
Спільної ініціативи Ради Європи та Європейської комісії
«Сприяння демократичним процесам на Південному Кавказі та в Україні»



European Commission
Commission européenne



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ГРОМАДСЬКІСТЬ ПРОПОНУЄ СВОЄ БАЧЕННЯ ШЛЯХІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ ТА ОЦІНЮЄ РЕЗУЛЬТАТИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Минула зима для Лабораторії законодавчих ініціатив була відзначена кількома важливими заходами та дослідженнями, що стали чудовою нагодою позначити в суспільно-політичному дискурсі України надзвичайно актуальні питання якості політичних партій, оцінки результатів та перспектив конституційної реформи, утвердження ідей правової держави та виконання Україною положень Плану дій Україна – ЄС. Все це стало можливим внаслідок плідної співпраці Лабораторії законодавчих ініціатив із Радою Європи, Європейською Комісією та Фондом Конрада Аденауера. Ми пишаємось тим, що аналітична доповідь на тему «Демократія, верховенство права, права людини: аналіз виконання Плану дій „Україна – ЄС”» була взята до розгляду Європейською Комісією, а Звернення учасників громадських форумів опрацьовані Секретаріатом Ради Європи. У цьому номері видання «Часопис ПАРЛАМЕНТ» ми пропонуємо Вашій увазі підсумки роботи двох громадських форумів – «Ефективність політичних партій в Україні: проблеми та перспективи» (Донецьк, грудень 2006) та «Конституційна реформа: погляд громадянського суспільства» (Одеса, лютий 2007).



Ігор КОГУТ,
Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив

У грудні 2006 році в Донецьку та у лютому 2007 року в Одесі Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з мережею регіональних експертних громадських інституцій (формування такої мережі було одним з цікавих і перспективних результатів роботи Української школи політичних студій) за підтримки Спільної ініціативи Ради Європи та Європейської Комісії «Сприяння демократичним процесам на Південному Кавказі та в Україні» провели два громадсько-політичних форуми. Перший – присвячений аналізу проблеми ефективності та якості сучасних українських політичних партій, другий – як спроба дати оцінку конституційній реформі, що відбулася в нашій країні. На наш погляд, обидві події тісно пов'язані між собою, оскільки йшлося про єдине – сильну і ефективну владу, тільки в першому випадку ми обговорювали якість політичних інститутів, за допомогою яких владу здобувають і формують її органи, у другому – систему балансу влади і проблеми, з якими ми стикаємося на шляху до європейських демократичних принципів розподілу влади та належного врядування, існування ефективного парламентаризму на противагу «міністеріалізму», який набув розвитку і поширення.

Донецький форум зібрав понад сто двадцять учасників: народних депутатів України, депутатів місцевих рад, експертів провідних аналітичних центрів та громадських організацій, представників місцевих осередків парламентських політичних партій, міжнародних та наукових інституцій, засобів масової інформації. Мала місце надзвичайно змістовна дискусія на тему, котра досі не набула відповідного суспільного резонансу і політичного

вирішення. Політичні партії в результаті конституційної реформи та зміни виборчого законодавства набули надзвичайних повноважень в питаннях формування центральних та місцевих органів законодавчої, представницької та виконавчої влад. Однак результати парламентських і місцевих виборів 2006 року поставили нас перед фактом низької інституційної, кадрової, ідеологічно-програмної якості партій, невирішеною проблемою демократичних принципів діяльності партій (тут слід звернути також увагу на сумнівні щодо демократичності законодавчі новели, що запроваджують «імперативний мандат» на рівні місцевих органів представницької влади), державного контролю діяльності партій та партійного фінансування (існує відповідне законодавство, що запроваджує державну підтримку партій і є запорукою подолання політичної корупції, однак реалізація цього документу унеможливлена мораторієм, який накладено урядом та підтримано парламентом у Законі України «Про Державний бюджет на 2007 рік»). Результатом такого стану політичних партій став низький якісний склад парламенту і місцевих рад, а також відсутність стратегічного бачення розвитку держави.

Власне, проблема слабкості парламенту, так само як і слабкість та залежність судової гілки влади, стала одним із лейтмотивів наступного Громадського Форуму «Конституційна реформа: погляд громадянського суспільства», що відбувся в Одесі. Його учасниками стало більше ста двадцяти представників громадських організацій, регіональних ЗМІ та місцевих політиків з більшості регіонів країни. Одним з висновків форуму можна вважати те,

що реформа не досягла бажаного ефекту – посилення ролі парламенту і парламентаризму. Беручи до уваги проблему низької якості політичних партій, представлених у Верховній Раді України, та відсутність ефективних механізмів парламентського контролю, ухвалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який у сумнівний спосіб намагається врегулювати недоречності конституційних змін, запровадження далекого від демократичних норм «імперативного мандату» (що є додатковим доказом проблеми якості партій і сумнівним шляхом її подолання) можна зробити передбачення, що посилення ролі парламенту, в європейському форматі демократичного парламентаризму, не є справою найближчої перспективи.

Очевидно, що матеріали двох форумів, опубліковані у цьому числі «Часопису ПАРЛАМЕНТ», мають стати надбанням широкої громадськості та предметом політичних дискусій та дебатів. Публікація цих матеріалів є спробою привернути увагу законодавців та інших представників органів виконавчої та місцевої влади до окресленого кола проблем (якості політичних партій та результатів конституційної реформи) і створити можливості для вироблення ефективних та виважених політичних та законодавчих рішень. Ці рішення мають стосуватися законодавства про політичні партії, про вибори (особливо місцеві), про місцеве самоврядування, наступних етапів конституційної та адміністративної реформ тощо. Це є безумовними пріоритетами у відстоюванні національних інтересів України.

Хотілося б також відзначити наших партнерів, коло яких сформовано завдяки унікальному проекту Української школи політичних студій, майданчика, де формуються майбутні політики і громадські діячі, люди, що знають і розуміють, якими якостями має бути наділений політик, щоб забезпечити розвиток і процвітання нації. Нас підтримали: Центр законодавчих ініціатив (Донецьк); Центр досліджень регіональної політики (Суми); Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу (Луцьк); Південноукраїнський центр розвитку громадянського суспільства (Херсон); Асоціація підтримки розвитку місцевого самоврядування (Луганськ); Південноукраїнське агентство соціальних технологій (Запоріжжя). Окремо хочу відзначити Українське незалежне інформаційне агентство УНІАН, яке активно співпрацювало з Лабораторією законодавчих ініціатив у висвітленні обох форумів.

Ми б також хотіли висловити особливу вдячність учасникам двох форумів, які взяли активну участь в дискусіях; **українським та іноземним експертам**, які фахово презентували свої міркування щодо питань, винесених на обговорення; **представникам місцевих органів влади Донецька та Одеси**, які підтримали і вітали проведення заходів такого масштабу на сході та півдні України; **засобам масової інформації**, завдяки яким форуми отримали широке висвітлення; **а також Раді Європи та Європейській Комісії**, підтримка яких дозволила реалізувати ці важливі заходи.

Електронну версію матеріалів, розміщених у цьому номері видання «Часопис ПАРЛАМЕНТ», а також додаткову інформацію про результати проведення цих та інших заходів Лабораторії законодавчих ініціатив, Ви можете знайти за адресою: www.parlament.org.ua.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, запровадження пропорційної системи виборів до парламенту та місцевих рад (за винятком сільських та селищних рад) створили достатні передумови для посилення ролі партій у формуванні та здійсненні публічної політики. Роль глави держави у здійсненні виконавчої влади істотно звужено Законом «Про Кабінет Міністрів України», Україна де-факто стає парламентською республікою, і відтепер вже ніщо не заважає партіям, які утворили парламентську коаліцію, самостійно визначати порядок денний суспільного розвитку. Сьогодні саме партії формують уряд, несуть політичну відповідальність за результати його діяльності перед виборцями, відіграють ключову роль у визначенні альтернативних програм суспільного розвитку та пріоритетів регіональної та місцевої політики. Партійну дисципліну на місцях «цементує» імперативний мандат, запроваджений відповідним Законом від 12 січня 2007 року.

Олена ЧЕБАНЕНКО,
*експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

В середовищі політиків та експертів активно обговорюється питання подальшого реформування місцевого самоврядування. Питання цієї реформи – лише питання часу. Сама ж реформа передбачає, серед іншого, надання районним та обласним радам права створювати власні виконавчі органи, ліквідацію районних державних адміністрацій, звуження сфери компетенції обласних адміністрацій. Відповідно прямим результатом цієї реформи стане те, що саме партії, а не «технократи» відіграватимуть ключову роль у формуванні та здійсненні регіональної політики, місцевого самоврядування. Партійні мери міст, партійні голови виконавчих комітетів органів регіонального самоврядування, партійний Президент – саме такими будуть реалії української політики у середньостроковій перспективі, через 5–10 років.

Денис КОВРИЖЕНКО,
*експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Поza тим, виникає цілком природне питання: чи готові самі партії до такого розвитку подій? Поствиборчий досвід минулого року показує, що рівень готовності партій до своєї нової «місії» залишає бажати кращого. Як і раніше, партії утримуються за рахунок обмеженого кола фінансистів; питання про те, хто і як фінансує партії, кому партії і блоки мають завдячувати своїм успіхом на виборах, для пересічного виборця залишається незрозумілим. Залишає бажати кращого і рівень внутрішньопартійної демократії найпотужніших українських партій. Останні на сьогодні фактично перетворилися в закриті «клуби» партійної верхівки, яка самостійно вирішує, кого висувати на виборах, з ким і на яких умовах укласти політичні союзи, які питання підтримувати на голосуваннях в парламенті та місцевих радах. Аналіз передвиборних програм партій-переможниць виборів 2006 року дозволяє стверджувати, що ідеологічних відмінностей між партіями не так вже й багато. Переважно вони зводяться до пріоритетів зовнішньої політики (європейський, російський вектори, багато-

векторність), мовних питань (надання російській мові статусу офіційної, проведення українізації, збереження статус-кво у сфері мовної політики), націоналізації/приватизації. В інших питаннях партії пропонують виборцям стандартний набір гасел – доступну для всіх освіту, якісне медичне забезпечення, боротьбу з корупцією, свободу підприємництва, зайнятість для безробітних тощо. Натомість довгострокового бачення напрямів розвитку України і, найголовніше, засобів досягнення поставлених цілей не пропонує ніхто – ні більшість, ні опозиція. Відсутні й дискусії з цих питань – увагу виборців штучно акцентують на компетенційних спорах між президентом і урядом, доцільності вступу в НАТО, до якого Україну ніхто офіційно не запрошував, тощо. Одним із результатів цього є те, що у свідомості пересічного виборця партія асоціюється не стільки з ідеологією, скільки з формальним або неформальним лідером.

У зв'язку з цим особливою актуальності набуває питання посилення якості самих політичних партій. У свою чергу, забезпечення якості вимагає більш чіткої структуризації партійної системи, підвищення ролі партій на місцевому рівні, зміцнення їх фінансової незалежності, розвитку внутрішньопартійної демократії, підвищення кадрового потенціалу, чіткого позиціонування на політичній арені тощо. Частково ці завдання можуть бути вирішені шляхом внесення змін до чинних законодавчих актів, частково – самими партіями, за активного впливу з боку ЗМІ та виборців. Адже саме від активної позиції виборців, у тому числі рядових партійних членів, залежатиме, наскільки самі партії прагнути-муть внутрішнього самовдосконалення.

Здійснюючи підготовку цього дослідження, автори прагнули визначити основні завдання, виконання яких є передумовою підвищення ефективності політичних партій. Під ефективністю у даному випадку мається на

увазі спроможність партій виконувати завдання, породжені переходом до парламентської форми правління, підвищенням ролі партій у формуванні та здійсненні публічної політики, запровадженням політичної відповідальності партій перед виборцями.

У цій роботі висвітлено бачення шляхів підвищення ефективності партій не лише авторами дослідження, але і учасниками громадського форуму «Ефективність політичних партій: проблеми та перспективи», який провівся Лабораторією законодавчих ініціатив в місті Донецьку 9 грудня 2006 р.

Партії і політична відповідальність

Конституція України 1996 року та виборче законодавство, за яким формування парламенту та представницьких органів місцевого самоврядування здійснювалось за мажоритарною і змішаною системами, не сприяли посиленню ролі політичних партій у здійсненні публічної влади. На місцях політика формувалась мерами міст і головами місцевих державних адміністрацій, основним центром прийняття владних рішень на загальнодержавному рівні був Президент.

Після проведення виборів за пропорційною системою та набуття чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України» основним центром формування та реалізації державної політики стали партії, які увійшли до парламентської коаліції, та отримали право формувати уряд і визначати пріоритети державної політики. Ще більшому посиленню ролі партій в системі публічної влади сприяло прийняття парламентом Закону «Про Кабінет Міністрів України», який суттєво звузив важелі впливу глави держави на виконавчу вертикаль. Зокрема, парламентська коаліція отримала право самостійно визначати кандидатури на посади глави уряду, міністрів оборони та внутрішніх справ у випадках, коли Президент своєчасно не вносить відповідні кандидатури для затвердження парламентом; члени уряду отримали право відмовляти Президенту у контрасигнації його актів. Закон «Про Кабінет Міністрів України» також суттєво звузив вплив Президента на законодавчий процес – відтепер його акти можуть включатись до порядку денного лише за умови наявності позитивного висновку уряду щодо них.

У той же час нова модель організації державної влади на центральному рівні все ще не дозволяє створити належні передумови для запровадження політичної відповідальності партій. Так, за Президентом все ще зберігаються керівні повноваження у сфері зовнішньої

політики, національної безпеки і оборони; такий важіль впливу на урядову політику, як РНБО (рішення якої вводяться у дію актами Президента і є обов'язковими для виконання урядом та іншими органами виконавчої влади); право призначати на посади та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій; право видавати укази, обов'язкові до виконання урядом тощо. Не є характерним для європейських моделей парламентської форми правління і надмірно вузький перелік актів глави держави, які підлягають контрасигнуванню. Таким чином, дуалізм виконавчої влади на сьогодні подолано далеко не повністю, а це, у свою чергу, не дозволяє дати відповідь на головне питання, яке, за логікою, мала б вирішити конституційна реформа, – питання відповідальності за прийняті рішення. Іншими словами, уряд і репрезентовані у ньому політичні сили у випадку прорахунків при формуванні та здійсненні державної політики завжди можуть посилатись на втручання Президента в урядову компетенцію, а Президент – на протидію уряду, яка не дозволяє йому виконати виборчі обіцянки, з якими він йшов на вибори у 2004 році. В принципі, в багатьох країнах ця проблема не набуває гострого забарвлення. Наприклад, у Франції – типовій змішаній республіці – розмежування відповідальності забезпечується тим, що опозиційний до уряду Президент прямо не втручається в урядову політику, а лише пропонує альтернативні шляхи її реалізації (т.зв. «коабітація»). В результаті відповідальність за всі прорахунки в політиці повністю лягає на ті політичні сили, які сформували уряд. Проте Україна – не Франція, і рівень політичної культури в Україні куди нижчий, ніж у більшості країн Європи. В умовах, коли діючий Президент навряд чи погодиться з ідеєю невтручання в урядову політику, єдино прийнятним шляхом подальшого посилення ролі партій у формуванні та здійсненні державної політики є поступове звуження ролі глави держави у здійсненні виконавчої влади. Зокрема, доцільним видається розширення переліку актів глави держави, які підлягають контрасигнуванню членами уряду, позбавлення Президента права призначати і звільняти із займаних посад голів місцевих державних адміністрацій, визначати кандидатури міністрів оборони та закордонних справ тощо. Не менш актуальним в умовах існуючої в Україні форми правління є і звуження повноважень РНБО, уточнення її складу.

Також не варто забувати про те, що конституційна реформа 2004 року взагалі не торкну-

лась організації влади на місцевому рівні. На сьогодні районні та обласні ради – органи, які мали б бути ключовими центрами формування регіональної політики – не мають власних виконавчих органів, а сама регіональна політика продовжує формуватися в стінах державних адміністрацій. Не сприяє впровадженню політичної відповідальності партій й існуюча модель організації самоврядування на рівні сіл, селищ та міст. Де-факто, на цьому рівні між собою конкурують місцеві ради, сформовані за пропорційною системою, та відповідні місцеві голови (багато з яких взагалі не належать до будь-якої партії), обрані територіальною громадою. *Хто* з них і *за що* відповідає, пересічному виборцю не відомо. У цьому контексті показовим є досвід країн ЄС, де практика прямих виборів мерів широкого розповсюдження не набула (у більшості країн ЄС мерів міст обирають місцеві ради).

Таким чином, створення умов для посилення партійного впливу на місцях вимагає кардинального реформування місцевого самоврядування, у тому числі – шляхом внесення змін до Конституції України. Окрім забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування, конституційні зміни мають передбачати ліквідацію районних державних адміністрацій, надання обласним і районним радам права обирати обласних і районних голів, формувати власні виконавчі органи; уточнення функцій місцевих державних адміністрацій (ці функції мають зводитись до здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування), запровадження виборів сільських, селищних та міських голів безпосередньо радами.

Завершення перерозподілу владних повноважень між урядом і главою держави та реформа місцевого самоврядування створять основу для ще більшого змицнення ролі партій в усіх сферах суспільного життя. Але для того, щоб партії стали *відповідальними* перед суспільством за результати своєї діяльності, вищезазначених кроків недостатньо.

Перш за все, в Законі «Про Кабінет Міністрів України» слід передбачити, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України має затверджуватись не кожного року (як передбачено нинішньою редакцією Закону), а на весь період діяльності Кабінету Міністрів України, тобто – на 5 років. Застосування такого підходу спонукатиме Уряд виробляти *стратегію* власної діяльності, а не пропонувати тактичні кроки, які здійснюватимуться у короткостроковій перспективі. Крім того, цей підхід дозволить створити умови для притягнення уряду до політичної відповідаль-

ності вже по закінченню першого року його діяльності, а не наприкінці терміну повноважень Верховної Ради України – адже у відповідності до Основного Закону протягом року після затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України питання про притягнення його до політичної відповідальності не може підніматись взагалі.

По-друге, на законодавчому рівні слід *забезпечити прозорість функціонування парламенту, уряду, місцевих адміністрацій та представницьких органів місцевого самоврядування*. На сьогодні доступ до більшості рішень, які ухвалюються сільськими, селищними, міськими головами та місцевими радами, залишається закритим для виборців. Натомість у сусідній Польщі (як і в багатьох інших країнах Східної Європи) більшість органів самоврядування мають власні веб-сторінки, де оприлюднюються не лише прийняті ними рішення, але і результати їх обговорення, стенограми засідань комісій і т. ін. Аналогічні підходи варто впроваджувати і в Україні. Зокрема, як перший крок на шляху забезпечення прозорості діяльності органів влади слід передбачити, що рішення органів місцевого самоврядування набувають чинності не з моменту їх реєстрації в територіальних управліннях юстиції, а після офіційного опублікування в місцевих друкованих ЗМІ. Також існує потреба в оприлюдненні проектів нормативних актів, які розглядаються Кабінетом Міністрів України, на офіційній веб-сторінці Уряду. В перспективі видається бажаним створення органами місцевого самоврядування (принаймні, районними та обласними радами) та всіма парламентськими комітетами власних веб-сторінок.

По-третє, потребує ґрунтовного *удосконалення законодавство, яке визначає контрольні функції парламенту, його органів та органів, які формуються парламентом* (Рахункової па-

«Щодо питання компетенцій рад експерти виділяють ряд проблем. Ради часто приймають рішення, що не належать до їхньої компетенції. Найхарактерніші – політичні рішення та звернення щодо тих чи інших питань політичного життя в державі (про підтримку антикризової коаліції, про підтримку гасел «Україна без НАТО», про рішення щодо зони без російської мови тощо). Ці рішення не можуть бути предметом розгляду місцевих рад. Коли рада як колегіальний орган виходить за межі своїх повноважень, вона не може нести юридичну відповідальність, однак відповідальність політична має наступати. І рішення таких рад та їхні мотиви при прийнятті таких рішень повинні оприлюднюватися. Це – висновки експертів та самих депутатів про наслідки пропорційної виборчої системи в розрізі прийняття політичних рішень, взаємодії з виборцями та самої діяльності рад».

Свєн РАДЧЕНКО, *Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні (м. Київ)*

лати, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини). Саме через ефективний парламентський контроль опозиція (меншість) отримує дієві засоби як для критики урядової політики, так і для впливу на саму політику, її коригування. На наш погляд, удосконалення інституту парламентського контролю має передбачати, зокрема:

- внесення ґрунтовних змін до Закону «Про Рахункову палату», якими визначатимуться повноваження Палати у сфері контролю за надходженням та використанням бюджетних коштів, принципи і механізми здійснення Рахунковою палатою аудиту ефективності використання бюджетних коштів;
- прийняття Закону «Про тимчасові спеціальні і слідчі комісії Верховної Ради України», який визначатиме процедуру проведення комітетських розслідувань, повноваження слідчих комісій, засади їх взаємодії з іншими органами влади;
- суттєве удосконалення інституту запитів (інтерпеляцій) і звернень народних депу-

татів України (самі запити і відповіді на них доцільно доводити до виборців шляхом, зокрема, їхнього опублікування у «Відомостях Верховної Ради України», трансляції днів Уряду тощо).

По-четверте, партіям і їхнім місцевим організаціям слід активізувати роботу з виборцями, наприклад – шляхом закріплення депутатів, обраних за списком партії, за умовними виборчими округами. В умовах мажоритарної системи, яка застосовувалась на місцевих виборах до 2006 року, кожен з депутатів був вимушений підтримувати зв'язок з виборцями в окрузі, невиконання цього обов'язку могло мати наслідком його відкликання. Натомість пропорційна виборча система фактично унеможлиблює застосування інституту відкликання, відповідно – вже ніщо не змушує обраного депутата здійснювати взаємодію з територіальною громадою, відкривати громадську приймальню, розглядати звернення виборців тощо.

Механізми забезпечення зв'язку депутатів з виборцями: позиції експертів

Євген РАДЧЕНКО, *Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні (м. Київ)*

«Я наведу враження кількох депутатів, що пройшли за пропорційною виборчою системою до обласних та міських рад. Отже, основною вадою пропорційного представництва депутати вважають розрив виборців та депутатів. З одного боку, депутати не можуть представляти інтереси виборців, оскільки вони не прив'язані до виборчого округу. З іншого боку, виборець не може дістатися до депутата через відсутність персоніфікації. У виборця є шлях звернутися до фракції, але не завжди там можна відстояти свої інтереси».

Павло БЕЗУГЛИЙ, *Радник Голови Дніпропетровської обласної ради, Перший заступник керівника фракції Партії регіонів (м. Дніпропетровськ)*

«Рішенням сесії обласної або міської ради можна прийняти рішення про закріплення депутатів за округами. Крім того, рішеннями сесій можна прийняти рішення про виділення бюджетних коштів на роботу депутатів в округах, за якими вони закріплені».

Олександр МОШНЯГУК, *Керівник аналітичної частини Херсонського обласного відділення Комітету виборців України (м. Херсон)*

«Закріплення депутатів за виборчими округами – добре з точки зору Партії Регіонів. Однак законодавчо ця процедура ніяк не закріплена, а тому проконтролювати його досить важко. Але тут маємо дисонанс: необхідно змінити закон про статус народного депутата, оскільки, незважаючи на зміну виборчої системи, депутати мають щорічно звітувати про свою діяльність та приймати виборців».

Юрій БОВА, *Міський голова м. Тростянець (Сумська обл.)*

«Закріплення депутатів за округами – один з механізмів покладання на депутатів відповідальності. Однак виникає питання: чим в такому випадку гірша мажоритарна система? Тому на рівні районів, областей, міст треба повернутися до мажоритарної системи».

По-п'яте, на законодавчому рівні мають бути встановлені гарантії діяльності тих партій, які не ввійшли до «більшостей» в парламенті і органах місцевого самоврядування, іншими словами – гарантії прав меншості (опозиції). Так, слід забезпечити дотримання прав меншості при обранні керівництва парламенту, органів місцевого самоврядування, формуванні персонального складу комітетів та комісій, здійсненні контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів тощо.

Таким чином, забезпечення політичної відповідальності партій на загальнодержавному і місцевому рівнях потребує:

- завершення розмежування повноважень між главою держави та урядом у напрямі розширення повноважень Кабінету Міністрів України та, відповідно, звуження повноважень глави держави у сфері виконавчої влади;
- проведення реформи місцевого самоврядування: запровадження непрямих виборів сільських, селищних, міських, районних та обласних голів безпосередньо радами, надання районним та обласним радам права створювати власні виконавчі органи, ліквідації районних державних адміністрацій, покладення на обласні державні адміністрації виключно контрольних функцій;
- удосконалення парламентського контролю – визначення статусу тимчасових спеціальних і слідчих комісій, прийняття нового Закону «Про Рахункову палату», удосконалення інституту депутатських запитів і звернень;
- гарантування прав меншості (опозиції) при формуванні органів парламенту, місцевих рад, надання меншості (опозиції) дієвих важелів контролю за діяльністю більшості та сформованих нею органів;
- забезпечення прозорості діяльності органів Верховної Ради України, місцевих рад шляхом: а) запровадження принципу, у відповідності до якого акти органів місцевого самоврядування набувають чинності після їх офіційного опублікування у місцевих друкованих ЗМІ, а не після реєстрації управліннями юстиції; б) створення власних веб-сторінок всіма парламентськими комітетами, визначення мінімальних вимог до змістовного наповнення відповідних Інтернет-сторінок; в) розміщення на веб-сторінках Кабінету Міністрів України, місцевих рад проектів

нормативно-правових актів для обговорення та внесення пропозицій зацікавленими суб'єктами;

- активізація взаємодії партій з виборцями, особливо – на місцевому рівні, визначення механізмів такої взаємодії (закріплення депутатів за умовними округами тощо);
- запровадження громадського контролю і моніторингу діяльності органів публічної влади.

Забезпечення фінансової незалежності політичних партій

У зв'язку з тим, що протягом останніх 50 років практично в усьому світі партії почали відігравати провідну роль у формуванні та здійсненні публічної політики, питання їхнього фінансування набуло неабиякої ваги. Адже в умовах, коли фінансування партії здійснюється вузьким колом корпорацій та приватних осіб, партія перестає бути виразником політичних інтересів певної частини суспільства і перетворюється на політичний інструмент в руках вузького кола фінансистів.

Саме тому наприкінці 1960-х років у багатьох країнах Європи почали прийматися закони, покликані, з одного боку, забезпечити підтримку нових партій і захистити конкуренцію в політичній сфері, з іншого боку – убезпечити існуючі партії від надмірної залежності від великого капіталу та іноземного впливу. В Данії та Швеції законодавство про фінансування партій було введено в дію у 1966 році, в Німеччині – у 1967 році, через 2 роки по тому – у Фінляндії. Протягом 1970-х було впроваджено партійне фінансування у США (1974 р.), Італії (1974 р.), Австрії (1975 р.), Португалії (1976 р.). У 1984 до цих країн приєдналась Греція, у 1988 р. – Франція. На сьогодні фінансові аспекти партійної діяльності регулюються практично в усіх країнах світу, проте перелік фінансових обмежень, як правило, визначається ступенем розвитку демократії в кожній окремо взятій країні. В Африці, Азії та країнах Латинської Америки діють доволі ліберальні правила фінансування, тоді як в США і в більшості країн Європи законодавством встановлено куди більш жорсткі обмеження.

Таблиця 1

Корупційні скандали, пов'язані з діяльністю політичних партій

Країна	Рік	Суть
Австралія	1998	Ліберальна партія звинувачена в отриманні безвідсоткової позики від громадської організації, заснованої комерційною структурою.
Бельгія	Кінець 80-х – початок 90-х	Скандал, пов'язаний зі сплатою 3,2 мільйонів доларів Дасо та Агусто на користь Бельгійської соціалістичної партії для забезпечення виконання військових контрактів закінчився вбивством в 1991 р. колишнього заступника прем'єр-міністра Андре Кулза, ймовірно через спробу перешкодити йому у викритті цих операцій.
Великобританія	1997	Новообраний уряд лейбористів звинувачено в зміні своєї політики стосовно реклами тютюну на телебаченні під час показу гонок Grand Prix «Formula-1» після отримання ним 1,4 мільйони дол. США пожертв від сторони, на користь якої це рішення було прийнято. Чи вплинуло надання цієї пожертви на прийняття рішення – невідомо, але пожертву було повернено. Після цього Комітетом зі Стандартів суспільного життя було рекомендовано провести реформи в законодавстві щодо фінансування партій, яке б передбачало оприлюднення інформації щодо будь-яких пожертв у сумі більш ніж 7,000 дол. США (до цього інциденту в Британії політичні фінанси розглядалися як приватна справа політиків, і держава в цю парафію не втручалася).
Ізраїль	2000	Партію прем'єр-міністра Ізраїлю Егуда Барака було оштрафовано на 2,6 мільйони доларів за порушення обмежень витрат на виборах в 1999 р. шляхом використання, за припущеннями, великої кількості незалежних неприбуткових організацій, чії гроші використовувалися на проведення кампанії на підтримку Барака.
Іспанія	1991	Репутацію Соціалістичної партії було залямовано звинуваченнями в нелегальних перерахуваннях грошей на політичні кампанії під час виборів 1989 р., які були замасковані під контракти з надання консультаційних послуг компанії ФІЛЕСА.
Італія	2000	Колишній прем'єр-міністр від партії Соціалістів Беттіно Краксі помер у вигнанні в Тунісі, куди він утік з метою уникнення ув'язнення за злочини, пов'язані з фінансуванням політики. Християнсько-Демократична партія фактично була знищена на початку 1990-х потоком звинувачень у нелегальному фінансуванні політичних кампаній, до якого з самого початку були причетні високі посадовці.
США	1996	Після президентських виборів Демократичний Національний Комітет повернув 2,8 мільйонів дол. США нелегальних або незаконних внесків, з яких майже 80 відсотків було зібрано двома американцями азіатського походження Джоном Нуанг та Чарлі Трі. В 1998 р. Комісія Урядових справ Сенату, що знаходилася під контролем Республіканців, обвинуватила Демократів у тому, що через їх тіньове фінансування Китай прагне поставити під контроль політику США.
Франція	1987	Газета «Ле Фігаро» опублікувала факти про участь Соціалістичної партії в експорті снарядів до Ірану компанією Люшер (Luchaire).
	2000	Продовжуючи низку наступних скандалів, у 2000 р. нафтова компанія Ельф Акітан (Elf Aquitaine) та президент Франції Франсуа Міттеран були замішані в скандалі з компанією «Колгейт» (Kolhgate).
ФРН	1981	Оприлюднена інформація про Концерн Фліка, який здійснював величезні відрахування на користь усіх основних партій взамін на надання пільг у сфері бізнесу. Спікер Бундестагу та два міністри пішли у відставку. Загальна кількість порушених кримінальних справ, пов'язаних з фінансуванням політичних кампаній, становила 1 800.
	2000	Гельмута Коля примусили піти у відставку з посади почесного голови ХДС після викриття нелегальних пожертв на користь ХДС за часів його головування. ХДС втратив 3,5 мільйони доларів на державних субсидіях через цей скандал; Коль відмовився назвати ім'я прихованих донорів; голова ХДС з фінансів та бюджету, Вольфганг Хюллен, за нез'ясованих обставин покінчив життя самогубством; в подальшому ХДС виплатив 20,5 мільйонів доларів штрафів за окремі правопорушення в Гессені, пов'язані з політичними фінансами.
Чехія	1997	Вацлав Клаус пішов у відставку з посади прем'єр-міністра в період кризи, спровокованої звинуваченнями у фальсифікації звітів та нелегальному фінансуванні політичних кампаній, включаючи надання пільг донорам, пов'язаним з урядовою програмою приватизації.

Протягом останніх років проблеми партійного фінансування стали предметом дискусій не лише національного, але і наднаціонального рівня. Зокрема, з метою стимулювання розвитку партійних систем в країнах Європи було прийнято два документи, які окреслили загальні принципи фінансування політичних партій. Перший з них – Рекомендація ПАРЄ № 1516 2001 року; другий – Правила щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією на своєму 46-му пленарному засіданні у Венеції 9–10 березня 2001-го року.

«На пострадянському просторі на початку 90-х проблема фінансування політичних партій не сприймалася та не дебатовалася серйозно. Було мало законів, які регулювали дану сферу. Однак з роками ситуація змінилася – з'явилося чимало заборон. Крім того, почала поширюватися практика прямих державних дотацій політичним партіям. Важливо, що збільшилася прозорість процесу фінансування. Як доводить досвід західних демократій, прозорість – показник здоров'я демократії».

Яніс ІКСТЕНС, Професор Департаменту політичних наук Латвійського університету (м. Рига, Латвія)

В Україні питання партійного фінансування тривалий час було обділене належною увагою з боку політиків та експертів, що і не дивно – адже переважна більшість партій і блоків по-суті являли собою передвиборні проекти, які виконували два основних завдання: або дезорієнтувати виборця і відібрати у політичних опонентів певну кількість голосів на виборах (яскравим прикладом таких проектів є, наприклад, різні «клони» КПУ – Комуністична партія робітників і селян, Комуністична партія України (оновлена) тощо), або ж забезпечити проходження до парламенту певних осіб. На той час роль партій в суспільстві, парламенті, місцевих органах влади була мінімальною. Це зумовлювалось як специфікою виборчої системи, яка сприяла боротьбі особистостей, а не ідеологій, так і конституційною моделлю влади – в центрі основним носієм владних повноважень був Президент, на місцях – керівники місцевих адміністрацій. Протягом 2002–2006 років умови функціонування партій, як і ставлення суспільства до самих партій, зазнали суттєвих змін. Виборці почали менше орієнтуватись на передвиборні гасла і агітацію, партії ж, завдяки конституційній реформі та пропорційній системі, стали основним стрижнем політичної системи. У той же час, суттєвих змін у їхньому фінансуванні за останні роки не відбулось. Закон «Про політичні партії в Україні» звужує джерела фінансування діяль-

ності політичних партій; повноцінне державне фінансування статутної діяльності партій поки що відсутнє, не поспішають фінансово підтримувати діяльність партій і виборці. Як результат – практично кожна партія фінансується за рахунок коштів однієї або декількох фінансово-промислових груп, причому – за тінювими схемами. Чий саме інтереси виражають ці партії – цілком очевидно. У зв'язку з цим особливої актуальності в Україні набуває проблема реформи партійних фінансів.

По-перше, ця реформа має забезпечити партії від фінансової залежності від великого капіталу та окремих громадян, запобігти корупції в політиці. По-друге – дати виборцю чітку відповідь на питання, *хто* фінансує партію, *чиї* відповідно інтереси ця партія представляє, кому і *як* така партія має завдячувати перемогою на виборах. По-третє, регламентація партійного фінансування не повинна стати гальмом для розвитку партійної системи, вона має підтримувати не лише ті політичні сили, які перебувають при владі, але і тих, хто потенційно може змагатись за здобуття влади на наступних виборах.

Зарубіжний досвід регулювання партійного фінансування

Сучасне зарубіжне законодавство передбачає три групи джерел фінансування партій, співвідношення між якими в різних країнах є різним. До першої групи належать власні кошти партій, до яких відносяться вступні та членські внески засновників або членів, доходи від партійних заходів, доходи від майна (у тому числі акцій, корпоративних прав) та підприємницької діяльності – у тих країнах, де партіям дозволяється мати у власності цінні папери та здійснювати підприємницьку діяльність. За оцінками окремих фахівців, сума щорічних членських внесків до партійних бюджетів складає від 15 до 45% всіх доходів партії, тоді як в Україні членські внески не відіграють вагомої ролі у формуванні партійних «кас». Це пояснюється головним чином тим, що в європейських країнах партії, як правило, мають чітку ідеологію, тісно співпрацюють зі своїми прихильниками, сприяють висунуттю найбільш активних з-поміж них в представницькі органи влади.

На відміну від фінансування за рахунок членських внесків, можливість партій отримувати доходи від операцій з цінними паперами та підприємницької діяльності зазвичай є об'єктом жорсткого законодавчого регулювання. За загальним правилом, *здійснення*

Проблеми партійного фінансування: позиції експертів

Яніс ІКСТЕНС, Професор Департаменту політичних наук Латвійського університету (м. Рига, Латвія)

«Демократія – це вільні та справедливі вибори. З цього випливає чимало інших норм. Вільні вибори зводяться до одного принципу: одна людина – один голос. А наявність грошей в політиці може викривити цей принцип, що призведе до неадекватного збільшення політичного впливу. ... В Латвії дуже добре знають, що може статися, якщо ввести занадто низький ліміт витрат на передвиборчу кампанію. Тому політики зрозуміли, що це – не той шлях, яким варто рухатися. Низькі лімітине будуть дотримуватимуться. Необхідно вести мову про зменшення потреби в грошах у політиці»

Олександр КРУКІВСЬКИЙ, Директор громадської організації «Інститут впровадження новацій», депутат Житомирської міської ради (м. Житомир)

«Держава заганяє партії в умови, де основним джерелом фінансування є «сіра» чи «чорна» каса, а потім вимагає від них прозорості та ефективності. Тобто основна проблема – повна невідповідність законодавчої бази тим реаліям, які фактично існують. Тому я дозволю собі не погодитися з тезою, що треба впливати на розмір коштів у політиці. Ця величина від нас незалежна, вона є об'єктивною. Розмір витрат на політику постійно росте, тому їх недоречно обмежувати законодавчо. Треба стимулювати прозорість витрат політичних партій»

Роман КОБЕЦЬ, Керівник аналітичної частини проекту «Ідеальна країна» (м. Київ)

«Природа, обмеження, доцільність існування різних форм фінансового забезпечення політичних партій уможлиблює дискусії про ідеологічне тло та організаційну основу як під час виборчого процесу, так і в повсякденному житті у міжвиборчий період. Насправді питання фінансування політичних партій завжди перебуває у фокусі суспільної уваги. В суспільстві існує підозра, що партії – це інструмент заробітку, причому – не завжди правильного. Це є наслідком гіперболізованого уявлення про комерцію. Очевидно, що для проведення виборчої кампанії та постійної роботи з виборцями партії потребують неабияких коштів. Питання, наскільки наявні законодавчі механізми забезпечують чесний, відкритий, справедливий та рівний доступ до участі в політиці, є відкритим... В Україні була практика обмежень, однак це породило типово українську ситуацію, коли легально цим обмеженим фондом практично неможливо провести кампанію, тому всі починають порушувати закон. Однак суворість закону в частині притягнення до відповідальності використовується вибірково проти опозиції. Крім того, часто лунають звинувачення в тому, що опозиційні партії нелегально прийшли до влади, що обумовлює делегітимізацію її позиції в очах виборців. З іншого боку, можна спробувати обмежити агітаційні можливості партій у ЗМІ. Але цим ми стимулюємо інші форми підкупу виборців: продуктові пакети, шоу різного роду і т. д. Тобто нерівність можливостей зберігається у іншій формі»

з підприємницької діяльності є можливим лише за умови, коли така діяльність забезпечує досягнення статутних цілей партій. Наприклад, в Естонії партії мають право отримувати доходи від продажу товарів з партійною символікою та лотерейну діяльність. У Польщі партіям дозволено здійснювати операції з цінними паперами і використовувати отримані кошти для фінансування поточних партійних заходів. У Франції партії можуть бути видавцями періодичної преси і спрямовувати отриманий від розповсюдження дохід на фінансування своєї поточної діяльності.

Традиційним об'єктом законодавчих обмежень є **фінансування партій з боку третіх осіб** – як фізичних, так і юридичних.

По-перше, з метою запобігання фінансовій залежності партій від іноземних держав і корпорацій законодавством більшості європейських країн партіям **заборонено отримувати благодійні пожертвування від іноземних держав, громадян, компаній-нерезидентів та компаній-резидентів з часткою іноземної власності у статутному капіталі**. Винятки з цього правила складають лише окремі країни.

Наприклад, в Болгарії партіям заборонено отримувати пожертви від іноземних громадян та юридичних осіб у розмірі, що перевищує 500 і 2000 доларів відповідно; у ФРН та Греції дозволено фінансування партій громадянами та підприємствами Європейського Союзу.

По-друге, для запобігання політичній корупції та використанню правлячою партією свого становища в корисливих цілях у більшості країн **забороняється фінансування партій компаніями, власником або співвласником яких є держава, та компаніями, які є контрагентами в угодах з урядом**.

По-третє, в більшості країн на законодавчому рівні **обмежується розмір максимального благодійного пожертвування від однієї фізичної або юридичної особи** (разового, річного, протягом виборчого періоду).

У ряді країн світу **фінансування партійної діяльності юридичними особами заборонено взагалі**, наприклад в Ізраїлі, Бельгії, Естонії, Польщі, Португалії, Румунії, Угорщині, Франції, Чехії. В США Закон про федеральні виборчі кампанії забороняє приватним особам фінансувати політичні партії безпосередньо.

Обмеження джерел фінансування політичних партій (країни Європи, СНД)

	Заборона іноземних джерел фінансування	Заборона внесків юридичних осіб	Заборона отримання коштів від державних контрагентів	Заборона отримання коштів від професійних спілок	Заборона анонімних джерел коштів	Заборона благодійних внесків	Інші
АНДОРРА	+	-	+	-	+	-	+
АЗЕРБАЙДЖАН	+	-	-	+	+	-	-
БЕЛЬГІЯ	-	+	+	-	+	-	-
БОЛГАРІЯ	+	-	+	-	+	-	-
БОСНІЯ ТА ГЕРЦЕГОВИНА	-	-	+	-	+	-	+
ВЕЛИКОБРИТАНІЯ	+	-	-	-	+	-	-
ВІРМЕНІЯ	+	+	-	-	+	-	-
ГРУЗІЯ	-	-	+	+	-	-	+
ЕСТОНІЯ	+	+	+	+	+	+	+
ІЗРАЇЛЬ	+	-	-	+	+	-	-
ІРЛАНДІЯ	+	+	-	-	+	-	-
ІСЛАНДІЯ	+	-	-	-	-	-	-
ІСПАНІЯ	-	-	+	-	+	-	-
ІТАЛІЯ	-	-	+	-	-	-	-
КАНАДА	+	-	-	-	+	-	-
ЛАТВІЯ	+	-	-	+	+	+	+
ЛИТВА	+	-	-	-	-	-	+
МОЛДОВА	+	-	-	-	+	-	+
НІДЕРЛАНДИ	-	-	-	-	+	-	-
ПОЛЬЩА	+	-	-	+	+	-	-
ПОРТУГАЛІЯ	+	+	+	+	+	-	-
РУМУНІЯ	+	+	-	-	+	+	+
РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ	+	-	н.д.	-	+	+	+
США	+	+	+	+	+	-	+
УГОРЩИНА	-	+	+	-	+	-	+
ФРАНЦІЯ	+	+	+	+	+	-	-
ФРН	-	-	-	-	+	-	+
ЧЕХІЯ	-	-	-	-	+	-	-

Обмеження розмірів пожертвувань в окремих зарубіжних країнах

Обмеження сум пожертвувань від однієї особи			Обмеження сум партійних надходжень від пожертувачів		
Період		Особливості	Період		Особливості
Річний	Виборчий		Річний	Виборчий	
Бельгія (EUR 2.000); Боснія та Герцеговина, Естонія (EEK 1.000); Ірландія (EUR 6.349); Польща, Румунія, Іспанія (EUR 55.000); США (USD 25.000).	Вірменія; Андорра (EUR 6.000); Болгарія (BGL 10.000 на одну особу); Франція (EUR 4.600); Італія (EUR 10.329); Латвія (LVL 10.000); Російська Федерація.	Азербайджан (AZM 672.000); Ізраїль (ILS 900 у невиборчий рік, ILS 1.700 у рік виборів); Литва; Португалія (EUR 28.000 протягом виборчого циклу, EUR 10.500 протягом року).	Грузія (GEL 30.000 на одну особу, GEL 100.000 на одну організацію); Македонія (не повинні перевищувати 100 середніх заробітних плат за останній місяць); Сербія (з приватних джерел фінансування – не більше 100% суми, отриманої з коштів державного бюджету).	Азербайджан (AZM 1,1 млрд.); Бельгія (BGL 1,0 мільйонів); Македонія (не повинні перевищувати 200 середніх заробітних плат за останній місяць); Болгарія (10,000 BGL для фізичних осіб, 30,000 для юридичних осіб; закордонні неприбуткові організації можуть надавати технічне забезпечення); Молдова.	Португалія EUR 3.008.600 протягом виборчого циклу, EUR 525.000 протягом року); Румунія (на рік не повинні перевищувати: 100 встановлених мінімальних заробітних – від фізичних осіб, 500 – від юридичних; не більше 0.005% доходу Державного бюджету за рік; не більше 0.01% доходу Державного бюджету у рік виборів).

Однак вони можуть створювати комітети політичних дій, які фінансують виборчі кампанії партій за рахунок коштів, отриманих у якості фінансових пожертв фізичних осіб. Такі комітети можуть бути утворені також юридичними особами. Останні мають право збирати пожертви членів, акціонерів, керівного та адміністративного персоналу.

У тих країнах, де законодавство дозволяє корпоративне фінансування (Австрія, Албанія, Андорра, Болгарія, Боснія, Великобританія, Данія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Словаччина, Фінляндія, Швейцарія, Швеція та низка інших країн), воно обмежується колом пожертувачів та розмірами внесків. У ФРН, наприклад, законодавство забороняє фінансування партій профспілками (хоча в ряді країн (Великобританія, Іспанія, Ізраїль, Канада) профспілки можуть фінансувати партії).

З метою запобігання надмірній залежності партій від фінансової підтримки фізичних та юридичних осіб у більшості зарубіжних країн запроваджено **пряме державне фінансування політичних партій**.

Серед країн Європи пряме державне фінансування політичних партій практикується

в Австрії, Албанії, Бельгії, Болгарії, Боснії, Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Італії, Литві, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Угорщині, Фінляндії, Франції, Чехії, Швейцарії, Швеції. В окремих країнах пряме державне фінансування партій зводиться лише до відшкодування витрат на виборчу кампанію, однак дедалі більшого поширення набуває фінансування статутної діяльності партій та підтримка певних напрямів статутної діяльності партій. Так, у Швеції держава надає фінансову підтримку партійній пресі, в Нідерландах – освітнім та дослідницьким закладам, які утворюються партіями, молодіжним партійним організаціям (відповідно 30% і 40% витрат таких установ покриваються за рахунок Державного бюджету). Аналогічні підходи застосовуються і в інших європейських країнах, наприклад в Австрії, Франції та Німеччині (в Німеччині, зокрема, партії мають свої фонди, які отримують державну підтримку і спрямовують свої зусилля на розвиток політичної освіти в Німеччині та за її межами).

На відміну від України, в Європі доволі поширеною є практика фінансування не лише парламентських партій, але і тих партій, які

не змогли подолати виборчий бар'єр, однак отримали певну кількість голосів виборців на свою підтримку. Наприклад, в Греції державне фінансування отримують усі партії, що взяли

у ряді країн Європи партії прирівнюються до інших суб'єктів господарювання, відповідно – їх доходи оподатковуються на загальних підставах. Серед цих країн, зокрема – Австрія,

Таблиця 4

Державне фінансування політичних партій: світова статистика

Форми фінансування		СТАТИСТИКА (кількість країн)
Пряме бюджетне фінансування політичних партій		59%
Державне фінансування надається як під час виборів, так і у міжвиборчий період		58%
Державне фінансування надається партіям, які:	висувають кандидатів на парламентських виборах	29%
	представлені в парламенті поточного скликання	38%
Державне фінансування надається з метою:	здійснення передвиборної агітації	69%
	виконання статних завдань	45%

участь у попередніх або поточних виборах як незалежні або у складі виборчих коаліцій та отримали певний відсоток голосів (3% – для незалежних партій, 6% – для коаліцій з трьох і більше партій) у 2/3 виборчих округів. У ФРН право на державні субсидії мають усі партії, які отримали не менше 0,5% на федеральних або європейських виборах, 1% на земельних виборах або 10% у виборчому окрузі. Розмір субсидії визначається двома критеріями: числом отриманих голосів та розміром власного доходу партії. Відповідно, партія отримує: 1) 1 євро за кожен голос (ті, хто зібрав не менше 5 млн. голосів, – 1,3 євро); 2) 0,5 євро за кожне євро членських внесків або пожертв фізичних осіб (враховуються виключно внески до 6 тис. євро).

У той же час пряме державне фінансування діяльності політичних партій у більшості країн не є безмежним: з метою стимулювання залучення партіями інших, ніж державні, коштів, обсяг фінансової підтримки, яка надається кожній партії, обмежується певною сумою. Наприклад, у ФРН розмір державних субсидій не перевищує суми інших доходів партії.

В багатьох державах практикується і така форма підтримки діяльності партій, як встановлення податкових пільг. Зокрема, пільги в оподаткуванні доходів партій встановлені законодавством Ісландії, Іспанії, Італії, Литви (податковий кредит), Мальти, Німеччини, Португалії, Румунії, Угорщини, Чехії. Проте такий підхід не є загально розповсюдженим –

Албанія, Бельгія, Боснія, Болгарія, Великобританія, Данія, Естонія, Ірландія, Кіпр, Латвія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща, Словаччина, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція.

Серед інших форм непрямой державної фінансової підтримки політичних партій слід виділити також *відшкодування витрат на виборчу кампанію* (як партіям, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, так і партіям, які не потрапили до парламенту, однак здобули визначену законом кількість голосів на свою підтримку) та *надання безкоштовного ефірного часу на каналах суспільного мовлення*.

У цьому контексті варто відзначити той факт, що у багатьох країнах світу партіям повністю або частково заборонено розміщувати платну політичну рекламу (близько третини країн світу), натомість держава надає безкоштовний ефірний час на каналах суспільного мовлення. Це дозволяє створити однакові умови для ведення передвиборної агітації для всіх суб'єктів виборчого процесу.

Регулювання джерел надходжень і напрямів витрачання коштів в усіх країнах поєднується із запровадженням механізмів контролю у відповідній сфері та встановленням санкцій за порушення законодавчих обмежень. При цьому з метою запобігання тиску уряду на опозиційні партії у ряді держав функції фінансового контролю у сфері партійного фінансування покладаються на незалежний орган, сформований за поданнями партій або із незалежних фахівців. В Іспанії,

наприклад, таким органом є Рахункова палата, в Бельгії – Комісія з контролю за виборчими витратами і звітами політичних партій, у Франції – Національна комісія з контролю за звітами виборчої кампанії і політичного фінансування. В Австрії законом 1975 р. при Міністерстві внутрішніх справ було ство-

рено Комісію з перевірки використання коштів на передвиборну агітацію, до складу якої входять 17 представників, 7 з яких призначаються Федеральним урядом за пропозиціями партій.

Таблиця 5

Особливості державного фінансування політичних партій

	Фінансується участь у виборах	Партії фінансуються у міжвиборчий період	Фінансування статутної діяльності	Фінансування виборчої кампанії	Участь у поточних виборах як критерій підтримки	Участь у попередніх виборах як критерій фінансування	Представництво у виборних органах як критерій фінансування	Кількість висунутих кандидатів як критерій фінансування
АВСТРІЯ	✓	✓	✓	✓	✓			
АНДОРРА	✓			✓	✓			
АЗЕРБАЙДЖАН	✓			✓				
БЕЛЬГІЯ	✓	✓					✓	
БОЛГАРІЯ	✓	✓	✓	✓			✓	
БОСНІЯ ТА ГЕРЦЕГОВИНА	✓	✓					✓	
ВЕЛИКОБРИТАНІЯ	✓	✓		✓			✓	
ДАНІЯ		✓	✓	✓		✓		
ЕСТОНІЯ	✓	✓				✓		
ІЗРАЇЛЬ	✓	✓	✓	✓			✓	
ІРЛАНДІЯ		✓	✓			✓		
ІСЛАНДІЯ	✓	✓				✓		
ІСПАНІЯ	✓	✓	✓	✓	✓			
ІТАЛІЯ	✓	✓		✓	✓			
КАНАДА	✓		✓	✓	✓			✓
ЛИТВА		✓	✓	✓		✓		
НІДЕРЛАНДИ	✓	✓					✓	
НОРВЕГІЯ	✓	✓	✓			✓	✓	
ПОЛЬЩА	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
ПОРТУГАЛІЯ		✓	✓	✓	✓		✓	
РУМУНІЯ	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ	✓			✓				
СЛОВАЧЧИНА	✓				✓			
УГОРЩИНА	✓	✓				✓	✓	
ФІНЛЯНДІЯ		✓	✓				✓	
ФРАНЦІЯ	✓	✓	✓	✓	✓			✓
ФРН	✓	✓				✓		
ЧЕХІЯ		✓	✓		✓		✓	
ШВЕЙЦАРІЯ		✓					✓	
ШВЕЦІЯ	✓	✓	✓			✓	✓	

Податкові пільги політичних партій: світовий досвід

Законодавчі механізми	Статистика (країни світу)	Приклади країн
Повне звільнення від оподаткування	47%	
Звільнення від податку на прибуток	23%	Бельгія, Франція, ФРН, Італія, Японія, Нідерланди, Португалія, Швейцарія
Податковий кредит	3%	Канада, ФРН
Звільнення від податку на спадщину	2%	
Звільнення від податку на операції партії	27%	Аргентина, Бразилія, Чехія, Польща, Росія, Туреччина

Країна	Кількість голосів, необхідна для відшкодування витрат партії на виборчу кампанію
АЗЕРБАЙДЖАН	3-6%
АЛБАНІЯ	2.5%
БОЛГАРІЯ	1%
БОСНІЯ ТА ГЕРЦЕГОВИНА	Представництво в парламенті
ВІРМЕНІЯ	2.5%
ЕСТОНІЯ	Представництво в парламенті
ЛАТВІЯ	н. з.
ЛИТВА	3.5%
МАКЕДОНІЯ	3%
МОЛДОВА	н. з.
ПОЛЬЩА	3-6%
РУМУНІЯ	Представництво в парламенті
РОСІЙСЬКА ФЕДЕРАЦІЯ	2-3%
СЛОВАЧЧИНА	Представництво в парламенті
СЛОВЕНІЯ	3%
УГОРЩИНА	1%
ХОРВАТІЯ	3-10%
ЧЕХІЯ	3%

Роман КОБЕЦЬ, Керівник аналітичної частини проекту «Ідеальна країна» (м. Київ)

«Партіям треба подумати та законодавчо прописати необхідність диверсифікації фінансових джерел кожної політичної сили. Неможливо, щоб партія мала єдине або домінантне джерело, бо тоді виникає ризик перетворення її на інструмент обслуговування цього джерела».

Олександр КРУКІВСЬКИЙ, Директор ГО «Інститут впровадження новацій», депутат Житомирської міської ради (м. Житомир)

«За кордоном партії зацікавлені оприлюднювати власні фінансові надходження, бо це впливає на розмір дотацій з державного бюджету. Має бути суттєва диверсифікація фінансових надходжень через збільшення кількості малих пожертв, оскільки це зменшить залежність партій від донорів. Отже, чим більше малих внесків, тим більше бонусів партія отримує».

Фінансування діяльності партій в Україні

У чинному українському законодавстві відсутній єдиний підхід до регулювання фінансування політичних партій. Зокрема, Закон «Про політичні партії в Україні» дозволяє фінансування партійної діяльності юридичними особами, тоді як Закон «Про вибори народних депутатів України» забороняє цей вид фінансування. Попри існування цієї заборони виборчі фонди все одно формуються за участі юридичних осіб – непрямим шляхом (наприклад, компанія фінансує покриття витрат не передвиборну агітацію від власного імені та за власний рахунок, тим самим зменшуючи видатки коштів виборчих фондів), або безпосередньо (отримані партіями від юридичних осіб кошти опосередковано йдуть на формування виборчих фондів, адже виборче законодавство дозволяє повністю сформувати виборчий фонд виключно за кошти партії). Аналогічна ситуація має місце і у випадку з фінансуванням партій фізичними особами, щоправда до вищевказаного недоліку додається ще один – граничний розмір внеску до виборчого фонду від фізичної особи обмежено законодавством, в той час як розмір благодійного пожертвування на статутні цілі партії Закон «Про політичні партії в Україні» не обмежує.

По-друге, сам перелік дозволених джерел фінансування партій на сьогодні не відповідає потребам часу. Зокрема, згідно із Законом «Про оподаткування прибутку підприємств» надходження партій, отримані у вигляді членських внесків, є об'єктом оподаткування податком на прибуток (25%) на загальних підставах. Вузьким є і перелік видів господарської діяльності, доходи від якої не підлягають оподаткуванню. Чинне законодавство не дозволяє партіям засновувати власні підприємства (на відміну від, скажімо, громадських організацій), що також негативно впливає на рівень їх фінансової забезпеченості. Нега-

тивний вплив законодавства посилює сама позиція партій, які не прагнуть проводити активну роботу по залученню нових членів, «просуванню» найбільш активних з них на посади в парламенті та органах самоврядування, фандрайзингу, вдаючись натомість до фінансування з боку окремих громадян та фінансово-промислових груп.

По-третє, Закон «Про політичні партії в Україні» в частині запровадження державного фінансування статутної діяльності партій *де-факто* не діє – адже на 2007 рік дія відповідних його положень призупинена Законом «Про Державний бюджет України на 2007 рік».

мандатів і ставить їх у нерівні умови з іншими суб'єктами політичного життя. Безумовно, автори цього дослідження не виступають за те, щоб право на отримання державного фінансування мали всі 136 зареєстрованих в Україні партій. Проте заслуговує на увагу підхід, який закладався експертами Лабораторії законодавчих ініціатив в первісний варіант законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в частині запровадження державного фінансування політичних партій» (який було прийнято як Закон у 2003 році), а саме: право на отримання бюджетних коштів мають не лише ті партії (блоки), які подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах,

Таблиця 7

Неоподатковувані джерела фінансування діяльності партій в Україні

Джерела	Правові підстави	Особливості
Безповоротна фінансова допомога і добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб, держави	Ст. 15, 17-1 – 17-9 Закону «Про політичні партії в Україні», ст. 7.11.3 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств».	Обмеження: <input type="checkbox"/> крім іноземних громадян, апатридів та анонімних осіб; <input type="checkbox"/> крім благодійних, релігійних, міжнародних організацій, інших політичних партій; <input type="checkbox"/> підприємств з часткою державної або комунальної власності, підприємств нерезидентів.
Доходи від основної діяльності – доходи від продажу	Ст. 24 Закону «Про об'єднання громадян», ст. 7.11.3. Закону «Про оподаткування прибутку підприємств».	Можливі види діяльності: <input type="checkbox"/> продаж суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько агітаційних матеріалів; <input type="checkbox"/> продаж виробів із власною символікою; <input type="checkbox"/> проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших суспільно-політичних заходів.
Пасивні доходи	Ст. ст. 7.11.3, 7.11.13 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств».	Проценти, дивіденди, страхові виплати, роялті.

Під час обговорення проекту Державного бюджету жодна з представлених в парламенті політичних сил не виявила особливої зацікавленості у фінансуванні державою своїх статутних цілей, що дозволяє зробити один з наступних висновків – або українські партії настільки багаті, що зайві кошти їм попросту не потрібні (що мало ймовірно), або партії не хочуть бачити в своїх офісах представників КРУ і Рахункової палати, які, перевіряючи використання бюджетних коштів на статутні цілі партій, перевіряють й інші аспекти фінансово-господарської діяльності партій.

До вад існуючого механізму державного фінансування партій варто віднести і те, що право на державне фінансування статутної діяльності партій мають лише «обрані» – тільки ті партії і блоки, які подолали загороджувальний бар'єр на виборах до парламенту. Такий підхід «консервує» партійну систему України, сприяє підтримці лише тих політичних сил, які взяли участь у розподілі депутатських

але і партії, які отримали на свою підтримку понад 2% голосів виборців (тобто на 1% менше, ніж величина бар'єру).

По-четверте, *чинне законодавство не передбачає дієвих механізмів дотримання законодавства в частині фінансування діяльності партій*. Повноваження відповідних органів «розпорошено» між КРУ (в частині державного фінансування), ЦВК (в частині контролю за надходженням та використанням коштів виборчих фондів), ДПА України (в частині дотримання вимог ст. 7.11. Закону «Про

«Незважаючи на дебати про доцільність, правляча коаліція продовжила мораторій на державне фінансування. Можливо, можна знайти юридичні колізії, аби змусити виконувати закон про фінансування партій. Однак, навіть якщо фінансування буде здійснюватися, воно закріплює монополію парламентських партій. Малі партії, які мають якусь ідею, не можуть здобути собі належне фінансування. Можливо, варто звернутися до системи державного фінансування, що залежить від членських внесків».

Олександр ХАРЧЕНКО, Головний редактор Інформаційного агентства «УНІАН» (м. Київ)

оподаткування прибутку підприємств») та Міністерством юстиції (загальний контроль за дотриманням законодавства про політичні партії). Ефективної взаємодії між ними на практиці не існує, сам обсяг наданих повноважень (за винятком хіба що ДПА і КРУ) не дозволяє здійснювати ефективний фінансовий контроль. Наприклад, ЦВК може лише формально дослідити інформацію, наведену у звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів, однак перевірити її достовірність не може через відсутність необхідних контрольних важелів (права проведення перевірок тощо). Про «ефективність» фінансового контролю Міністерства юстиції дозволяє говорити хоча б той факт, що відсутність партії за місцем реєстрації (за юридичною адресою) для Мінію стає відомою лише через декілька років після його зміни, та й то після масової перевірки всіх зареєстрованих партій. За ряд порушень законодавства в частині фінансування діяльності партій не передбачено будь-яких санкцій. Наприклад, якщо отримання партією коштів із заборонених джерел або здійснення підприємницької діяльності тягнуть скасування коду неприбутковості, то несвоєчасне подання фінансових звітів про надходження і використання партіями коштів, подання недостовірних звітів, не опублікування щорічних звітів про

- уніфікувати підходи до регулювання фінансування поточної статутної діяльності політичних партій та формування виборчих фондів. Зокрема, якщо на законодавчому рівні юридичним особам заборонено здійснювати внески до виборчих фондів, то юридичні особи не повинні фінансувати і поточну статутну діяльність політичних партій. Якщо розмір граничного внеску фізичної особи до виборчого фонду на законодавчому рівні обмежено, то, відповідно, мають обмежуватись і граничні розміри внесків цих самих осіб на підтримку статутної діяльності партій;
- лібералізувати фінансові аспекти діяльності політичних партій, зокрема – шляхом: а) скасування оподаткування членських внесків податком на прибуток підприємств; б) скасування 2% нижньої межі та підвищення 5% межі коштів, переданих у вигляді безповоротної фінансової допомоги або благодійного пожертвування, які відносяться відповідно до податкового кредиту або валових витрат; в) надання партіям права засновувати власні підприємства, господарські товариства (за аналогією з громадськими організаціями) тощо;
- конкретизувати перелік суб'єктів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування діяльності політичних пар-

Таблиця 8

Причини та наслідки слабкості фінансової основи діяльності українських партій

ПРИЧИНИ	НАСЛІДКИ
<ul style="list-style-type: none"> □ Відсутність чіткої ідеології, електорату, стабільного партійного (кадрового) активу; □ Недостатність законодавчих стимулів для фінансової підтримки з боку фізичних та юридичних осіб; □ Законодавчі обмеження джерел фінансування партійної діяльності та господарської діяльності; □ Невиконання вимог Закону «Про політичні партії» в частині державного фінансування статутної діяльності партій; □ Низька активність партій щодо залучення коштів на підтримку своєї статутної діяльності. 	<ul style="list-style-type: none"> □ Слабкі кадрові резерви, неспроможність ефективно здійснювати статутні завдання, забезпечувати власний інституційний розвиток; □ Активна діяльність лише «під вибори»; □ Фінансова залежність більшості партій від фінансово-промислових груп, окремих фінансистів, зрощення бізнесу і політики; □ Тіньове фінансування і політична корупція; □ Фракційна нестабільність, низький рівень фракційної дисципліни.

діяльність партій не тягнуть будь-яких негативних правових наслідків. У свою чергу, відсутність відповідальності та ефективного контролю створюють поживний ґрунт для політичної корупції, тіньового фінансування та інших зловживань у сфері партійного фінансування.

З метою підвищення фінансової спроможності політичних партій в Україні, на наш погляд, доцільно:

тій, впорядкувати засади взаємодії між відповідними суб'єктами, надати їм повноваження, необхідні для здійснення контрольних функцій;

- встановити відповідальність за порушення партіями вимог законодавства в частині фінансування їхньої статутної діяльності, адекватну ступеню суспільної небезпеки відповідних порушень;

- скасувати дію мораторію на державне фінансування статутної діяльності партій, запровадженого Законом «Про Державний бюджет України на 2007 рік»;
- запровадити державне фінансування не лише тих партій, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, а також і тих партій, які отримали суттєву підтримку виборців на виборах (наприклад 2% голосів виборців).

Підвищення прозорості партійних фінансів

У більшості демократичних країн на законодавчому рівні визначаються не лише правила фінансування партійної діяльності, а й засади громадського контролю у відповідній сфері. Необхідність забезпечення прозорості партійних «кас» прямо випливає з потреби визначення того, наскільки діяльність партії підтримується її власними членами, хто конкретно стоїть за фінансуванням партійних заходів. Саме тому інформація про фінансову діяльність партій є інформацією загальносуспільного значення. Причому, як показує практика,

підлягати стягненням, якщо вони неспроможні виконати обіцянки; партії повинні звітувати про свої доходи, що має на меті запобігання їх потраплянню в залежність від окремих джерел фінансування); б) *прозорість* (джерела надходження коштів та витрачені суми повинні бути максимально відкриті; ці відомості мають бути оприлюднені своєчасно та за рахунок держави; відкритість фінансових звітів є необхідною умовою надання партіям державної фінансової підтримки); в) *непідкупність* (ця вимога стосується обмеження потенційного надмірного впливу на прийняття рішень політиками); г) *рівність* (для всіх партій мають діяти однакові «правила гри» та жодна з них не може мати переваг, в тому числі фінансових).

Натомість в Україні ні законодавство про вибори, ні Закон «Про політичні партії в Україні» на сьогодні прозорість партійного фінансування не забезпечують. Зокрема у звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів партії (блоки) зобов'язані навести інформацію лише про напрями використання відповідних коштів та про

Таблиця 9

Забезпечення прозорості партійних фінансів: світова статистика

ЗАКОНОДАВЧО ЗАКРІПЛЕНІ МЕХАНІЗМИ	СТАТИСТИКА
Обов'язок публічного оприлюднення джерел надходжень коштів	53%
Обов'язок публічного оприлюднення напрямів витрачання коштів	48%
Країни Європи, в яких партії не зобов'язані щорічно оприлюднювати звіти про напрями витрат	Бельгія, Болгарія, Великобританія, Боснія, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Молдова, Німеччина, Польща, Португалія, Росія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія.
Країни Європи, в яких партії зобов'язані щорічно оприлюднювати звіти про джерела надходжень коштів	Албанія, Бельгія, Болгарія, Боснія, Естонія, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Чехія, Швейцарія (окремі кантони).

покладення на партію обов'язку *оприлюднювати джерела свого фінансування є більш поширеним у світі, ніж покладення на неї обов'язку розкривати витрати.*

В якості ілюстрації існуючих в демократичних країнах підходів до забезпечення прозорості партійних фінансів варто навести стандарти, розроблені Британським комітетом зі стандартів суспільного життя (CSPL) та Канадською Королівською Комісією з питань виборчої реформи та фінансування партій (RCERPF). Цими стандартами є: а) *відзвітність* (партії повинні нести відповідальність за свої дії та за дії, вчинені від їх імені, а також

загальний обсяг фінансування у розрізі *джерел* (власні кошти партії, внески фізичних осіб). Відповідно відсутня відповідь на питання про те, які саме фізичні особи і скільки конкретно перерахували коштів до виборчого фонду тієї чи іншої партії (блоку) і звідки сама партія отримала кошти, які були перераховані нею до виборчого фонду.

Сьогодні жодним законодавчим актом не передбачено відповідальності за несвоєчасне подання звітів розпорядниками виборчих фондів, за подання недостовірних звітів. Показовим у цьому відношенні є досвід сусідньої Польщі, де виборче законодавство передбачає

Фінансова звітність політичних партій в окремих країнах Європи

	ФІНАНСОВІ ЗВІТИ ПАРТІЙ	ВІДКРИТІСТЬ ФІНАНСОВИХ ЗВІТІВ ПАРТІЙ
Болгарія	Щороку до кінця березня партії повинні подати експертній комісії звіт щодо джерел їхніх доходів та витрат за попередній рік. Звіт повинен бути поданий не пізніше ніж за 2 тижні до дня проведення виборів.	Звіт повинен бути надрукований у Державній Газеті (<i>The State Gazette</i>).
Боснія	До 31-го березня партія подає щорічний фінансовий звіт до Виборчої Комісії за кожний календарний рік, а також окремий фінансовий звіт за період виборчої кампанії. Формат звіту визначає Виборча Комісія.	Фінансовий звіт та Аудиторський сертифікат, виданий за результатами фінансової перевірки діяльності партії, публікуються в Офіційній газеті Боснії та Герцеговини.
Естонія	До 5-го числа першого місяця кожного кварталу партія подає повний звіт про всі кошти, отримані нею протягом попереднього кварталу, до реєстру неприбуткових організацій. У звіті вказуються: <input type="checkbox"/> дата отримання, вид, грошова вартість та джерело отримання коштів; <input type="checkbox"/> анонімні пожертвування; <input type="checkbox"/> інформація про всі банківські рахунки, відкриті від імені партії в естонських або закордонних банках із вказівкою банку, банківського рахунку або іншого ідентифікаційного позначення. Детальний формат звіту встановлюється Міністерством фінансів.	Безкоштовний доступ до звітів в реєстрі неприбуткових організацій та фондів має будь-хто. Щорічний звіт із передбаченими законодавством додатками публікується у виданні <i>RiigiTeatajaLisa</i> .
Італія	1) Скарбник партії подає щорічний звіт про її фінансову діяльність спікеру (нижньої палати) до 30-го березня кожного року. Звіт включає інформацію про всю власність партії (нерухомість, прибутки від економічної активності тощо); 2) Спікер бере участь у засіданні Комітету кваліфікованих аудиторів, які перевіряють технічну сторону питання.	Фінансові рахунки партії публікуються у <i>Gazzetta Ufficiale</i> – офіційному виданні, в якому публікуються закони та декрети.
Латвія	1) Політичні партії не пізніше ніж через 2 місяці після закінчення року подають до Бюро по боротьбі з корупцією копію щорічного фінансового звіту відповідно до вимог, встановлених урядом; 2) Щороку до 1-го березня партії подають до Бюро по боротьбі з корупцією декларацію про фінансову діяльність, підписану лідером відповідної партії. Одна копія зберігається в Бюро, інша – відповідною партією. Разом з декларацією подається звіт про членські внески із зазначенням прізвища кожного члена, який зробив внесок, дати та розміру внеску.	1) Неналежна фінансова звітність є підставою для розпуску партії згідно з рішенням суду; 2) Будь-яка особа повинна мати право звернутися до Бюро по боротьбі з корупцією або до відповідної партії та ознайомитися із щорічним звітом, декларацією про фінансову активність або іншими звітними документами; 3) Декларація публікується в газеті « <i>Latvijas vestnesis</i> », а також в мережі Інтернет протягом 10-ти днів з моменту її подання відповідно до визначеної урядом процедури; 4) Комітет по боротьбі з корупцією протягом року з моменту закінчення терміну подання фінансової декларації партією повинен проінформувати громадськість про порушення фінансової діяльності партії.
Румунія		В офіційній газеті Румунії « <i>Monitorul Oficial</i> » до 31 березня поточного року публікуються: 1) список донорів, які передали суму, що перевищує 10 мінімальних заробітних плат в країні; 2) інформація про матеріальну допомогу, надану міжнародними політичними інституціями.
Сербія	Протягом 6-ти місяців з моменту вступу в силу Закону про фінансування політичних партій (1 січня 2004-го року) партії повинні подати до Республіканської Виборчої Комісії звіт про їхнє майно.	Щорічний звіт про майно публікується в «Офіційній газеті Республіки Сербія» (« <i>Official Gazette of the Republic of Serbia</i> ») за рахунок політичної партії.
ФРН	1) Виконавчий комітет партії повинен надавати публічний звіт про джерела фінансування партії та статті витрат протягом календарного року, а також про стан рахунків; 2) Звіт повинен містити інформацію про: <input type="checkbox"/> усі доходи партії; <input type="checkbox"/> витрати; <input type="checkbox"/> залишки; <input type="checkbox"/> власність; <input type="checkbox"/> заборгованості на всіх рівнях; 3) У звіті повинна бути окремо подана інформація про внески фізичних осіб (до 6000 євро на одну особу), а також інформація про загальні внески фізичних осіб, сума яких перевищує 6000 євро; 4) Звіт подається спікеру Федерального Парламенту.	Звіт публікується у парламентській газеті (<i>Bundestags-Drucksache</i>). Сертифікат, виданий на підставі фінансового аудиту, додається до щорічного фінансового звіту та публікується.

обов'язкове проведення незалежного аудиту надходжень та витрат коштів виборчих фондів, а також встановлює адміністративну відповідальність за несвоєчасне подання або подання недостовірних фінансових звітів про надходження та використання коштів на передвиборчу агітацію. Далекими від прозорості є і поточні фінансові операції, що здійснюються партіями у міжвиборчий період. Так, хоча Закон «Про об'єднання громадян» зобов'язує партії щорічно публікувати звіти про свою діяльність у загальнодержавних ЗМІ, на практиці цієї вимоги майже ніхто не дотримується. Проте, навіть якби відповідні звіти й оприлюднювались, партійні фінанси навряд чи стали би прозорішими – адже обов'язку розкриття інформації про пожертвувачів та обсяги пожертвувань чинне законодавство на партії не покладає.

Саме тому забезпечення прозорості фінансування діяльності політичних партій в Україні, на наш погляд, має передбачати:

- встановлення відповідальності за порушення норм виборчого законодавства в частині заборони фінансування виборів третіми особами іншим, ніж через виборчі фонди, шляхом;
- офіційне опублікування звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів в офіційних друкованих виданнях (наприклад, у «Відомостях Верховної Ради України», «Голосі України», «Офіційному віснику», «Урядовому кур'єрі»);
- встановлення відповідальності розпорядників виборчих фондів за несвоєчасне подання фінансових звітів та подання недостовірних звітів;
- обов'язкове проведення щорічних аудитів фінансово-господарської діяльності партій, встановлення відповідальності за порушення відповідних вимог законодавства;
- обов'язкове щорічне опублікування в офіційних друкованих виданнях інформації про фізичних та юридичних осіб, які

Яніс ІКСТЕНС, Професор Департаменту політичних наук Латвійського університету (м. Рига, Латвія)

«В частині правозастосування законодавства про політичні партії функцію фінансового контролера необхідно передати незалежному від політичних коливань в країні інституту. У багатьох країнах дана функція належить виборчим комісіям, які є політичними інституціями та складаються з членів партій. Тобто виходить ситуація, коли партії контролюють самі себе! Це є абсурдним і позбавлене будь-якого сенсу. В Латвії право контролю віддано Бюро по боротьбі з корупцією, яке є незалежною інституцією. Після 2002-го року, коли відбулося реформування системи, ситуація з контролем фінансової діяльності політичних партій істотно змінилася: Бюро почало фіксувати порушення, подавати судові позови та притягати партії до юридичної відповідальності... Є список механізмів, покликаних забезпечувати прозорість системи фінансування політичних партій. Серед них – декларування доходів партій перед виборами та, що навіть важливіше, після виборів. Виборцям необхідно знати, на чії кошти утримується партія, перед тим, як зробити свій вибір, а не після цього».

Святослав ЗЕЛІНСЬКИЙ, Секретар Луцької міської ради (м. Луцьк)

«Треба акцентувати увагу на тому, що агітаційний процес – це виведення грошей з тіні на чистоту. Варто подумати про прозору систему витрат коштів, бо немає механізму чіткого контролю прибутків партій. Саме тому необхідно працювати над прозорістю витрат».

Олександр КРУКІВСЬКИЙ, Директор громадської організації «Інститут впровадження новацій», депутат Житомирської міської ради (м. Житомир)

«У нас така практика: якщо є обмеження, політики намагаються знайти механізми, як їх обійти. Що стосується фінансування під час виборчої кампанії, то проблема не у самому фінансуванні, а у його прозорості, наявності механізмів, оскільки будь-яка партія, яка йде на вибори, знаходить кошти на вибори».

- покладення на партії і блоки обов'язку розкриття у фінансових звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів інформації про фізичних осіб-пожертвувачів (наприклад, у випадках, якщо розмір пожертвування перевищує певну суму);
- у більш віддаленій перспективі – звуження обсягу коштів, які можуть перераховуватись партіями до виборчих фондів;

здійснювали благодійні пожертвування на статутні цілі партії протягом звітного року, та обсяг відповідних внесків – у випадках, коли розмір відповідного внеску перевищує певну визначену суму; встановлення відповідальності за порушення вимог щодо оприлюднення такої інформації;

- у більш віддаленій перспективі – встановлення обмежень на фінансування діяльності партій юридичними особами.

Удосконалення системи виборів до Верховної Ради України та місцевих рад

Важливою передумовою посилення політичних партій в Україні стало запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до парламенту і місцевих рад (за винятком сільських і селищних). Хоча в Україні і зараз вистачає прихильників повернення до попередніх варіантів формування представницьких органів як в центрі, так і на місцях (тобто – до мажоритарної або змішаної виборчих систем), відповідним ідеям навряд чи вдасться знайти своє втілення на законодавчому рівні.

Безперечно, перехід до формування парламенту за пропорційною системою дозволив компенсувати ряд недоліків, породжених змішаною виборчою системою. Перш за все, пропорційна виборча система дозволила створити однакові умови для всіх народних депу-

татів: якщо раніше парламент поділявся на тих, хто обирався за мажоритарною системою і, відповідно, був вимушений виконувати не лише свої безпосередні обов'язки, але і підтримувати тісні контакти з виборцями округу, та «списочників», для яких тісне контактування з виборцями було не обов'язковим, то тепер всі депутати обираються в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі і мають щодо виборців однакові обов'язки.

По-друге, запровадження пропорційної системи виборів до парламенту, поряд із введенням імперативного мандату Законом «Про внесення змін до Конституції України», дозволило стабілізувати фракційну структуру парламенту – за рік після виборів кількість фракцій у парламенті, як і кількість депутатів у фракціях, не зазнали будь-яких суттєвих змін. Основні втрати мали місце лише у фракції БЮТ, однак зменшення її кількісного

Недоліки пропорційної системи та напрями її удосконалення

Євген РАДЧЕНКО, *Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні (м. Київ)*

«В багатьох країнах той варіант пропорційної системи із закритими списками, який застосовується в Україні, вважається дискримінаційним. І дискримінованими є саме виборці, які, крім опускання бюлетенів у скриньку, не мають жодних прав. Пропорційна система із закритими списками ефективно діє лише в трьох видах країн: по-перше, в країнах, національний склад населення яких на 90% однорідний, де немає інших причин для дебатів, крім економічних; по-друге, в країнах, що знаходяться у стані війни; по-третє, у маленьких за розміром країнах. Це означає, що Україна обрала неадекватний варіант виборчої системи для себе самої. ... Запроваджена в Україні модифікація пропорційної виборчої системи має недолік, пов'язаний з тим, що навіть якщо виборець підтримує політичну парію в цілому, але список партії має кандидата, якого виборець не підтримує, виборець не зможе вплинути на порядок кандидатів у виборчому списку. Тобто виборці не можуть зробити повністю адекватний вибір. Таким чином, право вільно обирати було якщо не ліквідовано, то принаймні обмежено».

Світлана МАКСИМОВА, *Головний редактор «Юридичного журналу» (м. Київ)*

«Підвищення виборчого бар'єру може призвести до того, що демократичні процеси підуть у зворотному напрямку. Такий крок зараз призведе до формування двопартійної системи, що не відповідає зрілості політичної системи в Україні. Це обумовить сприйняття виборців виключно як електорату та встановлення керованої демократії».

Олександр МОШНЯГУК, *Керівник аналітичної частини Херсонського обласного відділення Комітету виборців України (м. Херсон)*

«Недоліком пропорційного представництва є неналежний кадровий підбір. Адже виборець міг помилитися: передвиборчі обіцянки партії могли не втілитися у реальні конструктивні дії. Причина – закритість списків. Списки формуються не зі спеціалістів, а з людей, наближених до керівництва партії, які надали керівництву певні послуги. Тому при введенні пропорційної системи необхідно було передбачити певний перехідний період, протягом якого обирати депутатів не на 4 роки, а принаймні на 2–3, аби виборці побачили неспроможність партій. Інший шлях – введення ротації кадрів (наприклад, щорічно переобирати чверть або третину депутатського корпусу). Інакше партії не виконують свій конституційний обов'язок: вироблення державної політики».

Володимир АЗАРЯНЦ, *депутат Ясногірської селищної ради (Донецька область)*

«Я позитивно ставлюся до запровадження пропорційної виборчої системи, якщо розглядати її як перший етап конституційної реформи. На наступні вибори необхідно запроваджувати пропорційну систему відкритими списками, що стане великим кроком вперед. Існуюча система має два головні мінуси. По-перше, – це можливість балотуватися за двома різними списками – наприклад, у міську та обласну ради одночасно. Для виборця дуже важко визначити, де депутат буде закріплений. По-друге, брак інформації для виборця, який не знає змісту всього списку. Крім того, необхідною є система імперативного мандату».

складу суттєво не похитнуло позиції цієї фракції в парламенті. Кількість позафракційних депутатів в парламенті виглядає незначною порівняно з парламентами минулих скликань, і це – також позитив пропорційної системи виборів. Результати застосування пропорційної виборчої системи яскраво простежуються і в ході голосувань в парламенті. У переважній більшості випадків результати голосування визначають вже не депутати, обрані у мажоритарних округах, і не вказівки з Секретаріату Президента, як декілька років тому, і навіть не комітети, а керівництво фракцій.

По-третє, трьохвідсотковий виборчий бар'єр на парламентських виборах став серйозною перешкодою для віртуальних проєктів, які створювались «під вибори», а також партій, які не мали чіткого «меседжу» для виборців. Зокрема, зазнали поразки на парламентських виборах політичні проєкти В.Литвина, вся передвиборна стратегія якого зводилась до майбутнього пошуку порозуміння між «блакитними» та «помаранчевими», Н.Вітренко, яка прагнула здобути електоральну підтримку за рахунок спекулювання на болісних для українського суспільства проблемах мови, євроатлантичного курсу тощо. Аналогічна доля спіткала блоки Костенка-Плюща, ПОРИ-ПРП та інших проєктів, які позиціонувались або як «третя» сила, або як більш помаранчеві (у порівнянні з БЮТ чи «Нашою Україною») прихильники «ідеалів Майдану», або ж як захисники права російськомовних громадян України (наприклад, СДПУ (о)). Все це – теж один із вагомих результатів застосування пропорційної виборчої системи, якого б навряд чи вдалось досягнути за змішаної чи, тим більше, за мажоритарної системи.

По-четверте, пропорційна виборча система мінімізувала застосування т. зв. «адміністративного ресурсу» на виборах. Опозиційна до Президента Партія Регіонів стала лідером парламентських перегонів, пропрезидентська «Наша Україна» – посіла лише третє місце. Той факт, що парламентські вибори 2006 року відбулися без масових порушень виборчих прав громадян, підтвердили і міжнародні спостерігачі, зокрема від ОБСЄ.

У той же час пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки має і низку недоліків. Зокрема, встановлення однакових виборчих бар'єрів для партій і блоків сприяє *проходженню до парламенту невеликих партій*, які поодиноці не мають жодних шансів на подолання виборчого бар'єру. Наприклад, з високою імовірністю можна припустити, що

більшість політичних партій, які увійшли до складу «Нашої України», не змогли б самостійно отримати 3% голосів на свою підтримку. Другий недолік існуючого варіанту пропорційної системи полягає в тому, що він *не стимулює підвищення кадрової спроможності політичних партій та адекватне регіональне представництво*. Наприклад, у складі списку Партії Регіонів домінували переважно представники потужних промислових регіонів Центру, Півдня і Сходу. Формування виборчих списків на загальнодержавному з'їзді партії (блоку) призводить до того, що *питання про те, кого включати (не включати) до виборчих списків, на практиці вирішується партійним керівництвом*, що аж ніяк не стимулює ефективну діяльність партійних осередків на обласному і нижчому рівнях. Варто відзначити і те, що пропорційна виборча система в її існуючому варіанті *не сприяє оновленню депутатського корпусу*, оскільки на чергові вибори партія висуває переважно діючих депутатів. Зрештою, виборчий бар'єр у 3% в перспективі може *створити умови для проходження до парламенту регіональних партій*. Хоча на виборах 2006 року подібних випадків не було, не слід забувати про досвід виборчої кампанії 1998 року, коли СДПУ (о) та «Громада» подолали виборчий бар'єр лише за рахунок підтримки виборців однієї області – Закарпатської та Дніпропетровської відповідно.

Про необхідність подальшої модифікації пропорційної виборчої системи для парламентських виборів переконливо свідчить і зарубіжний досвід. Наприклад, з-поміж усіх країн ЄС лише у двох країнах (Словаччина, Нідерланди) вибори проводяться у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, а голосування за закриті списки практикується лише в 4 країнах ЄС – в Австрії, Іспанії, Італії та Португалії. В більшості інших країн Євросоюзу виборчі системи для парламентських виборів персоналізовані – виборці голосують або за окремого кандидата від партії (Великобританія, Ірландія, Німеччина, Угорщина, Литва – країни, де застосовується мажоритарна і змішана виборчі системи), або можуть надавати преференції окремим кандидатам у списку (Бельгія, Греція, Естонія, Латвія, Люксембург, Кіпр, Нідерланди, Польща, Словенія, Фінляндія, Швеція). Для більшості країн ЄС не є характерним надання статусу суб'єктів виборчого процесу блокам політичних партій, а там, де партіям дозволено блокуватись (наприклад, в країнах Східної Європи), для блоків часто встановлюються підвищені виборчі бар'єри (в Італії – 4% для партій, 10% – для блоків,

причому блок допускається до участі в розподілі мандатів лише за умови, якщо партія, яка входить до його складу, отримує на свою підтримку не менше 2% голосів, що входять до складу блоку; в Литві – 5% для партій і 7% для блоків; в Польщі – 3% для партій і 5% для блоків; в Чехії – 5% для партій і 5%, помножених на кількість партій, що входять до складу блоку – для блоків) тощо.

Таким чином, подальше удосконалення пропорційної системи виборів до українського парламенту лежить в площині:

- запобігання блокуванню партій на виборах шляхом встановлення для блоків вищих, ніж для партій, виборчих бар'єрів;
- персоналізації пропорційної виборчої системи, за якою формується парламент, насамперед шляхом збільшення кількості округів, у яких здійснюється розподіл мандатів, а в більш віддаленій перспективі – шляхом запровадження преференційного голосування у невеликих виборчих округах та розподілом компенсаційних мандатів на загальнонаціональному рівні;

- забезпечення при формуванні партійних списків не лише партійного представництва, але і адекватного представництва регіонів, статевого представництва тощо (принаймні, прагнення забезпечити таке представництво є однією з сучасних тенденцій розвитку виборчого законодавства більшості європейських країн).

Більш дискусійним є питання удосконалення пропорційної виборчої системи, яка застосовується на місцевих виборах. Багато хто взагалі виступає за повернення до попереднього варіанту формування місцевих представницьких органів, іншими словами – до мажоритарної виборчої системи. Критики існуючої системи формування обласних, районних та міських рад часто звертають увагу на декілька її основних недоліків. По-перше, вказується на те, що система не є персоналізованою, відповідно – виборці позбавляються дієвих важелів впливу на депутатів, які не представляють їхні інтереси у відповідній раді. Гіпотетично у разі незадовільного виконання своїх обов'язків такі депутати можуть бути відкликані, однак

Таблиця 11

Історія запровадження пропорційних виборчих систем в зарубіжних країнах (XIX–XX ст.ст.)

Причини запровадження	Історія запровадження/наслідки
Бельгія	
Необхідність забезпечення етнічного (валлонці, фламандці) представництва з метою запобігання розколу країни.	До запровадження пропорційної системи вибори проводились за мажоритарною системою. Мажоритарна система не забезпечувала адекватне етнічне та політичне представництво в парламенті. З метою виправлення недоліків мажоритарної системи було запроваджено пропорційну систему з обранням депутатів в 11 округах, «нарізаних» за ознакою мовно-етнічної приналежності – по 5 округів для кожної національності плюс Брюссель як окремий багатонаціональний округ.
Данія	
За мажоритарної системи в перші роки ХХ століття жодна партія не могла отримати стабільної більшості, що призвело до практики укладання угод між протилежними за ідеологічним спрямуванням партіями.	До запровадження пропорційної виборчої системи у 1920 році політична влада була поділена між консерваторами та лібералами, але деяку підтримку мали дві ліві партії (радикали та соціалісти). Зазвичай консерватори та ліберали, з одного боку, й радикали спільно з соціалістами – з іншого боку, досягали згоди між собою. При цьому існувала загроза того, що ліберали поглинуть консерваторів, а радикали та соціалісти становитимуть опортуністське об'єднання. Такі штучні альянси між протилежними за ідеологією партіями дедалі більше шкодили країні.
Італія	
Суперечки між різними політичними силами, відсутність більшості в парламенті як за мажоритарної, так і за запровадженої у 1919 році пропорційної виборчої системи, коаліційні уряди з непослідовними програмами	До негативних наслідків можна віднести виникнення політичної нестабільності, підтримка націоналістичних груп і, в кінцевому результаті, їхня диктатура. Позитивним наслідком стало поступове групування політичних сил на засадах не особистих стосунків, а єдності політичних ідей. Тобто виникає тенденція до появи політичних партій із національними програмами розвитку.

Причини запровадження	Історія запровадження / наслідки
Німеччина	
Відсутність відповідної політичної культури, навичок самоврядування та реальної участі населення в управлінні країною, досвіду функціонування політичних партій, що стало наслідком одноосібного правління та сильної виконавчої влади за часів монархії.	Запроваджена у 1918-му році пропорційна система не привела до подолання усталеної практики боротьби за представництво. Обраними виявлялися все ті ж представники партій, що і при виборах за мажоритарною системою, жодна з яких не мала й однієї четвертої місць у парламенті. Парламентські партії не співпрацювали між собою. З 1918 по 1932 роки більшість не була сформована, що мало наслідком нестійкість урядів, нестабільність їхньої політики. Політична ситуація, що склалася, в поєднанні з повоєнною економічною кризою, протиріччями між централізмом і федералізмом у країні, духом воєнної поразки, зростаючим невдоволенням населення склали передумови утвердження диктатури в країні.
Норвегія	
Дискримінаційне політичне становище певних політичних сил. Консерватори та ліберали об'єднувалися проти соціалістів, а отже, ставили лівих у невідгдане становище на виборах. Така ситуація за мажоритарної системи призводила до неадекватного відображення результатами виборів волевиявлення громадян.	Перші вибори за пропорційною системою не привели до істотної зміни розстановки політичних сил у парламенті: перевага була на боці лібералів, опозицію до яких становили соціалісти. Діюча в країні система пропорційного представництва у парламенті сприяла створенню часто не дуже ефективних коаліційних урядів.
Фінляндія	
Після державного перевороту 1899 року країна ще деякий час залишалася неспокоїною, необхідними були демократичні зміни у системі державних органів.	У 1906 році була прийнята Конституція, якою передбачалося запровадження загального виборчого права для осіб, що досягли 24 років, створення однопалатного законодавчого органу, запровадження пропорційної виборчої системи. Жоден із чотирьох станів (дворянство, духовенство, бюргерство та селянство) не відмовився б від своєї влади та привілеїв на користь однопалатних законодавчих зборів, якщо б не впевненість у тому, що кожен з них отримає справедливую частку в управлінні, а панування однієї партії у парламенті Фінляндії не було, але обраний за пропорційною виборчою системою парламент та сформований сильний уряд змогли відстояти незалежність країни. Уряди зазвичай являли собою коаліцію трьох або чотирьох партій, а їх склад поступово змінювався відповідно до співвідношення політичних сил, причому було уникнуто різних змін політики.
Швейцарія	
Важливість пропорційної системи у багатонаціональній та багаторелігійній країні. Етнічні та релігійні розходження перешкоджали національній єдності, загрожували цілісності держави.	Швейцарія є федерацією кантонів, населення якої складається з трьох етнічних спільнот – німецької, французької та італійської. У XIX ст. кількість населення німецького походження значно перевищувала представників інших національностей. До того ж, в окремих кантонах проживали інші етнічні та релігійні меншості. Це було підґрунтям виникнення серйозних конфліктів.

вакантне місце у раді буде заміщено наступним в порядку черговості в списку депутатом, можливо – навіть менш «відповідальним», ніж його попередник. Звертається увага також на той факт, що коли в умовах мажоритарної виборчої системи виборець принаймні знав, хто представляє його інтереси в раді, то в умовах формування рад за пропорційною системою виборець не знає, хто конкретно з представників підтриманої ним партії має представля-

ти його інтереси. Існують й інші критичні зауваження щодо системи голосування за закриті списки – обмеженість доступу до інформації про склад виборчих списків, інформації про кандидатів, включених до них, наявність у списках суб'єктів виборчого процесу осіб з небездоганною репутацією тощо. *По-друге*, застосування цього різновиду виборчої системи в невеликих округах призводить до *спотворення базового принципу, покладеного в основу системи, – принципу про-*

Доцільність повернення до мажоритарної системи на місцевих виборах

Павло БЕЗУГЛИЙ, Радник Голови Дніпропетровської обласної ради, Перший заступник керівника фракції Партії регіонів у Дніпропетровській обласній раді (м. Дніпропетровськ)

«Загалом проблеми та недоліки пропорційної системи на місцях переважає переваги. Тому на загальнодержавному рівні варіант пропорційної системи змінювати не треба. А на місцевому рівні відновити мажоритарну систему з висуванням кандидатів від певних партій. Тоді партія буде думати, кого об'єднувати під своїми прапорами та чи варто використовувати негативні бренди певних осіб».

Юрій БОВА, Міський голова м. Тростянець (Сумська область)

«Як практик я проти пропорційної системи. Уявімо ситуацію: міський голова йшов за власною програмою, можливо, не від політичної партії, але, прийшовши до влади, він змушений «прогинатися» під певну політичну силу. Виникають питання: хто буде звітуватися перед громадою? Хто візьме відповідальність за прийняті рішення? У нас, на відміну від Польщі, немає практики відкритості інформації про те, хто за яке рішення голосував. Тобто важливе питання – звітність перед виборцями. Зараз фактично відсутні громадські приймальні в регіонах».

Оксана ЩЕРБАНЮК, Доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Чернівецького національного університету (м. Чернівці)

«Україна не повністю готова до запровадження системи з відкритими списками. По-перше, за такої системи дуже важкий процес підрахунку голосів. Тому необхідне доопрацювання такої системи, яка сприятиме структуруванню парламенту. На місцевому рівні доцільно повернутися до мажоритарної системи, оскільки органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а тому їх формування на підставі інших принципів є логічним».

порційного представництва, адже чим меншою є величина округу, тим більше система наближається до мажоритарної, і тим більше голосів виборців передається тим політичним силам, яких виборці не підтримали взагалі. По-третє, Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» надає право пріоритетного висування кандидатів не базовим осередкам, а осередкам вищого рівня. Наприклад, згідно зі статтею 34 цього Закону пріоритетне право висування кандидатів на виборах до районних в місті рад відводиться міським організаціям, а не районним в місті. Відповідно члени базових осередків часто втрачають будь-яку зацікавленість у проведенні активної партійної роботи. По-четверте, як і на парламентських виборах, до партій і блоків на місцевих виборах застосовується однаковий виборчий бар'єр – 3%. При цьому законодавство допускає утворення блоків на місцевому рівні з партійним складом, відмінним від блоків, які сформувались

на парламентських виборах. У цьому контексті варто наголосити, що практики блокування місцевих партійних організацій на місцевих виборах у більшості країн Європи не існує взагалі. Зрештою, на відміну від багатьох європейських країн, українське виборче законодавство не ставить до кандидатів на виборах вимоги постійного проживання в межах адміністративно-територіальної одиниці, до виборного органу якої кандидат балотується, як і не обмежує кількості місцевих рад, до яких депутат може висувати свою кандидатуру. Як результат – до ради міста «А» обираються депутати з міста «Б», яке розташоване в іншій області, при цьому новообрані депутати часто не мають жодного уявлення про місцеві проблеми. Чинне законодавство взагалі уможливорює ситуацію, за якої, наприклад, Київська міська рада може бути повністю сформована з представників інших регіонів, які не матимуть жодного уявлення про столичні проблеми.

Не досконалишим є і порядок формування сільських та селищних рад, механізм обрання сільських, селищних та міських голів. Запровадження прямого обрання мерів безпосередньо громадою уможливило протистояння між ним та опозиційною до нього більшістю в раді. Проведення виборів депутатів сільських та селищних рад в одномандатних округах на практиці призводить до того, що виборці – мешканці одного будинку, часто члени однієї сім'ї – голосують у різних одномандатних округах.

На сьогодні кардинальні зміни виборчої системи для місцевих виборів ускладнює існуюча система адміністративно-територіального поділу, яка не зазнала жодних суттєвих змін з кінця 30-х років минулого століття. В Україні існує багато міст, на території яких розташовані інші міста, селища та села, де територіальні громади є самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. Крім того, концентрація населення в областях і районах є неоднорідною. Наприклад, майже половина мешканців Харківської області проживає в місті Харкові. У той же час з метою зручності підрахунку голосів та встановлення результатів виборів утворення виборчих округів не може бути «відірваним» від реально існуючого адміністративного поділу держави. Відповідно будь-які спроби модифікувати пропорційні системи на рівні областей, районів та міст неодмінно зіткнуться з дилемою: слід або підвищувати кількісний склад рад, в окремих випадках – в декілька разів – з тим, щоб в усіх округах вибори могли пройти за однією виборчою системою, або ж зберегти існуючий кількісний

склад рад, однак проводити вибори до однієї ради в декількох округах із застосуванням у кожному окрузі різних систем – пропорційної у великих округах та мажоритарної у тих округах, де застосування пропорційної системи неможливе в принципі. Обидва варіанти вирішення проблеми, на наш погляд, не є прийнятними, а отже і говорити про можливість перегляду виборчих систем на регіональному рівні поки що зарано. Принаймні до проведення реформи адміністративно-територіального устрою держави.

Таким чином, реформування виборчих систем на місцевому рівні має передбачати:

- встановлення вимоги обов'язкового проживання (реєстрації) кандидатів в межах адміністративно-територіальних одиниць, на які поширюються повноваження рад, до яких обираються відповідні кандидати;
- надання пріоритетного права висування кандидатів базовим організаціям партій, а не осередкам вищого рівня;
- запровадження непрямих виборів сільських, селищних та міських голів безпосередньо радами;
- встановлення для блоків вищих загороджувальних бар'єрів порівняно з бар'єрами, які встановлюються для місцевих осередків партій, а в перспективі – заборони утворення блоків на місцевому рівні взагалі;
- запровадження мажоритарної системи виборів в усіх адміністративно-територіальних одиницях, в яких кількість виборців не перевищує певної визначеної законом межі; при цьому мажоритарну систему варто застосовувати в єдиному багатомандатному, а не декількох одномандатних виборчих округах;
- проведення адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить удосконалити існуючу систему територіального поділу держави та персоніфікувати пропорційні виборчі системи, які застосовуються на виборах обласних, районних та міських рад (через зменшення величини округів або запровадження преференційного голосування).

Виборчі системи на місцевому рівні: досвід країн ЄС

У більшості країн ЄС парламентські та місцеві вибори проводяться за однаковими виборчими системами. Так, у більшості земель Німеччини використовується змішана виборча система, в Ірландії і Мальті – система єдиного голосу, що передається; в Австрії, Бельгії, Данії, Естонії, Іспанії, Латвії, Нідерландах, Португалії, Словенії, Фінляндії, Чехії, Швеції – пропорційні виборчі системи, аналогічні тим, за якими формуються парламенти. Винятком із цього правила є лише 8 країн – Великобританія (вибори до регіональних представницьких органів в Північній Ірландії, Шотландії та Уельсі проводяться за системою єдиного голосу, що передається, і змішаною виборчою системою); окремі землі Німеччини, де використовується пропорційна виборча система; Греція; Італія; Литва (застосовується не змішана, а пропорційна система), Польща (окремі вибори проводяться за тією ж системою, що і вибори до Сенату, інші – за пропорційною системою); Словаччина; Франція (ради департаментів обираються за змішаною системою).

На відміну від України, тип виборчої системи для місцевих виборів залежить не від виду ради (сільська, селищна чи міська), а від кількості виборців, які проживають в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такий підхід практикується в Греції (в комунах з кількістю виборців до 5000 застосовується одна система виборів; в більших комунах – інша), Іспанія (в громадах, представлених 250 виборцями, вибори проводяться за мажоритарною системою відносної більшості, у більших громадах – за пропорційною системою), Італія (15 000 виборців), Люксембург (3 000 виборців), Польща (20 000 виборців), Словенія (на виборах в ради, де кількість членів менша 12, застосовується мажоритарна система відносної більшості, в радах з більшою кількістю членів – пропорційна система); Угорщина (10 000 виборців), Франція (3 500 виборців).

У більшості країн ЄС забезпечується персоніфікація виборчих систем для місцевих виборів – або через мажоритарну систему, або через пропорційну систему з преференційним голосуванням, або ж шляхом голосування за закриті списки в невеликих округах. До країн з персоніфікованими пропорційними системами належать, наприклад, Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Латвія, Люксембург, Нідерланди, Словенія, Чехія, Швеція. У Великобританії, Ірландії, Мальті, Греції, Німеччині, Угорщині персоніфікація виборів забезпечується застосуванням мажоритарної системи відносної більшості; змішаною виборчою системою і системи єдиного голосу, що передається.

У тих країнах ЄС, де застосовується виборчий бар'єр, його величина, як правило, складає 5%. Альтернативою високого бар'єру є застосування розподілу мандатів за методом д'Ондта, який сприяє отриманню додаткових мандатів партіями, які здобули найбільшу підтримку виборців (Австрія, Великобританія, Данія, Естонія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Словенія, Фінляндія, Чехія).

З метою уникнення протистояння між мерами міст та опозиційними до них радами, у 17 країнах ЄС мерів обирають місцеві ради, а не виборці.

Зрештою, у більшості країн ЄС на місцевих виборах виборці голосують за партії, а не блоки.

Проблеми ідеології та внутрішньопартійного розвитку

На сучасному етапі історичного розвитку можна констатувати помітне зниження ролі ідеології в житті політичних партій. З одного боку, практично всесвітньо визнані стандарти демократичного розвитку обумовили відносно уніфіковане ставлення ідеологічно різних політичних сил до основних цінностей сучасного суспільства (права людини, незалежність

демократичних інституцій, свобода вибору тощо) та способів їх забезпечення (ринкова економіка, виборність органів влади, належний рівень соціального забезпечення тощо). Зараз є кілька питань, ставлення до яких дозволяє визначити ідеологічну орієнтацію політичних партій (наприклад, міграційна політика, визнання прав сексуальних меншин, ставлення до абортів тощо). Крім того, часто партії, які певним чином ідеологічно себе позиціонували, у відповідь на виклики часу змушені були вчи-

Пропорційна виборча система: аргументи за і проти

Валерій ДУДКО, Голова Асоціації політичних консультантів, політолог (м. Харків)

«Формуючи місцеві ради за пропорційним принципом, ми парадуюмо партійний канібалізм, породжений партійними протиріччями та протистояннями між радами і адміністрацією. Те саме ми маємо на найвищому рівні, однак у інших розмірах. Ми прийняли пропорційну систему, але виявилось, що ширина наших штанів значно менша, ніж наш крок. Ми змушені визнати, що формування органів місцевого самоврядування за пропорційним принципом неможливе. Партійні осередки та організації у належному вигляді не існують. Закриті списки – загроза для виборців. Тому на місцевому рівні необхідно відмовитися від пропорційної системи принаймні на 50%».

Ольга МІРОШНИК, Директор Харківського фонду місцевої демократії (м. Харків)

«Зараз у деяких місцевих радах переважну кількість голосів отримує одна партія, яка може прийняти бо заблокувати прийняття будь-якого рішення. Особливо стосується принципових рішень».

Костянтин ФІЛЕНКО, Начальник відділу громадського політичного аналізу управління з питань внутрішньої політики Херсонської обласної державної адміністрації (м. Херсон)

«Політичні рішення, які приймають місцеві ради, приймаються під тиском центральних партійних органів. Тому можливим буфером може стати обрання депутатів за змішаною системою, за умови якої депутати-мажоритарники постійно нагадуватимуть депутатам від партій, за якими напрямками вони повинні працювати. Таку систему можна запровадити на обласному та районному рівнях».

Ольга АЙВАЗОВСЬКА, Громадянська мережа «Опора» (м. Черкаси)

«Ефективність пропорційної системи закритих списків є досить сумнівною. На сьогодні в місцевих радах поширеною є практика так званих «штиків»: коли у сесійній залі присутній один представник фракції, який має стопку карток для голосування, переданих іншими членами, що голосує за всіх та виконує волю партії. Чи є це демократія? Напевно, ні. Система відкритих списків є цілком адекватною, якщо розглядати партію як парасолькову організацію, яка об'єднує людей навколо певної ідеології. На сьогодні ідеології немає. Люди, які потрапляють у список, потрапляють туди за рахунок голосування за рейтинговою системою. Якщо місця у списках купуються, то зміна порядку людей у ньому за волею виборців є повним безглуздом».

Юрій БОВА, Міський голова м. Тростянець (Сумська область)

«Проблеми, пов'язані з невиконанням регламенту, залежать від фахового рівня самих депутатів. Це не залежить від виборчої системи. Тому необхідно визначити та запровадити певну фахову підготовку з метою уникнення проблем у майбутньому».

Олександр МОШНЯГУК, Керівник аналітичної частини Херсонського обласного відділення Комітету виборців України (м. Херсон)

«Щодо позитивної сторони введення пропорційної системи на місцевих виборах: на мій погляд, після цих виборів місцева рада отримала реальну владу. Раніше ми мали систему, коли місцеві виконкоми прикривалися радами, які нічого не вирішували. У багатьох областях були протистояння між губернаторами та радами. Хто перемагав? Губернатори. Як формувалися ради? На місцевих виборах раніше перевага віддавалася певним спеціальностям: медики, представники освіти, співробітники комунальної сфери, представники бізнесу, залежного від міста. В результаті більшість депутатів були залежні від мера, виконкому або бюджету. Тому виходило, що формувалася більшість, яка працювала на користь виконавчої влади. На сьогоднішній день ситуація змінилася. Якщо раніше заступник мера контролював, як голосують депутати, а люди боялися озвучити власну позицію, то зараз фракція отримала можливість контролювати представників виконавчої влади».

Євген РАДЧЕНКО, *Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні (м. Київ)*

«Науковці, юристи та конституціоналісти говорять про суттєве звуження прав громадян порівняно з іншими виборами в Україні. Якщо в період з 1989 року, коли проводилися перші альтернативні вибори, право висувати було не лише в партій, а й у громадських організацій, зборів виборців, громадян, то за пропорційної системи громадяни втратили право безпосередньо висувати кандидатів або бути висунутими. Крім того, громадяни не можуть самостійно агітувати «за» чи «проти» певного кандидата. Хоча законом таке право надано, реалізувати його та сплатити фінансові витрати громадяни самостійно не можуть. Єдиний шлях – внесення певних коштів до виборчих фондів політичних партій... Про виборців треба пам'ятати не як про біомасу, яка має заповнювати виборчі бюлетені, а як про громадян, що мають право голосу. За сучасної низької політичної конкуренції та недостатнього рівня розвитку інституцій громадянського суспільства пропорційна виборча система стає інструментом змови політичних партій проти всього іншого суспільства».

Дмитро БЕЗУГЛИЙ, *Депутат Дніпропетровської міської ради, Заступник керівника фракції Партії регіонів у Дніпропетровській міській раді (м. Дніпропетровськ)*

«Пропорційна система означає використання партійної дисципліни при прийнятті рішень депутатами місцевих рад, тобто рішення ухвалюватимуться так, як вирішить партія. Тому тут ілюзій немає: або ми шукаємо альтернативний варіант організації роботи, або доведеться визнати, що діє принцип голосування на основі партійної дисципліни. На сьогодні представляти інтереси громад депутатам надзвичайно важко, оскільки формування місцевих бюджетів узгоджується у Києві. За ті гроші, які виділяються місцевим радам, неможливо провести жодні нормальні реформи».

Михайло ШЕЛЕП, *Голова Асоціації молодих реформаторів, експерт Центру політичного аналізу та виборчого консалтингу (м. Луцьк)*

«Для того, щоб визначити ефективність виборчої системи, треба дати їй попрацювати мінімум двічі. Тому говорити про ефективність змін виборчого законодавства в Україні надзвичайно важко. Пропорційна система політично структурує суспільство, тому 2–3 виборчі цикли приведуть до того, що виборці почнуть асоціювати себе або з певною ідеологічною платформою, або з певною партією, але приналежність до політичної сили буде кожному зрозуміла. Крім того, на наступних виборах виборець буде знати, що одні партії роблять те, що обіцяли, а інші – ні. ... Варто залишити пропорційну систему на виборах до ВРУ, обласних та районних рад. Незважаючи на те, що обласні та районні ради представляють територіальні громади, на цьому рівні повинна діяти політична програма... Більшість негативів роботи сучасних органів місцевого самоврядування не пов'язані з тим, що ради були обрані за пропорційною системою. Це – проблеми, що виникають через низький рівень політичної культури депутатів або через невиконання конкретними депутатами норм регламенту».

Сергій ТКАЧЕНКО, *Голова Донецької обласної організації Комітету виборців України (м. Донецьк)*

«Будь-яку ідею можна довести до абсурду, розкритикувавши всі її основи. Раніше всі критикували мажоритарну систему, зараз критикуємо пропорційну. Проблема в тому, що за мажоритарної системи ми отримали б той самий результат. На виборах кандидати визначають для себе сприятливі регіони, а у тих, де позитивний результат сумнівний, ніхто не працює з виборцями. Наприклад, в Донецькому регіоні системної роботи, крім Партії регіонів, ніхто не проводив. Інші не хочуть витрачати надмірні ресурси на таку роботу. Наша проблема в тому, що ми часто змінюємо виборчу систему, приймаючи новий закон. Тому ні виборці, ні партії, ні члени виборчих комісій не встигають підлаштуватися під нові умови. Навіть якщо запровадити систему відкритих списків, учасники виборчого процесу не встигнуть перелаштуватися, тому варто працювати з тим, що є».

няти політичні кроки, що виглядали зовсім нелогічними в контексті їхніх ідеалів. З іншого боку, відбулося зниження цікавості населення до політичного життя власної держави через належне забезпечення його соціальних та економічних потреб. Усе це привело до розмивання кордонів політичних ідеологій та до часткового нівелювання їхньої ролі в житті політичних партій.

Без ідеології до головних чинників політичної ідентифікації виборців належать, поперше, гасла, проголошені лідерами, по-друге – конкретні дії та політичні кроки, які роблять партії. Як відомо, коли ідеологія втрачає своє значення та ідеологічні позиції партій збігаються, ідентифікаційні чинники для виборця стають головною підставою для вибору

політичних симпатій. За умов, що склалися, тривалі демократичні традиції та високий рівень політичної культури партійних функціонерів і населення європейських країн не привели до політичної деструктуризації суспільства, кризи політичних цінностей та захоплення популізмом. Політика партій та вибір громадян набув раціональності: головною метою партій західного зразка стало практичне забезпечення потреб та реалізація інтересів своїх виборців. Таким чином, можна зробити висновок, що центральним чинником, навколо якого відбувається партійна консолідація і консолідація виборців навколо партії, є категорія інтересу (індивідуального, корпоративного, групового, суспільного тощо).

Сучасна політична теорія, враховуючи зменшення ролі ідеологій у політиці, відводить партіям завдання поєднання бажань та запитів громадян з реалізацією політики в умовах партійної конкуренції та в рамках правової регламентації. Причому конкурують партії за рахунок пропаганди власних політичних цілей, легітимованих внутрішньопартійними рішеннями. На підставі такої пропаганди від політичних партій очікують, що протягом терміну виконання ними повноважень їхні дії відповідатимуть обіцянкам, даним виборцям напередодні виборів.

Відповідність ідеологічних засад партії суспільним інтересам є необхідною умовою ефективності її діяльності, оскільки однією з основних задач партії є структурування таких інтересів. Тобто, репрезентуючи інтереси певних соціальних груп або суспільства в цілому, партія повинна дбати як про формальну адекватність власного представлення (слова, жести, образи, особистості), так і про змістовне наповнення своїх обіцянок. Для забезпечення успішної роботи з виборцями політичним партіям необхідно створити власний імідж, який би відрізняв їх від інших партій. У цьому контексті особливої ваги набуває програмна робота, якою партії часто нехтують. Вона є серцевиною партійної діяльності, оскільки з її допомогою партія ідентифікує власне місце в політичній системі та в суспільстві. Вона визначає довготривалі цілі та перспективу політичної партії і є базисом для актуалізації у конкретних випадках. У такому ракурсі програма є динамічним документом, в якому партія презентує себе як силу, спроможну до внутрішніх змін, а також як «найкращу альтернативу» по відношенню до інших партій.

«Я не дуже розумію необхідність дискусій про ідеологію, оскільки вона не є основним визначальним фактором дії. В політології є три способи, за допомогою яких партії мобілізують своїх виборців та отримують їхні голоси. По-перше, маємо традиційний ідеологічний шлях, який передбачає наявність певної програми. Інші шляхи – харизматичний та клієнтистичний. Харизматичний шлях передбачає, що популярність партії базується не на ідеології, а на популярності лідера (наприклад, Блок Юлії Тимошенко символізує про другорядну роль програми). Клієнтистичний шлях передбачає купівлю голосів – або прямо, або через інвестиції, субсидії тощо: допомагає місту, регіону або частині населення, які допомагають певним партіям. Усі ці три шляхи наявні у західних демократіях. Тому перебільшувати значення ідеологій не варто. Крім того, важливо, що про ідеологію думають виборці. Дослідження в Латвії продемонстрували низький рівень зацікавленості громадян ідеологією. Так, під час опитувань вони заявляють, що ідеологія має значення, однак більшість демонструє низьку зацікавленість політикою, а також не читає програм партій».

Яніс ІКСТЕНС, Професор Департаменту політичних наук Латвійського університету (м. Рига, Латвія)

По-перше, програма має містити базові цінності, на основі яких розробляється загальна концепція бачення політики держави та розвитку суспільства. По-друге, з метою найбільш адекватного відображення та врахування інтересів електорату до програмної роботи мають активно залучатися компетентні експерти, науковці, фахівці з різних галузей тощо, оскільки програмна робота повинна передбачати об'єктивний аналіз реальних проблем та викликів часу. По-третє, програмна робота має здійснюватися на комунікативній основі, в постійному діалозі. Зрештою, програмна робота стимулює внутрішньопартійне життя, оскільки робота над принципами, закріпленнями в програмі, потребує тривалої внутрішньопартійної комунікації.

Сучасні політичні партії не прагнуть розробити всеохоплюючі програми, які одночасно висвітлювали би й ідеологічне підґрунтя, і конкретні кроки, які партія планує зробити, перемігши на виборах. Поширеною практикою є розрізнення основної програми та передвиборчої програми. Очевидна тенденція до прагматизму спонукає партії розробляти програми на певні терміни. Вони складаються перед виборами або визначними політичними датами з метою покращити здатність партій пристосовуватися до волі виборців та орієнтуватися у їхніх потребах. Якщо короткотермінове планування перебуває у центрі уваги, а гнучкість та здатність пристосовуватися становлять головні умови ефективності партійної діяльності, то основоположна програма не повинна обмежувати свободу діяльності партій до тієї міри, доки її діяльність буде відповідати наявним потребам.

Обґрунтувати роль політичних програм партій можна, визначивши їх партійні функції. Такі функції політичних партій можна розподілити на зовнішні (ті, що обумовлюють вплив на громадськість) та внутрішні (спрямовані на формування внутрішнього устрою партій). Детальніший опис функцій політичних партій подано в таблиці.

Суспільні інтереси, які репрезентують політичні партії, є різними. З одного боку, партія може пропонувати комплексні стратегії розвитку для всієї держави та дбати про інтеграцію різних сегментів суспільства в рамках єдиного цілого. З іншого – досить поширеним явищем в Європі є створення партій, які представляють інтереси певних суспільних груп, чий захист та розвиток належить до пріоритетів політики держави. Зокрема, до таких груп належать національні меншини, які створюють власні партії. Особливо потужни-

ми такі партії є в країнах, де проблема національних меншин має глибоке історичне коріння та становить загрозу національній єдності. За цих умов держава намагається закріпити за партіями національних меншин певні привілеї щодо можливостей бути представленими в органах влади (відсутність виборчих бар'єрів, введення системи зарезервованих місць, створення окремих виборчих округів, межі яких збігаються з місцями компактного проживання національних меншин тощо).

Пошук конструктивного шляху подолання кризи ідеології в розвинених країнах Європи не є всезагальним явищем. У країнах із не досить потужними демократичними традиціями за відсутності ідеологічного тла основним чинником політичної ідентифікації населення стала орієнтація не на дії політичних сил, а на гучні та привабливі гасла. За таких умов основною загрозою для політичної системи є збільшення персоналізації політики. Надмірне зростання впливу харизматичного лідера перетворює його на основний символ, з яким асоціюється та чи інша політична сила у свідомості виборців. Це, у свою чергу, стримує розвиток партійної системи та нівелює роль партії як виразника суспільних інтересів. Наслідком такого сприйняття партій стає проблема поширення популізму. Рухи та партії, використовуючи харизму лідера та апелюючи до невдоволення населення з приводу тих чи інших питань, мобілізують протестний електорат у всіх політичних таборах та можуть досягти помітного успіху під час виборів. Основні гасла, якими послуговуються популістські партії, найчастіше передбачають ультраліву або ультраправу риторіку.

В Україні, як і в багатьох інших країнах Європи, кількість партій є досить великою. При цьому партійна система України має ряд специфічних ознак, існування яких створює суттєві перешкоди для її подальшого розвитку.

По-перше, для більшості партій характерною є орієнтація на лідерів, а не програми. Це знаходить відображення, зокрема, у намаганнях партій включати до «прохідної частини списку» відомих політиків, журналістів, представників шоу-бізнесу тощо. Досвід останніх парламентських виборів показав, що цим в тій чи іншій мірі «страждали» практично всі найбільш потужні політичні сили. Крім того, сам рейтинг і електоральна підтримка партії визначається не стільки якістю партійної програми, скільки персональним рейтингом партійного лідера. Зокрема, низька кількість голосів, отриманих на виборах 2006 року «Нашою Україною» є прямим наслідком падіння персонального рейтингу її почесного лідера В.Ющенка. І навпаки – рівень підтримки Блоку Юлії Тимошенко був тісно пов'язаний із зростанням її особистого рейтингу. СДПУ (о) не пододала виборчий бар'єр саме тому, що вона уособлювалась не з певною ідеологією чи програмою, а особисто з Віктором Медведчуком.

По-друге, орієнтація партій «під лідерів» породжує внутрішньопартійний консерватизм та авторитаризм. Якщо рейтинг саме лідера визначає рейтинг партії, а не навпаки, то відповідно лідер партії втрачає зацікавленість у розвитку демократії в межах самої партії, внутрішньопартійних дискусіях, «інакомисленні» тощо. Фактично стиль управління

Таблиця 12

Функції програм політичних партій

ВНУТРІШНІ		ЗОВНІШНІ	
Рекламна	<input type="checkbox"/> Залучення нових членів; <input type="checkbox"/> Здобуття підтримки громадян на виборах.	Інтеграція	Визначення діяльності та мислення членів політичної партії.
Функція профілювання	Відмежування від інших партій.	Ототожнення	Спонування членів партії до ототожнення себе з партією та визначеними цілями.
Агітаційна	Підкреслення переваг у порівнянні з іншими політичними силами.	Панування	Для партійного керівництва – засіб панування над членами та партійною організацією.
Оперативна	Створення бази для матеріальних вимог партії.	Легітимація	Посилання на положення програми робить діяльність партії послідовною та збалансованою.

Роман КОБЕЦЬ, Керівник аналітичної частини проекту «Ідеальна країна» (м. Київ)

«Насамперед, слід говорити про програмну невизначеність партій. Ідеологія – поняття надто розмите, воно потребує складних політологічних класифікацій. Найбільшою проблемою українців є те, що політичні сили, які вирішують їх долю, є абсолютно непередбачуваними, тобто абсолютно незрозуміло, як вони поведуться у тій чи іншій ситуації. Відсутність програми обумовлює те, що виборець «купує kota в мішку», обираючи харизматичних лідерів, однак втрачаючи можливість впливати на реальну політику – структурні перетворення, управління державною власністю, розподіл бюджетних ресурсів тощо».

Олександр ХОРУЖЕНКО, Директор Центру досліджень регіональної політики (м. Суми)

«Я не погоджуюся з думкою, що в нас немає ідеологічних партій. Інша справа, що вони перебувають поза парламентом. А сили, представлені в парламенті, є ситуативними політичними проектами. Вони можуть модифікуватися. Чіткість їх передвиборчих програм можна дуже просто прослідкувати: програми центральних та місцевих осередків. Часто складається ситуація, коли програми на цих рівнях суперечать одна одній. Це призводить до зростання явища корупції».

Сергій ТКАЧЕНКО, Голова Донецької обласної організації Комітету виборців України (м. Донецьк)

«Зараз ідеологія занепадає, а перемагає технологія. Наразі в українському парламенті дві партії, які мають якісь ідеологічні ознаки (комуністична та соціалістична), перебувають у меншості. Все йде до того, що у наступний парламент вони не потраплять. Виходить, що поняття ідеології не зрозуміле для виборців і жодного змістовного навантаження не несе. Тому наявним партіям немає потреби визначитися щодо власної ідеології, оскільки ідеологія не вирішує конкретних проблем виборців. Ідеологія була корисна на початку 20-го століття, коли існував великий відрив одних соціальних прошарків від інших. Тоді у певних прошарків виникала ідеологія. Зараз такої проблеми немає, однак арсенал політичних засобів політичних партій залишився той самий. Тому партії чіпляються за старі установки про необхідність ідеології».

Ольга АЙВАЗОВСЬКА, Громадянська мережа «Опора» (м. Черкаси)

«Важливим є питання, чому виборці голосують за різні політичні сили на різних рівнях. На рівні ВРУ голосують за лідера: чим яскравіша обгортка, тим вищий імовірний відсоток отриманих голосів. На місцевому рівні голосують за конкретних людей, які є у списку».

більшістю українських партій можна охарактеризувати як авторитарний – якщо в партії з'являються члени, які прагнуть «похитнути» авторитет лідера, поставити під сумнів правильність його курсу, вони відразу опиняються за межами як партії, так і політичного життя. Відповідні процеси наприкінці 1990-х – на початку 2000-х рр. відбулись в КПУ, в 2006 році через внутрішньопартійну боротьбу пройшла і Соціалістична партія України. Переможцями у цій боротьбі стали партійні лідери.

По-третє, авторитарний стиль керівництва партіями, відсутність чітких програм *негативно впливають на кадрову спроможність партій*. Люди йдуть у партії не тому, що партії репрезентують їхні ідеологічні переконання, сприяють розвитку творчого потенціалу членів, генеруванню нових ідей, а насамперед тому, що саме партії на сьогодні є єдиним засобом отримання представницького мандату. Першим наслідком цього є поширення практики міжфракційних переходів як в парламенті, так і місцевих радах. Другий наслідок – втрата партією переважної більшості своїх членів після поразки на відповідних виборах. За результатами парламентських виборів

1998 року НДП, наприклад, мало в парламенті другу за чисельністю фракцію, а за загальною кількістю членів партії входила до когорти найбільш потужних політичних сил. Зараз НДП де-факто зникло з політичної арени. Приблизно за аналогічним сценарієм відбувалося становлення, розквіт і занепад СДПУ(о) та багатьох інших українських партій.

По-четверте, практично жодна з існуючих політичних сил так і не зуміла *чітко позиціонуватись на політичній арені України*. Партії не аналізують свої відмінності від конкурентів, не прагнуть виділитись із загальної маси, не розробляють стратегічних програм і механізмів їхнього впровадження, діють переважно в залежності від конкретної політичної кон'юнктури. Більшість партійних програм – це загальні гасла, які, як підтверджує досвід останніх виборчих кампаній, особливого впливу на виборців вже не мають.

Зазначені особливості партійного розвитку не дозволяють говорити про те, що українське суспільство є політично структурованим, а становлення партійної системи – завершений факт. В принципі, самі партії та їхні лідери мають чітко усвідомлювати, що теза «говоримо партія – розуміємо – Ленін» має відійти у ми-

нуле. Адже зникнення лідера чи падіння його персонального рейтингу навряд чи матиме позитивні наслідки для самої партії.

Основою для переоцінки внутрішньо-партійних підходів до партійного будівництва має стати запровадження системи громадського контролю за діяльністю політичних партій, причому не стільки за дотриманням передвиборних гасел (які є надто абстрактними для аналізу і контролю їхнього виконання), скільки за фактичною діяльністю партії в представницьких органах (в парламенті, місцевих радах), висвітлення довгострокових наслідків відповідної діяльності, аналіз реальних відмінностей між позиціями конкуруючих партій, відстеження послідовності партійної позиції.

Загалом, основні напрями внутрішньо-партійного будівництва полягають у:

- переході від загальновідомих гасел до вироблення чітких стратегій суспільного розвитку, механізмів їх виконання;
- розвитку внутрішньопартійної демократії;
- підвищенні кадрового потенціалу самих партій через мобілізацію найбільш активних виборців з конкретними ідеологічними переконаннями, просування найбільш активних та професійних членів партії на керівні посади як в самих партіях, так і в органах державної влади;

- зміцненні аналітичної та наукової складової партійної діяльності шляхом, зокрема, створення партіями власних дослідницьких структур, залучення до аналітичної роботи громадських організацій, незалежних експертів тощо;
- активізації роботи з виборцями не лише у передвиборний період, але і після виборів.

Роман КОБЕЦЬ, Керівник аналітичної частини проекту «Ідеальна країна» (м. Київ)

«Партійна демократія означає, що основними суб'єктами формування представницьких органів є політичні партії. Партії потрапили в якісно нову ситуацію. Питання полягає в тому, чи відповідають їхні ресурси тій новій ролі, яку вони отримали. Вибори 2006 року в частині постійного взаємного звинувачення у зраді, актуалізації нових проблем тощо наштовхують на питання про спроможність партій підібрати відповідних людей у списки. Адже виникла ситуація, коли серйозні політичні сили не могли собі дозволити не висунути список кандидатів до рад усіх рівнів. Питання ефективності кадрової роботи з відбору кандидатів у депутати, членів виборчих комісій, тих, хто працює з електоратом, організації роботи всередині партій у міжвиборчий період, наскільки керівництво партії контролює діяльність осередків та фракцій, прагне вибудувати спільну політику у відповідних радах, залишаються відкритими та наразі особливо актуальними».

Юрій БОВА, Міський голова м. Тростянець (Сумська область)

«Сьогодні партійні осередки на місцях ідуть на вибори з програмами, написаними в Києві, тобто у більшості міст немає програми, адаптованої до конкретних місцевих умов. Тому виборцю не зрозуміло, що конкретно робитиме партія у конкретному регіоні».

ПРОПОЗИЦІЇ

Запровадження політичної відповідальності партій перед виборцями потребує:

1) завершення розмежування повноважень між главою держави та урядом у напрямі розширення повноважень Кабінету Міністрів України та відповідно звуження повноважень глави держави у сфері виконавчої влади;

2) проведення реформи місцевого самоврядування: запровадження непрямих виборів сільських, селищних, міських, районних та обласних голів безпосередньо радами, надання районним та обласним радам права створювати власні виконавчі органи, ліквідації районних державних адміністрацій, покладення на обласні державні адміністрації виключно контрольних функцій;

3) гарантування прав меншості (опозиції) при формуванні органів парламенту, місцевих рад, надання меншості (опозиції) дієвих важелів контролю за діяльністю більшості та сформованих нею органів;

4) забезпечення прозорості діяльності органів Верховної Ради України, місцевих рад шляхом:

а) запровадження принципу, у відповідності до якого акти органів місцевого самоврядування набувають чинності після їх офіційного опублікування у місцевих друкованих ЗМІ, а не після реєстрації управліннями юстиції;

б) створення власних веб-сторінок всіма парламентськими комітетами, визначення мінімальних вимог до змістовного наповнення відповідних Інтернет-сторінок;

в) розміщення на веб-сторінках Кабінету Міністрів України, місцевих рад проектів нормативно-правових актів для обговорення та внесення пропозицій зацікавленими суб'єктами;

5) активізації взаємодії партій з виборцями, особливо – на місцевому рівні, визначення механізмів такої взаємодії (закріплення депутатів за умовними округами тощо);

б) удосконалення інституту парламентського контролю.

Основою для переоцінки внутрішньопартійних підходів до партійного будівництва має стати запровадження системи

громадського контролю за діяльністю політичних партій, причому не стільки за дотриманням передвиборних гасел (які є надто абстрактними для аналізу і контролю їхнього виконання), скільки за фактичною діяльністю партії в представницьких органах (в парламенті, місцевих радах), висвітлення довгострокових наслідків відповідної діяльності, аналіз реальних відмінностей між позиціями конкуруючих партій, відстеження послідовності партійної позиції.

Основні напрями внутрішньопартійного будівництва полягають у:

1) переході від загальновідомих гасел до вироблення чітких стратегій суспільного розвитку, механізмів їх виконання;

2) розвитку внутрішньопартійної демократії;

3) підвищенні кадрового потенціалу самих партій через мобілізацію найбільш активних виборців з конкретними ідеологічними переконаннями, просування найбільш активних та професійних членів партії на керівні посади як в самих партіях, так і в органах державної влади;

4) зміцненні аналітичної та наукової складової партійної діяльності шляхом, зокрема, створення партіями власних дослідницьких структур, залучення до аналітичної роботи громадських організацій, незалежних експертів тощо;

5) активізації роботи з виборцями не лише у передвиборний період, але і після виборів.

З метою підвищення фінансової спроможності політичних партій в Україні, на наш погляд, доцільно:

1) уніфікувати підходи до регулювання фінансування поточної статутної діяльності політичних партій та формування виборчих фондів. Зокрема, якщо на законодавчому рівні юридичним особам заборонено здійснювати внески до виборчих фондів, то юридичні особи не повинні фінансувати і поточну статутну діяльність політичних партій. Якщо розмір граничного внеску фізичної особи до виборчого фонду на законодавчому рівні обмежено, то відповідно мають обмежуватись і граничні розміри внесків цих самих осіб на підтримку статутної діяльності партій;

2) лібералізувати фінансові аспекти діяльності політичних партій, зокрема шляхом:

а) скасування оподаткування членських внесків податком на прибуток підприємств;

б) скасування 2% нижньої межі та підвищення 5% межі коштів, переданих у вигляді безповоротної фінансової допомоги або благодійного пожертвування, які відносяться відповідно до податкового кредиту або валових витрат;

в) надання партіям права засновувати власні підприємства, господарські товариства (за аналогією з громадськими організаціями) тощо;

3) конкретизувати перелік суб'єктів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування діяльності політичних партій, впорядкувати засади взаємодії між відповідними суб'єктами, надати їм повноваження, необхідні для здійснення контрольних функцій;

4) встановити відповідальність за порушення партіями вимог законодавства в частині фінансування їхньої статутної діяльності, адекватну ступеню суспільної небезпеки відповідних порушень;

5) скасувати дію мораторію на державне фінансування статутної діяльності партій, запровадженого Законом «Про Державний бюджет України на 2007 рік»;

6) запровадити державне фінансування не лише тих партій, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, а також і тих партій, які отримали суттєву підтримку виборців на виборах (наприклад 2% голосів виборців).

Забезпечення прозорості фінансування діяльності політичних партій в Україні має передбачати:

1) покладення на партії і блоки обов'язку розкриття у фінансових звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів інформації про фізичних осіб-пожертвувачів (наприклад, у випадках, якщо розмір пожертвування перевищує певну суму);

2) у більш віддаленій перспективі – звушення обсягу коштів, які можуть перераховуватись партіями до виборчих фондів;

3) встановлення відповідальності за порушення норм виборчого законодавства в частині заборони фінансування виборів третіми особами іншим, ніж через виборчі фонди, шляхом:

4) офіційне опублікування звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів в офіційних друкованих виданнях;

5) встановлення відповідальності розпорядників виборчих фондів за несвоєчасне подання фінансових звітів та подання недостовірних звітів;

6) обов'язкове проведення щорічних аудитів фінансово-господарської діяльності партій, встановлення відповідальності за порушення відповідних вимог законодавства;

7) обов'язкове щорічне опублікування в офіційних друкованих виданнях інформації про фізичних та юридичних осіб, які здійснювали благодійні пожертвування на статутні цілі партії протягом звітного року, та обсяг відповідних внесків – у випадках, коли розмір відповідного внеску перевищує певну визначену суму; встановлення відповідальності за порушення вимог щодо оприлюднення такої інформації;

8) у більш віддаленій перспективі – встановлення обмежень на фінансування діяльності партій юридичними особами.

Основні напрями удосконалення пропорційної виборчої системи для виборів до Верховної Ради України полягають у наступному:

1) встановленні для блоків вищих, ніж для партій, виборчих бар'єрів;

2) забезпеченні персоніфікації пропорційної виборчої системи шляхом збільшення кількості округів, у яких здійснюється розподіл мандатів, а в більш віддаленій перспективі – шляхом запровадження преференційного голосування у невеликих виборчих округах та розподілом компенсаційних мандатів на загальнонаціональному рівні;

3) забезпеченні при формуванні партійних списків представництва не лише політичних однодумців, але і адекватного представництва регіонів, гендерного балансу тощо.

Основні напрями удосконалення виборчих систем для місцевих виборів полягають у наступному:

1) проведенні адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить удосконалити існуючу систему територіального поділу держави та персоніфікувати пропорційні виборчі системи, які застосовуються на виборах обласних, районних та

міських рад (через зменшення величини округів або запровадження преференційного голосування);

2) запровадженні мажоритарної системи виборів в усіх адміністративно-територіальних одиницях, в яких кількість виборців не перевищує певної визначеної законом межі (при цьому мажоритарну систему варто застосовувати в єдиному багатомандатному, а не декількох одномандатних виборчих округах);

3) встановленні вимоги обов'язкового проживання (реєстрації) кандидатів в межах адміністративно-територіальних одиниць, на які поширюються повноваження рад, що до них обираються відповідні кандидати;

4) наданні пріоритетного права висунування кандидатів базовим організаціям партій, а не осередкам вищого рівня;

5) запровадженні непрямих виборів сільських, селищних та міських голів безпосередньо радами;

6) встановленні для блоків вищих загороджувальних бар'єрів порівняно з бар'єрами, які встановлюються для місцевих осередків партій, а в перспективі – встановленні заборони утворення блоків на місцевому рівні.

ДОДАТКИ

Таблиця 1

Органи, відповідальні за реєстрацію політичних партій

Орган, відповідальний за реєстрацію				Орган оскарження рішення про відмову у реєстрації партії			
Міністерство юстиції	Міністерство внутрішніх справ	Судові органи	Комплексна процедура	Суд загальної юрисдикції	Конституційний Суд	Апеляційний Суд	Інше
Російська Федерація, Молдова, Україна	Австрія, Чехія, Словаччина	Польща, Румунія	Туреччина (реєстрацію здійснює Громадський прокурор Касаційного Суду, який передає усі документи до Міністерства внутрішніх справ)	Болгарія, Македонія, Кіпр, Чехія, Туреччина	Хорватія	Румунія	Ірландія (можливість звернення до апеляційного або Верховного Суду)

Таблиця 2

Вимоги до створення політичних партій

	Проведення установчих зборів	Визначення предмету	Статут	Програма	Мінімальна кількість членів	Вибори президії, постійно діючого комітету	Постійна адреса офісу/лідера	Визначення принципів внутрішньої організації	Сплата реєстраційних зборів	Підписи, що підтверджують існування територіальних представництв
Австрія		+								+
Азербайджан	+	+	+	+		+				
Боснія та Герцеговина	+	+	+	+						
Великобританія					+	+				
Вірменія	+	+	+		+	+		+		
Греція				+						
Грузія				+						
Естонія		+	+	+						
Іспанія							+			
Канада			+	+		+				
Кіпр		+			+	+				
Латвія			+	+						
Литва		+	+	+			+			
Молдова								+		
Польща							+			
Російська Федерація				+		+	+	+		
Румунія	+	+	+		+	+	+			
Словаччина			+	+						
Туреччина				+			+	+		
ФРН			+	+			+			
Хорватія		+	+	+	+	+				
Чехія		+	+	+			+			

Обмеження щодо створення політичних партій

	Зміни конституційного ладу насильницькими засобами. Створення воєнізованих формувань	Расова, етнічна, релігійна дискримінація	Включення в програму гасел націонал-соціалістичної або фашистської ідеології	Легалізація тоталітарних режимів	Здійснення терористичної діяльності
Австрія		+	+		
Болгарія	+	+	+		
Великобританія					+
Естонія	+				
Іспанія					+
Італія			+		
Литва				+	
Македонія	+	+			
Польща				+	
Румунія	+				
Туреччина					+
Франція	+				
ФРН		+	+		
Чехія				+	

Таблиця 4

Створення політичних партій: приклади законодавчого регулювання

Країна	Вимоги до створення	Обмеження щодо створення та діяльності
Болгарія	Утворюється установчими зборами за рішенням щонайменше 50-ти громадян, що мають право голосу. Установчі збори приймають Статут партії та обирають керівництво.	1) Спрямування діяльності проти суверенітету або територіальної цілісності держави, єдності нації, прав та свобод громадян; 2) суперечність цілей конституції та законодавству країни; 3) базування на конфесіональному або етнічному принципах; пропагування расової, національної, релігійної ворожнечі; 4) пропагування фашистської ідеології або прагнення досягти поставлених цілей шляхом насильства чи іншими незаконними засобами; 5) неможливість створення воєнізованих або незаконних організацій в рамках діяльності партій.
Естонія	Засновується на підставі письмового меморандуму про створення. Необхідна умова – наявність не менше 1.000 членів.	1) Заборона створення партій, чиї цілі або діяльність спрямовані на зміну конституційного ладу або загрозу територіальній цілісності за допомогою сили; 2) організаціям або альянсам, мілітаризованим або таким, що здійснюють військові навчання, забороняється діяти як політичним партіям або структурним підрозділам партій; 3) заборона діяльності на території Естонії політичних партій, об'єднань або структурних підрозділів інших держав; 4) забороняється створення партії, якщо її назва співпадає з назвою іншої партії, внесеної в реєстр або виключеної з нього.
Македонія	Утворюється установчими зборами за рішенням щонайменше 500-та громадян, що постійно проживають на території Македонії. Установчі збори приймають рішення про створення партії, її програму, Статут партії та обирають керівництво.	Програма або статут партії не можуть закликати до: <input type="checkbox"/> порушення конституційного ладу; <input type="checkbox"/> заклик до військової агресії; <input type="checkbox"/> розпалювання національної, релігійної або расової ворожнечі або нетерпимості.

Продовження таблиці 4

Країна	Вимоги до створення	Обмеження щодо створення та діяльності
Румунія	<p>Утворюються громадянами на законних підставах.</p> <p>Необхідним є збір принаймні 10-ти тисяч підписів членів-засновників, що проживають щонайменше у 15-ти округах, не менше ніж по 300 у кожному окрузі, а також заява голови виконавчого органу партії;</p> <p>1) Члени організацій, що представляють інтереси національних меншин, можуть належати до політичних партій;</p> <p>2) Молоді люди, яким виповнилося 16, можуть приєднатися до молодіжної структури партії, однак до досягнення 18-ти років вони не мають прав та обов'язків членів.</p>	<p>1) Заборонена діяльність партій, чиї програма або статут закликають до порушення приписів Конституції;</p> <p>2) Заборона асоціацій із закордонними організаціями;</p> <p>3) Заборона займатися воєнізованою діяльністю.</p>

Таблиця 5

Створення політичних партій: приклади законодавчого регулювання

	Порядок реєстрації	Оскарження
Болгарія	<p>1) Включення до спеціального реєстру Міського Суду Софії на підставі письмового подання партії відповідно до її Статуту;</p> <p>2) до подання повинні додаватися копії протоколу засідання установчих зборів, Статут партії, а також список імен та адрес членів виборного керівного органу;</p> <p>3) Суд розглядає подання протягом семи днів відповідно до встановленої цивільним законодавством процедури у присутності публічного прокурора;</p> <p>4) рішення Суду про реєстрацію повинно бути оприлюднене у Державній Газеті (<i>The State Gazette</i>) протягом семи днів, за які воно повинно вступити в силу.</p>	Відмова Суду у реєстрації може бути оскаржена у Верховному Суді за загальною процедурою.
Македонія	<p>1) Політичні партії вносять до судового реєстру, який веде Окружний Суд, у порядку, визначеному Міністром юстиції та адміністрування;</p> <p>2) Окружний Суд приймає рішення протягом 15 днів. У разі встановлення факту неповного заповнення аплікаційної форми суд просить доповнити її протягом 30-ти днів;</p> <p>3) дата внесення до судового реєстру є датою створення партії. Інформація, внесена до судового реєстру, публікується в «Офіційній газеті Республіки Македонія» (<i>«Official Gazette of the Republic of Macedonia»</i>).</p>	Відмова Окружного Суду в реєстрації може бути оскаржена у Верховному Суді протягом 15-ти днів з моменту отримання рішення про відмову у реєстрації.
Румунія	<p>1) Подання про створення політичної партії вноситься до Муніципального Суду Бухареста (МСБ) протягом 15-ти днів. До подання додаються:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> статут та програма партії; <input type="checkbox"/> акт про збір підписів членів-засновників, а також заява голови виконавчого органу партії; <input type="checkbox"/> список учасників організацій по країні; <input type="checkbox"/> заява про місце знаходження офісу партії; <input type="checkbox"/> доказ відкриття банківського рахунку; <p>2) МСБ вивчає подані аплікаційні форми під час відкритого засідання, на якому присутній представник публічної адміністрації;</p> <p>3) партія, створення якої було дозволено, повинна бути включена до Реєстру політичних партій, який веде МСБ. Інформація про включення партії до Реєстру подається в Офіційній Газеті Румунії (<i>«Monitorul Oficial»</i>).</p>	У разі непогодження з рішенням МСБ партія протягом 5-ти днів з моменту отримання рішення подає апеляцію до Апеляційного Суду Бухареста, який приймає рішення протягом 15-ти днів з моменту подання апеляції. Його рішення є остаточним та публікується в Офіційній Газеті Румунії (<i>«Monitorul Oficial»</i>).

Підстави та порядок розпуску політичних партій

Країна	Підстави розпуску	Порядок розпуску
Болгарія	1) Злиття або приєднання; 2) розкол на дві або більше партій; 3) саморозпуск відповідно до статуту; 4) розпуск за рішенням Верховного Суду.	Рішення про розпуск політичної партії: 1) реєструється у міському суді Софії та публікується у Державній Газеті; 2) вступає в силу відповідно до процедури, визначеної в Цивільно-процесуальному кодексі, за клопотанням Генерального Прокурора у разі порушення вимог щодо обмежень створення партії; 3) рішення Верховного Суду щодо розпуску партії може бути оскаржене в Генеральній Асамблеї Колегії Адвокатів. Рішення Асамблеї не може бути оскаржене на правових підставах; 4) у разі розпуску партії через злиття, розколу або саморозпуску рішення про розподіл її власності приймає уповноважений орган. У випадку розпуску партії за рішенням Верховного Суду її майно переходить у власність держави.
Македонія	Підставами припинення діяльності політичної партії є: 1) заборона діяльності партії за рішенням компетентного суду; 2) рішення Конституційного Суду Македонії про невідповідність положень програми або статуту Конституції; 3) прийняття рішення про припинення діяльності відповідним органом партії; 4) зниження кількості членів партії нижче встановленого мінімуму членів.	Справи щодо розпуску політичних партій визначаються Окружним Судом. У випадках саморозпуску партії або зменшення кількості її членів представник партії повинен протягом 15-ти днів у письмовій формі повідомити Окружний Суд про розпуск партії. На підставі рішення про розпуск партія повинна бути виключена з державного реєстру політичних партій.
Румунія	1) Саморозпуск; 2) рішення суду або Конституційного Суду; 3) висновок Трибуналу Муніципалітету Бухарест про відсутність активності партії.	1) Документи, що стосуються розпуску політичної партії, повинні бути подані протягом 10-ти днів до Трибуналу Муніципалітету Бухарест з метою виключення партії з Реєстру політичних партій; 2) у разі, якщо кандидати від партії протягом двох виборчих кампаній поспіль не будуть представлені принаймні у 10-ти виборчих округах, або партія не буде представлена в Національній Асамблеї протягом 5-ти років, на прохання Публічного Міністерства (<i>Public Ministry</i>) Трибунал Муніципалітету Бухарест приймає рішення про припинення діяльності партії.
ФРН	Неконституційність.	У випадку визнання партії або її організації неконституційною відповідні органи влади, призначені Урядом відповідно до закону, виносять судові рішення, а також визначають додаткову виконавчу процедуру, встановлену Федеральним Конституційним Судом. У разі, якщо неконституційна діяльність партії поширюється за межі державних кордонів, Федеральний Міністр внутрішніх справ вживає необхідні заходи.

Фінансування політичних партій: джерела, обмеження, контроль

Джерела	Фінансові обмеження	КОНТРОЛЬ
Болгарія		
1) Початкові та регулярні членські внески; 2) пожертви та майно, отримане за заповітом; 3) доходи від бізнесової діяльності; 4) субсидії з державного бюджету; 5) пожертви від громадянина іншої держави у розмірі до 500 доларів США, від групи іноземних громадян – до 2000 доларів США протягом одного календарного року.	Не можуть отримувати фінансову підтримку в якості: 1) переданих коштів, пожертв або заповіданого майна від закордонних організацій або з анонімних джерел; 2) фінансування підприємствами, установами, організаціями.	Контроль законності набуття та розпорядження власністю партії здійснює постійний парламентський та публічний орган. Гроші або власність, отримані з порушенням встановлених обмежень, підлягають конфіскації на користь держави.
Естонія		
1) Членські внески; 2) пожертви (крім анонімних); 3) нерухомість; 4) кошти, отримані з державного бюджету; 5) доходи від коштів, внесених до кредитних установ Естонії або іноземних держав; 6) доходи від економічної діяльності.	1) Заборона володіти цінними паперами. 2) У разі передачі їй цінних паперів партія повинна розпорядитися ними протягом місяця з моменту вступу у володіння. 2) Заборона приймати кошти, запропоновані державними або місцевими органами влади, юридичними особами або агентствами з державною або муніципальною часткою власності (крім випадків, коли такі кошти пропонуються публічно усім зареєстрованим партіям). Заборона стосується того самого переліку органів іноземних держав. 3) Заборона приймати анонімні пожертви. У разі їх отримання вони повинні бути передані до державного бюджету протягом тижня з моменту отримання.	
Латвія		
1) Початкові та членські внески: <input type="checkbox"/> суми членських внесків та процедура їх сплати визначається статутом та не повинна перевищувати 10.000 лат на рік; <input type="checkbox"/> членські внески не оподатковуються; 2) подарунки від фізичних осіб (з доходів, отриманих за останні три роки); 3) доходи від економічної та інвестиційної діяльності; 4) інші джерела, прямо не заборонені законом. Усі подарунки на суму більше ніж 100 лат повинні відправлятися на банківський рахунок партії, а решта – передаватися безпосередньо до відповідної партії.	1) Не мають права фінансувати партії: <input type="checkbox"/> фізичні особи, які були засуджені за скоєння злочинів проти власності, умисних злочинів проти національної економіки та державної влади, якщо їхня судимість не була знята або їх не було реабілітовано; <input type="checkbox"/> колишні співробітники та інформатори Комітету Державної Безпеки; 2) заборона фінансування через посередництво третіх партій; 3) заборона отримувати анонімні подарунки; 4) політичні партії не можуть брати або давати позики.	Аудит фінансової та економічної діяльності партії проводиться не рідше одного разу на рік. Висновок включається до щорічної декларації про фінансову діяльність, яка подається до Бюро по боротьбі з корупцією.
Македонія		
1) Членські внески, пожертви; 2) фінансування з державного бюджету; 3) кошти, отримані від особистих активів (не повинні перевищувати 100 середніх заробітних плат (під час виборчої кампанії – 200) за останній місяць відповідно до офіційних даних, оприлюднених Національним статистичним бюро, та повинні надаватися не більше одного разу на рік).	Джерелами фінансування не можуть бути кошти або інші активи, отримані від: 1) урядів інших держав, міжнародних інституцій, закордонних органів, організацій та фізичних осіб; 2) державних органів, органів місцевого самоврядування (крім передбачених коштів державного бюджету); 3) громадських та державних підприємств, включаючи ті, що залучені до приватизаційного процесу.	1) Порядок формування фондів та витрачання коштів повинен визначатися у статуті; 2) джерела, тип та розмір фінансування повинні бути публічними; 3) контроль фінансових витрат здійснює компетентний та відповідальний за це орган.
Румунія		
1) Членські внески (розмір, розподіл та використання визначається за рішенням партії відповідно до статуту; загальний обсяг членських внесків не обмежений); 2) пожертви; 3) доходи від діяльності; 4) щорічні субсидії з Державного бюджету.	Заборонено: 1) передавати кошти або матеріальні цінності політичним партіям з метою отримання політичних або економічних вигод заборонено; 2) отримувати пожертви від державних інституцій, від державних компаній, що самоуправляються, від торгових компаній та банків з більшою часткою державного капіталу; 3) отримувати пожертви від інших держав, крім матеріальної допомоги від міжнародних політичних організацій, до яких партія зверталася.	Палата аудиторів – орган, відповідальний за перевірку фінансової діяльності політичних партій. Кошти, що були отримані партією з порушенням вимог закону, на підставі резолюції Юридичної Колегії Палати аудиторів передаються до державного бюджету.
Сербія		
1) Публічні фонди: <input type="checkbox"/> фінансування з державного бюджету; <input type="checkbox"/> фінансування з фондів територіальних автономій та місцевих фондів; 2) приватні фонди: <input type="checkbox"/> членські внески; <input type="checkbox"/> внески фізичних та юридичних осіб; <input type="checkbox"/> прибутки від власності партій (не повинні перевищувати 20% від суми загального доходу).	Забороняється отримувати матеріальну та фінансову підтримку від: 1) урядів інших держав, іноземних фізичних та юридичних осіб; 2) анонімних донорів; 3) державних інституцій та підприємств, інституцій та компаній з часткою державного капіталу; 4) приватних підприємств, що надають державні послуги на основі контракту з урядовими органами; 5) торгових об'єднань; 6) гуманітарних організацій; 7) релігійних громад; 8) організаторів лотерей.	Політична партія зобов'язана щорічно подавати до виборчої комісії заяву, сертифікат, виданий на основі аудиту, звіт про всі доходи, що перевищують 6000 динарів, та звіт про власність. Міністерство фінансів визначає зміст таких звітів. Статут партії повинен передбачати внутрішній аудит фінансових операцій та право членів партії отримувати інформацію про її доходи та витрати.

Державне фінансування політичних партій в країнах Західної Європи

Країна	Умови надання державної підтримки	Форма державної підтримки	Обсяг державної підтримки	Фінансування парламентської діяльності політичної партії
АВСТРІЯ	1) Наявність не менше 5 депутатів у парламенті; 2) отримання не менш як 1% голосів на останніх виборах до Національних Зборів.	Надання коштів для проведення робіт із забезпечення зв'язків партії з громадськістю.	1) 3 млн. шилінгів кожній партії; 2) загальна сума фінансування у 1998 році склала суму, близьку 15 млн. \$. Ця сума розподілялася між партіями пропорційно кількості набраних голосів; 3) загальна сума фінансування визначається шляхом множення 20 шилінгів на загальну кількість виборців. Після виборів вона розподіляється між партіями пропорційно до кількості поданих за них голосів.	Парламентські групи мають право на отримання коштів для виконання своїх парламентських обов'язків.
БЕЛЬГІЯ	1) Наявність хоча б одного представника у парламенті або сенаті; 2) щорічне подання фінансової звітності у Комітет парламентського контролю.	Загальне нецільове фінансування.	Партії мають право на щорічну підтримку у розмірі 50 млн. бельгійських франків плюс 50 бельгійських франків за кожен отриманий на виборах голос.	
ДАНІЯ	Підтримку отримують всі партії.	Загальне нецільове фінансування.	Обсяг фінансування залежить від кількості отриманих на попередніх виборах голосів: 2.75 датських крон за голос. Ця сума зростає щорічно приблизно на 2%.	Парламентська група щомісячно отримує 21000 датських крон і додатково 33000 крон за кожного члена парламентської групи. Кошти, отримані від держави, повинні бути витрачені протягом фінансового року.
ІСПАНІЯ	1) Представленість партії у парламенті; 2) отримання партією не менше 3% голосів виборців на попередніх виборах.	Загальне нецільове фінансування.	1) Загальна сума державної підтримки партій визначається парламентом; 2) 1/3 цієї суми розподіляється між представленими у парламенті партіями залежно від кількості місць, що належать їм у нижній палаті; 3) 2/3 загальної суми, що спрямовується на державну підтримку партій, розподіляється між усіма партіями, що взяли участь у виборах і відповідають вказаній вимозі, пропорційно кількості здобутих ними голосів на свою підтримку.	
ІТАЛІЯ	Компенсація партіям витрат на проведення виборчої кампанії при виборах до парламенту.	Загальна сума фінансування у 1996 році склала 91 млрд. лір.		Регламенти палат парламенту передбачають виділення з бюджетів палат коштів на підтримку діяльності парламентських груп.
ЛЮКСЕМБУРГ	Під час виборів політичні партії користуються безкоштовними поштовими послугами.			Політичні групи, що входять до складу Палати депутатів, отримують кошти на ведення парламентської діяльності.
ПОРТУГАЛІЯ	Представленість партії у парламенті.	Загальне нецільове фінансування.	Партія може претендувати на отримання 1/225 мінімальної місячної заробітної плати за кожен голос, отриманий на попередніх виборах до парламенту.	
ФРАНЦІЯ	1) Отримання не менше 5% голосів виборців на виборах; 2) представленість партії у парламенті; 3) залучення новою партією протягом року не менше 1 млн франків членських внесків від 10000 чоловік, 500 з яких повинні бути виборними представниками.	1) Повернення партії 50% максимального розміру витрат на виборчу кампанію (максимальний розмір витрат складає 250001 франків на кожного кандидата від партії), але не більше фактичної суми витрат; 2) загальне нецільове фінансування.	1) Залежить від кількості отриманих на виборах голосів; 2) 2 млн. франків кожній партії.	
ФРН	Для отримання державної допомоги партія повинна здобути 0,5% голосів виборців на свою підтримку (загальна вимога).	Загальне нецільове фінансування партій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.	Обсяг державної підтримки політичних партій залежить від суми членських внесків та приватних пожертв, що їй вдалося залучити. Партія отримує 1,3 марки за кожен голос за перші 5 млн. здобутих нею голосів. Вона також має право на отримання 0,5 марки за кожен 1 марку залучених внесків і пожертв. При цьому загальна сума фінансування державою однієї партії не може перевищувати 230 млн. марок.	Партійні групи в Бундестазі мають право на отримання 112 млн. марок кожна. Окремо фінансування отримують також дослідницькі структури при партіях.

Таблиця 9

Державне фінансування політичних партій в країнах Центральної та Східної Європи

Країна	Порядок
Болгарія	Розмір субсидій з державного бюджету залежить від числа представників партії в парламенті та від обсягу передбачених на це коштів в бюджеті.
Естонія	1) Сума коштів, отриманих партією з державного бюджету, пропорційна кількості місць, отриманих партією на виборах до Парламенту; 2) при злитті політичних партій суми фінансування додаються. При розподілі – розподіляються між утвореними партіями, якщо члени заявили про своє членство у новостворених партіях. Партія, що припинила свою діяльність, втрачає право на отримання коштів з державного бюджету; 3) суми, передані партіям, перераховуються на їхній рахунок через державний орган, визначений Урядом на основі поданого Національним комітетом по виборах списку місць, отриманих партією на виборах до Парламенту; 4) у рік парламентських виборів перерахунок коштів з державного бюджету проводять протягом наступного після оголошення результатів виборів місяця.
Литва	Право на державну субсидію мають партії, які отримали щонайменше 3% голосів на парламентських виборах та на виборах до органів місцевого самоврядування. Загальна сума державних видатків у формі субсидій політичним партіям не може перевищувати 0,1% державного бюджету на рік.
Македонія	30% передбачених державним бюджетом коштів розподіляються серед партій, що набрали не менше 3% голосів виборців; 70% – між рештою партій, що мають представників у Національній Асамблеї, відповідно до кількості представників.
Румунія	1) Партії отримують щорічні суми з державного бюджету, які перераховуються на їхній рахунок щомісяця; 2) сума, яка щорічно виділяється з бюджету політичним партіям, не може перевищувати 0.04% доходу Державного бюджету; 3) партії, які створили парламентську групу принаймні в одній палаті, отримують базову субсидію. Загальний обсяг базових субсидій повинен становити третину бюджетних субсидій політичних партій; 4) партії отримують субсидії пропорційно числу мандатів; 5) загальний обсяг державних субсидій не повинен перевищувати більше ніж у 5 разів обсяг базової субсидії; 6) партії, що не отримали жодного мандату, але здобули принаймні 2% голосів, отримують субсидії відповідного обсягу. Загальна сума, гарантована непарламентським партіям, не повинна перевищувати обсяг базової субсидії.
Сербія	Публічні фонди, що створюються для забезпечення роботи обраних депутатів та партій, становлять 0.15% Державного бюджету Сербії, 0.1% від бюджету територіальної автономії, 0.1% від місцевого бюджету. 30% визначеної суми розподіляється між представленими у радах депутатами та партіями порівну, а решта 70% – пропорційно до кількості депутатів. Визначені кошти у відповідній пропорції направляються Міністерством фінансів та визначеним територіальним органом до публічних фондів партій до 10-го числа кожного місяця.

Таблиця 10

Розподіл медіаресурсів під час виборчих кампаній в країнах Центральної та Східної Європи

Латвія	1) Кожна з партій, що беруть участь у виборах, безкоштовно отримує час для двох десятихвилинних програм на державному радіо та телебаченні. У випадку, якщо з різних причин політичній партії було безкоштовно надано більшу кількість часу для виступів, вона у встановленому законом порядку зобов'язана відшкодувати вартість «перебраного» ефіру. Кошти, отримані таким шляхом, розподіляються пропорційно між іншими учасниками виборчого процесу; 2) безкоштовна публікація передвиборчих партійних платформ: текст не може перевищувати 4000 знаків; публікації для ознайомлення безкоштовно може отримати будь-хто (на усний запит).
Литва	Політичним партіям, що беруть участь у виборчому процесі, надається право на безкоштовне користування державними ЗМІ. Правила підготовки призначених для передвиборчої агітації передач, а також тривалість і час мовлення затверджуються Центральною виборчою комісією за погодженням із керівниками Литовського національного радіо та телебачення безпосередньо перед кожними виборами.
Польща	За рахунок державних коштів фінансується передвиборча агітація. Згідно із Законом про вибори партією не оплачуються: - час, виділений на державному радіо та телебаченні; - друкування передвиборчих плакатів кандидатів від партії в одномандатних виборчих округах; - публікації передвиборчої програми та списків кандидатів у газетах. Ці витрати, що фінансуються з державного бюджету, не змінюють максимального допустимого розміру спеціального виборчого рахунку. Контроль за використанням засобів, призначених для передвиборчої агітації політичними партіями, здійснюється податковими інспекціями та Центральною виборчою комісією.
Словаччина	Протягом виборчого періоду кожна партія має рівний доступ до ЗМІ та інших послуг на рівні місцевого самоврядування. Політичні партії можуть проводити виборчу кампанію через радіо та телебачення тільки по Словацькому радіо та телебаченню. Партіям заборонено проводити передвиборчу агітацію через приватні радіостанції та телеканали, а також використовувати місцеві гучномовці.
Чехія	Політичним партіям у період, який починається з шістнадцятого дня до дня виборів і закінчується за сорок вісім годин до відкриття виборчих дільниць, виділяється чотирнадцять годин ефірного часу на каналах радіомовлення на Чеському радіо та чотирнадцять годин ефірного часу на каналах Чеського телебачення для проведення передвиборчої агітації. Ефірний час надається безкоштовно та розподіляється рівними частинами між політичними партіями та коаліціями. Тривалість та час, коли кожна політична партія потрапляє в ефір, визначається жеребкуванням.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Валецькі М.* Система політичного фінансування в країнах Центральної та Східної Європи // Політичні фінанси: регулювання і практика (матеріали міжнародної конференції). – К, 2002. – с. 108-124.
2. *Зеленько Г.* Прогностичний ефект нового виборчого законодавства в Україні // Віче. – 2004. – № 11. – с. 16-21.
3. *Ікстенс Я., Смілов Д., Валецькі М.* Фінансування виборчих кампаній у Центральній та Східній Європі: засвоєні уроки та попередження на майбутнє. – Міжнародна фундація виборчих систем, 2002. – 73 с.
4. *Ковтунець В.* Надії та ілюзії пропорційної виборчої системи в українському варіанті // Юридична газета. – 2005. – № 6 (42), 15 квітня.
5. *Петришин О.* Пропорційна виборча система: історичний досвід запровадження // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1 (3). – с. 53-57.
6. *Пінто-Душинський М.* Гроші та демократична політика // Матеріали круглого столу «Реалії політичного фінансування в Україні». – К, 2002. – с. 39-46.
7. *Пінто-Душинський М.* Довідник «Фінансування партій та виборчих кампаній»: огляд // фінанси: регулювання і практика (матеріали міжнародної конференції). – К, 2002. – с. 87-107.
8. *Погорілко В.* Вибори народних депутатів України – ключовий процес державотворення та правотворення // <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=11>.
9. *Романюк А., Шведа Ю., Шумельда О.* Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. – Львів: видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2003. – 162 с.
10. *Феен Г.-Й.* Розвиток партійних систем у посткомуністичних країнах. – Фонд Конрада Аденауера. – 17 с.
11. *Юдин Ю.* Политические партии и право в современном государстве. – М.: Издательский дом «Форум», Инфра-М, 1998. – 285 с.
12. *Янг Л.* Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах. – К.: Канадсько-український проект «Демократична освіта», 1992. – 95 с.

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ОЦІНКИ, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

Набуття чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України» та проведення парламентських виборів за пропорційною системою створили передумови для посилення ролі парламенту та уряду у здійсненні публічної влади. Парламент став більш політично структурованим, суттєво зменшилась (у порівнянні з парламентами минулих скликань) кількість міжфракційних переходів, розширились контрольні повноваження Рахункової палати, яка отримала право контролювати не лише використання, але і надходження коштів до Державного бюджету України, Верховна Рада України отримала право призначати на посади та звільняти з посад більшу частину членів уряду, а уряд – призначати на посади та звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади (крім керівників міністерств).

Денис КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Конституційна реформа: основні негативи та упущення

У той же час, головного завдання – розмежування політичної відповідальності між главою держави та урядом – конституційна реформа не досягла. Дуалізм виконавчої влади зберігся, причому – в досить незбалансованій формі. Основний Закон і нині зберігає за Президентом вагомий важелі впливу на виконавчу вертикаль, зокрема – право призначати та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій, функції керівництва у сферах зовнішньої політики, національної безпеки та оборони, право зупиняти дію актів уряду тощо. Показовим є і те, що на відміну від Конституції України 1996 року, за якою найбільш важливі акти глави держави підлягали контра-сигнуванню Прем'єр-міністром України та міністром, відповідальним за акт і його виконання (що значною мірою могло обмежувати дискреційні повноваження Президента), Закон «Про внесення змін до Конституції України» суттєво розширив межі дискреційних повноважень глави держави – лише деякі його акти відтепер мають підлягати контра-сигнації. З огляду на це, твердження багатьох політиків про те, що Президент України «став британською королевою», а тим більше про те, що потреби в інституції Президента вже не існує, позбавлені належних підстав. Більше того, на сьогодні досить складно дати відповідь на питання, до яких саме наслідків в частині президентських повноважень призвела конституційна реформа – до їх розширення чи, навпаки, звуження. Адже за наявності відповідного бажання Президент навіть за умови т.зв. «парламентсько-президентської» форми правління може паралізувати роботу Кабінету Міністрів України і парламенту, зокрема – зупиняючи акти Кабінету Міністрів та ветоуючи

Олена ЧЕБАНЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

закони, ініційовані урядом. Таким чином, ключовим недоліком конституційної реформи стало те, що вона не створила збалансованої ефективного розмежування повноважень і відповідальності системи влади.

До інших негативів (упущень) конституційної реформи слід віднести відновлення прокурорського нагляду за дотриманням законності (інститут загального прокурорського нагляду є пережитком радянської доби і не відповідає демократичним стандартам), а також те, що в ході конституційного реформування ті положення Конституції України, які об'єктивно потребували змін, не були переглянуті. Зокрема – в частині процедури імпичменту Президента (існуюча процедура звільнення глави держави з посади в порядку імпичменту унеможливує усунення президента з посади навіть за наявності встановлених фактів вчинення ним діянь, що містять ознаки злочину), системи адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування (які не відповідають стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування), доступу громадян до Конституційного Суду України (на відміну від багатьох європейських країн, де громадяни мають право безпосереднього звернення до органу конституційної юрисдикції з питань конституційності законів та інших нормативних актів, в Україні відповідне право може бути реалізовано лише опосередковано, через суб'єктів, визначених частиною другою статті 150 Конституції, або самим Конституційним Судом під час розгляду справ, пов'язаних з офіційним тлумаченням законів), системи судочинства (яка перешкоджає ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду, на необхідності якої свого часу наполягала ПАРЄ), запровадження імперативного мандату, який існує лише в країнах з

авторитарною формою правління (Куба, Лаос, В'єтнам тощо), а з-поміж відносно демократичних країн – лише в Індії. В ході реалізації конституційної реформи також не було переглянуто обсяг *депутатського імунітету*, який в Україні має абсолютний характер. Принагідно варто відзначити, що у більшості країн світу депутатський імунітет є обмеженим, його дія не поширюється на випадки, зокрема, затримання члена парламенту на місці вчинення ним злочину, випадки, коли злочин було вчинено в міжсесійний період тощо. Крім того, нова редакція Основного Закону створює певні передумови для *підміни парламенту парламентською більшістю* – на конституційному рівні визначено лише статус парламентської більшої, тоді як статус тих депутатів, які до неї не входять, залишився конституційно невизначеним, що в умовах відсутності відповідної законодавчої бази і демократичної практики поваги до прав меншості може створити передумови для усунення меншості від будь-якого впливу на формування політики.

Забезпечення виконання Конституції: загальні проблеми

Перш ніж говорити про необхідність подальшого конституційного реформування, наперед слід проаналізувати, наскільки в реальному житті забезпечується виконання самої Конституції, іншими словами – дати відповідь на питання про те, *наскільки використано існуючий з 1996 року потенціал Основного Закону*, про необхідність перегляду якого так часто говорять в середовищі політиків та експертів.

Практика виконання Конституції України дозволяє говорити про те, що її потенціал на сьогодні залишається значною мірою невикористаним, починаючи із загальних принципів, визначених статтями 1, 3, 6, 8 тощо, і закінчуючи законами, прийняття яких або прямо передбачене Конституцією, або впливає з її норм.

Зокрема і досі не прийнято нову редакцію Закону «Про референдуми в Україні», що суттєво ускладнює реалізацію положень статті 5 Конституції, закон про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, що не лише не сприяє ефективності парламентського контролю, але й фактично унеможлиблює застосування на практиці інституту імпичменту. В нинішній редакції Закон України «Про Рахункову палату» не може забезпечити ефективне виконання Палатою

тих завдань, які визначено статтею 98 Конституції. Засади побудови системи центральних органів виконавчої влади, їх функції та повноваження, внутрішня організація діяльності визначаються підзаконними актами, що не відповідає частині другій статті 19 Конституції. Закони «Про судоустрій України» та «Про статус суддів» в існуючих редакціях не в повній мірі забезпечують принцип незалежності суддів, закріплений в ст.ст. 126, 129 Основного Закону. КПК України, Кодекс України про адміністративні правопорушення в багатьох своїх положеннях не сприяють втіленню в життя конституційних засад судочинства. Між тим, від гарантій незалежності та ефективності судової гілки влади значною мірою залежить реалізація загальних засад Конституції, зокрема – принципів поділу влади, верховенства права і т. ін. Суттєві розбіжності між практикою та змістом відповідних конституційних положень (Розділ II Конституції) існують і в сфері забезпечення і захисту конституційних прав особи.

«Євроінтеграційна» складова конституційного реформування

У 1995 році Україна стала членом Ради Європи, що автоматично породило для неї ряд зобов'язань по приведенню національного законодавства у відповідність до демократичних стандартів. Основні рекомендації щодо конкретних напрямів удосконалення національного регулювання періодично викладаються у резолюціях ПАРЄ, що схвалюються за результатами моніторингових візитів в Україну. План дій «Україна – Європейський Союз», на базі якого здійснюється взаємодія України з ЄС, в частині напрямів розвитку демократичних процесів в Україні загалом іде «в унісон» з більшістю рекомендацій Ради Європи. В аспекті конституційних змін Рада Європи та ЄС на сьогодні висловлюють до України 3 основних побажання – переглянути конституційні засади побудови системи адміністративного устрою та місцевого самоврядування у напрямі приведення їх у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, переглянути функції прокуратури у напрямі приведення їх у відповідність до європейських стандартів з урахуванням відповідних висновків Венеціанської комісії, переглянути положення Конституції України, якими запроваджено імперативний мандат для членів парламенту. При цьому найбільш принциповим, фактично, є лише перше побажання, оскільки

імперативний мандат в Україні має обмежене застосування, а здійснення загального прокурорського нагляду може бути звужене і конкретизоване на рівні Закону «Про прокуратуру».

Виконання інших зобов'язань України перед Радою Європи та ЄС – проблема не стільки самого тексту Конституції, скільки розвитку конституційних положень у відповідних законах та приведення існуючої правозастосовчої практики у відповідність до Основного Закону.

Адже навряд чи саме недосконалість української Конституції є основною причиною гальмування адміністративної реформи, забезпечення незалежності судової гілки влади, реформування правоохоронної системи (прокуратури, адвокатури тощо), «відірваності» публічної адміністрації від потреб і запитів людей, корупції, непрозорості діяльності органів влади як на центральному, так і на місцевому рівнях. Причини того, що відповідні реформи не втілюються в життя, слід шукати в площині відсутності законів, необхідних для їх проведення (що, у свою чергу, пояснюється або відсутністю політичної волі, або небажанням досягти консенсусу щодо концептуальних засад реформування).

Для більш наочної ілюстрації цієї тези нижче (Додаток 1) наведено основні кроки, необхідні, на думку проекту СІГМА (що в рамках виконання Плану дій «Україна – Європейський Союз» та на прохання української сторони проводив оцінку системи врядування в Україні), для реалізації реформи публічної адміністрації. Показовим є те, що реалізація цієї реформи взагалі не потребує внесення будь-яких змін до Конституції, для її «просування» достатньо лише консенсусу між парламентом, урядом та президентом, політичної волі та фінансових ресурсів, необхідних для проведення реформування. Проте, за півроку з моменту оприлюднення відповідних пропозицій, Україна де-факто не зробила жодного кроку у напрямі їх виконання, за винятком хіба що схвалення Закону «Про Кабінет Міністрів України», який ще більше загострив відносини в трикутнику «глава держави – парламент – уряд».

Способи подальшого удосконалення Конституції

На сьогодні політиками пропонуються різні сценарії подальшого розвитку конституційної реформи. Дехто пропонує скасувати Закон «Про внесення змін до Конституції України» як такий, що не відповідає Консти-

туції України, інші – поглибити конституційну реформу у напрямі завершення переходу до парламентської форми правління. Окремі «гарячі голови» з-поміж політиків пропонують і більш радикальні сценарії – прийняття нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі або ж скасування інституту глави держави як зайвого елемента майбутньої парламентської форми правління.

Останній із згаданих сценаріїв – ліквідація поста Президента – навряд чи може розглядатись як реалістичний: навіть з-поміж депутатів парламентської більшості, не кажучи вже про парламентську меншість, така ідея сприймається, м'яко кажучи, неоднозначно і не розглядається всерйоз.

Винесення проекту нової Конституції на референдум може потягнути включення до «референдумного» пакету низки інших болючих для суспільства питань, наприклад – статусу російської мови, євроатлантичного курсу України тощо.

Для остаточного переходу до парламентської республіки, який передбачатиме обмеження дискреційних повноважень Президента (та, відповідно, його відповідальності), зміни порядку обрання глави держави (запровадження непрямих президентських виборів) у Антикризисної коаліції на сьогодні не вистачає голосів, і отримання додаткових голосів коаліції навряд чи забезпечить БЮТ, для якого існування потенційно впливової посади Президента є вигідним стратегічно.

Що ж стосується скасування конституційної реформи і повернення до попереднього варіанту відносин у трикутнику «президент-парламент-уряд», то на сьогодні, попри існування певних вагомих правових аргументів на користь визнання Закону «Про внесення змін до Конституції України» таким, що не відповідає Основному Закону, скасування реформи видається малоімовірним.

Дійсно, Закон «Про внесення змін до Конституції України» може бути скасований як такий, що був ухвалений з порушенням визначеної Конституцією процедури його прийняття. При цьому навряд чи аргумент про те, що положення Закону «Про внесення змін до Конституції України» на сьогодні є невід'ємною, інтегрованою в Основний Закон, частиною Конституції, може стати вагомим контраргументом проти підстав скасування Закону – адже сам Конституційний Суд України свого часу прирівняв закони про внесення змін до Конституції України до звичайних законів (Рішення КСУ від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003 у справі щодо право вето на

закон про внесення змін до Конституції України).

Скасуванню Закону «Про внесення змін до Конституції України» на сьогодні перешкоджає насамперед те, що політичні та правові наслідки відповідного рішення можуть бути не передбачуваними – скасування Закону від 8.12.2004 р. об'єктивно підніме питання легітимності всіх рішень, які були ухвалені починаючи з моменту набуття чинності конституційними змінами, питання про те, який уряд (очолюваний Ю. Єхануровим чи В. Януковичем) буде легітимним, питання про чинність законів, що набули чинності на основі нових конституційних положень без підписання главою держави (того ж Закону «Про Кабінет Міністрів України») та низку інших подібних питань. Більш того, виникне потреба у приведенні нормативно-правових актів, прийнятих на основі нової редакції Конституції, у відповідність до попереднього варіанту Конституції. Гіпотетично високою є і можливість того, що парламент і уряд відмовляться від виконання такого рішення Конституційного Суду. *Таким чином, хоча перегляд конституційної реформи теоретично є можливим, її скасування недоцільне насамперед з політичних міркувань.*

З огляду на це, на сьогоднішній день чи не найбільш реалістичним виглядає лише один варіант розвитку конституційного процесу – визначення тих положень Конституції, які об'єктивно потребують змін, узгодження запропонованих змін до них між зацікавленими сторонами (між президентом, парламентською коаліцією та парламентською меншістю), проведення оцінки законопроекту про внесення змін до Конституції на предмет відповідності європейським стандартам, внесення його на розгляд парламенту та прийняття в порядку, який визначено Основним Законом. Реалістичність такого способу подальшого перегляду Конституції можна суттєво підвищити, якщо в ході підготовки відповідного законопроекту «винести за дужки» законопроектної роботи ті норми Конституції, які ускладнюють відносини між президентом, урядом та більшістю (кадрові питання, функції і повноваження Президента щодо виконавчої влади) і перенести увагу на ті її положення, щодо яких у разі перегляду може бути знайдений політичний компроміс.

Напрями поглиблення конституційної реформи

Поглиблення конституційної реформи може здійснюватись за двома основними напрямами – шляхом внесення подальших змін до Конституції України або прийняття законів,

необхідних для втілення в життя базових конституційних принципів та окремих норм Основного Закону. Внесення подальших змін до Конституції потребує визначення переліку тих її положень Конституції, які об'єктивно потребують удосконалення та, як відзначалось у попередньому параграфі, пошуку консенсусу навколо запропонованих новацій між президентом і парламентом.

На наш погляд, в процесі удосконалення чинної Конституції слід більш чітко розмежувати повноваження та відповідальність парламенту, президента та уряду щодо формування та реалізації державної політики, змінити засади адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування (зокрема, запровадити триланкову систему адміністративного поділу, виключити з Конституції перелік областей, забезпечити повсюдність місцевого самоврядування, передбачити можливість створення районними та обласними радами власних виконавчих органів, ліквідувати районні державні адміністрації, провести розмежування повноважень між виконавчими органами обласних рад і обласними державними адміністраціями, спростити механізм делегування повноважень місцевому самоврядуванню шляхом, наприклад, запровадження можливості делегування на основі адміністративних договорів тощо), запровадити інститут конституційної скарги, звужити обсяг депутатського імунітету, забезпечити дієвість інституту імпічменту.

У той же час, конституційні зміни – важливий, але не єдиний механізм подальшого поглиблення конституційної реформи. Навіть за умови внесення до Конституції нових змін об'єктивно постане потреба в приведенні у відповідність до чергових конституційних новацій всього масиву чинного законодавства, не кажучи вже про розвиток тих норм Конституції, які «не працюють» на практиці ще з 1996 року. Так, конституційна реформа місцевого самоврядування потребуватиме прийняття нових редакцій законів про місцеве самоврядування в Україні та про місцеві державні адміністрації, створення належної фінансової основи місцевого самоврядування шляхом кардинального перегляду ідеології чинного Бюджетного кодексу, внесення ґрунтовних змін до податкового законодавства тощо. *Тобто, важливу роль у процесі поглиблення конституційної реформи мають відіграти закони, які розвиватимуть положення Конституції, – як ті, що не зазнали суттєвих змін перегляду Основного Закону, так і ті, які було змінено в 2004 році або які будуть змінені в перспективі.*

На наше переконання, у напрямі забезпечення реалізації Конституції, законодавчий процес має здійснюватись за декількома напрямками.

Перш за все, *існує потреба у посиленні контрольних повноважень парламенту та забезпеченні прозорості його діяльності*. Для цього слід, зокрема, законодавчо визначити статус тимчасових спеціальних і слідчих комісій парламенту, удосконалити правову основу діяльності Рахункової палати (після того, як ряд ключових положень закону «Про Рахункову палату» було скасовано Конституційним Судом, суттєвих змін до цього Закону, у тому числі з урахуванням нової редакції статті 98 Конституції України, внесено не було), забезпечити політичну нейтральність та ефективність виконання своїх конституційних завдань Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, забезпечити опублікування депутатських запитів і відповідей на них, створити механізми запобігання конфлікту інтересів між діяльністю депутатів ті іншими видами їх діяльності, підвищити прозорість діяльності парламентських комітетів, впорядкувати лобістську діяльність у Верховній Раді України.

По-друге, *потребує реформування система врядування в Україні*. Основні напрями цієї реформи наведено у Додатку 1 і полягають вони в удосконаленні загальної адміністративної основи діяльності публічної адміністрації, реформуванні публічної служби, оптимізації формування та координації політики, управління державними видатками, внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього аудиту, системи державних закупівель. До речі, ефективність реформ саме в цих 6 сферах врядування суттєво впливатиме на перспективи членства України в ЄС (оскільки Єврокомісія проводить оцінку системи адміністрування саме за цими 6 показниками).

По-третє, актуальною залишається і проблема *реформування системи судових та правоохоронних органів*, зокрема – у напрямі *забезпечення незалежності судової гілки влади* (запровадження прозорого відбору кандидатів на посади суддів, підвищення якості професійної підготовки суддів, рівня незалежності від виконавчої гілки влади Державної судової адміністрації, завершення формування системи адміністративних судів та поглиблення спеціалізації судів і суддів, звуження повноважень Президента щодо призначення суддів на адміністративні посади і т.д.) *та приведення функцій і повноважень правоохоронних органів у відповідність до європейських стандартів*

(розмежування прокурорського нагляду і слідства, перегляд функцій МВС та «демілітаризація» цього органу тощо). Актуальними завданнями реформування правоохоронної системи також є удосконалення законодавства про адвокатуру, підвищення якості та доступності безоплатної правової допомоги. З урахуванням постійного зростання навантаження на Конституційний Суд України існує потреба в оптимізації порядку його роботи, зокрема – процедури підготовки справ до розгляду на пленарних засіданнях.

Зрештою, *існує потреба не лише у прийнятті законів, спрямованих на розвиток конституційних положень, але і в забезпеченні їхнього виконання*. Адже, на думку багатьох зарубіжних експертів, основна проблема України полягає не стільки в недосконалому законі, скільки у їх невиконанні попри постійну деталізацію нормативно-правових актів (окремі із законів більше нагадують відомчі інструкції). У свою чергу, забезпечення виконання законодавства потребує не лише запровадження відповідних контрольних механізмів та відповідальності за порушення, але і підвищення рівня правової освіти і культури тих, хто застосовує закони, і тих, на кого поширюється їхня дія.

Висновки і пропозиції

- Набуття чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України» та проведення парламентських виборів за пропорційною системою створили певні передумови для посилення ролі парламенту і уряду у здійсненні публічної влади. Парламент став більш політично структурованим, суттєво зменшилась кількість міжфракційних переходів, розширились контрольні повноваження Рахункової палати, уряд отримав право призначати на посади та звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади. Водночас, головного завдання – розмежування політичної відповідальності між главою держави та урядом – конституційна реформа не досягла. Крім того, ті положення Основного Закону, які об'єктивно потребували удосконалення, в ході конституційної реформи переглянуті не були.
- Потенціал Конституції, як в попередній, так і в нинішній редакції, загалом залишається невикористаним.
- В контексті існуючих зобов'язань України перед Радою Європи та в рамках співпраці

України з ЄС українська Конституція не потребує кардинального перегляду. Чи не єдиний виняток з цієї тези – ті положення Конституції, які визначають засади адміністративного поділу та місцевого самоврядування, і суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

- Для проведення глибинних змін до Конституції України через, наприклад, розробку нового проекту Конституції та його затвердження на всеукраїнському референдумі, внесення парламентом змін до Конституції України, які знівелюють повноваження глави держави, а то і ліквідують інститут президента як такий, на сьогодні відсутні політичні передумови.
- В контексті перспективних можливих змін до Конституції варто вести мову лише про удосконалення окремих її положень. Доцільно, щоб в подальшому робота над конституційними змінами здійснювалась із залученням лідерів парламентських партій, глави держави, науковців та експертів, а самі зміни – вносились системно та одночасно, після проведення оцінки запропонованих змін Венеціанською комісією.
- Пріоритетами майбутніх конституційних змін можуть бути:
 - 1) збалансування повноважень та розмежування відповідальності в трикутнику «президент-парламент-уряд»;
 - 2) реформування адміністративного поділу, місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях;
 - 3) забезпечення «реалістичності» процедури усунення глави держави з посади в порядку імпічменту;
 - 4) звуження обсягу депутатського імунітету;
 - 5) надання громадянам права оспорювати в Конституційному Суді України конституційність законів.
- Основними напрямками законотворчої роботи у напрямі забезпечення реалізації положень Конституції на сьогодні є:
 - 1) посилення контрольних повноважень парламенту та забезпечення прозорості його діяльності;
 - 2) підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
 - 3) реформування системи врядування (публічної адміністрації);
 - 4) реформа судової системи та правоохоронних органів, яка забезпечуватиме незалежність та ефективність функціонування судової гілки влади, приводитиме функції

та повноваження правоохоронних органів у відповідність до європейських стандартів;
5) забезпечення реалізації громадянами своїх конституційних прав.

- Поглиблення конституційної реформи потребує не лише внесення змін до Конституції України, прийняття нових законів, спрямованих на її виконання, але і заходів, спрямованих на забезпечення виконання законів, зокрема – на підвищення рівня правової культури і освіти громадян, у тому числі посадових осіб, які застосовують право. Трансформація політичної та правової культури, орієнтація освіти (у тому числі і юридичної) насамперед на європейські стандарти і цінності є передумовою втілення в життя основоположних конституційних засад – верховенства права, соціальної орієнтованості діяльності держави тощо.

Додаток 1.

Основні напрями реформування управління в Україні (рекомендації SIGMA, 2006 р.)



**Витяг із виступів доповідачів на Громадянському форумі
«Конституційна реформа: погляд у громадянське суспільство»**

**«КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА – ЦЕ РОЗКІШ ВІДПОВІДАЛЬНОЇ
ВЛАДИ ТА СТАБІЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА»**



**Анатолій
МАТВИЄНКО,**

*Перший заступник
Голови Комітету
Верховної Ради
України з питань
державного
будівництва,
регіональної політи-
ки та місцевого
самоврядування*

Для того, щоб говорити про реформу, треба згадати, як вона приймалася. Взагалі, конституційна реформа – це розкіш відповідальної влади та стабільного суспільства. Якщо немає відповідальної влади та стабільності ситуації, жартувати з конституцією небезпечно.

Сьогодні ми маємо Конституцію розбалансованої влади, яка стала новим прикриттям для розхитування маятника розподілу повноважень. Замість диктатора Президента ми отримали диктатора Прем'єр-міністра та підпорядкований йому парламент. В ідеалі ж в трикутнику «Президент – Прем'єр-міністр – Верховна Рада» функції мають бути розподілені так, щоб не було потреби перетягування канату між центрами впливу. Однак ті, хто наполягає на необхідності нової Конституції, не усвідомлюють можливої шкоди від втрати демократичних надбань старого Основного закону. Нам потрібна не нова Конституція, а відмо-

ва від постійної війни між політичними лідерами.

Головна проблема конституційних змін у їх невідповідності реаліям. Адже в якій мірі конституція змінює суспільство, в такій мірі суспільство поважає конституцію. На жаль, поваги до Конституції в Україні немає.

Основними суб'єктами системи влади в Україні є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та народ. На сьогодні державна влада монополізує повноваження, місцеве самоврядування існує де-юре, але не де-факто, а народовладдя немає взагалі. Починати необхідно з реформи місцевого самоврядування, яку треба проводити поетапно: спочатку укріпити місто, село та селище (створити Україну без околиць), а потім провести районну та обласну реформи. Отже, не потрібно боятися перепон на шляху реформи та не чекати отримання швидких вигод.

**«ПАРЛАМЕНТСЬКА ФОРМА ПРАВЛІННЯ ЕФЕКТИВНА ТОДІ,
КОЛИ В ДЕРЖАВІ Є ТРАДИЦІЇ, ІДЕОЛОГІЧНІ ПАРТІЇ, РОЗВИНЕНА
СУДОВА ВЛАДА ТОЩО. ЗА ВІДСУТНОСТІ ЦИХ УМОВ ВОНА ВИРОД-
ЖУЄТЬСЯ В МІНІСТЕРІАЛІЗМ – КОЛИ ПАНУЄ НЕ ПАРЛАМЕНТ, А УРЯД»**



**Микола
КОЗЮБРА,**

*завідувач кафедри дер-
жавно-правових наук
Києво-Могилянської
академії, професор,
доктор юридичних
наук, суддя Консти-
туційного суду
у відставці*

Ініціатори конституційної реформи керували різними мотивами, причому – досить часто корисливими. Тобто, від самого початку можна говорити про поширення двох тенденцій – конституційного ідеалізму та конституційного нігілізму. Існували ілюзії, що з прийняттям нової Конституції ми відразу по ній заживемо, але ніхто, навіть ініціатори реформи, не збирався жити за Конституцією. Отже, поєднання ідеалізму та нігілізму – дві сторони однієї медалі.

Зараз спостерігається парадокс, який полягає у намаганнях перенести на не завжди підготовлений український ґрунт моделі влади європейського типу, при цьому зберігши радянсько-азійські форми врядування. Це проявляється у непрозорості влади, домінуванні політичних домовленостей та торгів, прямій фальсифікації тощо. За таких умов, очікувати на швидкі зміни без зміни ментальності осіб при владі не варто. Недостатньо просто розписати права та повноваження в положеннях законів; для того, щоб Конституція працювала, потрібні відповідні соціальні та політичні умови.

Поширеною є думка, що конституційна реформа була потрібна для обмеження повнова-

жень президента. Але демократичність держави визначається не обсягом повноважень, а тим, наскільки вони дискреційні. За умов структурованого парламенту та сформованої більшості спроби маніпуляцій з боку президента виявилися б марними. Наразі не варто приймати цілком нову Конституцію, однак не можна обійтися й окремими фрагментарними змінами. Змін потребують багато статей і розділів.

Зараз часто лунають заклики про перехід до парламентської республіки. Однак коли в Європі говорять про панування парламенту, йдеться про його панування над виконавчою владою, а не про перебирання всіх можливих функцій. Поки що наш парламент не готовий грати першу скрипку в багатоголосі державної влади. Парламентська форма ефективна тоді, коли в державі є традиції, ідеологічні партії, розвинена судова влада тощо. За відсутності цих умов вона вироджується в міністеріалізм – коли панує не парламент, а уряд.

«УКРАЇНУ ВЖЕ НЕ МОЖНА НАЗВАТИ ПОСТРАДЯНСЬКОЮ КРАЇНОЮ ЗА СУТНІСТЮ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ»



**Томас
МАРКЕРТ,**
*заступник секретаря
Венеціанської комісії*

Венеціанська комісія вважає тему конституційної реформи в Україні надзвичайно важливою. Україну вже не можна назвати пострадянською країною за сутністю системи управління. Однак проблема відносин між державними органами та розподіл повноважень між ними залишається. Протистояння президента та парламенту характерна для багатьох країн, однак ніде вона так довго не тривала, як в Україні. Саме тому наразі забезпечення балансу повноважень в системі влади є надзвичайно важливим.

У 1996 році Венеціанська комісія наголосила на тому, що виписані в Конституції Президентські повноваження роблять його дуже сильним, що створює загрозу авторитарності. Подальший розвиток підтвердив таке занепокоєння. В 2004-му році конституційна реформа обмежила повноваження Президента, тому наразі тенденція змінилася. Однак консти-

туційні зміни не вирішують проблему балансу в системі влади, оскільки досі є загроза нестабільності уряду та взаємне блокування різними органами роботи одне одного.

Важко обговорювати конституційну реформу в Україні абстрактно та, виходячи з певних правил, прогнозувати подальший розвиток. Часто говорять про її підлаштованість під політичного лідера, тобто розглядають конституційні перетворення як заручника певної політичної сили. Це нормально для політики. Однак необхідно вирішити, що є насправді позитивним у короткостроковій та довгостроковій перспективах. Треба провести аналіз політичної ситуації та подумати, як зробити систему управління в Україні більш ефективною.

«ВНЕСЕНІ ДО КОНСТИТУЦІЇ ЗМІНИ ПЕРЕДБАЧИЛИ СТВОРЕННЯ ЖАХЛИВОГО МОНСТРА – «КОРПОРАЦІЇ БІЛЬШОСТІ»»



**Серджіо
БАРТОЛЬ,**
*професор консти-
туційного права,
Університет Трієст,
заступник члена
Венеціанської комісії*

Венеціанська комісія завжди наголошувала на необхідності створення репрезентативної системи влади, яка би базувалася на чіткому розподілі функцій та відповідальності органів. Розподіл влади є найкращим рішенням, але запровадження цього принципу може мати різний вплив залежно від політичного вибору влади. Існують два різні розподіли влади: вертикальний (між законодавчою, виконавчою та судовою гілками) та горизонтальний (між державою та органами місцевого самоврядування). Дуже важливо запровадити обидва, адже за умов відсутності горизонтального розподілу підтриманий парламентом уряд загрожує концентрацією всіх важелів впливу в руках виконавчої влади.

Навіть за умов парламентської системи проблеми стабільності, ефективності та послідовності уряду не зникнуть. Внесені до Конституції зміни передбачили створення жахливого монстра – «корпорацію більшості». Такий крок є абсолютно не зрозумілим. Якщо більшість створюється на початку роботи парламенту та працює до завершення терміну його повноважень, повністю нівелюється гнучкість парламенту. Соціальні та економічні причини можуть вплинути на зміну політичного курсу уряду, однак інститут більшості блокує можливість такої зміни. Отже, зникає

гнучкість відносин не лише між урядом та парламентом, а й між парламентом та громадянським суспільством. У поєднанні із запровадженням імперативного мандату така система є жорсткою, а, отже, небезпечною: це не дозволяє змінювати склад більшості, виходячи із соціально-економічних та політичних потреб.

Актуальною є проблема визначення повноваження президента у парламентській системі. Глава держави перебуває за межами виконавчої влади, яка може бути йому частково та за певних умов передана. Він повинен залишити усі стратегічні рішення на розгляд уряду та парламенту, які повинні дійти згоди. Завдання президента – забезпечення функціонування різних органів та інституцій згідно із закріпленими у конституції нормами в умовах консенсусу між законодавчою та виконавчою владою.

Отже, необхідно зберігати принцип рівності. Політичних конфліктів можна уникнути за умови ефективного балансу повноважень. Принцип демократії полягає в тому, щоб вирішувати конфлікти шляхом вільних дебатів між політичними силами, що перебувають при владі, та громадянським суспільством.

«ВИБОРИ ЗА ПРОПОРЦІЙНОЮ СИСТЕМОЮ ВІДБУВАЮТЬСЯ НЕ ЗА ПАРТІЙНИМИ СПИСКАМИ, А ЗА ФІНАНСОВО-ОЛІГАРХІЧНИМИ»



Сергій ГРИНЕВЕЦЬКИЙ,
депутат Одеської
обласної ради

Протягом всього періоду незалежності ми стикаємося з тим, що амбітність окремих політиків і відсутність порозуміння між політичними силами дають нам законодавство з величезними прогалинами. Рівень правової культури свідчить про слабкість і заангажованість нашої політичної системи. Отже, якість влади в цілому є дуже низькою, що тягне за собою економічні та соціальні проблеми.

Вибори за пропорційною системою відбуваються не за партійними списками, а за фінансово-олігархічними. Я завжди виступав за зміну статті 144 Конституції України, відповідно до якої рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Однак такий порядок ніде не

визначено, тому ми маємо корупцію, проблеми майнових та фінансових відносин, що призводять до створення фінансово-олігархічних структур.

Подальші реформи органів влади в Україні повинні стосуватися: розведення в часі парламентських та місцевих виборів; відміни пропорційної виборчої системи на районному та обласному рівнях, оскільки обласні та районні ради повинні представляти спільні інтереси територіальних громад; створення двопалатного парламенту, що стало б фактором стабілізації держави; запровадження виборності керівників областей і районів з метою підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування.

«НАВКОЛО ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ ТОЧИТЬСЯ ПОЛІТИЧНА ВІЙНА, А КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ ЯК ПОЛІТИЧНА ЗБРОЯ»



Володимир ФЕСЕНКО,
Голова Правління
Центру прикладних
політичних досліджень
«Пента»

Коли ми говоримо про конституційну реформу, завжди потрібно пам'ятати, що даний процес є політико-правовим; навколо цього питання точиться політична війна, а конституційні зміни використовуються як політична зброя.

Позитивними моментами конституційної реформи в Україні є наближення до європейської практики формування уряду парламентом, надання уряду можливості проводити свої законопроекти через парламент, забезпечення єдності парламентської коаліції та уряду. Однак є цілий ряд невирішених проблем, до яких відносяться: «холодна війна» між урядом, парламентською опозицією та президентом, правовою передумовою якої є дуалізм впливу на виконавчу владу; двозначність трактування багатьох конституційних норм (вирішенням може стати їх трактування Конституційним Судом України або чітке визначення у законодавчих актах); різке збільшення кількості звернень, а, отже, і навантаження на Конституційний Суд та втягнення його у політичну боротьбу.

Є чотири варіанти розв'язання проблем, породжених конституційною реформою. По-перше, відмова від неї та повернення до Конституції 1996 року. Однак це зумовить виник-

нення правової проблеми, оскільки норми, передбачені внесеними змінами, вже набули чинності. Це призведе до політичної кризи. По-друге, внесення змін до окремих частин Конституції. Але залучитися підтримкою конституційної більшості ініціаторам таких змін навряд чи вдасться. По-третє, підготовка нової редакції Конституції та її ухвалення на референдумі або конституційними зборами. Однак цей варіант можливий лише за умов консенсусу політичних сил. Ймовірно, що на референдумі громадяни голосуватимуть не за Конституцію, а проти президента. Щодо конституційних зборів – то порядок їх проведення наразі не визначений. По-четверте, законодавче врегулювання окремих норм за допомогою законів. Такий спосіб дозволяє вирішити більшість сьогоденних проблем. Однак він потребує системного підходу до розробки таких законів.

«УКРАЇНА ДОСІ ЗАЛИШАЄТЬСЯ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОЮ ДЕРЖАВОЮ»



**Мішель
ГЕГАН,**

Віце-голова Інституційного комітету Палати місцевих влад Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи

Шлях до демократії в Україні тривалий та нелегкий. Саме тому кожен повинен усвідомити спільну місію та свою особисту роль в її виконанні. Для подальших перетворень та вирішення наявних проблем необхідно не калькувати досвід інших країн, а обрати свій власний адекватний шлях розвитку місцевої демократії та органів місцевого самоврядування.

За результатами моніторингу, проведеного Регіональною асамблеєю Ради Європи приблизно 5 років назад, було зроблено висновок, що Україна досі залишається централізованою державою. Можливо, таку тенденцію можна пояснити особистими амбіціями чиновників, страхом перед відповідальністю або побоюваннями, що органи місцевого самоврядування

обмежать вплив центральної влади. В будь-якому випадку, виявлена необхідність застосування основних пунктів Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Розбіжності у прочитанні Конституції обумовлюють необхідність колективного обговорення майбутньої моделі місцевого самоврядування в Україні. Головні проблеми – обмеження сфери відповідальності органів місцевого самоврядування, їх тотальна підконтрольність державі, недостатнє фінансове забезпечення на місцях, а також недоліки правового статусу мерів.

«ЗАКОНОПРОЕКТ 0900 Є ВИКЛЮЧНО СПРОБОЮ ОБМЕЖИТИ ПОВНОВАЖЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВЛАДИ В ОСОБІ ПРЕЗИДЕНТА»



**Володимир
ШАПОВАЛ,**

Представник Президента України у Конституційному Суді України, суддя Конституційного Суду України у відставці, доктор юридичних наук, професор

Очевидно, що без глибоких змін до чинної Конституції в царині місцевого самоврядування не вирішити тих питань, які об'єктивно постають. Перш за все, навіть за формою не відомо, в якому саме напрямку мають відбуватися реформи на рівні Конституції. Однак обов'язково на рівні конституції повинні бути вирішені питання статусу та повноважень місцевих державних адміністрацій, інакше вони ніколи не дозволять вирости регіональному самоврядуванню. Покладання на місцеві державні адміністрації функції фінансового, адміністративного та судового контролю забезпечить функціонування місцевих рад як представницьких органів, чії повноваження повинні бути визначені в Конституції. Це є передумовою реформування.

Я підтримую думку про недоцільність створення районних державних адміністрацій. Виконавчий орган місцевих рад повинен формуватися відповідною радою. При цьому необхідно конституційними засобами зруйнувати залишки вертикалі, яка досі ще існує. Максимальне завдання суспільства – деполітизувати місцеві представницькі органи влади. Якщо органи місцевого самоврядування займатимуться своїми справами, то проблеми, які проваються та мають суто політичний характер (НАТО, державна мова тощо), їх хвилювати не будуть.

Той варіант Конституції, який ми маємо сьогодні, не є об'єктивною та абсолютною даністю. Треба відкинути ідеологію дуалізму виконавчої влади як дуже категоричне твердження. Немає жодної країни в світі, де президент не був би функціонально включений до системи виконавчої влади. Так, наприклад, я вважаю, що доцільно було б вирішувати всі питання, що стосуються кадрових призначень та звільнень, спільно Президентом і Прем'єр-міністром. Так можна замінити передбачені Конституцією 6 способів заміщення посад у виконавчих органах. Якщо ми зробимо висновок, що місцеві державні адміністрації не є рафінованими органами виконавчої влади, порядок призначення їх голів Президентом виявитиметься цілком розумним та виправданим, оскільки за ним треба закріпити певні контрольні функції. Я абсолютно підтримую ідею про двопалатний парламент. За умов формування верхньої палати на регіональному рівні після завершення адміністративно-територіальної реформи.

Отже, без ґрунтовних системних конституційних змін, які супроводжуватимуться низкою нормативно-правових актів, ми матимемо спорадичну спробу вирішити одномоментні питання, у яких зацікавлені ті чи інші політичні сили.

«ЯКІСТЬ БУДЬ-ЯКОГО ЗАКОНУ ПЕРЕВІРЯЄТЬСЯ ЙОГО ПРАКТИЧНОЮ РЕАЛІЗАЦІЄЮ»



**Владислав
ЛУК'ЯНОВ,**

*Заступник голови
Комітету Верховної
Ради України з питань
державного будівництва,
регіональної політики
та місцевого
самоврядування*

Ми розглядаємо конституційну реформу крізь призму взаємодії в рамках трикутника органів влади – Президента, Парламенту, Кабінету Міністрів. Важливим кроком є удосконалення Закону «Про Кабінет Міністрів України», оскільки, як відомо, якість будь-якого закону перевіряється його практичною реалізацією. Крім того, необхідно прийняти закон про центральні органи виконавчої влади, про опозицію, про статус Президента (зокрема

визначити порядок його взаємодії з парламентом). Ці та інші питання потребують детального обговорення.

«КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА БУЛА ОБУМОВЛЕНА ПОЛІТИЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ, В ЯКИХ ГОЛОВНУ РОЛЬ ВІДІГРАВАЛА ВОЛЯ НАРОДУ»



**Анатолій
СЕЛІВАНОВ,**

*Постійний представник
Верховної Ради
України у Конституційному Суді
України, професор,
доктор юридичних
наук*

Парламентсько-президентська форма реалізації механізму влади забезпечує гарантованість реального народовладдя і народоправства, створює умови демократизації у всіх сферах державної діяльності, що має за мету пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Поступове налагодження взаємодії Парламенту, Президента та Уряду, усунення конфліктних ситуацій у співпраці заради зміцнення держави дає підстави стверджувати, що зараз в Україні не існує радикальної конституційної кризи в соціальній реальності, а є перехідний період в умовах початку конституційної циклічності, яка є наслідком перерозподілу повноважень в установчих і контрольних функціях інститутів державної влади (уряду, парламенту, Президента). Можна констатувати, що конституційна реформа була обумовлена політичними процесами, в яких головну роль відіграла воля народу.

Наразі особливої ваги набуває важлива для розуміння інституціональна складова конституційного процесу. Її специфіка полягає в активній формі впливу на Конституційний Суд, Парламент та суспільство щодо ініціювання нових радикальних змін в Конституції. Проте зафіксовані процедури змін Конституції можливі тільки за жорсткою процедурою «парламент – КСУ – парламент». Повертаючись до ідеї прийняття нової редакції Конституції, ми

повинні добре розуміти, що в цій непростій схемі схвалення референдумом або парламентом складного юридичного тексту неможливе, оскільки для цього люди повинні мати спеціальну освіту.

Твердження про нелегітимність конституційної реформи ставить під сумнів не тільки внесення змін до Конституції України, але й виборчий закон щодо політичних партій в єдиному загальнодержавному окрузі, що приймалися Верховною Радою 8 грудня 2004 року. Прийнятність нової форми правління та розподіл повноважень між вищими суб'єктами влади підтверджений подвійною легітимністю (загальнонародне обрання парламенту і Президента). Конституційна проблема виникла з інших причин, а саме із суперечностей між існуючим статусом цих суб'єктів та ефективністю державного управління. Ми маємо справу з новим постійним суб'єктом конституційного правостановлення та формування уряду – правлячою багатопартійною коаліцією. Якщо допустити визнання вразливим Закон № 2222, то чи це означатиме автоматичне за рішенням Суду вилучення з Конституції України визначених цим Законом змін щодо реформування влади? Але чи можна при цьому поновити існуючі раніше норми Конституції в період встановленої президентсько-парламентської форми правління?

«ПАРЛАМЕНТСЬКО-ПРЕЗИДЕНТСЬКА ФОРМА ПРАВЛІННЯ ПО СУТІ Є „УКРАЇНСЬКИМ ВЕЛОСИПЕДОМ“»



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
народний депутат
України

Розгляд конституційної реформи потребує апеляції до контексту її проведення. Парламентсько-президентська форма правління по суті є «українським велосипедом». Тому, аналізуючи результати конституційної реформи, доречніше говорити про перерозподіл повноважень в межах владного трикутника, а не про зміну форми правління.

Основні проблеми системи влади в Україні стосуються сфери виконавчої влади. Наразі має місце її фрагментація та злиття політичної позиції парламенту та уряду, що в умовах функціонування механізму парламентської більшості призводить до домінування виконавчої гілки над законодавчою.

Коли ведуться розмови про визнання неконституційними зміни до Конституції, варто пам'ятати, що перевірі не підлягає їх змістов-

на складова. Однак є інша підстава для звернення до Конституційного Суду з цього питання – порушення процедури прийняття Закону № 2222. У такому випадку результати реформи можуть бути переглянуті.

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо реформи місцевого самоврядування» у сьогоднішній редакції є небезпечним, оскільки він заганяє місцеве самоврядування у глухий кут та зовсім не відповідає сучасним потребам українського суспільства. Основна проблема місцевого самоврядування стосується його ресурсного забезпечення, а не визначення його компетенцій. Вирішення цієї проблеми є передумовою для «виращування» місцевого самоврядування.

«ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ 0900 РАЗОМ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ПРОПОРЦІЙНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ МОЖЕ СТВОРИТИ ЗАГРОЗУ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ»



Віктор ТИМОЩУК,
Голова Центру
політико-правових
реформ

Після подолання президентського вето на Закон «Про Кабінет Міністрів України» Законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування» є пріоритетним. Однак його ухвалення матиме такі ж неоднозначні наслідки, як і Закон № 2222.

По-перше, законопроект не вирішує питання співвідношення місцевого та регіонального самоврядування. Не вживаючи термін «регіональне місцеве самоврядування», він фактично його запроваджує, передбачаючи утворення виконавчих органів обласних рад, до яких мають перейти більшість повноважень місцевих державних адміністрацій (зокрема в частині підготовки та виконання місцевих бюджетів). Посилення регіональних рад автоматично послабить вплив базового рівня місцевого самоврядування, яке за таких умов виявиться приреченим на стагнацію. Прийняття законопроекту 0900 разом із застосуванням пропорційної виборчої системи на місцевих виборах за умов неоднорідності політичних вподобань у різних регіонах створює загрозу сепаратизму в Україні.

По-друге, незрозумілою новелою законопроекту 0900 є запровадження округів. Абсолютно неясно, чи є вони четвертим рівнем адміністративно-територіального устрою, чи

альтернативою об'єднань громад, оскільки законопроект цього не визначає. Крім того, застереження викликає принцип створення округів або об'єднаних громад, який передбачає обов'язкову добровільну згоду їх жителів. Практика успішних реформ місцевого самоврядування у зарубіжних країнах передбачає таку процедуру: кілька років відводиться на добровільне об'єднання, а потім слідує централізоване завершення реформи. Лише так можна гарантувати рівність права на місцеве самоврядування.

По-третє, виникає питання: якими будуть наслідки скорочення повноважень місцевих державних адміністрацій? Законопроект закріплює за ними дві ключові функції: контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади та забезпечення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Автори законопроекту не згадали про функцію нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, що є нормою для демократичних держав. При цьому надати такі повноваження також неможливо, оскільки за цим слідуватимуть звинувачення у зазіханні на повноваження місцевого самоврядування. Отже, виникає додаткова загроза хаосу.

По-четверте, незважаючи на раціональність ідеї ліквідації районних державних адміністрацій, її негайна реалізація (як передбачено законопроектом – 2 місяці) ставить під загрозу надання публічних послуг у тих громадах, які не використовують можливості добровільного об'єднання.

Таким чином, ми змушені закликати до суттєвого доопрацювання змісту цього зако-

нопроекту або підготовки нового. Його автори не презентували цілісної концепції, моделі організації влади на місцевому рівні. Нажаль, не були належним чином оцінені наслідки його прийняття депутатами, а експертні висновки залишилися не почутими.

«НЕОБХІДНО ЗМІНИТИ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ВТРАТУ ДЕПУТАТОМ МАНДАТУ У ВИПАДКУ ЙОГО ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ МІНІСТРА»



Олексій ГРАНЬ,
Професор Національного університету «Кієво-Могилянська академія»,
Школа політичної аналітики

К оли ми говоримо про подальші напрямки реформування системи управління в Україні, необхідно вести мову про точкові зміни, а не про радикальний перегляд конституційної реформи. Основні недоліки внесених до Конституції змін стосуються не лише їх рамкового характеру, а нечіткості положень, поспішності їх прийняття та слідування політичній кон'юктурі.

Спроби заборонити Конституційному Суду України кваліфікувати зміни до Конституції фактично створює загрозу мажоритарної демократії, яка може виродитися у мажоритарну диктатуру.

Наступним кроком у низці реформ має стати прийняття закону про регламент Верховної Ради України. Крім того, необхідно змінити положення про втрату депутатом мандату у випадку його призначення на посаду міністра, оскільки така норма робить ціну депутатського мандату та міністерського крісла дуже високою.

«НА СЬОГОДНІ НЕМАЄ ПІДСТАВ ГОВОРИТИ ПРО КОНСТИТУЦІЙНУ КРИЗУ АБО РОЗБАЛАНСОВАНІСТЬ ВЛАДИ В УКРАЇНІ»



Олександр СТАРИНЕЦЬ,
завідуючий Секретаріатом фракції Соціалістичної партії України

К онституційні зміни зумовили зміну системи влади в Україні. Наразі недоцільно говорити про ревізію Конституції, оскільки Закон № 2222 став результатом домовленості між усіма ключовими політичними силами в Україні (крім БЮТ), а тому є цілком легітимним. Його скасуванням Конституційним Судом України ставить під загрозу весь конституційний лад.

На сьогодні немає підстав говорити про конституційну кризу або розбалансованість влади в Україні. Крім того, не мають сенсу роз-

мови про двопалатний парламент. Необхідними же кроками є прийняття Закону про президента України, внесення змін до Регламенту Верховної Ради щодо прав опозиції, Закону про засади внутрішньої та зовнішньої політики.

Отже, немає підстав говорити про перекіс владного впливу на користь уряду, оскільки усі ключові політичні рішення погоджуються радою коаліції. Тому наразі маємо нормальну конструктивну співпрацю.

«ЯКБИ В УКРАЇНІ НА РІВНІ ІНСТИТУТУ ІСНУВАЛА ТРАДИЦІЯ, ТО БІЛЬШІСТЬ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА СЬОГОДНІ БИ ЗНИКЛИ»



**Тарас
ЧОРНОВІЛ,**
*народний депутат
України*

Я хочу зосередити увагу на питанні традицій у системі розподілу влади в державі. Адже, якби в Україні на рівні інституту існувала традиція, то більшість проблем державного будівництва сьогодні би зникли. Тому нам треба створювати не виключно юридичний механізм влади, скільки дбати про формування традицій. По-перше, уряд та президент, в жодному разі не може належати до виконавчої влади. Президент, який стоїть над гілками влади, представляє державу та користується своїми двома повноваженнями: по-перше, право вето, застереження та зауваження до законів; по-друге – правом відмінити постанови Кабінету Міністрів, що визнаються неконституційними. Це дає йому можливість бути реальним гарантом конституції.

По-друге, на сьогодні парламентські повноваження є достатніми для його самодостат-

ності як гілки влади. Та законодавча база, яка для цього напрацьована також є достатньою. Отже, наявні проблеми пов'язані з моментом традицій. Зараз створюється традиція сильної виконавчої влади, тому парламент автоматично віддає їй певні важелі впливу.

По-третє, важливою гілкою влади в Україні є опозиція, адже, коли закінчатся розмови про розпуск Верховної Ради, опозиція зможе стати гілкою влади. Наразі опозиція змушена буде нести відповідальність за цілий ряд, в тому числі й негативних, наслідків своїх дій. При наявності президента, який має право вето, з опозицією доведеться рахуватися, адже це надасть можливість подолати вето. Тому опозиція теж вступає в переговорний процес з виконавчою гілкою влади та усвідомлює себе як центр владного впливу.

ГРОМАДСЬКИЙ ФОРУМ «ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ»

8–10 грудня 2006 року у м. Донецьку відбувся Громадський форум «Ефективність політичних партій в Україні: проблеми та перспективи». Ініціаторами та організаторами виступили Лабораторія законодавчих ініціатив (м. Київ), Центр законодавчих ініціатив (м. Донецьк), Рада Європи та низка експертних інституцій з Луцька, Сум, Запоріжжя, Луганська та Херсона. Підтримка Форуму була надана в рамках спільної ініціативи Європейської Комісії та Ради Європи з розвитку демократії.

Основні завдання Громадського форуму були пов'язані з окресленням проблем партійної системи в Україні, а також пошуком шляхів підвищення ефективності участі політичних партій у політичних процесах в контексті демократичних перетворень. В рамках Громадського форуму відбулося предметне обговорення такого кола питань:

- ідеологічний фундамент політичних партій в Україні;
- інституційна та кадрова спроможність;
- ефективність державного контролю за діяльністю партій;
- напрями вдосконалення та забезпечення дієвості законодавства про політичні партії;
- фінансування політичної діяльності;
- прозорість партійних фінансів і політична корупція;
- конституційна реформа та політична відповідальність;
- шляхи забезпечення відповідальності партій перед виборцями;
- результати та перспективи пропорційної виборчої системи із закритими списками.

У Громадському форумі взяли участь близько 130 учасників з 19-ти регіонів України. Серед них: народні депутати України; депутати місцевих рад; експерти провідних аналітичних центрів та громадських організацій; представники місцевих осередків парламентських політичних партій, наукових інституцій та засобів масової інформації. Також учасниками заходу стали представники Генерального Директорату політичних справ Ради Європи та інших міжнародних інституцій (зокрема ОБСЄ).

Під час пленарного засідання у своїй вітальній промові Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив **Ігор КОГУТ** висловив побажання щодо організації конструктивного діалогу в рамках широкої громадсько-політичної дискусії про місце та роль партій у

сучасній політичній системі України, а також запропонував учасникам оцінити ефективність та перспективи вітчизняного партійного будівництва в контексті процесу демократичних перетворень. Керівник Департаменту з питань НДО та громадянського суспільства Генерального Директорату з політичних справ Ради Європи **Юта ГЮЦКОВ** окреслила пріоритетні напрями співпраці між Радою Європи та Україною в контексті сприяння партійному будівництву та проінформувала про заходи, проведення яких заплановано в Україні за сприяння Ради Європи. Виступ Директора Центру законодавчих ініціатив **Романа КОВАЛЕНКО** був присвячений визначенню ряду проблем, що становлять особливий інтерес у контексті оцінки ефективності політичних партій в Україні, а саме: неефективність пропорційної виборчої системи; надмірна політизація місцевих рад усіх рівнів; невиконання представниками партій передвиборчих обіцянок; низька законодавча активність та неналежна якість законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України.

Під час дискусійної частини пленарного засідання експерт Лабораторії законодавчих ініціатив **Денис КОВРИЖЕНКО** систематизовано виклав основні проблеми розвитку української партійної системи, назвав фактори, що їх обумовлюють, та запропонував кроки, спрямовані на посилення ролі політичних партій в Україні. **Володимир СТРЕТОВИЧ**, Голова Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, порушив проблему кадрового забезпечення політичних партій та наголосив на необхідності подолання розриву та вирішення конфлікту між політичними партіями та соціумом. Народний депутат України **Володимир СКУБЕНКО** виклав власне бачення ролі політичних партій у сучасному світі, звернувши особливу увагу на питання відповідальності політичних партій перед суспільством як основи побудови збалансованої системи влади в Україні. У

своєму виступі *народний депутат України Володимир ІВАНОВ* порушив проблему партійної дисципліни та наголосив на важливості спроможності партії працювати в опозиції.

Основні питання, порушені під час роботи круглого столу «Якість політичних партій та партійні фінанси», стосувалися слабкості або відсутності ідеологічного базису сучасних політичних партій в Україні, неефективності роботи партій у міжвиборчий період, необхідності оптимізації фінансової основи партій як запоруки підвищення їх якості. Були широко обговорені проблеми розриву обраних депутатів з партіями та виборцями після закінчення виборчої кампанії, відсутність механізмів обов'язкової звітності членів партій про свою діяльність, зміщення центру ухвалення рішень від партійних органів до фракцій, слабкість кадрового резерву партій, непрозорість дохідної та витратної частини бюджету партій. Дискусійним для учасників круглого столу стало питання джерел фінансування політичних партій: одна частина аудиторії наполягала на необхідності розширення їх переліку, інша – на звуженні. Модератором круглого столу виступив **Роман КОБЕЦЬ**, керівник аналітичної частини проекту «Ідеальна країна».

Під час круглого столу «Партії, виборча система та політична відповідальність» учасники зосередилися на обговоренні таких питань: ефективність виборчої системи, конституційна реформа та шляхи забезпечення відповідальності політичних партій, робота партій у міжвиборчий період, механізми ухвалення рішень та внутрішньопартійна дисципліна. Основним предметом для дискусії стала проблема ефективності пропорційної виборчої системи із закритими списками на виборах до місцевих рад. Більшість учасників погодилися, що пропорційна система на загальнонаціональному рівні себе виправдала, оскільки за своєю природою покликана сприяти політичній структуризації суспільства. Однак на місцевому рівні вона потребує модифікації шляхом запровадження системи відкритих виборчих списків. Модератором круглого столу виступив **Євген РАДЧЕНКО**, *Офіс Координатора проєктів ОБСЄ в Україні*.

За підсумками роботи Громадського форуму було прийнято Звернення до політичних партій та громадських організацій.

ЗВЕРНЕННЯ УЧАСНИКІВ ГРОМАДСЬКОГО ФОРУМУ «ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ»

до політичних партій та громадських організацій

Внесення змін до Конституції України 8 грудня 2004 року, запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до Верховної Ради України та місцевих виборах, проведення виборів за цією системою у березні 2006 року створили передумови для подальшого посилення ролі партій у здійсненні влади як на центральному, так і на місцевому рівнях. Політичні партії стали не лише реальними суб'єктами формування державної, регіональної та місцевої політики, але й перетворилися на єдиний легітимний механізм «приходу до влади».

Таке посилення ролі та значення політичних партій відкриває шлях до подальшої деконцентрації влади та ідеологічної структуризації українського суспільства. Однак те, чи скористається Україна цим шансом, залежить насамперед від провідних політичних партій. Адже «партійна демократія» сама по собі не є панацеєю від усіх традиційних негараздів українського політикуму: невмотивованості та непрогнозованості владних рішень, ігнорування позиції різних суспільних груп стосовно тієї чи іншої проблеми на користь вузькокорпоративних інтересів при розробці та реалізації державної політики, неадекватності кадрової політики, анонімності ухвалених рішень тощо.

Нова роль політичних партій висуває до них і нові вимоги – на суспільному порядку денному з'являється потреба забезпечення нової якості політичних партій, налагодження дієвих механізмів внутрішньопартійної демократії та громадського контролю.

Ми закликаємо політичні партії

вдатися до рішучих змін, які створять підґрунтя для продовження демократичних перетворень в громадсько-політичному житті України,

спиратися у своїй діяльності на європейські цінності (верховенства права, прав людини, свободи слова, демократичного врядування тощо) та

дотримуватися європейських стандартів (прозорість, підзвітність, внутріпартійна демократія, державне фінансування), **використовувати** механізми та формати, запропоновані європейськими інституціями (Рада Європи, Європейська Комісія), зокрема роботу Української школи політичних студій та цього й наступних Громадських форумів для підвищення ефективності своєї діяльності, запровадження демократичних процедур і практик у процес формування нової генерації політиків,

і наголошуємо на необхідності:

- 1) забезпечення чіткої ідеологічної визначеності політичної партії, наявності зрозумілих та обґрунтованих програм галузевих перетворень та бачення стратегічного розвитку держави;
- 2) формування програмних позицій політичних партій у ході всебічних внутрішньопартійних дискусій щодо можливих підходів до вирішення ключових питань державної політики; варто запровадити формування виборчих списків за результатами «праймеріз» у місцевих партійних осередках відповідного рівня;
- 3) налагодження чіткої взаємодії представників політичної партії в органах влади з партійними організаціями: позиції фракцій у представницьких органах влади з ключових голосувань мають отримувати легітимність від партійних органів відповідного рівня;
- 4) створення механізмів інформування членів політичних партій, виборців та суспільства загалом щодо причин ухвалення тих чи інших рішень, їх відповідності взятим на себе політичними партіями передвиборчим обіцянкам та задекларованим програмним цілям;
- 5) забезпечення періодичного звітування політичних партій та їх представників у владі про свою діяльність;
- 6) запровадження новітніх комунікаційних інструментів спілкування з членами партії та її виборцями у міжвиборчий період (друковані видання, інтернет-ресурси) тощо;
- 7) поглиблення співпраці з громадськими організаціями для забезпечення інформування громадськості про партійні ініціативи та законодавчу діяльність партійних фракцій, проведення консультацій для розробки ефективної державної політики, реалізації та реформування місцевого самоврядування та якісної участі у виробленні муніципальної політики;
- 8) забезпечення відповідальності політичної партії за професійний рівень та етику поведінки своїх представників у органах влади усіх рівнів шляхом створення системних навчальних програм для підвищення їх професійного рівня та формування демократично орієнтованих етичних стандартів роботи;
- 9) налагодження ефективних механізмів політичної освіти членів політичних партій та населення в цілому, системи поширення успішного досвіду організації роботи партійних організацій, підготовки членів виборчих комісій, спостерігачів, пропагандистів, які у міжвиборчий період будуть роз'яснювати логіку дій партії широким суспільним верствам, сприяти здобуттю активістами політичної партії освіти, необхідної для ефективної роботи у сфері державного/регіонального/муніципального управління;
- 10) сприяння створенню прозорих механізмів фінансування політичних партій (зокрема, шляхом відмови від сумнівних джерел фінансування та забезпечення реальної диверсифікації своїх фінансових джерел), дотриманню та подальшому розвитку законодавства України про державне фінансування політичних партій;
- 11) подальшого вдосконалення українського законодавства, яке регулює проведення виборів та діяльність органів місцевого самоврядування. Зокрема, видається за доцільне ініціювати процес перегляду виборчої системи на основі «закритих списків»; забезпечити партійну прив'язку кандидатів на посади міських голів; врегулювати правове становище депутатів місцевих рад в разі припинення діяльності політичної партії, за списком якої вони були обрані; створити дієві інструменти забезпечення відповідальності представників органів місцевого самоврядування перед членами територіальних громад через механізм відкликання депутатів місцевих рад тощо. Зважаючи на потребу приведення законодавства у відповідність до нової ролі політичних партій є необхідність ініціювати розробку нової редакції Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад».

Втілення в життя вищезазначених змін та перетворень можливе лише за умови поєднання зусиль політичних партій та громадських організацій, покликаних забезпечити їх підтримку та громадський контроль, у зв'язку з цим **закликаємо громадські організації:**

- 1) сприяти поширенню та розвитку ініціатив Громадського Форуму «Ефективність політичних партій в Україні: проблеми і перспективи», подальшу роботу над усіма проблемами, піднятими у ході його роботи;
- 2) створювати умови для забезпечення прозорості роботи політичних партій через механізми громадського моніторингу діяльності політичних партій та їх представників у органах влади різних рівнів;
- 3) забезпечувати інформування населення про результати діяльності політичних партій, зокрема – в аспекті виконання передвиборчих обіцянок;
- 4) розвивати співпрацю з політичними партіями з метою спільної участі у виробленні державної та муніципальної політики, розвивати та втілювати принцип демократії, участі та спільної відповідальності;
- 5) ініціювати та залучатися до проведення акцій громадського лобювання змін до законодавства про політичні партії та виборче законодавство, що мають на меті підвищення ефективності, прозорості та фінансової спроможності політичних партій.

ГРОМАДСЬКИЙ ФОРУМ «КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯД ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»

З 16 по 18 лютого 2007 року у м. Одеса тривала робота Громадського форуму «Конституційна реформа: погляд громадянського суспільства». Ініціаторами та організаторами Форуму виступили Лабораторія законодавчих ініціатив (м. Київ), Генеральний Директорат політичних справ Ради Європи та мережа українських регіональних експертних інституцій. Підтримку форуму надано в рамках Спільної ініціативи Ради Європи та Європейської Комісії «Сприяння демократичним процесам на Південному Кавказі та в Україні».

У роботі Громадського форуму взяли участь понад 120 учасників із усієї України: представники органів державної влади та місцевого самоврядування, провідних аналітичних центрів та громадських організацій, наукових інституцій, засобів масової інформації, а також Генерального Директорату політичних справ Ради Європи, Венеціанської Комісії і Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.

Під час відкриття до учасників Форуму з вітальними промовами звернулися організатори, а також представники одеської влади, Верховної Ради, Ради Європи та Венеціанської комісії. У своїй вітальній промові **Ігор КОГУТ**, Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив, підкреслив важливість оцінки результатів конституційної реформи в Україні з позиції громадянського суспільства, окреслив коло суб'єктів обговорення цього питання, а також наголосив на необхідності раціонального осмислення процесу формування взаємодії гілок влади та розбудови нової системи місцевого самоврядування в Україні. **Олександр ПРОКОПЕНКО**, секретар Одеської міської ради, зауважив, що проблема удосконалення місцевого самоврядування є основою демократичних перетворень, а його неналежна системи породжує соціальні та політичні негаразди. Як зазначив **Микола ТИНДЮК**, Заступник голови Одеської обласної ради, носієм влади в Україні є народ, а тому конституційна реформа та визначення правових меж політичної відповідальності повинні бути предметом обговорення не лише політиків, а й громадськості в цілому; в такому контексті необхідним є прийняття законів про статус Президента України, про парламентську опозицію, а також внесення змін до закону про Кабінет Міністрів України. **Пламен НІКОЛОВ**, представник Генерального Директорату політичних справ Ради Європи, наголосив на необхідності співпраці публічних органів влади з представниками громадського сектору. На думку **Владислава ЛУК'ЯНОВА**, Заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва,

регіональної політики та місцевого самоврядування, головною проблемою у трикутнику публічної влади в Україні є не питання розподілу повноважень, а співвідношення прав і повноважень, у зв'язку з чим необхідно прийняти закон про статус громадянина, закон про центральні органи виконавчої влади та внести необхідні зміни до закону про Кабінет Міністрів. **Томас МАРКЕРТ**, заступник секретаря Венеціанської комісії, згадав історію співпраці Венеціанської Комісії з Україною та зауважив, що демократичний прогрес в країні є очевидним. Однак наразі вирішення потребують проблеми, пов'язані з відносинами між органами державної влади та ефективним розподілом повноважень.

Учасники Пленарного засідання «Конституційна реформа в Україні: оцінка результатів» погодилися, що основною проблемою взаємодії в рамках владного трикутника «президент – парламент – уряд» є нечіткість та незбалансоване розмежування повноважень між гілками влади, а однією з передумов вирішення цієї проблеми може стати реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням принципу субсидіарності. Під час Засідання «Перспективи подальшого реформування публічної влади в Україні у контексті конституційної реформи» обговорювалися перспективи та напрямки конституційної реформи в Україні.

Після закінчення пленарного засідання учасники Форуму взяли участь у двох круглих столах, темами обговорення на яких були: «Новий формат відносин в трикутнику „парламент – президент – уряд“: оцінки і орієнтири», «Конституційна реформа та місцеве самоврядування».

За результатами обговорення прийнято Звернення учасників Громадського форуму до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, політичних партій та громадських організацій.

ЗВЕРНЕННЯ УЧАСНИКІВ ГРОМАДСЬКОГО ФОРУМУ «КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПОГЛЯД ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»

**до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України,
політичних партій та громадських організацій**

Внесення змін до Конституції України та проведення парламентських виборів за пропорційною системою створили певні передумови для посилення ролі парламенту, представлених у ньому політичних сил, а також уряду в державно-політичному житті України.

При цьому нова редакція Конституції України зберегла за главою держави вагомий вплив як на діяльність законодавчого органу влади, так і на сформований представленими в парламенті політичними силами уряд, тим самим спонукаючи Президента, Верховну Раду та Кабінет Міністрів до пошуку компромісів, прийняття виважених політичних рішень, які б задовольняли інтереси всіх політичних гравців, а головне – суспільства.

Проте ключові гравці на політичній арені прагнуть не стільки піти на взаємні поступки та компроміси, скільки зберегти або здобути монополію на владний ресурс. Дедалі частіше в ході боротьби за владні повноваження з боку політиків лунають радикальні гасла – від тотального перегляду Конституції та затвердження нового її варіанту на референдумі, ліквідації інституту глави держави, який функціонує в усіх демократичних країнах світу, до розпуску парламенту та проведення позачергових виборів.

Політики зайняті боротьбою за повноваження, в той час як проблеми, що потребують першочергового вирішення та до яких небайдужий кожен громадянин України, залишаються невирішеними впродовж шістнадцяти років української незалежності. Серед них – забезпечення високого рівня життя, боротьба з безробіттям, корупцією та свавіллям чиновників, забезпечення справедливого правосуддя, поваги до прав людини, створення сприятливого клімату для підприємницької діяльності та інвестицій і безліч інших проблем.

Саме ці проблеми, а не боротьба за владу, супроводжувана активним апелюванням до українського народу, мають стати наріжним каменем української політики, ідеєю, яка об'єднуватиме провідні політичні сили в державі.

Ми, учасники громадського форуму «Конституційна реформа: погляд громадянського суспільства», представники громадських організацій та політичних партій, органів державної влади та місцевого самоврядування, які представляють більшість регіонів України, закликаємо Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та лідерів політичних сил до встановлення балансу і згуртування навколо вирішення однієї з головних проблем – реформування системи органів влади, яке передбачає переорієнтацію цієї системи на забезпечення та захист прав людини і громадянина.

Ми закликаємо:

- 1) Відмовитись від практики міжвідомчої конкуренції, непрозорого прийняття політичних рішень без погодження із зацікавленими сторонами. Слід підвищити прозорість формування політики, поширити практику громадського обговорення проектів ключових рішень як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, залучати до формування політики якомога більшу кількість зацікавлених суб'єктів.
- 2) Відмовитись від ідеї кардинального перегляду Основного Закону, потенціал якого і досі залишається невикористаним, і внести зміни лише до тих положень Конституції, які об'єктивно потребують удосконалення, зокрема – в частині взаємодії Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, системи адміністративного поділу та місцевого самоврядування. Внесення змін до Конституції України має здійснюватись системно, на підставі попередньо розробленої концепції, яка враховуватиме інтереси не лише представлених в парламенті політичних сил, але і Президента України, територіальних громад, а також пропозиції науковців та представників аналітичних центрів.
- 3) Забезпечити реальне виконання Конституції, у тому числі – шляхом прийняття законів, які наблизять систему органів влади, їхні функції та повноваження до демократичних стандартів, втілюватимуть в життя принцип верховенства права. До пріоритетних напрямів законотворчої діяльності слід віднести зокрема приведення у відповідність до вимог Конституції і стандартів сучасного врядування Закону «Про Кабінет Міністрів України», законодавче визначення статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, реформування публічної служби, прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, реформування системи правоохоронних органів, боротьбу з корупцією.
- 4) Сприяти подальшому посиленню контрольних функцій парламенту шляхом зокрема введення в дію Закону «Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», забезпечення неупередженості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та ефективності здійснення ним покладених на нього завдань, прийняття нової редакції Закону України «Про Рахункову палату».
- 5) Провести адміністративну реформу, яка передбачатиме не лише зміцнення ролі міністерств у формуванні державної політики, розмежування адміністративних та політичних посад в уряді та міністерствах, але й сприятиме реформуванню інших сфер адміністрування, зокрема – управління державними видатками, внутрішнього фінансового контролю, який здійснюється контрольно-ревізійною службою, та зовнішнього аудиту, що здійснюється Рахунковою палатою, а також системи державних закупівель.
- 6) Розробити концепцію реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування, яка ляже в основу проекту закону про внесення змін до Конституції України в частині реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Слід враховувати, що реформа місцевого самоврядування має передбачати не лише приведення наявної системи органів влади на місцях у відповідність до стандартів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, але і удосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування у напрямі посилення зв'язку обраних депутатів з виборцями і забезпечення представництва в районних і обласних радах спільних інтересів громад, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, децентралізацію публічних фінансів та повноважень.
- 7) Провести реформу системи правоохоронних органів, яка передбачатиме наближення функцій і повноважень прокуратури до демократичних стандартів, реформування Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України. Завершити проведення судової реформи, яка посилить незалежність судової гілки влади, дотримання прав людини у судовому процесі.