

«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

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Наталія АКОПЯН

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Оксана ГРИЩУК
Олеся КИРИЧЕНКО
Наталія КОЛОДЯЖНА
Світлана МАТВІЄНКО
Наталія СИНЬООКА
Олександр СИНЬООКИЙ
В'ячеслав ШРАМОВИЧ

ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

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

Підписано до друку 28.12.2007.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ВЕРСТКА

Артур АКОПЯН

ДРУК

РПГ «Інтертехнологія», 01054,
м. Київ, вул. Воровського, 34г



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2008

Вступне слово стор. 2

Тема

Децентралізація повноважень щодо регулювання
у сфері надання соціальних послуг: проблеми
та механізми вирішення стор. 4

Регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі:
напрями удосконалення стор. 12

Консолідована демократія: перспективи
для України стор. 24

Додатки

Стислий виклад тез учасників конференції
«Консолідована демократія: перспективи
для України» стор. 39

Декларація Громадянського конституційного
комітету стор. 46

Вступне слово: *І. Когут*

Автори досліджень: *Д. Ковриженко, Ю. Джигир, К. Майнзюк, О. Чебаненко,
Н. Колодяжна, В. Шрамович*

У реалізації проекту
також взяли участь: *А. Євгенєва, О. Синьоокій, О. Кириченко,
Н. Синьоока, С. Матвієнко, О. Грищук*

МИ ЗРОБИЛИ БАГАТО, АЛЕ НЕ ДОСТАТНЬО, ЩОБ СПИНЯТИСЯ НА ДОСЯГНУТОМУ

Цей номер «Часопису ПАРЛАМЕНТ» перший в 2008 році, і я хочу використати цю можливість для короткого звіту про те, що ми, Лабораторія законодавчих ініціатив, зробили в році минулому і на що прицілюємося в році новому.



**Ігор
КОГУТ,**

*Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив,
Директор
Української Школи
Політичних
Студій*

Минулий рік став для нас, як і для всієї країни, роком випробувань. На сьомому році існування ми вчилися давати відповідь новим викликам, перелаштовувати свою діяльність, змінювати свої пріоритети. Лабораторія законодавчих ініціатив стала зовсім іншою, активною, дієвою та багатопрофільною експертною організацією. Ось лише короткий список тем, які ми досліджували минулого року: конституційна реформа, права держава, моніторинг виконання плану дій «Україна-ЄС», якість виборів та досвід громадського моніторингу виборчого процесу на теренах СНД, консолідація демократії, референдумне законодавство країн ЄС, регіональний розвиток і моніторинг регіонів, соціальні послуги, депутатські привілеї, статус та імунітети, проблема законодавчого забезпечення парламентських слідчих комісій, зв'язок парламентських фракцій та виборців. Ми завершували минулий рік великим міжнародним регіональним конгресом неурядових організацій за участі представників з Російської Федерації, Польщі, Білорусі, України, Вірменії, Грузії, Азербайджану, Молдови та країн Балтії. Ми розпочали формування віртуальної медіа-бібліотеки, досліджували проблему державних закупівель та замовлень в сфері висвітлення діяльності органів влади. Ми провели навчання і випустили ще одну групу молодих фахівців та політиків рамках Української школи політичних студій, взяли з ними участь в Літньому університеті демократії, що проходив у Страсбурзі. В минулому році випускники та слухачі Української Школи Політичних Студій були співучасниками низки конференцій в рамках мережі європейських політичних шкіл в Болгарії та Сербії. Ми сприяли утворенню подібної школи політичних студій у сусідній Білорусі і провели низку семінарів для молодих професіоналів та громадських активістів цієї країни.

У минулому році нашими партнерами і грантодавцями були Європейська Комісія, Рада Європи, Фонд Конрада Аденауера, Міжнародний фонд «Відродження», офіс координатора проектів ОБСЄ, Програма

сприяння парламенту України університету Індіани, уряди Нідерландів та Польщі, Департамент міжнародного розвитку Великобританії, проект «ПАКТ Україна».

Бюджет фінансування усіх проектів та програм Лабораторії законодавчих ініціатив у 2007 році склав близько 2,5 млн. гривень. Аудиторією заходів, проведених нами у минулому році, стало понад 2 тисячі осіб, не говорячи про читачів «Часопису ПАРЛАМЕНТ» та відвідувачів сайту www.parliament.org.ua.

Ми щасливі з того, що в минулому році нам вдалося продовжити плідну партнерську співпрацю з нашими зарубіжними колегами з Міжнародного центру людського розвитку (Вірменія), Московського центру Карнегі (Росія), Міжнародної фундації виборчих систем – IFES (США), Парламентським центром (Канада), Вестмінстерським фондом за демократію (Великобританія). Ми цінуємо ті мережі та спільні проекти, які втілюємо з українськими партнерами. Це вже згадуваний проект «Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів», а також нова ініціатива експертів та громадських діячів у сфері конституційного процесу – утворення Громадянського Конституційного Комітету.

На дочасних парламентських виборах ми ще раз пересвідчилися у життєвості наших ідей та розпочатих нами ініціатив. Ще у 2002 році ми видали довідник «Орієнтири виборців 2002», де зробили спробу проаналізувати передвиборчі обіцянки політичних сил та стан реалізації державної політики в різних сферах та галузях. Пізніше, після парламентських виборів, ми розпочали програму парламентського моніторингу відстеження виконання передвиборчих обіцянок. Перед парламентськими виборами 2006 року Лабораторія виступила дизайнером та організатором громадської кампанії «Усвідомлений вибір 2006». На минулорічних виборах наш досвід і менеджерський потенціал було залучено до спільного проекту Міжнародного фонду «Відродження» та телеканалу «1+1» ток-шоу «По суті».

Говорячи про плани на цей рік, в списку наших пріоритетів стоять: конституційна ре-

форма, розвиток місцевого самоврядування та адміністративно-територіальна реформа, проблеми корупції та державних закупівель, розвиток та фінансування політичних партій, моніторинг регіонів, виборче та референдумне законодавство, вирішення проблем законодавчої підтримки розвитку приватної підприємницької ініціативи. Окремо хочу зазначити два напрямки на яких наші дослідницькі та законопроектні зусилля будуть сконцентровані особливо – це посилення та розвиток парламентаризму, парламентських практик та інститутів. З цією метою ми підготували «Зелену книгу українського парламентаризму», а також низку унікальних досліджень закордонного досвіду та рекомендацій для України. Інший, вже традиційний напрямок – проведення третьої річної програми Української Школи Політич-

них Студій. Тут нам ще раз хочеться висловити вдячність урядові Японії за підтримку діяльності цієї програми.

Лабораторія законодавчих ініціатив дуже сподівається, що в цьому році, нам вдасться знайти належну підтримку і ресурси для розвитку журналу «Часопис ПАРЛАМЕНТ», цього унікального експертного спеціалізованого видання, орієнтованого на народних депутатів України, працівників Апарату Верховної Ради України, представників уряду та місцевої влади, численних експертів та галузевих фахівців.

Лабораторія законодавчих ініціатив у 2008 році залишається аналітичним центром, спрямованим на реалізацію суспільно корисних ініціатив, відкритим для співпраці і здатним вирішувати актуальні проблеми державної політики та законодавчого процесу. ■

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПРОБЛЕМИ ТА МЕХАНІЗМИ ВИРІШЕННЯ*

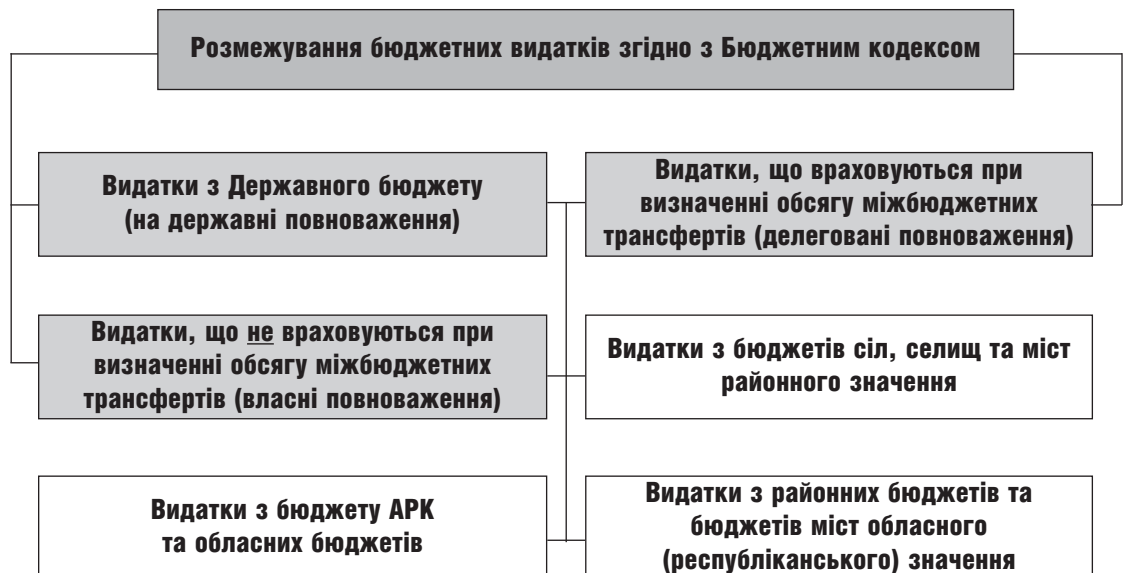
Принцип делегованих витратків був запроваджений у 2001 р. після прийняття Бюджетного кодексу, і був пов'язаний із намаганням встановити нову парадигму в українській системі міжбюджетних фінансових стосунків. До прийняття кодексу, пострадянська бюджетна система вважала місцеві бюджети всіх рівнів частиною єдиного, «консолідованого» бюджету країни. Відповідно, кожна найменша стаття витратків повинна була затверджуватись через довгий каскадний процес, на центральному рівні. Бюджетний кодекс мав на меті замінити цей підхід на принципово інший, дозволивши кожному рівню врядування реально формувати і затверджувати свій бюджет, перетворивши «консолідований» бюджет на «зведений», тобто на чисто аналітичний інструмент, що не має жодної юридичної сили.

Крім того, всі витраткові функції були умовно поділені на три групи, що за своєю суттю могли бути визначені як «центральні», «делеговані», та «власні» місцеві витратки, залежно від того, який рівень влади повинен був відповідати за їх фінансування та виконання. Ідея «делегованих» витратків полягала в тому, що відповідальність за надання цих категорій публічних послуг залишалась за центральним рівнем влади, але враховуючи більшу ефективність їх надання на місцевому рівні, виконання і фінансування делегувалося відповідним місцевим бюджетам. З іншого боку, рівень якості та фінансування «власних витратків» був цілком перенесений на плечі місцевих органів влади.

Юрій ДЖИГИР,
директор
консалтингової
компанії «Fisco»

**Денис
КОВРИЖЕНКО,**
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

**Катерина
МАЙНЗЮК,**
радник з економічних
питань, DFID



Жодна з цих концепцій не була закріплена у кодексі безпосередньо, оскільки визначення повноважень різних рівнів влади було визнано занадто принциповим питанням, що потребувало ширшого консенсусу. Однак хоча на сьогодні терміни «делегованих» та «власних» витратків не вживаються в жодному законодавчому акті, їхня ідея була втілена шляхом запровадження відповідної системи розподілу міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс чітко визначив перелік витратків, що можуть фінансуватись кожним рівнем влади, а також принципи розподілу доходів, які повинні були забезпечувати фінансування цих витратків. Новий розподіл доходів припускав, що трансфер-

ти вирівнювання з державного бюджету стали визначатись з урахуванням відносних потреб на фінансування делегованих функцій, в той час як фінансування власних витратків при розрахунку трансфертів не враховувалось. Таким чином, офіційні «назви» трьох перелічених категорій витратків – «витратки, що здійснюються з державного бюджету», «витратки, що здійснюються з місцевих бюджетів та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» і «витратки, що здійснюються з місцевих бюджетів та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» по суті стали синонімами «центрального», «делегованого» та «власних» витратків.

* Публікація здійснена у рамках проекту «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» за підтримки DFID.

Приклади розмежування бюджетних видатків на соціальне забезпечення

Державний бюджет України	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Пенсії, доплати, надбавки ❑ Державні програми соціальної допомоги (інваліди, біженці, компенсації на медикаменти тощо) ❑ Підтримка всеукраїнських та молодіжних ГО ❑ Дитячі, молодіжні, сімейні державні програми
Районні бюджети, бюджети міст обласного значення	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Притулки для неповнолітніх, територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому ❑ Пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, покриття витрат з оплати ЖКП, пільговий проїзд ❑ Районні і міські соціальні програми
Обласні бюджети	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Допомога по догляду за інвалідами 1 і 2 груп внаслідок психічного розладу, адресна допомога малозабезпеченим сім'ям, дитячі будинки-інтернати, навчання і працевлаштування інвалідів, будинки для престарілих, інвалідів, дітей-інвалідів, притулки для неповнолітніх ❑ Обласні програми та інші соціальні програми

1. Практичні ускладнення

Визначення делегованих повноважень лише у «бюджетній системі координат», без повноцінного юридичного запровадження цієї концепції, було вимушеним і дуже важливим кроком. Навіть попри його відносну обмеженість, він дозволив значно прояснити стосунки між рівнями влади в країні, а також відкрити системну і термінологічно витриману дискусію в відповідних професійних колах щодо подальшої роботи над розподілом повноважень. Однак з цієї та інших причин на сьогоднішній день залишається фактом, що реального запровадження концепції делегованих повноважень в Україні досі не відбулося. Цей факт проявляється передусім у таких симптоматичних проблемах:

По-перше, повноцінне юридичне визначення повноважень різних рівнів влади з надання публічних послуг досі залишається гострим дискусійним питанням. Розподіл видатків між бюджетами не став адекватним замінником такого визначення, а навпаки – підкреслив відсутність політичного консенсусу з цього приводу і крайню потребу в ньому.

По-друге, з часу прийняття кодексу, місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в прийнятті рішень стосовно організації надання публічних послуг. Як уже зазначалось, концепція «делегування» припускає передання на місцевий рівень тих центральних функцій, що могли би ефективніше викону-

ватись, якби при їх виконанні враховувався місцевий контекст. Однак делегування функцій без делегування управлінської гнучкості нівелює цю ідею, оскільки не залишає місцевим органам влади простору для рішень, за допомогою яких вони могли би враховувати цей контекст і реалізувати задуману ефективність.

При класичному делегуванні, ця гнучкість забезпечується шляхом двох паралельних процесів: з одного боку – процесу надання більшої управлінської свободи місцевим владам, а з іншого – створення адекватних механізмів перевірки якості надання місцевих послуг, через який центральний рівень міг би пересвідчуватись, що в делегованих функціях досягнуто очікуваних показників успішності і дотримано національних стандартів якості. Це вимагає, зокрема, переходу на контроль якості надання послуг за показниками ефективності та створення повноважних і компетентних органів зовнішнього контролю в регіонах (скажімо, регіональних рахункових палат, як це відбувалось у Польщі). З іншого боку, місцеві виконавці делегованих функцій в Україні досі залишаються заручниками центральної регуляторної політики, що часто спрямована не стільки на дотримання стандартів, скільки на нав'язування єдиного і універсального способу надання послуг.

По-третє, розподіл видатків між рівнями влади в Бюджетному кодексі здійснювався через *специфікацію категорій бюджетних*

послуг та установ (наприклад, певні види лікарень і шкіл), а не через визначення *функцій* (наприклад, «первинної медичної допомоги» або «початкової освіти»). Таким чином місцевим органам влади нав'язувався конкретний вибір типів установ, через які вони мусили здійснювати виконання функції, і руйнувалась мотивація до пошуку альтернативних, можливо ефективніших, підходів.

Четвертою проблемою став хронічний дефіцит місцевих джерел доходів і надмірна залежність місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання. Теоретично, така ситуація могла би бути прийнятною (якщо трансферти розраховуються за методикою, з приводу якої існує згода, а також надходять вчасно і в повному обсязі). Однак проблема з надмірною трансфертною залежністю повстала не стільки в зв'язку з недостатнім обсягом ресурсу, скільки у зв'язку з тим, що ця залежність витіснила фінансову гнучкість місцевих органів влади у прийнятті рішень. Місцеві джерела доходів, тобто податки та збори, для яких місцеві органи влади можуть впливати не лише на базу оподаткування, але і на ставку, представляють актив подвійної важливості. Крім додаткового фінансування, це також певний запас маневреності, що відкриває можливість для запровадження більш активної місцевої політики в наданні тих чи інших функцій.

Перелічені ознаки міжбюджетних стосунків в Україні свідчать, що основні **бюджетні повноваження на сьогоднішній день не є «делегованими», і в кращому випадку можуть бути названі «деконцентрованими»**. Це термінологічне розрізнення є досить важливим і походить з класичної літератури в галузі міжбюджетних фінансів, де ступінь децентралізації поділяється на три рівні: найпотужніший – «деволюція» (коли рішення повністю передаються місцевій владі), помірний – «делегування» (коли місцевий рівень отримує право приймати рішення, що в певний спосіб контролюються центром), та найслабший – «деконцентрація» (коли місце-

вий рівень лише виконує певні завдання центральної влади).

2. Короткий огляд засад розмежування компетенції між державою та місцевим самоврядуванням щодо регулювання соціальних послуг

Власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад в частині, що стосується соціальних послуг, визначено статтями 32 і 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У наведеній нижче схемі розкрито зміст відповідних положень Закону.

Оскільки конституційна модель самоврядування в Україні не передбачає існування власних виконавчих органів районних та обласних рад, здійснення повноважень таких виконавчих органів покладається на районні та обласні державні адміністрації. У свою чергу повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері соціального захисту, охорони здоров'я, материнства, дитинства, сім'ї і молоді визначаються статтями 22 та 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Правову основу повноважень уряду та міністерств у сфері соціальної політики (у тому числі і соціальних послуг) складає Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та положення про міністерства, які визначають права та коло завдань, які стоять перед Міністерством праці та соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту.

Єдиного нормативного акта, який би визначав порядок здійснення контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень у сфері регулювання соціальних послуг, в Україні не існує – принципи державного контролю у сфері соціальних послуг закріплено як в законах України «Про місцеве самоврядування в

Повноваження, делеговані державою місцевому самоврядуванню у сферах охорони здоров'я, освіти та соцзабезпечення

<p>Повноваження у сфері охорони здоров'я, освіти (ст. 32 ЗУ «Про МС»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Забезпечення доступності медичного обслуговування <input type="checkbox"/> Забезпечення розвитку і удосконалення мережі лікувальних закладів, медичного обслуговування <input type="checkbox"/> Вирішення питання про повне державне утримання сиріт та дітей, позбавлених піклування, в інтернатах, дитячих будинках, ПТУ...
<p>Повноваження у сфері соціального захисту (ст. 34 ЗУ «Про МС»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Місцеві цільові програми <input type="checkbox"/> Поліпшення матеріально-побутових умов соціально вразливих верств (інваліди, ветерани, громадяни похилого віку) <input type="checkbox"/> Вирішення питань про надання пільг і компенсацій

Повноваження місцевих державних адміністрацій у сферах охорони здоров'я, молодіжної, сімейної політики та соціального забезпечення

<p>Повноваження у сфері охорони здоров'я, сімейної та молодіжної політики (ст. 22 Закону про МДА)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Виконання програм щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснення загального керівництва закладами науки, освіти, охорони здоров'я, що належать до сфери управління МДА, їх матеріально-фінансове забезпечення; ❑ Вжиття заходів до збереження мережі відповідних профільних закладів, розробка прогнозів її розвитку; ❑ Організація роботи медичних закладів по поданню допомоги населенню, надання у межах повноважень встановлених пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей; ❑ Сприяння роботі громадських організацій
<p>Повноваження у сфері соціального захисту (ст. 23 Закону про МДА)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Створення мережі, забезпечення зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту, підвищення якості обслуговування в них; ❑ Розробка і виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян; ❑ Сприяння матеріально-побутовому обслуговуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; ❑ Сприяння громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам; ❑ Вирішення питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для осіб похилого віку та інших визначених Законом категорій громадян

Україні», «Про місцеві державні адміністрації», так і в положеннях про Міністерства.

Окрім зазначених актів, принципи розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у частині соціальних послуг закріплює Бюджетний кодекс, статтями 87–89 якого визначено перелік видатків Державного бюджету у сфері соціального забезпечення, перелік видатків, які враховуються при визначенні обсягу трансфертів (видатки на делеговані органам самоврядування та МДА повноваження) та перелік видатків, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (видатки на власні повноваження органів місцевого самоврядування).

Механізми контролю за використанням бюджетних коштів, за рахунок яких фінансуються делеговані самоврядуванню повноваження у сфері соціальних послуг, регламентують два закони України «Про контрольно-ревізійну службу в Україні» та «Про Рахункову палату». Закон України «Про контрольно-ревізійну службу в Україні» покладає на КРУ обов'язок здійснювати контроль за виконанням місцевих бюджетів та використанням ко-

мунального майна. На відміну від КРУ, Рахункова палата не має права контролювати виконання місцевих бюджетів, оскільки її конституційна компетенція обмежується виключно використанням коштів Державного бюджету України.

3. Опис проблеми

На відміну від більшості країн Східної Європи, закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» не передбачають розмежування повноважень між різними рівнями організації самоврядування (обласним, районним, рівнем територіальних громад). В основному це зумовлено специфікою побудови адміністративно-територіального устрою України. В обох законах в основу визначення самоврядних та делегованих повноважень покладено критерій предмета (сфери) регулювання. Так, Закон виділяє повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, у сфері бюджету, фінансів і цін, у сфері управління комунальною власністю, будівництва, у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури

і спорту, соціального захисту населення тощо. Такий підхід не дозволяє чітко окреслити межі компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та місцевих адміністрацій і, відповідно, визначити, які саме органи, якого рівня і за що відповідають.

У законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» функції органів самоврядування та виконавчої влади в сфері, що стосується ринку соціальних послуг, чітко не визначено. В ряді випадків при визначенні функцій використовуються абстрактні конструкції – «сприяє», «бере участь», «вживає передбачених законом заходів» тощо. Такий спосіб формулювання завдань унеможливує визначення суб'єкта (коло суб'єктів) відповідальності за їх виконання. З іншого боку, окремі завдання формулюються достатньо чітко, зокрема – в частині права призначення пільг і компенсацій певним категоріям громадян, вирішення питань опіки і піклування.

У більшості випадків у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» визначено лише функції (завдання) без конкретизації порядку їх здійснення, повноважень, через які реалізуються відповідні функції. Так, у тих випадках, коли на органи місцевого самоврядування або місцеві державні адміністрації покладається обов'язок управління певними закладами (наприклад, тими, що перебувають у комунальній власності або переданими в управління органам місцевого самоврядування чи адміністраціям), зміст повноважень щодо реалізації відповідних управлінських функцій не розкривається. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» покладає на місцеві адміністрації обов'язок сприяння громадським організаціям у наданні допомоги соціально незахищеним громадянам, однак питання про права адміністрацій у процесі «сприяння» закон не визначає.

У частині повноважень щодо регулювання власне соціальних послуг законодавство про місцеві адміністрації та місцеве самоврядування містить ряд прогалин. Саме поняття «соціальних послуг» у відповідних законах не закріплено, незрозумілою є і роль місцевого самоврядування у визначенні стандартів соціальних послуг, виборі надавачів цих послуг тощо. У ряді випадків повноваження щодо регулювання діяльності стаціонарних закладів та установ (інтернати, соціальні будинки тощо) обмежуються лише вирішенням питання про їх створення і ліквідацію, тоді як питання про можливість регулювання діяльності таких закладів і установ залишається відкритим.

Аналогічні недоліки містить і законодавство, яке визначає функції, права і обов'язки центральних органів виконавчої влади, відповідальних за формування та впровадження політики у сфері соціальних послуг. Так, у положеннях про міністерства функції МОЗ, МПСПУ і МСМС сформульовано приблизно так само абстрактно, як і функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування («сприяння», «участь у заходах», «вжиття заходів щодо» тощо), повноваження, через які реалізується кожна з покладених на відповідні міністерства функцій, не розкриваються.

Результатами відсутності розмежування регуляторної компетенції між ЦОВВ, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування є, по-перше, складність у визначенні суб'єктів відповідальності за здійснення політики, по-друге, – обмеженість можливості органів самоврядування і державних адміністрацій підвищувати якість послуг, які надаються в процесі реалізації делегованих повноважень; по-третє, – створення умов для активного (і необмеженого) втручання держави у здійснення делегованих повноважень.

Контрольні повноваження держави і органів самоврядування в частині забезпечення якості соціальних послуг також чітко не визначені і не розмежовані. Так, відповідні міністерства наділено функцією контролю за реалізацією політики у підвідомчих їм сферах, однак, знову ж таки, повноваження, через які реалізується контрольна функція, на законодавчому рівні чітко не врегульовані. У сфері контролю за якістю соціальних послуг також має місце надмірна централізація, наприклад, функції ліцензування діяльності у сфері надання соціальних послуг закріплено за МПСПУ та обласними державними адміністраціями, хоча відповідні повноваження могли б бути передані і на нижчий рівень (адже ряд організацій діє виключно в межах окремих населених пунктів, і не охоплюють послугами мешканців області).

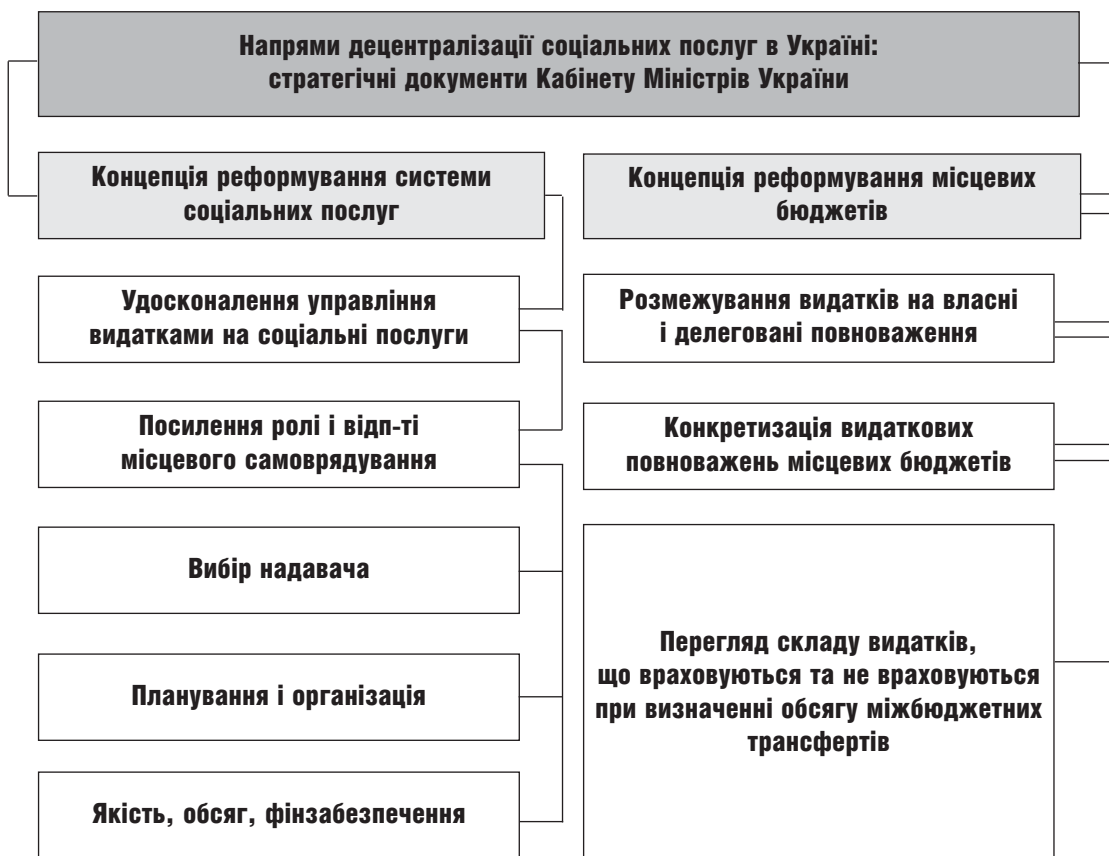
Система контролю за фінансуванням соціальних послуг також потребує удосконалення. На місцевому рівні (села, селища, міста) представницькі органи самоврядування не мають інших, крім постійних комісій рад, органів контролю за фінансовою діяльністю виконавчих органів самоврядування, зокрема в частині фінансування власних видатків на соціальні послуги. На рівні районів та областей фінансовий контроль здійснюється контрольно-ревізійною службою (територіальними управліннями КРУ), хоча знову ж таки відповідні контрольні функції варто було б покласти на органи, створені безпосередньо районними та обласними радами.

На практиці роль держави у регламентації порядку надання соціальних послуг є досить значною, що не відповідає змісту концепції делегування повноважень. Так, Кабінет Міністрів і відповідні ЦОВВ здійснюють регулювання порядку надання окремих видів соціальних послуг (наприклад, реабілітаційних, соціально-медичних для бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі), визначають засади взаємодії закладів на місцях (наприклад, ЦСССДМ і закладів охорони здоров'я), регламентують порядок організації діяльності стаціонарних закладів і установ (центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, дитячих будинків-інтернатів, установ постійного або тимчасового перебування інвалідів з розумовою відсталістю тощо).

4. Актуальність проблеми і стратегічні орієнтири

Актуальність проблеми зумовлена двома основними чинниками. По-перше, тим, що ступінь децентралізованості соціальних послуг є одним із критеріїв, який визначає готовність тієї чи іншої країни до вступу в ЄС. У свою чергу Україна, як відомо, неодноразово декларувала своє прагнення набути членства в Євросоюзі. По-друге, проблема надмірної

централізації соціальних послуг визнана і на офіційному рівні, у двох документах, схвалених Кабінетом Міністрів України – Концепції реформування системи соціальних послуг від 13 квітня 2007 р. та Концепції реформування місцевих бюджетів від 23 травня 2007 р. Згідно з першим з них, завданнями реформи системи соціальних послуг, є, зокрема, удосконалення управління державними видатками на соціальні послуги у напрямі підвищення раціональності їхнього використання, а також посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за якість, обсяг, фінансове забезпечення, планування, організацію надання соціальних послуг, вибір надавачів цих послуг. Згідно з Концепцією реформування місцевих бюджетів, підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів передбачає, зокрема, розмежування видатків на виконання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування, конкретизацію видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (видатки на функціонування закладів охорони здоров'я, соціального захисту, здійснення заходів у цих сферах), перегляд складу видатків, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.



5. Механізми вирішення проблеми

З метою створення умов для децентралізації повноважень у сфері регулювання та контролю за наданням соціальних послуг Проектом DFID «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» (СРСПУ) було проведено консультації з місцевими фахівцями Харківської та Хмельницької областей. Результатом цих консультацій стали рекомендації щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», а також положень про окремі центральні органи виконавчої влади (МПСПУ, МОЗ, МУСМС). Пропонується, зокрема:

1. Закріпити за профільними центральними органами виконавчої влади такі повноваження: а) затвердження мінімальних стандартів соціальних послуг, затвердження засад надання окремих видів соціальних послуг окремим категоріям одержувачів; б) створення та загальне адміністрування Державного реєстру надавачів і одержувачів соціальних послуг, забезпечення відкритого доступу до даних реєстру; в) ліцензування професійної діяльності у сфері соціальних послуг; г) визначення спільно з іншими центральними органами виконавчої влади потреби у кадрах, які безпосередньо залучатимуться до надання соціальних послуг, стандартів їх підготовки з урахуванням потреб одержувачів соціальних послуг; д) стратегічне планування у сфері соціальних послуг в цілому, планування видатків за окремими загальнодержавними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах, планування, організація та надання високоспеціалізованих послуг; е) наукове і методичне забезпечення надання соціальних послуг надавачами цих послуг; є) визначення порядку взаємодії структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади у сфері соціальних послуг; ж) визначення мінімальних вимог до процедури проведення конкурсних відборів надавачів соціальних послуг; з) прогнозування, планування та визначення спільно із Міністерством фінансів загального обсягу фінансового ресурсу, який у складі трансферту вирівнювання спрямовується в місцеві бюджети на фінансування соціальних послуг; и) планування та здійснення капітальних видатків на соціальні послуги з урахуванням потреб одержувачів

2. Закріпити за обласними державними адміністраціями такі делеговані повноваження (ст. 23 Закону «Про місцеві державні адміністрації»): а) підвищення кваліфікації кадрів у сфері соціальних послуг; б) ліцензування

професійної діяльності у сфері соціальних послуг у випадку, якщо відповідна діяльність здійснюється виключно в межах відповідного регіону; в) затвердження за поданням органів місцевого самоврядування стандартів інноваційних послуг; г) здійснення контролю за дотриманням стандартів соціальних послуг; д) здійснення спільно з органами контролюючої служби контрольних заходів щодо перевірки законності і ефективності використання коштів Державного бюджету України, що виділяються на фінансування надання соціальних послуг; е) планування видатків за регіональними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах; ж) консультування з питань надання соціальних послуг (інспектування) районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, постачальників соціальних послуг; є) участь в адмініструванні Державного реєстру надавачів та одержувачів соціальних послуг на проміжному рівні ведення реєстру; внесення до Реєстру даних про суб'єктів господарської діяльності, що отримали ліцензії на здійснення професійної діяльності у сфері соціальних послуг; ж) поточне операційне управління закладами і установами, що фінансуються з обласних бюджетів; з) управління страховим фондом для оперативного вирішення кризових ситуацій у сфері соціальних послуг на рівні області та нижчих рівнях адміністративно-територіального поділу.

3. До повноважень районних державних адміністрацій (стаття 23 Закону «Про місцеві державні адміністрації») віднести: а) визначення конкретних цілей, на які спрямовуються кошти трансферту вирівнювання на фінансування соціальних послуг; б) планування видатків за районними програмами, пов'язаними із забезпеченням потреб одержувачів у соціальних послугах; в) прийняття рішень з питань, віднесених до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських міст районного значення рад у випадку, якщо відповідні виконавчі органи не здійснюють надані їм повноваження у сфері соціальних послуг (за згодою відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування).

4. Закріпити за виконавчими органами сільських, селищних, міських рад такі делеговані повноваження (відобразивши при цьому пропонувані зміни в ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»): а) вивчення потреб територіальних громад у соціальних послугах, здійснення загального моніторингу надання соціальних послуг; б) внесення до Державного реєстру надавачів та

одержувачів соціальних послуг даних про одержувачів соціальних послуг, а також надавачів соціальних послуг, діяльність яких не підлягає ліцензуванню; в) затвердження стандартів соціальних послуг, які встановлюють вищі, порівняно з мінімальними державними стандартами, вимоги до надання соціальних послуг; г) здійснення за власною ініціативою часткового фінансування стаціонарних закладів і установ, що надають соціальні послуги і фінансуються з районних (обласних – для міст обласного значення) бюджетів; д) визначення переліку платних соціальних послуг, встановлення розміру плати за надання таких послуг, визначення стандартів якості платних соціальних послуг; е) визначення конкретних цілей, на які спрямовуються кошти трансферту вирівнювання на фінансування соціальних послуг (виключно для виконавчих органів рад міст обласного значення); є) здійснення контролю за ефективністю використання коштів місцевих бюджетів, за рахунок яких здійснюється фінансування соціальних послуг; ж) затвердження на підставі рішень профільних центральних органів виконавчої влади порядку конкурсного відбору надавачів соціальних послуг, проведення конкурсного відбору надавачів та визначення переможців конкурсів, визначення порядку надання і порядку фінансування соціальних послуг; з) визначення власного балансу послуг.

5. Доповнити Закон України «Про соціальні послуги» окремим розділом, який передбачатиме: а) створення виконавчим органом місцевої ради незалежного міжвідомчого дорадчого органу у сфері соціальних послуг, який складатиметься з представників територіальних управлінь Головкин, посадових осіб місцевого самоврядування та представників організацій-надавачів соціальних послуг, і забезпечуватиме ефективність використання коштів місцевих бюджетів на фінансування соціальних послуг, моніторинг надання

соціальних послуг, розробку стандартів інноваційних послуг, конкурсний відбір надавачів соціальних послуг; б) повноваження відповідних міжвідомчих органів, засади їх взаємодії з місцевими радами та місцевими державними адміністраціями; в) механізми реалізації рішень таких органів.

6. Привести Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 32, 34) та «Про місцеві державні адміністрації» (статті 22, 23) у відповідність з положеннями статей 87–89 Бюджетного кодексу України, які визначають видатки відповідних місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

6. Висновки

Реалізація наведених вище рекомендацій дозволяє досягти таких позитивних наслідків:

□ зменшити функціональне навантаження на Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики та праці, інші центральні органи виконавчої влади у сфері регулювання соціальних послуг та контролю за їх наданням;

□ посилити зацікавленість органів місцевого самоврядування у підвищенні якості соціальних послуг на рівні громад, ефективності використання коштів місцевих бюджетів, що виділяються на фінансування соціальних послуг;

□ підвищити ефективність використання коштів міжбюджетних трансфертів, за рахунок яких здійснюються делеговані місцевому самоврядуванню повноваження у сфері соціальних послуг;

□ зменшити ризик дублювання функцій і повноважень органів публічної влади у сфері соціальних послуг по вертикалі, зокрема у сферах регулювання та контролю.

РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ЗМІ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ: НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ*

Згідно з результатами спостереження за парламентськими виборами у березні 2006 року Місією зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ було висловлено низку рекомендацій щодо удосконалення регулювання діяльності ЗМІ під час виборів. Значна частина таких рекомендацій стосувалась реформування ЗМІ в цілому (посилення рівня незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, створення суспільного мовлення, забезпечення прозорості власності щодо ЗМІ), проте багато з них торкались безпосередньо правового регулювання діяльності ЗМІ у виборчому процесі. Зокрема рекомендувалось уточнити поняття передвиборчої агітації та її форми, скасувати заборону на оцінки діяльності партій і блоків упродовж 20 хвилин до і після теле- або радіотрансляції передвиборчої агітації, деталізувати поняття «грубого порушення», вчинення якого є підставою для зупинення дії ліцензії на право мовлення, передбачити санкції, пропорційні ступеню тяжкості вчиненого порушення (наприклад, у вигляді штрафів), звільнити ЗМІ від обов'язкового висвітлення діяльності органів публічної влади та посадових осіб відповідних органів. Значна частина цих неодноразово рекомендацій залишається невиконаною і досі.

Денис
КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

1. Визначення передвиборчої агітації та політичної реклами

Дослідження зарубіжного законодавства про рекламу та вибори дозволяє зробити декілька важливих висновків. По-перше, у більшості країн Європи (за винятком Угорщини, Румунії та деяких інших держав) на законодавчому рівні поняття політичної реклами не визначається взагалі. По-друге, дія загального законодавства про рекламу зазвичай не поширюється на політичну рекламу – відносно, пов'язані із здійсненням передвиборчої агітації традиційно регулюються законами про вибори. По-третє, однією з тенденцій розвитку виборчого законодавства, яка спостерігається насамперед у країнах Західної Європи, є запровадження обмежень на розміщення політичної реклами на радіо і телебаченні.

Так, політична реклама повністю заборонена у Великобританії, Іспанії (крім комерційних радіостанцій, яким дозволено транслювати політичну рекламу), Мальті, Португалії, Франції. В Боснії та Чехії розміщення політичної реклами дозволяється лише у період між виборчими кампаніями, тоді як після початку виборчого процесу і до дня голосування, розміщення політичної реклами може тягти серйозні санкції як для організацій мовлення, так і для суб'єктів виборчого процесу. У Данії, Швейцарії, Італії і Швеції політична реклама в аудіовізуальних ЗМІ дозволена частково – за умови, що вона прямо не спонукає виборця голосувати за або проти суб'єкта виборчого процесу (або за своє природою є соціальною, як передбачає, зокрема, італійське законодавство), і розміщується за ініціативою «несуб'єктів» виборчого процесу (громадськими організаціями, в окремих випадках, де це дозволено, профспілками тощо). В небагатьох

країнах Європи політична реклама на телебаченні і радіо не обмежується. Серед таких держав, наприклад, Австрія, Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Нідерланди, Польща, Угорщина і Фінляндія.

В Україні поняття політичної реклами безпосередньо визначається у спеціальних законах – законах про вибори. Так, у ч. 3 ст. 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України» політична реклама визначається як одна із форм передвиборчої агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій або блоків, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. До політичної реклами Закон України «Про вибори народних депутатів України» відносить використання символіки або логотипів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, повідомлення про підтримку партією (блоком) – суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних та інших публічних заходів, або привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) чи певних осіб як кандидатів у депутати. При цьому поряд з поняттям політичної реклами Закон України «Про вибори народних депутатів України» оперує й іншими поняттями – поняттям передвиборчої агітації. Останнє визначається у ч. 1 ст. 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України»: передвиборча агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. Форми здійснення передвиборчої агітації визначає ч. 2 цієї ж статті Закону: 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій

* Стаття підготовлена в рамках проекту реалізованого за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Офісу з питань демократичних і соціальних перетворень, Бюро по країнах Європи та ННД Агентства США з міжнародного розвитку в рамках контракту з Інтерньюз Нетворк.

Таблиця 1. Визначення поняття політичної реклами та обмеження на політичну рекламу в країнах Європи

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
Австрія		x			x		-	-
Бельгія		x		x				У Фландрії заборонена реклама, яка транслюється партіями і кандидатами, реклама інших суб'єктів, навіть політичного змісту, дозволена
Болгарія			Передвиборча кампанія		x	-	-	-
Боснія			Політичні кліпи			x	-	Політична реклама дозволена під час виборчої кампанії
Велика Британія			Партійне політичне мовлення	x			x	
Данія		x		x				Вся реклама, яка транслюється в інтересах партій, політичних рухів, кандидатів, профспілок і релігійних організацій, заборонена. Реклама НУО, що гіпотетично може переслідувати політичні цілі, дозволена у період між виборчими кампаніями. Дія цього обмеження не поширюється на радіо
Естонія		x			x		-	-
Ірландія		x		x			x	
Іспанія		x				x (і лише на комерційних каналах радіо)	x	Дозволена на комерційному радіо
Італія			Політичні звернення			x		Політична реклама – це будь-які звернення, що мають на меті привернути увагу до тієї чи іншої партії

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
Італія								або кандидата. Звернення «груп тиску», можуть транслюватись, якщо вони відносяться до соціальної реклами і їхня вартість не перевищує 50% вартості комерційної реклами. Загальна тривалість цих звернень не може тривати більше 4 хв. на день
Латвія			Передвиборча агітація		x		-	-
Литва					x		-	-
Люксембург		x			x		-	-
Македонія					x		-	-
Мальта		x		x			x	
Нідерланди		x			x		-	-
Німеччина		x		x			x	
Норвегія		x		x				Заборонена будь-яка реклама, що переслідує політичні цілі
Польща		x			x	-	-	-
Португалія			Передвиборча реклама	x			x	
Румунія	x			x			x	
Угорщина	x				x	-	-	-
Фінляндія		x			x		-	-
Франція		x		x			x	

Країна	1. Визначення політичної реклами			2. Допустимість політичної реклами			3. Межі дії заборон	
	1. Поняття політичної реклами визначено у законодавстві	2. Поняття політичної реклами не визначено у законодавстві	3. Інше	4. Платна політична реклама заборонена	5. Платна політична реклама дозволена	6. Політична реклама дозволяється лише під час виборчої кампанії	7. Політична реклама заборонена повністю	8. Окремі види політичної реклами дозволяються
Чехія		x		x				Дозволяється у період виборів
Швейцарія		x		x				Вся реклама, яка транслюється в інтересах партій, політичних рухів, кандидатів, заборонена. Реклама НУО та інших неполітичних «груп тиску», що гіпотетично може переслідувати політичні цілі, дозволена
Швеція				x				Реклама, яка за своєю природою є політичною, дозволяється за умови, що вона буде подана разом з рекламою інших партій, і весь реклам-ний блок буде відповідати принципу політичної нейтральності і не орієнтуватиме політичну поведінку виборця у певному напрямі. Обмеження щодо розміщення політичної реклами не поширюється на операторів цифрового мовлення.

стосовно положень передвиборчих програм та політичної діяльності партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів у депутати; 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо – та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації; 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; 7) проведення

концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; 8) публічні заклики голосувати за чи проти партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу або публічні оцінки діяльності цих партій (блоків) чи кандидатів у депутати. При цьому цей перелік дозволених форм передвиборчої агітації не обмежується: відповідно до п. 9 ч. 2 ст. 66 Закону передвиборча агітація може здійснюватись в інших формах, що не суперечать Конституції та законам України.

Зазначене дозволяє зробити два основних висновки. По-перше, саме поняття передвиборчої агітації визначається недосконало, оскільки не містить вичерпного кола ознак, за якими та чи інша діяльність однозначно може бути віднесена до передвиборчої агітації. По-друге, визначити чітке співвідношення між передвиборчою агітацією (загальне поняття) та політичною рекламою (видове поняття; політична реклама за визначенням є різновидом передвиборчої агітації) неможливо. З метою усунення плутанини у застосуванні відповідних положень законів про вибори від використання одного з цих понять варто взагалі відмовитись. *На наш погляд, більш доцільним є вилучення із виборчого законодавства поняття передвиборчої агітації:* по-перше, практично всі її форми охоплюються визначенням політичної реклами; по-друге, передвиборча агітація здійснюється лише протягом обмеженого періоду часу – під час перебігу виборчої кампанії, тоді як політична реклама може розміщуватись у ЗМІ і у міжвиборчий період.

Що стосується подальших напрямів удосконалення регулювання політичної реклами, то у більш віддаленій перспективі її розміщення в аудіовізуальних ЗМІ, на наш погляд, має бути обмежене. На користь доцільності такого обмеження говорять три основні аргументи – постійне зростання витрат на виборчу кампанію (у 2007 р. лише за офіційними даними ЦВК суб'єкти виборчого процесу витратили на вибори 581,4 млн грн, з яких частка політичної телевізійної реклами склала близько 70 млн дол. США, тоді як вибори 2006 року коштували партіям дешевше в два рази – 220,7 млн грн), необхідність часткового відшкодування витрат на виборчу кампанію за рахунок коштів Державного бюджету України (у 2006 році, згідно з Постановою ЦВК від 4 травня 2006 р. партіям і блокам з Державного бюджету України було відшкодовано 126 853 243 грн, у 2007 році суб'єктам виборчого процесу планується відшкодувати вже 185 984 255 грн), а також тенденції розвитку правового регулювання політичної реклами на радіо та телебаченні в країнах Європи.

2. Квоти на рекламу

Загальні обмеження щодо розміщення реклами на каналах телебачення встановлено Європейською конвенцією про транскордонне телебачення (є обов'язковою для держав – членів Ради Європи, які приєдналися до неї) та Директивою про транскордонне телебачення (є обов'язковою для 27 держав – членів Європейського Союзу). При цьому вимоги, які закріплені в обох цих документах стосовно

тривалості реклами на телебаченні є однаковими – частка реклами в загальному обсязі добового мовлення має складати не більше 15 %, а в обсязі годинного мовлення – не перевищувати 20 % (12 хвилин). Аналіз зарубіжного законодавства свідчить про те, що положення Конвенції та Директиви знайшли відображення у законодавстві більшості європейських країн.

Загалом в Європі квотування реклами не поширюється на: 1) анонси власних програм (саморекламу); 2) соціальну рекламу (у тому числі заклики до благодійних пожертвувань тощо); 3) політичну рекламу, яку введено з-під дії положень законів про рекламу. Вилучення політичної реклами з-під дії квот має свою логіку – в умовах відсутності обмежень щодо тривалості політичної реклами, суб'єкти виборчого процесу мають достатні можливості для доступу до ЗМІ, а організації мовлення – здатні забезпечити дотримання принципу рівності можливостей суб'єктів передвиборчої агітації.

Натомість українське законодавство про рекламу на сьогодні не відповідає вимогам ст. 1 (с) Директиви про транскордонне телебачення та ст. 2 (f) Європейської конвенції про транскордонне телебачення. Так, ст. 13 Закону «Про рекламу» передбачає, що час мовлення, відведений на рекламу, не може перевищувати 15 %, а впродовж виборчого процесу – 20 % фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. При цьому час, відведений на політичну рекламу впродовж виборчого процесу на спеціалізованих рекламних каналах, не може перевищувати 20 % фактичного обсягу мовлення. Згідно з ч. 2 ст. 13 Закону України «Про рекламу» частка реклами протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення не повинна перевищувати 20 %, а в період виборчого процесу – 25 %. Аналогічні квоти на рекламу встановлено і законами про вибори.

З огляду на те, що ні Європейська конвенція про транскордонне телебачення, ні Директива про транскордонне телебачення не передбачають можливості збільшення національними законодавчими органами встановлених цими двома документами квот на рекламу, очевидно є потреба у приведенні відповідних положень Закону України «Про рекламу» та виборчого законодавства у відповідність до європейських стандартів.

3. Регулювання діяльності друкованих ЗМІ у виборчому процесі

У національних законах про вибори закріплено ряд вимог до діяльності друкованих ЗМІ, які не є типовими для європейської практики.

Зокрема згідно із ч. 3 ст. 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України» друкована площа, відведена на політичну рекламу в друкованих ЗМІ, у тому числі рекламних, не може перевищувати 20 % друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього. Частина 5 ст. 68 Закону покладає на друковані ЗМІ обов'язок надавати друковану площу для розміщення політичної реклами на умовах рівної оплати за одиницю друкованої площі всім суб'єктам виборчого процесу. Частина 6 цієї ж статті Закону вимагає від друкованих ЗМІ встановлення за 130 днів до дня виборів розцінок вартості одиниці друкованої площі для проведення передвиборчої агітації за рахунок коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу, у розмірі, який не повинен перевищувати розміру середньоарифметичного значення ціни на комерційну рекламу за три останні квартали року, що передують року проведення виборів народних депутатів. При цьому встановлення знижок і надбавок на вартість політичної реклами в друкованих ЗМІ протягом перебігу виборчого процесу не допускається (ч. 8 ст. 68). Засіб масової інформації, який надає ефірний час або друковану площу одній партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншій партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу (ч. 9 ст. 68). Зрештою ч. 6 ст. 70 Закону України «Про вибори народних депутатів України» встановлює ще одне обмеження: друкованим ЗМІ заборонено публікувати матеріали передвиборчої агітації без укладання угоди з розпорядником виборчого фонду відповідної партії або блоку (обмеження не поширюється лише на друковані ЗМІ, засновником, власником якого є партія). Контроль за дотриманням цього обмеження закон покладає на ЦВК (ч. 7 ст. 70 Закону).

У цьому контексті слід відзначити, що практика подібних обмежень не є типовою для країн Європи, не узгоджується вона і з стандартами ОБСЄ.

Саме тому до законів про вибори слід внести зміни, які передбачатимуть: 1) скасування квот на рекламу в друкованих ЗМІ незалежно від форми власності (відповідна практика не лише не має аналогів у демократичних країнах Європи, але і утруднює реалізацію принципу рівного доступу всіх суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ); 2) скасування заборони на розміщення політичної реклами в ЗМІ виключно за умови її оплати за рахунок коштів виборчих фондів; 3) поширення дії норм, які зобов'язують друковані ЗМІ надавати друковані площі для ведення передвиборчої агітації на рівних умовах всім суб'єктам виборчого проце-

су, виключно на такі друковані ЗМІ, контроль над якими належить органам публічної влади (відповідно, комерційні ЗМІ мають бути звільнені від цього обов'язку); 4) покладення обов'язку встановлення розцінок вартості одиниці друкованої площі для проведення передвиборчої агітації за рахунок коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу лише на ті ЗМІ, контроль над якими належить державі (таким чином, приватна преса повинна отримати право вільно визначати вартість політичної реклами для кожного окремо взятого учасника передвиборчих перегонів).

4. Регулювання участі організацій мовлення у виборах. Обов'язки суспільного і комерційного мовлення щодо висвітлення виборчих кампаній

Порядок здійснення передвиборчої агітації на парламентських виборах регламентується статтями 66, 68–69, 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Основним принципом здійснення передвиборчої агітації є забезпечення рівних умов для здійснення агітації всіма партіями і блоками, що висунули кандидатів на виборах. З метою створення належних умов для реалізації цього принципу Закон України «Про вибори народних депутатів України» покладає на організації телебачення і радіомовлення ряд специфічних обов'язків. По-перше, обов'язок встановлення однакових розцінок вартості ефірного часу для розміщення політичної реклами для всіх суб'єктів виборчого процесу (ч. 5 ст. 68 Закону), обов'язок доведення відповідних розцінок до відома ЦВК (за 110 днів до дня виборів – для загальнодержавних організацій мовлення, протягом 5 днів після утворення ОВК – для регіональних та місцевих ЗМІ (ч. 8 ст. 68 Закону), обов'язок надання ефірного часу всім суб'єктам виборчого процесу на рівних умовах (що передбачає, у тому числі заборону надання знижок або надбавок на розміщення реклами (частини 8, 9 ст. 68 Закону). Відповідні обов'язки не поширюються лише на ті організації мовлення, засновниками або власниками яких є партії, які самостійно або у складі блоків беруть участь у виборчій кампанії.

По-друге, обов'язок дотримання певних вимог при оприлюдненні результатів опитувань громадської думки – ЗМІ повинні зазначати організацію, що проводила опитування, час його проведення, кількість опитаних, метод збору інформації, точне формулювання питання, статистичну оцінку можливої похибки (ч. 10 ст. 68 Закону).

По-третє, обов'язок не коментувати або оцінювати в будь-якій формі зміст передвиборчої агітаційної програми, давати інформацію щодо партії (блоку), висунутих нею кандидатів у депутати, упродовж 20 хвилин до і після виходу в ефір агітаційної програми відповідного суб'єкта виборчого процесу (ч. 5 ст. 69 Закону).

По-четверте, обов'язок укладання угод з розпорядниками поточних рахунків виборчих фондів про розміщення реклами в ефірі відповідної організації мовлення (ч. 10 ст. 69 Закону, ч. 6 ст. 71 Закону), здійснення записів передач, що містять передвиборчу агітацію, надання за запитами Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, ЦВК інформації щодо надання ефірного часу для проведення агітації, копій фінансових документів (частини 11, 12 ст. 69 Закону).

По-п'яте, обов'язок оцінювати зміст політичної реклами на предмет її відповідності вимогам частин 5 та 9 ст. 71 Закону (ч. 27 ст. 71 Закону).

По-шосте, обов'язок дотримання заборони на включення до інформаційних програм політичної реклами, на переривання політичної реклами комерційною. Частина 1 ст. 71 Закону забороняє іноземцям та особам без громадянства брати участь у передвиборчій агітації через журналістську діяльність або участь у публічних заходах, що проводяться на підтримку або за підтримки суб'єктів виборчого процесу. Згідно з ч. 19 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» заборонено проведення передвиборчої агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 %.

Порівняльний аналіз положень національного та зарубіжного законодавства дозволяє дійти декількох висновків.

Перш за все, *вітчизняне правове регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі є надмірно деталізованим*. Так, в ряді країн Європи передвиборча агітація в ЗМІ або взагалі не регламентується (наприклад, в Латвії), або регламентується лише рамково – законодавство визначає лише обов'язки організацій суспільного мовлення в частині забезпечення рівних умов для всіх суб'єктів виборчого процесу, тоді як регулювання діяльності комерційних мовників обмежується загальними нормами законів про телебачення і радіомовлення, які зобов'язують їх подавати інформацію неупереджено та збалансовано.

Проблеми національного правового регулювання діяльності ЗМІ під час виборчого процесу не обмежуються лише надмірною деталізованістю порядку участі ЗМІ у виборах.

На критичну оцінку заслуговує і ряд інших положень чинних законів про вибори.

Так, наприклад, на вартість реклами суттєвий вплив має не лише час її виходу в ефір, але і рейтинги відповідних програм, між якими (або у період між частинами якої) транслюється реклама. Між тим, відповідний показник не закладено в основу визначення «середньоарифметичної» вартості реклами за три квартали року, що передє року проведення виборів. Крім того, загальний підхід законодавця до обчислення середньоарифметичної вартості реклами не враховує можливість проведення позачергових виборів, які можуть відбутись наприкінці року. В умовах зростання вартості реклами, врахування цін на рекламу лише за попередній рік створює поживний ґрунт для поширення прихованої реклами, незацікавленості ЗМІ у трансляції передвиборчих агітаційних програм. На наш погляд, дискримінаційним є і обмеження, передбачене ч. 7 ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з яким розміри розцінок на рекламу засобів масової інформації, зареєстрованих після 1 квітня року, що передє року проведення чергових виборів народних депутатів України, не повинні перевищувати розмірів розцінок Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України. Подібні підходи до регулювання ціноутворення на ринку реклами не є типовими для переважної більшості країн Європи. *Саме тому очевидно є потреба у внесенні до законів про вибори змін, які дозволятимуть ЗМІ встановлювати розцінки вартості реклами на основі самостійно визначених ними критеріїв*.

Неповною мірою відповідає рекомендаціям Ради Європи і регулювання опитувань громадської думки. Так, згідно з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній, нормативні рамки або правила саморегулювання мають забезпечити, щоб під час поширення результатів опитування громадської думки ЗМІ надавали громадськості достатню інформацію для оцінки опитування. Це може бути інформація, яка оголошує політичну партію або іншу організацію чи особу, що замовила і фінансувала опитування; ідентифікує організацію, що проводить опитування, і методику, яка застосовується при проведенні опитування; визначає репрезентативність і коефіцієнт помилок опитування; визначає дату і/або період проведення опитування. *Водночас, ч. 10 ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України» не містить положень, які б зобов'язували організації мовлення оприлюднювати інформацію про замовників опитування і суб'єктів,*

які фінансували його проведення. Не відповідає загальносвітовій практиці і ч. 20 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України», яка забороняє протягом останніх 15 днів перед днем голосування поширювати інформацію про результати опитування громадської думки щодо партій і блоків – суб'єктів виборчого процесу. Подібні граничні строки оприлюднення результатів дослідження громадської думки передбачені у небагатьох країнах, зокрема в Греції, Італії та Словаччині, тоді як законодавство інших країн або взагалі не передбачає будь-яких обмежень щодо оприлюднення результатів опитувань, або встановлює більш тривалі, порівняно із національним законодавством, строки оприлюднення результатів дослідження громадської думки. Більше

того, загальносвітовою є тенденція до скорочення або навіть повного скасування обмежень на строки оприлюднення соціологічних опитувань під час виборчого процесу. Так, у період між 1996 і 2002 р. 13 країн світу запровадили більш ліберальні норми (Канада, Колумбія, Франція, Індонезія, Італія, Казахстан, Нова Зеландія, Перу, Польща, Португалія, Росія, ПАР, Туреччина, Уругвай, Венесуела), тоді як обмежили тривалість оприлюднення результатів соціологічних опитувань у цей самий період лише 9 країн – Аргентина, Болгарія, Кіпр, Греція, Ізраїль, Південна Корея, Македонія, Словенія, Швейцарія. Більш детально підходить до визначення кінцевих строків оприлюднення результатів опитувань громадської думки відображено у наведеній нижче Таблиці.

Таблиця 2. Регулювання опитувань громадської думки під час підготовки виборів у деяких країнах світу

Обмеження строків оприлюднення опитувань громадської думки	Країни
Обмеження відсутні	Австралія, Австрія, Бангладеш, Бельгія, Боснія, Бразилія, Данія, Естонія, Фінляндія, Грузія, Гондурас, Німеччина, Ісландія, Індія, Індонезія, Ірландія, Японія, Казахстан, Латвія, Малайзія, Нідерланди, Нова Зеландія, Нігерія, Норвегія, Пакистан, Філіппіни, Порто-Ріко, Швеція, Тайвань, Таїланд, Великобританія, США
Заборонено за день до виборів	Аргентина, Колумбія, Хорватія, Франція, Ізраїль, Непал, Панама, Польща, Португалія
Заборонено за два дні до виборів	Болівія, Канада, Коста-Рика, Румунія, Венесуела
Заборонено за 3 днів до дня виборів	Росія
Заборонено за 5 днів до дня виборів	Македонія, Іспанія, Албанія
Заборонено за 7 днів до дня виборів	Болгарія, Месика, Перу, Словенія, Туреччина, Уругвай
Заборонено за 10 днів до дня виборів	Швейцарія
Заборонено за 14-15 днів до дня виборів	Греція, Італія, Словаччина
Заборонено за 20 і більше днів до дня виборів	Люксембург (за 30 днів), Південна Корея (23 дні)

Таким чином, удосконалення правового регулювання опитувань громадської думки під час підготовки виборів, на наш погляд, має здійснюватись у трьох основних напрямках: 1) на ЗМІ має бути покладений обов'язок оприлюднення інформації про замовників опитувань і суб'єктів, які фінансували їх проведення; 2) граничні строки оприлюднення результатів опитувань варто скоротити з 15 днів до дня виборів до 1 дня до дня виборів або дня виборів, що відповідатиме загальносвітової практиці; 3) на законодавчому рівні мають бути передбачені санкції за порушення положень законів про вибори в частині регулювання порядку оприлюднення результатів опитувань, у тому числі відповідальність юридичних осіб за відповідні порушення, адекватна тяжкості порушення.

Окрім зазначених положень виборчого законодавства, суттєвого удосконалення потребує також ч. 5 ст. 69 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з якою впродовж 20 хвилин до і після теле-, радіотрансляції передвиборчої агітаційної теле-, радіопроеграми партії (блоку) забороняється на тому самому каналі мовлення в будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборчої агітаційної програми, давати будь-яку інформацію щодо цієї партії (блоку), висунутих нею кандидатів у депутати. На необхідності перегляду цієї заборони неодноразово наполягали Місії зі спостереження за виборами 2006 та 2007 років ОБСЄ/БДПЛ, обґрунтовуючи свою позицію в основному тим, що відповідна заборона не може бути дотримана ЗМІ, особливо у прайм-тайм, коли політична реклама транслюється до або після випусків новин, інших програм (дебатів, ток-шоу тощо). З нашої точки зору, дію відповідної заборони у короткостроковій перспективі варто поширити лише на оцінки діяльності партій, блоків і кандидатів, тоді як подання інформації про суб'єктів виборчого процесу може бути дозволене як до, так і відразу після закінчення передвиборчої агітаційної програми. У більш віддаленій перспективі від збереження цієї норми в законі взагалі варто відмовитись – подібні обмеження не є типовими для практики більшості демократичних країн.

Як зазначалось вище, ч. 27 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» фактично покладає на ЗМІ обов'язок проводити попередню оцінку змісту політичної реклами на відповідність вимогам частин 5 і 9 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України», адже розміщення реклами, яка містить заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суве-

ренітету і територіальної цілісності держави, підриву безпеки, розпалювання ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, а так само розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про кандидатів, партії або блоки, не звільняє ЗМІ від відповідальності за розміщення відповідної політичної реклами. Такий підхід до визначення обов'язків ЗМІ також не відповідає загальносвітової практиці – у переважній більшості країн світу відповідальність за зміст реклами, у тому числі політичної несе її замовник, а не ЗМІ. У зв'язку з цим частину 27 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» доцільно вилучити. Водночас слід передбачити відповідальність замовників політичної реклами, зміст якої суперечить частинами 5 і 9 ст. 71 Закону, за порушення відповідних правових норм, адже на сьогодні основною санкцією за порушення норм виборчого законодавства партіями і блоками є оголошення попередження (скасування реєстрації партії або блоку, згідно з ч. 2 ст. 64 Закону, можливе лише у двох випадках – у разі прийняття партіями – учасницями блоку рішення про розпуск блоку або у разі зменшення кількісного складу кандидатів від партії або блоку до 17 і менше осіб). Такою санкцією могло б бути, скажімо, скасування реєстрації кандидатів від партії або блоку, яка (який) замовив розміщення політичної реклами, що містить заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву безпеки, розпалювання ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, завідомо недостовірні або наклепницькі відомості про кандидатів, партії або блоки.

Зрештою, не відповідають демократичним стандартам і деякі інші обмеження, передбачені ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Так, згідно із ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, кожен має право на свободу вираження поглядів, що включає свободу дотримуватись своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Частина 2 ст. 10 визначає перелік підстав та умов обмеження свободи вираження поглядів – здійснення свобод може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для за-

хисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду і є необхідними в демократичному суспільстві.

Такі передбачені Законом України «Про вибори народних депутатів України» обмеження, як, наприклад, заборона іноземцям та особам без громадянства брати участь у передвиборчій агітації через журналістську діяльність або участь у публічних заходах, що проводяться на підтримку або за підтримки суб'єктів виборчого процесу, заборона проведення передвиборчої агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 %, на наш погляд, не узгоджуються з положеннями ч. 2 ст. 10 Європейської конвенції. Відповідно, із *Закону України «Про вибори народних депутатів України» доцільно вилучити п. 1 ч. 1 ст. 71 та ч. 19 ст. 71.*

5. Право на відповідь

Згідно із ч. 12 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія (блок) або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, не пізніше як через три дні після дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніш останнього дня перед днем виборів зобов'язаний надати партії (блоку), кандидату у депутати, щодо яких поширено недостовірну інформацію, можливість оприлюднити відповідь: надати такий самий ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий партією (блоком) чи кандидатом матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою «відповідь» на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Відповідь повинна містити посилання на відповідну публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні, радіо та на інформацію, що спростовуються. Відповідь, опублікована в останній день перед днем виборів, не повинна містити прямих закликів до голосування за або проти певної партії (блоку). Відповідь має бути оприлюднена без додатків, коментарів та скорочень і здійснюватися за рахунок засобу масової інформації.

Стандарти Ради Європи щодо регулювання порядку здійснення права на відповідь закріплені в Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи «Про право на відповідь – стан особи відносно преси». Значна кількість держав Європи прямо закріпила у законодавстві про телебачення і радіомовлення положення, які повторюють Мінімальні правила стосовно права на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню та в інших періодичних ЗМІ. Зокрема це стосується підстав реалізації права на відповідь, підстав відмови у реалізації цього права, строків опублікування відповіді, судового порядку вирішення спорів.

Аналіз відповідного зарубіжного законодавчого регулювання дозволяє говорити про те, що національне законодавство в частині регламентації порядку реалізації права на відповідь не зовсім відповідає підходам, які практикуються в інших країнах Європи і знайшли відображення в стандартах Ради Європи. Така невідповідність полягає насамперед у тому, що, як впливає зі змісту ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України», опублікування відповіді є не правом, а безумовним обов'язком ЗМІ, систематичне невиконання якого може мати наслідком зупинення мовлення на весь період виборчого процесу. При цьому монопольним правом оцінювати достовірність поширеної інформації має суб'єкт виборчого процесу – адже ЗМІ зобов'язаний забезпечити опублікування відповіді на будь-яку поширену інформацію, яку суб'єкт вважає недостовірною. Також варто зазначити і те, що законодавство багатьох країн допускає можливість озвучення в ефірі тексту відповіді (що дозволяє ЗМІ оцінити відповідність запропонованої кандидатурою, партією або блоком відповіді змісту поширеної інформації), тоді як національне законодавство про вибори передбачає інший спосіб оприлюднення відповіді – надання ефірного часу суб'єкту виборчого процесу. *Таким чином, подальше удосконалення правового регулювання порядку реалізації права на відповідь передбачає внесення до законів про вибори змін, які:* а) визначатимуть перелік можливих підстав для відмови у розміщенні відповіді, при цьому відповідний перелік варто розробити з урахуванням рекомендацій, наведених у Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи; б) визначатимуть порядок і строки оскарження відмови у розміщенні відповіді в суді; в) визначатимуть порядок і строки оскарження, виконання відповідних судових рішень; г) встановлюватимуть відповідальність за невиконання рішень судів щодо забезпечення права на

відповідь; д) розширюватимуть перелік можливих способів оприлюднення відповіді в ефірі телебачення і радіомовлення.

6. Відповідальність

Санкції за порушення засобами масової інформації вимога Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачено ч. 10 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» – у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення засобом масової інформації вимог закону, суд приймає рішення про тимчасове зупинення дії ліцензії на право мовлення або про тимчасову заборону випуску друкованого видання. Такий підхід до встановлення санкцій не відповідає принципу пропорційності покарання ступеню тяжкості вчиненого порушення, який закріплений в законодавстві про ЗМІ багатьох європейських країн. Законодавство Польщі, Словаччини, Румунії та низки інших країн за порушення ЗМІ вимог законодавства у більшості випадків передбачає накладення адміністративних штрафів, тоді як зупинення дії або анулювання ліцензії є наслідком вчинення найбільш серйозних порушень, що становлять загрозу національній безпеці, правопорядку, здоров'ю громадян тощо. Таким чином, видається доцільним розширити перелік санкцій за порушення ЗМІ вимог законодавства, запровадити адміністративну (фінансову) відповідальність ЗМІ як юридичних осіб за переважно більшість встановлених законодавством про вибори заборон, обмежити підстави зупинення дії ліцензій на право мовлення вичерпним переліком порушень.

7. Висновки і рекомендації

1. У чинному виборчому законодавстві поняття передвиборчої агітації визначається недосконало, оскільки не містить вичерпного кола ознак, за якими та чи інша діяльність однозначно може бути віднесена до передвиборчої агітації. Крім того, визначити чітке співвідношення між передвиборчою агітацією та політичною рекламою на практиці неможливо. Доцільним є вилучення із виборчого законодавства поняття передвиборчої агітації. У більш віддаленій перспективі розміщення політичної реклами в аудіовізуальних ЗМІ має бути обмежене, що повністю враховуватиме тенденції розвитку національних законодавств країн Європи.

2. Українське законодавство про рекламу на сьогодні не відповідає вимогам ст. 1

(с) Директиви про транскордонне телебачення та ст. 2 (f) Європейської конвенції про транскордонне телебачення: ні Конвенція, ні Директива не передбачають можливості збільшення національними законодавчими органами передбачених цими двома документами квот на рекламу, навіть під час виборчої кампанії. Таким чином, очевидно є потреба у приведенні відповідних положень Закону України «Про рекламу» та виборчого законодавства у відповідність до європейських стандартів.

3. Положення виборчого законодавства в частині регулювання діяльності друкованих ЗМІ також потребують суттєвого удосконалення. До законів про вибори слід внести зміни, які передбачатимуть: 1) скасування квот на рекламу в друкованих ЗМІ незалежно від форми власності (відповідна практика не лише не має аналогів у демократичних країнах Європи, але і утруднює реалізацію принципу рівного доступу всіх суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ); 2) скасування заборони на розміщення політичної реклами в ЗМІ виключно за умови її оплати за рахунок коштів виборчих фондів; 3) поширення дії норм, які зобов'язують друковані ЗМІ надавати друковані площі для ведення передвиборчої агітації на рівних умовах всім суб'єктам виборчого процесу, виключно на такі друковані ЗМІ, контроль над якими належить органам публічної влади (відповідно, комерційні ЗМІ мають бути звільнені від цього обов'язку); 4) покладення обов'язку встановлення розцінок вартості одиниці друкованої площі для проведення передвиборчої агітації за рахунок коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу лише на ті ЗМІ, контроль над якими належить державі (таким чином, приватна преса повинна отримати право вільно визначати вартість політичної реклами для кожного окремо взятого учасника передвиборчих перегонів).

4. Правове регулювання діяльності аудіовізуальних ЗМІ є надмірно деталізованим, ряд встановлених виборчими законами обмежень – не відповідають демократичним стандартам, тенденціям розвитку законодавства європейських країн, або не можуть бути втілені в життя.

5. Очевидною є потреба у внесенні до законів про вибори змін, які дозволитимуть ЗМІ встановлювати розцінки вартості реклами на основі самостійно визначених ними критеріїв.

6. Удосконалення правового регулювання опитувань громадської думки під час підготовки виборів має здійснюватись у трьох

основних напрямках: 1) на ЗМІ має бути покладений обов'язок оприлюднення інформації про замовників опитувань і суб'єктів, які фінансували їх проведення; 2) граничні строки оприлюднення результатів опитувань варто скоротити з 15 днів до дня виборів до 1 дня до дня виборів або дня виборів, що відповідатиме загальносвітовій практиці; 3) на законодавчому рівні мають бути передбачені санкції за порушення положень законів про вибори в частині регулювання порядку оприлюднення результатів опитувань, у тому числі відповідальність юридичних осіб за відповідні порушення, адекватна тяжкості порушення.

7. Дію встановлених заборон щодо коментування передвиборчих програм і подачі інформації про діяльність суб'єктів виборчого процесу протягом 20 хвилин до і після виходу в ефір агітаційних програм у короткостроковій перспективі слід поширити лише на оцінки діяльності партій, блоків і кандидатів, тоді як подання інформації про суб'єктів виборчого процесу може бути дозволене як до, так і відразу після закінчення передвиборчої агітаційної програми. У більш віддаленій перспективі від збереження цієї норми в законі взагалі варто відмовитись – подібні обмеження не є типовими для практики більшості демократичних країн.

8. Частина 27 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» фактично покладає на ЗМІ обов'язок проводити попередню оцінку змісту політичної реклами на відповідність вимогам частин 5 і 9 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Натомість у більшості країн Європи відповідальність за зміст реклами, у тому числі і політичної, несе її замовник, а не ЗМІ. Саме тому ч. 27 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» доцільно вилучити. Водночас слід передбачити відповідальність замовників політичної реклами, зміст якої суперечить частинам 5 і 9 ст. 71 Закону, за порушення відповідних правових норм (наприклад, у вигляді скасування реєстрації).

9. Такі передбачені Законом України «Про вибори народних депутатів України» обмеження, як, наприклад, заборона іноземцям та особам без громадянства брати участь у передвиборчій агітації через журналістську діяльність або участь у публічних заходах, що проводяться на підтримку або за підтримки суб'єктів виборчого процесу, заборона проведення передвиборчої агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50 %, не узгоджуються з положеннями ч. 2 ст. 10 Європейської конвенції. Відповідно, із Закону України «Про вибори народних депутатів України» доцільно вилучити п. 1 ч. 1 ст. 71 та ч. 19 ст. 71.

10. Подальше удосконалення правового регулювання порядку реалізації права на відповідь передбачає внесення до законів про вибори змін, які: а) визначатимуть перелік можливих підстав для відмови у розміщенні відповіді, при цьому відповідний перелік варто розробити з урахуванням рекомендацій, наведених у Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи; б) визначатимуть порядок і строки оскарження відмови у розміщенні відповіді в суді; в) визначатимуть порядок і строки оскарження, виконання відповідних судових рішень; г) встановлюватимуть відповідальність за невиконання рішень судів щодо забезпечення права на відповідь; д) розширюватимуть перелік можливих способів оприлюднення відповіді в ефірі телебачення і радіомовлення.

11. Передбачений законами про вибори підхід до визначення санкцій, які застосовуються до ЗМІ, не відповідає принципу пропорційності покарання ступеню тяжкості вчиненого порушення, який закріплений в законодавстві про ЗМІ багатьох європейських країн. Видається доцільним розширити перелік санкцій за порушення ЗМІ вимог законодавства, запровадити адміністративну (фінансову) відповідальність ЗМІ як юридичних осіб за переважну більшість встановлених законодавством про вибори заборон, обмежити підстави зупинення дії ліцензій на право мовлення вищезгаданим переліком порушень.

КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**за матеріалами обговорень на конференції
«Консолідована демократія: перспективи для України»***

Політичні процеси в сучасному світі змусили теоретиків визнати, що перехід від авторитаризму до демократії не є процесом, який можна повністю дослідити, виміряти, а також визначити його часові рамки. Виходячи з цього, поширення набуває тенденція до розуміння демократизації як нескінченного процесу поглиблення, укорінення та рутинізації демократичних процедур і практик, а також утвердження та підтримання стабільності існування демократичних інститутів. Справді, якщо щодо ознак, на підставі яких певний режим можна вважати демократичним, домовитись вдалося, то питання пристосування теоретичної моделі «ідеальної демократії» до конкретних національних особливостей тієї чи іншої країни, а також визначення моменту, з якого таке пристосування можна вважати вдалим, наразі залишається відкритим для більшості вчених і політиків.

Не намагаючись визначити універсальні якісні характеристики демократії та часові рамки її існування, автори цього дослідження визнають, що запровадження певних демократичних процедур і створення інститутів не є достатніми підставами для того, аби визначити політичний режим певної держави як демократичний. Лише політична система, яка може тривалий час підтримувати існування таких інститутів, а також забезпечити їх ефективне функціонування може вважатися демократією. Якщо встановлені демократії не підуть по шляху удосконалення структури інституцій, законодавчих рамок їх функціонування, а також генерування підтримки на елітарному та масовому рівнях, може виникнути загроза їх повернення до авторитаризму. Зазначені процеси узагальнено визначаються як консолідація демократії – процес, який передбачає створення оптимальної системи управління та досягнення консенсусу в суспільстві.

Конституційна реформа 2006 р. істотно модифікувала політичну систему України. Зміна акцентів у системі прийняття державно-владних рішень і способу формування представницьких органів, а також розподіл контрольних повноважень у системі державної влади обумовили необхідність пошуку не лише нових форм взаємодії між політичними акторами, а й нових способів комунікації – досягнення домовленостей щодо правил і наслідків такої взаємодії.

На жаль, політична криза 2006–2007 рр. продемонструвала низький рівень спроможності українських політиків домовлятися. З одного боку, це можна пояснити нівельованою роллю ідеології та програм політичних партій, що позбавляє підґрунтя для пошуку компромісів і спільного визначення напрямів реалізації політики. З іншого – невтішною практикою домінування особистого або корпоративного інтересу над інтересом суспільним. За таких умов стимулювання консолідації демократії в Україні є необхідною умовою збереження стабільності інституціонального порядку, а також виховання громадянської політичної культури як у політичній еліті, так і у громадян.

Олена
ЧЕБАНЕНКО,
Наталя
КОЛОДЯЖНА,
В'ячеслав
ШРАМОВИЧ
*експерти Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Розділ 1. КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПОНЯТТЯ, ВИМІРИ ІСНУВАННЯ ТА УМОВИ СТАНОВЛЕННЯ

Проведення демократичних виборів і перехід влади до поставоритарних сил є підставою для вступу демократії у нову фазу розвитку, яка передбачає набуття нею нових критеріїв і необхідність вирішувати нові дилеми. Головна з них – чи відбуватиметься подальша демократизація та якими виявляться її результати? Очевидно, що сам по собі прихід до влади сил, які називають себе демократичними, не є запорукою поглиблення демократичних перетворень. По-перше, «нова» влада не означає автоматично влада «демократична»; по-друге, актуальні на певному історичному етапі проблеми можуть виявитися надто складними для їх вирішення наявними засобами. Наслідком неефективних реформ може стати колапс демократичних інститутів. Тому перехід від авторитаризму до демократії не

можна вважати повним без консолідації демократичних процедур і елементів. Таким чином, консолідація є лише одним із можливих результатів демократизації.

Сам термін «консолідація» є досить дискусійним. Тим не менше, дослідники пропонують кілька усталених визначень, що в комплексі розкривають його зміст, а саме:

1. Досягнення політичним режимом стану, в якому жодна впливова політична сила (наприклад, партія чи організація) не обговорюють відмінних від демократичних способів отримання влади.

2. Цілеспрямована робота з конструювання та утвердження демократичних інститутів у суспільстві; постійні зусилля влади та опозиції щодо поширення в суспільстві поваги до демократичних правил гри.

3. Визнане та рутинізоване переконання в ефективності демократії та її процедур на елітарному та масовому рівнях, що обумовлює зменшення ступеню невпевненості в демократії.

* Конференція відбулася 29 жовтня 2007 року в м. Києві за підтримки Фонду Конрада Аденауера в Україні.

Часто консолідовану демократію розглядають як ідеальний тип, до якого в реальному світі можна наблизитись, але неможливо повністю досягнути. Розклад цього теоретичного конструкту на складові дозволяє виділити параметри, які можна використовувати для вимірювання рівня демократії в умовах реальної політики держав. Однак на підставі порівняння з ідеальним типом демократія може бути визначена лише як «достатньо або недостатньо консолідована».

Про перехід до демократії як про доконаний факт можна говорити при дотриманні цілого ряду умов та утвердження правил функціонування політичної системи. Відповідно, на підставі аналізу публікацій, присвячених проблемі консолідованої демократії, можна виокремити такі умови та правила, слідування яким є зразком для наслідування:

1. У країні мають існувати як мінімум **дві впливові політичні сили**, які здатні брати та віддавати владу за демократичними правилами; увага більше звертається не на результат, а на правила та методи політичної боротьби.

2. Запорукою успішної консолідації демократії є її всебічна **легітимація**, коли головні політичні актори (політичні еліти та різні групи суспільства) вірять, що демократичний режим є найкращим варіантом серед тих, що можна уявити. На масовому рівні повинен панувати широкий нормативний та поведінковий (діяльнісний) консенсуси щодо легітимації конституційної системи, якою б слабкою не була її продуктивність в даний момент. Легітимність обумовлює зацікавленість правлячої партії, президента або суверена у спадковості правил гри, що в майбутньому робить їх самодостатніми та самопідтримуючими. Критичним для такого режиму є стан, коли кожна сторона ставить свій індивідуальний інтерес на перше місце (особливо у процесі встановлення правил гри та боротьби за владу).

3. Консолідація передбачає не просто **домовленість щодо правил гри та змагання за владу**, а й щодо фундаментального та вмотивованого **обмеження влади**. Це в свою чергу вимагає внутрішнього переконання серед еліт в тому, що потрібно обмежувати владу незалежно від того, в руках якої сили вона знаходиться; основний механізм – координація функціонування конституційних механізмів, політичних інституцій.

4. Обов'язковою умовою є реалізація принципу **верховенства права**, який передбачає не лише слідування законодавчим приписам усіма в державі та забезпечення ієрархічності правових норм, а також панування так званого

«духу права» (або «духу конституційного лібералізму»). Це обумовлює посилену увагу до процесу конституційного реформування, яке має відповідати волі більшості та проводитись на основі юридичних процедур незаангажованими політичними силами із належним рівнем правової культури.

5. Метою консолідації демократії має бути **продуктивність режиму**. Це породжує питання темпоральних рамок консолідаційних процесів. Існує думка, що вони тривають мінімум двадцять років – період, протягом якого повинні змінитися принаймні два покоління політиків. Однак чи можна визначити через терміни консолідації демократії режим, який протягом кількох років практикує плюралістичні вибори, але безпосередньо функціонування політичних інститутів спрямоване на монополізацію влади в руках певного центру? Тобто чи можна зводити проблему консолідації демократії до проблеми виживання демократії в принципі? Відповідь очевидна – ні. Отже, в часовому розрізі політичний режим має продукувати широкі можливості для легітимації або принаймні уникати кристалізації сил, орієнтованих на його відторгнення.

Виходячи із розуміння демократії як режиму, який передбачає можливість конкурентного вироблення політики з урахуванням прав людини органами влади, що були сформовані та функціонують на засадах рівності та справедливості, консолідована демократія передбачає утвердження ладу, за якого всі ключові політики сприймають демократичні інститути як єдині легітимні структури, що функціонують на основі спільних демократичних правил гри. Тобто, послуговуючись термінами конструктивістського дискурсу, можна сказати, що демократія перетворюється на глибоко інтерналізоване (укорінене у свідомості) явище соціального, інституціонального та психологічного життя, яке визначає поведінку як групових, так і індивідуальних акторів та є мірилом для виявлення політичного успіху.

Із зазначеного вище випливає, що успішна консолідація демократії потребує участі у цьому процесі усіх суб'єктів політичного життя (від державних діячів до пересічних виборців), а також вироблення ними різних форм поведінки та ставлення, які мають стати основою процесу легітимації влади та режиму. Виходячи з цього, Ларрі Даймонд виокремлює три рівні індикаторів демократичної консолідації, збалансоване поєднання яких є запорукою утвердження демократії в державі.

Таблиця 3. Індикатори демократичної консолідації

РІВНІ	НОРМИ ТА ВІРУВАННЯ	ПОВЕДІНКА
Елітарний	Всі головні державні лідери та керівники політичних партій вірять, що демократія є найкращою формою правління та прагнуть підтримати інститут політичної системи. Такі позиції набувають символічного характеру у риторичі та жестах лідерів.	Керівники урядів, державних установ, впливових політичних партій і груп інтересів поважають право кожного змагатися за владу. Еліти уникають риторичі, що може спровокувати насильство та не толерантну поведінку. Використання армії для отримання вигоди є неприпустимим.
Організаційний	Всі впливові політичні партії, групи інтересів та соціальні рухи у своїх деклараціях, хартіях і зверненнях визнають верховенство конституційних норм і легітимність демократичних інституцій.	Жодна політична партія, група інтересів, рух чи інституція не намагається порушити норми та правила демократичної взаємодії, а також застосувати силу чи інші неконституційні методи політичної боротьби для досягнення політичних переваг.
Публічно-масовий	Більш ніж 70 % населення вірять, що демократія є найкращою формою правління. Не більше 15 % населення віддають перевагу авторитарному стилю у правління.	Жодна з антидемократичних партій, рухів чи організацій не мають широкої підтримки населення. Громадяни не використовують силу, незаконні чи неконституційні методи для вираження своїх політичних поглядів чи захисту інтересів.

Таким чином, підсумовуючи усе зазначене, можна виокремити три пласти розуміння консолідованої демократії:

1. **Конституційний порядок**, за якого усі політичні актори в державі як метод вирішення конфліктів використовують право, процедури та інституції, створені демократичною системою.

2. **Соціальне управління**, яке нівелює загрозу досягнення цілей соціальних акторів шляхом використання наявних ресурсів для повалення демократичного режиму, поширення насильства або допуску іноземних інтервентів.

3. **Психологічне ставлення та оцінка** більшістю населення демократичних інститутів та процедур як найбільш ефективного та адекватного способу соціальної регуляції.

Зазначені пласти розуміння є параметрами макрорівня, оскільки описують консолідовану демократію як ідеальний тип. На практиці для

успішного укорінення цінностей демократичних інститутів у суспільному та політичному житті необхідним є досягнення ряду умов, а саме:

❑ створення вільного та сильного громадянського суспільства;

❑ наявність відносно автономної політичної сфери;

❑ утвердження принципу верховенства права;

❑ підтримка існування апарату держави (бюрократії), який швидко та ефективно реагує на запити населення із дотриманням прав людини і громадянина;

❑ Стабільність економічного розвитку.

На підставі визначення умов консолідації демократії вчені виокремлюють ряд проблем, із необхідністю вирішення яких зіштовхуються більшість країн при переході від авторитаризму до демократичного правління.

Таблиця 4. Загальні проблеми, які необхідно вирішити у процесі консолідації демократії

Ставлення до тих, хто обіймав посади за авторитаризму	Особи, ще перебували при владі, несуть відповідальність за порушення прав громадян або певних верств. Наприклад, в Чехословаччині було прийнято закон про люстрацію, відповідно до якого колишніх комуністів обмежили у праві займатися певними видами діяльності; подібний проект був розроблений і у Росії. Тим не менше, заборони такого роду можуть посилити соціальну напругу та знизити шанси на досягнення соціального консенсусу.
Обмеження доступу до влади політиків старого режиму	Ця проблема має бути вирішена прагматично, виходячи із прагнення нової влади зберегти сформований порядок. Варто пам'ятати, що саме із колишніх активістів формуватиметься потенціально сильна опозиція. Тому припускають, що перехід аполітичних за своєю природою колишніх чиновників у нові структури є припустимим чи навіть бажаним.
Необхідність зниження рівня корупції посадових осіб	Вирішення цієї проблеми є гарантією уникнення ностальгії за «старими» авторитарними часами.
Необхідність покращення становища в економіці, заклавши у ній основи для саморозвитку	При цьому економічний динамізм у слабозвинених країнах не можна зводити виключно до показників зростання. Значно важливішим є вихід з економічної кризи, структурне реформування, стабілізація на макrorівні.
Створення демократичних інститутів і організацій	Створення політичних партій, груп інтересів, громадських організацій тощо, які готові підтримувати встановлені демократичні правила гри як єдині рамки для вільного функціонування.
Формування адекватної новому режиму зовнішньої політики	Формування сприятливого зовнішнього оточення, утвореного на основі наявних у суспільстві інтересів, шляхом співпраці між органами влади та політичними партіями.

Таким чином, консолідована демократія постає як складне та синтетичне явище, яке важко описувати в межах одного конкретного дискурсу (політико-правового чи психолого-філософського). З одного боку, воно прямо пов'язано з політичною культурою як еліт, так і населення, що обумовлює його утвердження на рівні цінностей і переконань. З іншого – необхідною умовою успішної консолідації є відповідні рівень і якість інституційного компоненту політичної системи держави. Який із двох зазначених підходів є домінантним, визначити важко. При цьому консолідація демократії як теоретична концепція виходить із необхідності не лише встановлення демократичних інститутів, а й утвердження їх стабільного функціонування. Тобто йдеться виключно про демократичний режим, а не про псевдо- та гібридні демократії, в яких демократичні інституції існують паралельно з недемократичними. Виключно демократії можуть набути ознак консолідованості.

Дослідники процесів демократизації, здебільшого, зосереджують увагу на інститутах, якість яких є вимірюваним критерієм оцінки рівня консолідованості демократії в країні. Так, наприклад, на підставі аналізу стабільності органів державної влади та партійної системи, інтенсивності ротації еліт під час виборів, кількості і різноманітності громадських

організацій тощо можна говорити про позитивні чи негативні зрушення у процесі демократичної консолідації. Тим не менше, успішним завершенням цього процесу є не лише створення демократичних інститутів, а й їх трансформація у цілісні інституційні рамки, визнані та інтерналізовані агентами політичного та соціального життя. Такі рамки є основою для передбачуваного змагання та співпраці між ключовими гравцями, однак функціонувати вони починають лише після перетворення на внутрішні мотиви поведінки політичних гравців. **Таким чином, демократична інституціоналізація є родовою ознакою консолідованої демократії, а виховання громадянської політичної культури – запорукою ефективного функціонування створених інституційних рамок.**

Розділ 2. ПАРАМЕТРИ КОНСОЛІДАЦІЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Вивчення процесів демократичної консолідації в Україні потребує зосередження уваги на трьох основних моментах.

Перше. Україна є пострадянською країною, для якої характерні деякі проблеми, із вирішенням яких зіштовхнулися решта колишніх країн СРСР, тому використання досвіду інших держав є необхідною умовою успішного утвердження демократії.

Таблиця 5. Процеси консолідації демократії у пострадянських країнах

Прибалтика	Литва	Реформи, що обумовили успішність консолідації демократії в Естонії: – «Нульовий варіант громадянства» (громадянство було надано всім, хто проживав на її території на момент розпаду СРСР); – Зміна урядів та влади – результат реальних політико-ідеологічних розходжень; – Об'єктивна трансформація колишньої комуністичної партії у соціал-демократичну силу, яка здатна перемагати у боротьбі за електорат і поступатися владою.
	Естонія, Латвія	Основна проблема – неінклюзивний характер надання громадянства (великий відсоток російськомовного населення, що проживав на території країн, не отримав громадянства, а отже, і політичних прав. Формування законодавчого та політичного полів відбулося без участі російськомовної більшості. Це обумовило очевидну «праву» модель розвитку, а також численні випадки правової та адміністративної дискримінації. За таких умов навіть лібералізація законодавства про надання громадянства може призвести до зворотного негативного наслідку: за рахунок збільшення кількості російських виборців і депутатів можуть бути поставлені під сумнів сформовані «правила гри», наслідком чого може стати суспільно-політичний розкол.
Закавказзя	Вірменія	Консолідаційні процеси виявилися уявними. Відставка першого президента Тер-Петросяна виглядала як добровільний крок, результатом якого стали нові президентські вибори. Тим не менше, цей крок виявився вимушеним і зробленим під загрозою державного перевороту.
	Грузія	На початку свого незалежного розвитку держава пережила дві катастрофи – втрату територій і громадянську війну, яка закінчилася скиненням першого президента. Можна припустити, що політична еліта довго не знала, як подолати такий шок, тому залишалася вірною малоефективній, але стійкій владі Е. Шеварднадзе. Наразі зміна режиму відбулася – події «революції троянд» стали передумовою приходу до влади М. Саакашвілі. Тим не менше, ефективність нового варіанту управління та стабільність процедури передачі влади залишаються під питанням.
	Азербайджан	За історію незалежності держава пережила державний переворот та численні спроби скидання президента Алієва. Наслідком цього стала жорстокість влади до опозиції. Тим не менше, формальні виборчі процедури скасовані не були. Зараз влада погоджується на часткові зміни правил гри: спрощення процедури обрання президента; зміну порядку заміщення посади у випадку недієздатності президента; послаблення політичних партій шляхом скасування виборів за партійними списками. Реально такі реформи не сприяють виводу країни у демократичне поле, однак свобода дії у влади розширюється, а в опозиції – звужується.
Східна Європа	Білорусь	Процес консолідації демократії стартував досить успішно – із демократичних виборів президента та зміни влади (перемоги не комуніста). Тим не менше, за цим слідували нелегітимне продовження терміну президентських повноважень, фактичний розгін парламенту, обмеження свободи слова, судовий тиск на опозицію та її фактичне зникнення.
	Молдова	Позитивами демократичного розвитку були: одна із найбільш стабільних на пострадянському просторі система політичних партій, спокійна зміна президента за результатами виборів 1996 року, незначні порівняно із ситуаціями в інших країнах конфронтації із сепаратистами. Переломним моментом став 2000 рік – рік зміни президентської республіки на парламентську. Незважаючи на те, що ця ініціатива належала комуністам і центристам, першим вдалося отримати посади президента та прем'єр-міністра, а другі опинилися на периферії політичного життя.
	Росія	Вважають, що найгостріша криза демократії наразі позаду: у 1993 р. силовим способом було розігнано парламент і прийнято конституцію, яка передбачила нову конструкцію державної влади. Основна породжена цим проблема – ускладнена через політичні мотиви можливість зміни президентської влади.

Подані у таблиці приклади консолідаційних процесів у пострадянських країнах дозволяють дійти висновків про розмаїття факторів, що обумовлюють ті чи інші зрушення, а також про відсутність однозначних і чітких закономірностей, що базуються на причинно-наслідковому зв'язку (тобто стверджувати, що певні вихідні умови обов'язково приведуть до визначених наслідків, не можна).

Тим не менше, є ряд питань, пошук відповідей на які мала місце в усіх пострадянських країнах. Головне з них – визначення місця у новій політичній системі комуністів як спадкоємців минулого режиму, що опираються на значний сегмент суспільства, який сумує за минулим. Уникнути такої дилеми вдалося лише Латвії та Естонії, які виключили російськомовний сегмент суспільства із політичного життя. Крім того, на початку 90-х у цих країнах почали формуватися відносно впливові сили «нових лівих», які виявилися здатними здобути підтримку частини «лівого» електорату. Отже, такий досвід дозволяє дійти важливого висновку: однією з умов успішної консолідації демократії у пострадянських країнах є успішна трансформація наступників комуністичних партій у системну силу (інакше кажучи, силу національну, включену у загальнополітичний консенсус щодо шляхів розвитку країни).

В Україні комуністична партія не була модифікована. Зберігши свій стабільний електорат, вона вписалася у загальну розстановку політичних сил. Крім того, у 90-х роках виникло кілька альтернативних лівих партій, метою створення яких було обмеження потенціалу комуністів. Особливості політичної культури громадян обумовили те, що фактично до президентської кампанії 2004 р. послуговувалися словом «комуністичний» під час передвиборчої агітації як брендом: з одного боку, справжні ліві апелювали до електорату, що ностальгує за радянським ладом; з іншого – противники лівих гасел використовували усе «комуністичне» як метафору на позначення негативів державного та суспільного життя. В результаті, антикомуністична пропаганда стала зброєю так званого національно-демократичного крила в українській політиці.

Описана ситуація не сприяла інтеграції колишніх комуністів до нової моделі політичної системи та досягненню суспільного консенсусу. Відповідно негативні наслідки можуть бути подолані лише в результаті історичної еволюції, пов'язаної зі зміною структури електорату України. Тому логічним результатом витіснення лівих сил на периферію політичного життя стали парламентські вибори 2006 та

2007 років, які продемонстрували різке падіння рівня підтримки відповідних сил.

Друге. У попередньому розділі наголошувалося на важливості створення демократичних інститутів і утвердження процедур для консолідації демократії. На момент проголошення незалежності України якісних інституційних рамок, необхідних для активізації, цього процесу, держава не мала. Специфіка політичної культури громадян та еліти, яка дісталася у спадок від радянських часів, не створювала передумов для утвердження демократії. Крім того, українське суспільство було (і досі залишається) достатньо сегментованим, що обумовлює потребу у покладанні функцій організації конструктивного діалогу на незалежних осіб, які могли виступити як арбітрами, так і ініціаторами вироблення певного вектору суспільного розвитку. Такими незалежними особами мали стати політики та державні діячі, діяльність яких мала б сприяти консолідації демократії в Україні на всіх зазначених у попередньому розділі рівнях – елітарному, організаційному та публічно-масовому. Однак через відсутність досвіду демократичного врядування та зосередження політичної еліти на власних інтересах організувати конструктивний суспільний діалог не вдалося.

Такий старт процесу утвердження демократії в Україні обумовив його розтягнення у часі. Лише наприкінці 90-х років прийшло усвідомлення необхідності створення універсальних (а отже, принципово нових) правил гри у межах політичної системи. Спроби створення збалансованої системи інститутів як основи стабільності демократії дозволили зрозуміти та відчутти всю складність ґрунтовних демократичних перетворень у державі. Тому роль інституціоналізації в процесі утвердження демократії в Україні можна вважати ключовою.

Отже, основою визначення методологічних рамок дослідження процесу консолідації демократії в Україні має бути вивчення його інституційної складової. На думку авторів, на особливу увагу заслуговують такі питання: вибір форми державного правління, логіка ротації еліт і місце виборів у цьому процесі, особливості розвитку партійної системи, а також становлення громадянського суспільства.

Третє. Як і в будь-якій іншій країні, консолідація демократії в Україні не обмежена виключно процесом становлення інститутів. У попередньому розділі йшлося про те, що, окрім інституційної складової, демократизація як така включає поведінковий, мотиваційний, ціннісний та інші аспекти, які визначають загальну логіку політичного процесу, тому не можуть бути виключені з дослідження демократичної кон-

солідації. У цьому дослідженні визначення такої логіки та її впливу на долю демократії в Україні стане завершальним кроком, покликаним узгалянити аналіз інституційних перетворень.

2.1. Форма правління (конфігурація органів державної влади)

Важливим питанням є тип режиму, який найбільше сприятиме консолідації демократії. Існує думка, що оптимальними для консолідаційних процесів є парламентські режими, оскільки вони породжують чимало альтернатив демократичного управління: створення коаліційного уряду, співпраця уряду та опозиції в рамках законодавчого процесу, надії опозиційних сил перемогти на наступних виборах тощо. Це знижує розчарування того, хто програв, та надає йому можливість долучитися до управління державою.

Натомість, в умовах президентської республіки голова держави на певний період часу отримує контроль над виконавчою владою, що обумовлює беззахисність опозиції, а також створює загрозу корумпованості та маніпуляції парламентськими виборами. Фактично президентська система – це «гра з нульовою сумою», коли переможець отримує все (зокрема – можливість створювати правила гри та нав'язувати їх іншим), а той, хто програв, усе втрачає. При цьому партії-аутсайтери на кілька років вимушено випадають із політичного процесу в державі. Такі тенденції призводять до ідеологічної поляризації суспільства, що створює перешкоди для співпраці політичних гравців (наприклад, у рамках парламентської коаліції), а також загрожують легітимності влади, якщо легітимність президента ставиться під сумнів.

Голосування за партійними списками вводять з метою пришвидшення політичної соціалізації громадян, які в теорії будуть вимушені навчитися розбиратися у програмах політичних партій, або визначитись із фаворитом на виборах. Вважається, що за такої системи популістам і демагогам, для яких інтереси населення не є основним мотивом політичної діяльності, буде складніше потрапити до представницького органу. Політичні партії будуть розробляти свої програми, виходячи з потреб тих соціальних груп, які утворюють їхню електоральну базу.

Ефективність діяльності кожної партії можна визначити за результатами її практики після приходу до влади. Сила, яка не виправдала сподівання виборців, гіпотетично не зможе отримати достатню для потрапляння у нові органи влади підтримку. Саме така схема функціонує у країнах консолідованої демократії.

В Україні чимало наявних проблем державотворення пов'язані із системою президентського домінування, яка була актуальною до 2006 року. Основною логікою політичного процесу при Л. Кучмі була «боротьба за владу», в результаті якої формулювалося основне завдання – концентрація в одних руках влади, достатньої для визначення політичного порядку денного та контролю над економічними процесами. Це досягалося шляхом дроблення суперників та консолідації еліти. Тобто головне джерело влади Кучми – конфлікт, збереження конкуренції між групами тиску та окремими політиками в Україні.

Державотворчою метою конституційної реформи 2006 р. в Україні був перехід від моделі змішаної республіки до парламентської. Це в свою чергу передбачало такий перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади в Україні, який би зменшив значення Президента у процесі прийняття владних рішень. Основні кроки мали бути спрямовані на передачу парламенту (а точніше – парламентській більшості) ключової ролі щодо посадових призначень у державі та подолання дуалізму виконавчої влади шляхом концентрації контрольних повноважень щодо органів нижчого рівня в руках уряду. Ще одним важливим пластом конституційних перетворень мала стати реформа місцевого самоврядування, яка б увібрала та закріпила принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування. Декларовані цілі цілком збігалися із визнаною теоретиками логіку переходу від авторитаризму до демократії, яка передбачає еволюційну заміну централізованого правління (президентської республіки) моделлю із домінантною роллю представницького органу – легіслатури.

Першим суттєвим прорахунком конституційної реформи в Україні стало створення сприятливих умов для *підміни парламенту парламентською більшістю*. На конституційному рівні визначено лише статус парламентської більшості, тоді як статус тих депутатів, які до неї не входять, залишився конституційно невизначеним. В умовах відсутності відповідної законодавчої бази і демократичної практики поваги до прав меншості це може створити передумови для усунення меншості від будь-якого впливу на формування політики.

Другий великий пласт прорахунків конституційної реформи стосується її *неспроможності забезпечити збалансоване та ефективне розмежування повноважень і відповідальності у системі влади*. Чинне законодавство України передбачає, по-перше, дуалізм місцевого управління, а по-друге, – подвійність підпорядкування виконавчої влади на місцях. Найбільш

очевидною потенційною загрозою ефективності регіональної політики є кількість суб'єктів, перед якими відповідають держадміністрації. Що стосується відповідальності перед представницькими за делеговані повноваження, то, зважаючи на відсутність у рад власних виконавчих підрозділів, така норма є цілком логічною (окреме питання – недосконалість практичних механізмів реалізації цієї норми). Однак конкуренція за вплив на місцеві органи виконавчої влади між главою держави та урядом є парадоксальною. Незважаючи на те, що одним із завдань конституційної реформи було розмежування сфери впливу Президента та Кабінету Міністрів, першого не було виключено із процесу формування та контролю діяльності місцевих органів виконавчої влади. Модель, за якою міністри відповідають перед парламентом, а голови обласних і районних адміністрацій – перед Президентом, породжує розрив у вертикалі виконавчої влади. Яскравим прикладом такого розриву стали зафіксовані протягом року після парламентських виборів 2006 р. випадки, коли районні ради оголошували головам районних адміністрацій недовіру, а Президент через власні політичні міркування не відправляв їх у відставку. Саме тому збереження дуалізму виконавчої влади визнають одним із основних недоліків конституційної реформи.

Названі недоліки нової моделі нового конституційного ладу України мають безпосередній вплив на процеси демократичної консолідації, оскільки пов'язані із формуванням інституціональних рамок, що визначають формальні правила гри у межах політичної системи. З одного боку, вони визначають обсяг владного ресурсу (надані законом повноваження, кількість і потужність підпорядкованих підрозділів, можливості для маніпулювання тощо), зосередженого в руках певного посадовця. З іншого боку, закладають основу для потенційно можливої конфронтації між різними владними центрами в державі, які можуть призвести до нехтування демократичними правилами гри. За таких нестабільних і непродуктивних умов, про утвердження демократичної поведінки на рівні цінностей і переконань суб'єктів політичного життя говорити не доводиться.

Інша ілюстративна тенденція, породжена новими політичними реаліями, полягає у тому, що зміна моделі виборів змінила особливості комунікації між представниками центральної влади та виборців. Відійшла у минуле мажоритарна система комунікацій депутатів із органами влади, представниками бізнесу, громадськістю та широким загалом виборців. Раніше кожен район області був закріплений

за конкретним народним депутатом, який був зацікавлений у розширенні своєї присутності на цій території. На сьогодні стару модель спілкування з виборцями повністю знищено. Центр спілкування з виборцями перенесено до офісів місцевих організацій парламентських партій, зник елемент безпосереднього та зацікавленого спілкування народних депутатів зі своїми виборцями, представниками виконавчої влади та місцевого самоврядування, керівниками підприємств. Така ситуація поглиблює розрив між інтересами населення та діяльністю політиків, що можна опосередковано вважати негативом конституційної реформи.

Таким чином, приклад України доводить, що сам по собі вибір тієї чи іншої моделі управління не є запорукою консолідації демократії. Ефективність її функціонування залежить від якості законодавчого регулювання, яке розробляється з метою практичної реалізації передбаченої конституційною реформою ідеї. Крім того, політична воля державних чиновників, а також належний рівень правової культури обумовлюють швидкість втілення реформаторських ідей.

2.2. *Вибори та ротація еліт*

На етапі консолідації демократії попит на гнучкість влади змінюється попитом на її стабільність і спроможність досягати компромісів з опозицією, залучаючи її до процесу прийняття державно-владних рішень, і, тим самим, позбавляючи можливості виступати з безвідповідальними закликами щодо відставки чинного уряду. За таких умов надзвичайно важливо обмежити президентську владу представницькими та судовими органами.

Роль виборів та їхнього впливу на ротаційні процеси в елітарному середовищі прямо пов'язане із рівнем динамічності еліт в принципі, а також із легітимністю влади в державі. Ці моменти зумовлюють логіку набуття певними політичними силами статусу провладних й опозиційних, а також наявність чи відсутність взаємоповаги між названими сегментами як основу для конструктивної співпраці в рамках одного органу (наприклад, парламенту або уряду) чи між різними рівнями здійснення управління (наприклад, урядом і місцевою державною адміністрацією).

В умовах демократичної організації взаємодії між суспільством і владою з'являється потреба в регулярному оновленні еліти та політики, що реалізується, а також у невідворотності такого оновлення. Якщо таке оновлення відбувається у ненасильницькій і регламентованій законом формі, суспільство не переживає

періоди нестабільності через періодичні кризи влади. Таке регулярне корегування влади в демократичних системах робить її відносно гнучкими та чутливими до соціальних нововведень.

У більшості демократичних країн із плюралізованою політичною системою та широким колом елітарних груп, що мають доступ до влади, а також можуть впливати на процес розробки політики та її реалізації (тобто вибори функціонують як механізм ротації еліт), небажання політичних гравців опинитися в опозиції нівелюється сподіваннями на те, що їхня сила поверне собі владу (навіть якщо це відбудеться не скоро – можливо, за часів керування нової генерації політиків). Крім того, символічний капітал, отриманий за час перебування на посаді, вселяє переконання у важливості власної політичної кар'єри.

Процеси ротації влади у пострадянських країнах в цілому та в **Україні**, зокрема, ускладнені страхом можновладців втратити наявне домінування. Мова не йде про страх опинитися в опозиції, що є природним інстинктом і для демократичного світу також. Як основну загрозу український політикум сприймає втрату влади як такої, оскільки це обмежує доступ до дивідендів іншого характеру – економічного прибутку, статусних вигод тощо.

Ще один важливий момент – якість виборів в Україні. З правової точки зору, впевнено говорити про те, що вітчизняна виборча система здатна функціонувати як повноцінний і справедливий механізм відображення інтересів населення наразі не доводиться. Якщо взяти за еталон у цьому контексті міжнародні стандарти проведення чесних і прозорих виборів, то українське законодавство містить ряд недоліків і недоопрацювань, що стосуються уніфікації правового регулювання виборчих кампаній та забезпечення стабільності виборчого права, забезпечення балотування незалежних кандидатів, персоніфікації пропорційної виборчої системи, дотримання вимог загального рівного виборчого права, забезпечення свободи вибору, зміни порядку формування центрального органу адміністрування виборчого процесу (ЦВК), удосконалення регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі тощо. Так, наприклад, існує потреба відмови від недемократичної практики внесення змін до виборчого законодавства напередодні чергових або позачергових виборів; законодавче передбачення механізму самовисування громадян або їх тимчасового об'єднання як кандидатів на виборах; уникнення недоречностей, пов'язаних із функціонуванням системи відкритих посвідчень та правом брати участь у виборах осіб, що повернулися з-за

кордону; розширення виборчих прав не представлених у парламенті партій; відмови від формування складу ЦВК на політичних засадах тощо. Зазначені недоліки українського виборчого законодавства суттєво обмежують можливості зовнішнього впливу на процеси ротації еліт, по-перше, шляхом часткового нівелювання зовнішніх впливів (безпосередньої волі населення) на конфігурацію органів влади, а, по-друге, шляхом стимулювання замкненості елітарних кіл і їх оновлення виключно за рахунок внутрішнього потенціалу.

Нарешті перейдемо до питання легітимації. Закономірності розвитку української політичної системи продемонстрували, що легітимна зміна влади не стала запорукою консолідації демократії (цікаво, що така тенденція є характерною для пострадянських країн). Події 2004 р. відбулися через накладання кризи легітимності влади (падіння рівня довіри населення у її спроможність вирішувати суспільні проблеми) на внутрішню системну кризу самої влади (неспроможність забезпечити власну стабільність через передачу влади). За таких умов, революційні настрої суспільства збіглися із реформаторською риторикою нової еліти, яка виявилася готовою підхопити управління в державі. Тим не менше, стартом процесів консолідації демократії це не стало. Слабка структурованість українського суспільства (неспроможність великої кількості соціальних груп сформулювати та представити їхні інтереси), відсутність відповідної політичної волі в еліт, а також неналежна комунікація між населенням і органами влади, а отже, і відсутність реакції на суспільні запити, ніяк не сприяли укоріненню демократичних моделей поведінки у свідомості як громадян, так і політиків. Результатом цього стала чергова криза довіри до влади та демократичних процедур, супроводжена падінням інтересу до політики у населення, зокрема, та зневіреності в ефективності демократичних інститутів і процедур в цілому.

Що стосується особливостей заміни ролі одних елітарних груп на вплив інших, то в Україні за часів президентства Л. Кучми (період, умовно кажучи, авторитарного режиму) рівень динамічності еліт був досить високим. На здійснення влади потужний вплив мали кілька фінансово-олігархічних груп, які постійно боролися за можливість визначати особливості державної політики. Кристалізація елітарних груп в умовах конкурентної боротьби при сильному адміністративному тиску дала змогу накопичити первинний капітал у досить короткі терміни. Такий олігархічний режим створив умови для утвердження позицій різних економічно потужних груп, які набули

сили та створили запит на нові правила гри, на ширше представлення у владі. Однак відсутність монополії жодної з таких груп заклав підвалини для утворення багатополусної моделі влади, в межах якої можна було б упорядковувати та узгоджувати інтереси основних гравців.

Сьогодні ситуація змінилася. Перш за все, відбулася помітна плюралізація системи. Знищення єдиного центру владних впливів, що перебував у руках Л. Кучми, привело до виникнення одразу кількох потужних гравців, які, по-перше, можуть презентувати та відстоювати свою політичну позицію а, по-друге, спираються на відносно визначену та стабільну електоральну підтримку. Тобто, на відміну від кучмівського «псевдо плюралізму», який допускав існування багатьох політичних партій, однак фактично нівелював можливість їхнього реального впливу на процеси в державі, особливістю сучасної політичної системи є наявність кількох потужних акторів, які користуються підтримкою електорату та є суб'єктами переговорного процесу при формуванні державної політики.

Після подій Помаранчевої революції, старий формат інтеграції еліт на основі локальних угод уже не відповідає вимогам часу, оскільки має більше потенційних можливостей спровокувати тенденції повернення до авторитаризму, а не консолідацію демократії. Наразі Україна отримала шанс подолати домінування практик неформальних домовленостей, а також формування консенсусу еліт на основі формальних правил конкуренції та процедур, які спиратимуться на публічні канали та механізми впливу, а не на адміністративний тиск і маніпулювання. Як гіпотетично можливі підстави таких змін можна розглядати виникнення конфлікту між ключовими політичними акторами, який призведе до ситуації, єдиний вихід з якої буде доступний лише у випадку дотримання демократичних процедур. Це змусить їх поважати одне одного.

На відміну від інтуїтивного прийняття рішень у період елітарної дезінтегрованості та домінування «війни впливів», в умовах консолідованої демократії вибір варіанту поведінки або діяльності потребує тривалих переговорних процесів, а також усвідомлення того, що саме від результатів цих переговорів залежить доля подальшої взаємодії. Інституційні рамки, закладені конституційною реформою, та проведені в основному відповідно до демократичних стандартів парламентські вибори створюють нові умови для розгортання плідного діалогу як у владних колах, так і між політиками та суспільством. На підставі цього, можна припустити, що конструктивний зв'язок буде налагоджено.

2.3. Партійна система

Функції політичних партій у процесі консолідації демократії коротко можна окреслити так: по-перше, їхня діяльність спрямована на артикуляцію інтересів і потреб різних соціальних груп, а також на їх задоволення у процесі розробки та здійснення політики; по-друге, через свій зв'язок із суспільством, партії виступають у ролі активного учасника процесу легітимації влади в державі, оскільки саме через їх підтримку на виборах населення видає певним силам, а отже, і владі в цілому кредит довіри; по-третє, партії є ключовим елементом у процесі функціонування демократичних процедур, зокрема – безболісної зміни влади під час виборів, організації співпраці між політичними більшістю та меншістю в органах влади, ротації еліт тощо.

Саме по собі питання спроможності виживання демократії без стабільної партійної системи є дискусійним. З усіх пострадянських країн, окрім країн Балтії, де формування партійного поля відбулося досить швидко, лише Молдова здавалася перспективною у цьому напрямі: до 2000 р. за умов пропорційної системи парламентських виборів у країні існував увесь спектр політичних партій – від комуністів до правих націоналістів. Тим не менше, особливості еволюції політичної системи Молдови нівелювали потенціал до консолідації демократії. У решті пострадянських країн (в тому числі в **Україні**) домінує орієнтований на особистості підхід до політики.

За таких умов має місце падіння ролі ідеології у процесі структуризації політичного поля та електоральних симпатій. Зворотнім боком плюралізації політичної системи, про яку йшлося вище, стали персоніфікація політики та пов'язана з нею слабкість політичних партій. До 2004 р. однією з причин дисбалансу політичної системи була так звана «безпартійність» президентської влади, яка спиралася на обмежене коло підтримки олігархів. Після подій Помаранчевої революції кількість центрів впливу істотно збільшилася, а потужні політичні гравці наразі прагнуть спиратися на партії. Однак останні й досі залишаються залежними від популярності та позиції власних лідерів. Це призвело до того, що вибори перетворилися на «парад обіцянок» і змагання ресурсів, майже повністю втративши функцію вираження інтересів населення.

Наразі рівень підтримки тієї чи іншої політичної сили прямо залежить від популярності та електоральної привабливості її лідера (яскравими прикладами впливу особистого фактору на симпатії виборців є популярність Ю. Тимошенко, Ю. Луценка, Н. Вітренко тощо). Негативи такої тенденції пов'язані, на-

самперед, із гальмуванням процесів політичної структуризації українського суспільства та розвитку політичної культури. Групування навколо певної особи часто призводить до виникнення великої кількості виборчих проектів з метою популяризації лідера, а також свідомого чи несвідомого відтягування електорату у великих партій. Свідченням названих тенденцій є результати парламентських виборів 2006 р.: із 45 учасників виборчих перегонів більше 18 % голосів отримали партії, що не пройшли до Верховної Ради України (*далі – ВРУ*); при цьому 15 партій набрали менше 0,1 % голосів виборців.

Наслідком описаних процесів стало падіння авторитету та ролі партій у політичній системі держави. Наразі партії не є повноцінним акумулятором і артикулятором інтересів населення. Крім того, часто до їхніх виборчих списків потрапляють особи, чия приналежність до тієї чи іншої політичної сили не має жодного ідеологічного підґрунтя, а мотивована прагненням пролобіювати та захистити власні економічні інтереси (ця тенденція особливо актуальна для місцевого представництва). Таким чином, персоніфікований підхід у політиці та слабкість партій є ключовими методологічними проблемами політичної системи України, які істотно вплинули на політичні процеси в регіонах.

Окрім системних проблем, законодавче регулювання функціонування сучасної партійної системи в Україні має цілий ряд суттєвих недоліків. Залишає бажати кращого рівень внутрішньопартійної демократії найпотужніших українських партій. Непрозорість функціонування більшості з них, яка проявляється у закритому характері визначення кандидатів на виборах, виборі політичних союзників і питань, які треба або не треба підтримати на загальнонаціональному та місцевому рівнях.

Аналіз передвиборчих програм партій дозволяє говорити про те, що ідеологія та стратегічне бачення перспектив державного розвитку є їх слабким місцем. Переважно усе зводиться до пріоритетів зовнішньої політики (європейський, російський вектори, багатовекторність), мовних питань (надання російській мові статусу офіційної, проведення українізації, збереження статусу-кво у сфері мовної політики), націоналізації/приватизації. Що стосується вирішення суспільно-політичних проблем, то практично всі учасники виборчого процесу дають електорату стандартні обіцянки: доступну для всіх освіту, якісне медичне забезпечення, боротьбу з корупцією, свободу підприємництва, зайнятість для безробітних тощо.

Ще одним болючим питанням для української партійної системи є питання фінансування політичних партій. 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. Водночас 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. На сьогодні система фінансування політичних партій в Україні не сприяє розвитку та стабілізації партійної системи. Багато політичних сил або не спроможні повноцінно позиціонувати себе на політичній арені, або вимушені потрапити під вплив сторонніх спонсорів, які згодні надавати фінансову допомогу в обмін лобювання їх інтересів у представницьких органах. Звичайно, сама по собі можливість лобювання такого роду суперечить духу консолідованої демократії. Тим не менше, таке законодавче регулювання може створити сприятливий ґрунт для обмеження тиску на владу з боку економічно потужних кіл.

Зазначені системні та законодавчі проблеми ускладнюють функціонування політичних партій як медіаторів, що забезпечують зв'язок органів влади та населення. Однак їх вирішення неможливе без зміни підходів самих партійців до власної ролі у політичній системі.

2.4. Роль громадянського суспільства

Незважаючи на те, що розвиток громадянського суспільства є однією з умов виховання толерантності та забезпечення солідарності в суспільстві, становлення політичної культури участі можливе лише через його взаємодію із політичним полем. Теорія демократичного транзиту, звичайно, передбачає протистояння третього сектору та політичної сфери, яка функціонує на утвердження авторитаризму. Демократична консолідація наголошує на необхідності розбудови потужної політичної сфери, здатної гідно відповісти на вимоги громадянського суспільства. Незважаючи на те, що така позиція зазнає критики, сама по собі наявність активних гравців з різними за природою інтересами є однією з умов успішної демократизації, оскільки породжує продуктивний суспільний діалог.

В Україні можна говорити про позитивні зрушення у процесі інституціоналізації громадянського суспільства. Не звертаючись до конкретних статистичних даних, можна конс-

татувати загальне збільшення кількості громадських організацій, а також розширення сфер їхньої діяльності. Однак одночасно можна говорити про фіктивність та формальність діяльності чималого відсотку з них. Багато громадських об'єднань створювалися з метою задоволення приватних інтересів, а із втратою цими інтересами актуальності фактично припинялася і робота установи.

Ще одна інституційна проблема громадянського сектору в Україні полягає в тому, що більшість громадських організацій існують на бюджетні кошти, які не завжди розподіляються рівномірно. Тенденція до покращення умов їх існування та розвитку спостерігається тоді, коли починають розроблятися програми фінансування для різного типу громадських організацій, кошти яких розподіляють на конкурсній основі. Постійний пошук джерел фінансування створює реальну загрозу незалежності громадського сектору, штовхаючи НУО на зближення з бізнесовими і державними організаціями та призводить до втрати ними незалежної позиції.

Взаємодія громадянського суспільства з політичною сферою є передумовою становлення ефективної партійної системи в державі. Роль останньої у процесі консолідації демократії полягає в акумуляції та артикуляції інтересів різних соціальних груп, а також участі у розробці політики в державі. Тим не менше, в Україні виконання саме цієї функції є досить обмеженим. Взагалі набір функцій вітчизняного третього сектору, спрямованих на становлення та укорінення демократичних процедур, є досить нестандартним. З одного боку, НУО виступають як контролери дотримання вимог закону під час виборчого процесу чиновниками та представниками політичних партій, що суперечить практиці демократичних країн, у яких виконання цих завдань покладено на органи державної влади. З іншого боку, часто представники громадського сектору займаються проведенням соціологічних досліджень та опитувань – тобто виконують функцію, яка знову-таки має покладатися на органи влади. В результаті, НУО діють як контролери влади, а не медіатори між нею та населенням.

Незважаючи на позитивні зрушення, пов'язані із намаганнями НУО впливати на владу, що спостерігаються у виборчий період в основному громадські організації наразі використовують досить традиційні форми впливу на владу та способи участі у процесі прийняття рішень суспільного значення. Часто причиною цього є проблема закритості діяльності громадських організацій. Хоча резонансні події громадського життя не є закритими для

населення, самі громадські організації не звикли до практики цілеспрямованого запрошення представників ЗМІ на заходи або презентації результатів своєї діяльності. Крім того, не практикується підготовка звітів про діяльність тих чи інших організацій (у тому числі фінансових). До причин такої «негласності» у діяльності громадської сфери відносять інституційну неспроможність, відсутність достатнього фінансування для утримання постійного персоналу, а також проблему із несистематичністю діяльності.

Тим не менше, аналізуючи особливості взаємодії третього сектору в Україні з політичним сегментом, можна говорити про суттєве позитивне зрушення, а саме – зростання рівня довіри громадян до діяльності його організацій, зокрема, коли вони виступають як учасники виборчого процесу. Наприклад, статистичні дані свідчать, що населення усіх українських регіонів довіряє спостерігачам на виборах від громадськості, при тому, що спостерігачам від ОБСЄ не довіряє населення східних регіонів, а спостерігачам від СНД – населення заходу. Таке зростання рівня довіри створює сприятливий ґрунт для активізації співпраці між третім сектором і органами влади. Однак зацікавленість з боку останніх у двосторонній комунікації наразі не є достатньою.

Отже, у всій своїй сукупності громадські організації слабо впливають на ухвалення рішень та політичні процеси національного значення. Однією з причин цього є закритість влади та її відмежованість від зовнішніх рекомендацій. Єдине, на що на сьогодні точно можуть впливати громадські організації, – це на створення відповідної громадської думки та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві.

Розділ 3. ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ: КОНСОЛІДАЦІЯ ЧИ ДЕМОКРАТУРА?

Поширеним підходом до оцінки рівня консолідованості демократії в державі є виявлення співвідношення між наявністю процедури регулярних виборів як таких і дотриманням прав громадян у виборчому процесі. За таких умов умовами консолідації демократії в державі є:

- 1) проведення регулярних вільних виборів;
- 2) встановлення контролю за прийняттям рішень обраними посадовцями;
- 3) закріплення загального виборчого права для повнолітніх осіб;
- 4) широкі можливості громадян висувати кандидатів на виборах;
- 5) право створювати партії та ставати їх членами.

Якщо зазначені умови не будуть дотримані, виникає загроза становлення **мінімалістської демократії** як режиму, який характеризується кризою легітимності влади та лише частковою успішністю демократичних процедур. На думку дослідників, проведення виборів, безперешкодне створення об'єднань громадян, повага до певних прав мають місце, однак про перетворення їх на регулярно використовувані та звичні передбачувані зразки поведінки як політичної еліти, так і громадян не йдеться. У такому випадку шансів повернення до авторитаризму небагато, але її утвердження стало можливим не завдяки міцності демократичних процедур, а через відсутність життєздатних альтернатив. Формами мінімалістської демократії, яка не спроможна ні слідувати демократичним вимогам, ні відмовитись від права називатися демократією, є **диктократія** та **демократура**, основні характеристики яких подано в таблиці.

Таблиця 5. Процеси консолідації демократії у пострадянських країнах

ДИКТОКРАТІЯ	ДЕМОКРАТУРА
1. Нехтування політичною конкуренцією та регулярним проведенням виборів. 2. Визнання певних прав і свобод громадян. 3. Елітарний характер.	1. Поширена практика регулярних виборів. 2. Різне обмеження прав громадян і опозиції. 3. Популістський характер.
4) Процес реформування відбувається повільно: конституційне реформування, приватизація, забезпечення свободи ЗМІ відбуваються в умовах політичного хаосу; 5) Постійно зростає рівень безробіття та інфляція.	
ПРИКЛАДИ. Країни Африки та Центральної Америки, Білорусь, Грузія, Азербайджан, Вірменія, Росія, Казахстан, Узбекистан, УКРАЇНА.	

На основі наведених характеристик, політичний режим в Україні можна розглядати як пом'якшену форму демократури. З одного боку, в країні відбуваються регулярні конкурентні вибори, якість яких після 2004 р. значно підвищилася. Зокрема зменшився тиск влади на ЗМІ під час виборчого процесу були спроби виключити місцевих чиновників із процесу формування територіальних комісій, почастишали випадки звернення до суду для захисту виборчих прав тощо.

З іншого боку, має місце якщо не пряме, то опосередковане обмеження прав громадян і опозиції. Якщо визначити рівень демократичності як співвідношення високих показників щодо залучення та участі різних суб'єктів до політичного життя (participation), а також їх змагальності та реального впливу на процес

прийняття рішень (contestation), то показники України виявляються задовільними лише щодо першого критерію. Справді, зменшення тиску державного апарату на суспільні процеси обумовило плюралізацію форм громадської активності та участі у політичному житті (наразі можна спостерігати тенденції до розвитку громадянського суспільства, роздержавлення ЗМІ; створення політичної партії не є проблематичним тощо). Однак реального впливу на політичні процеси в Україні така плюралізація не має: більшість із новосформованих суб'єктів здійснювати свій вплив на політику держави не спроможні як через суб'єктивні, так і через об'єктивні причини. Серед найбільш очевидних причин – слабкість кадрового потенціалу, неналежне фінансове забезпечення, неефективне законодавче регулювання. В теорії більшість із цих причин можна усунути, здійснивши практичні кроки у межах інституціонального поля. Наприклад, створення ефективного законодавчого поля та розробка програм розвитку громадянського суспільства, які б передбачили збільшення обсягів і розширення джерел фінансування, позитивно вплинуло б на розвиток третього сектору.

Повертаючись до визначення України як демократури, варто наголосити на відверто популістському характері вітчизняної політики, що став наслідком її дезідеологізованості. Ідеологія не була і не є основою для структуризації політичного поля як під час виборчого процесу (позиціонування себе кандидатами, формулювання ними власних передвиборчих програмних положень, структуризація електоральних уподобань виборців), так і під час роботи тих чи інших політиків на посадах (наприклад, представники лівих партій у парламенті могли підтримати закони про приватизацію або про стимулювання конкуренції).

Кожна партія повинна належним чином донести до виборця, у чому полягає особисто її важливість у політичній системі, а отже, обґрунтувати, чим вона відрізняється від решти партій. Ідеологічна аморфність українських політичних партій ускладнює їхню самоідентифікацію. Тому поширеним механізмом наразі є продукування «образу ворога», який використовується як символ під час комунікації з електоратом. Як ворог може бути представлений не лише політичний опонент, а й певні абстрактні явища (наприклад, НАТО, Росія, націоналісти тощо). Такий спосіб партійної ідентифікації породжує значні соціальні проблеми. Культивуючи відмінності між різними соціальними групами, він ускладнює процеси консолідації демократії, оскільки нівелює її основний принцип – пошук консенсусу на ос-

нові демократичних принципів і процедур, який має протистояти практиці взаємних звинувачень з метою дискредитації.

«Образне» представлення партіями себе електорату перетворює вибори на виставу, яку розглядають як самоціль, спроможну принести дивіденди у майбутньому. Очевидно, що саме у виборчий період населення є найбільш чутливим до впливів з боку політичних гравців. За таких умов політичні партії намагаються максимально посилити за цей час свої позиції у політичній системі, однак питання подальшої співпраці не виступають як мотиви партій. Таким чином, у термінах політичної науки вибори в Україні можна назвати «грою з нульовою сумою», коли переможець отримує все, а той, що програв, усе втрачає. Проблему формування майбутньої парламентської коаліції можуть обговорювати експерти та журналісти, однак для партій це не є пріоритетною метою у виборчому процесі.

Протилежної до описаної ситуації є політична взаємодія за принципом «гри з ненульовою сумою», коли у результаті взаємодії змінюється сукупний обсяг благ, а виграш або програш кожного є приблизно рівнозначними. Це можливо, якщо положення жодного учасника не є домінуючим. Баланс є запорукою консолідації демократії, тому досягнути його мають прагнути усі учасники політичного процесу.

Зазначені характеристики української політичної системи дозволяють дійти висновку, що практичних кроків у рамках законодавчого процесу та реального прийняття рішень може виявитися недостатньо для стимулювання процесів консолідації. Незважаючи на те, що загроза повернення до авторитаризму є досить примарною, забезпечення стабільного переходу до демократії наразі видається досить проблемним завданням через панування логіки політичної доцільності у процесі вироблення та прийняття рішень.

Отже, ми повертаємося до висловленої у першому розділі тези про неможливість забезпечення консолідації демократії виключно на основі успішної інституціоналізації, без належного рівня політичної культури суб'єктів політичного життя. Це ще раз доводить складність практичного забезпечення процесу консолідації демократії в умовах реальної політичної системи.

ВИСНОВКИ

1. Основними ознаками консолідованої демократії прийнято вважати регулярне проведення вільних та загальних виборів, реальне забезпечення права на свободу слова, доступу до інформації, контроль за

діями чиновників. Вагомого значення набуває врахування переконань опозиції, а не безкомпромісна конфронтація з нею. Консолідована демократія, на відміну від неконсолідованої (мінімалістської), передбачає, що кожна політична сила прагне в першу чергу задоволення суспільних інтересів, а не власних амбіцій. Зміна влади здійснюється безболісно і сприймається як природний процес, а не як перемога чи поразка конкретної політичної сили.

2. Демократична інституціоналізація є родовою ознакою консолідованої демократії, а виховання громадянської політичної культури – запорукою ефективного функціонування створених інституційних рамок.

3. Дослідження перспектив консолідації демократії в Україні повинно відбуватися на підставі визначення та врахування загальних особливостей розвитку політичної системи, конкретних параметрів, які ілюструють рівень консолідації, а також загальної логіки політичного процесу.

4. Удосконалення вихідних умов консолідації демократії в Україні повинно відбуватися у кількох напрямках:

□ **Щодо удосконалення результатів конституційної реформи в контексті консолідації демократії в Україні необхідним є:**

- 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;**
- 3) забезпечення прозорості діяльності органів Верховної Ради України, місцевих рад шляхом;**
- 4) активізації взаємодії партій з виборцями.**

□ **Розвиток партійної системи повинен передбачати:**

- 1) інституційні реформи (розвиток внутрішньопартійної демократії в процесі формування виборчих списків; підвищення кадрового потенціалу; активізація роботи з виборцями; удосконалення та уніфікація підходів до регулювання фінансового забезпечення діяльності тощо);**
- 2) ідеологізацію політичних партій – процес, який має включити відхід від орієнтації на особу лідера, а також створення міцної та обґрунтованої програмної бази як основи для формування парламентської коаліції та продуктивної співпраці в уряді.**

□ **З метою розвитку громадянського суспільства та підвищення політичної культури політиків і громадян необхідним є налагодження взаємної комунікації між різними суб'єктами політичного життя.**

Особливо важливим є громадський моніторинг діяльності політичних партій. Причому відстежувати потрібно не стільки активність партій під час виборчої кампанії, скільки після приходу до влади, тобто об'єктом моніторингу має бути виконання політичними силами виборчих обіцянок після приходу до влади.

5. Формування в українському парламенті коаліції у будь-якому складі за результатами виборів 2007 року є більш перспективним і конструктивним варіантом, ніж без коаліційний варіант, оскільки це сприятиме політичній структуризації українського суспільства, а також стабілізації партійної системи в Україні.

Стислий виклад тез учасників конференції «КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ»

«УКРАЇНСЬКА ДЕМОКРАТІЯ МАЄ ЗНАЧНІ АМБІЦІЇ»



Ніко ЛАНГЕ,
Директор
Представництва
Фонду Конрада
Аденауера в Україні

На сьогодні постає питання: чи є Україна демократичною країною? Основною причиною сумнівів у цьому є відсутність єдиних правил участі в політичному процесі – так званих «єдиних правил у місті».

Взагалі критеріями оцінки рівня консолідації демократії в державі, перш за все, є наявність контролю за державою з боку обраних представників. Необхідною умовою є широка участь населення у конкурентних виборах, наслідки яких мають бути непрогнозованими. З цієї точки зору, в Україні відбулися певні позитивні зрушення: наразі існує багато політичних партій, голосування відбувається відносно вільно. Однак канали представлення суспільних інтересів «знизу-нагору» відсутні – взаємодія відбувається лише «згори-вниз».

Крім того, в Україні має місце горизонтальне обмеження відповідальності основних політичних гравців. Діяльність громадянського суспільства є малопродуктивною, оскільки впливу на політичну сферу громадські організації не мають. Не забезпечується рівність

громадян перед законом – проблема, яка посилюється нефективністю системи судового захисту. Україна є країною Центрально-Східної Європи, якій знадобилося найбільше часу для створення власної конституції, причому для того, щоб потім сперечатися про її правильність.

Слід визнати, що амбіції української демократії є досить високими, тому порівняння її із Туркменістаном або Росією не повинні бути цікавими – більш адекватними є порівняння з Польщею або Словенією. Використовуючи досвід цих країн, варто навчитися вирішувати, що з інституцій старого режиму варто залишити, а що – відкинути.

Визначаючи шляхи консолідації демократії в Україні, зауважу, що вимоги цього режиму легко зрозуміти, виходячи з логіки здорового глузду. Крім того, перевага України полягає в тому, що у більшості країн демократичні зміни вже відбулися, а отже, прикладів для наслідування багато. Основою подальшої демократизації має стати політична воля ключових суб'єктів політичного процесу.

«МІЦНА ПРОГРАМНА ПЛАТФОРМА ПАРТІЙ – ОСНОВА ІНТЕГРАЦІХ СУСПІЛЬСТВА»



Мортен ЕНБЕРГ,
Голова Відділу
з питань
демократизації
Координатора
проектів ОБСЄ
в Україні

Регулярні вибори є основою легітимності влади, а отже, і стабільності демократичної системи. Вільні та чесні вибори створюють можливості для безболісного переходу влади від однієї політичної сили до іншої, від тих, хто перебував при владі протягом певного часу – до опозиції. Важливо, що в процесі ротації еліт основні гравці мають змогу домовитись про основні правила гри в рамках політичного процесу. Моніторинг цих процесів, а також підготовка звітів про їх демократичність є важливим елементом демократичної консолідації.

ОБСЄ допомагає Україні в процесі консолідації демократії. З одного боку, має місце співпраця з органами влади (зокрема – з Центральною Виборчою Комісією). З іншого – ОБСЄ має чимало партнерів серед НУО (нап-

риклад, разом із Комітетом виборців України були реалізовані моніторингові проекти). В рамках такої взаємодії особливо важливою є взаємодія у двох напрямках: третій сектор повинен інформувати владу про запити населення, а влада – доносити інформацію щодо власних ресурсів і звітувати про свою діяльність щодо задоволення потреб людей. Наприклад, згода основних учасників політичного процесу та НУО щодо необхідності створення виборчого кодексу в Україні є свідченням позитивних зрушень.

Підсумовуючи, нагадаю, що вибори – це інструмент становлення плюралізму в державі. Тому політичні партії повинні інтегрувати, а не роз'єднувати суспільство. Основою такої інтеграції повинна бути міцна програмна платформа як яскравий орієнтир для виборців.

«УКРАЇНЬСЬКА ДЕМОКРАТІЯ ЗНАХОДИТЬСЯ В СТАНІ ПОПЛАВКУ»



Андрій МЕЛІШЕВИЧ,
декан правничого
факультету
Національного
університету
«Києво-Могилянська
академія»

З близько 200 країн, які є членами ООН, більше 50 країн (тобто понад 25 %) можуть бути віднесені до категорії «демократичних країн». Однак тут все залежить від того, що ми розуміємо під демократією. За одним визначенням, демократія є кінцевим результатом розвитку; за іншим – це не результат, а процес, який об'єднує такі елементи як громадянські та політичні права, змагальність в політиці, справедливі вибори, а також включеність всіх груп населення у політичний процес.

У транзитології розрізняють три періоди становлення демократичного суспільства: злам старого режиму, перехід до демократії та консолідація демократії. Під час періоду переходу до демократії головну роль відіграють вибори. Тут йдеться про те, що сили, які виграли вибори в результаті чесного волевиявлення, мають не лише де-юре, але й де-факто отримати всю повноту влади, необмежену іншими інституціями. Однак цього недостатньо. Потрібно, щоб пройшло кілька циклів вільних виборів і відбувся мирний перехід влади до опозиції.

Якщо говорити про перехід до консолідованої демократії, то він можливий лише тоді, коли демократія стає «єдиною грою в місті». Тобто в суспільстві не повинно бути жодної впливової політичної, економічної чи будь-якої іншої сили, яка б розглядала альтернативні способи приходу до влади, крім вільного ви-

борчого процесу. Ще однією ознакою консолідованої демократії є належне приймання демократичних цінностей: якщо в результаті економічних чи політичних проблем в суспільстві народ не відвертається від них і не намагається знайти інші правила, це вважається атрибутом консолідованої демократії. Нарешті, головною ознакою консолідованої демократії є здатність політичних еліт домовлятися між собою у визначених конституцією межах. Серед додаткових ознак консолідованої демократії можна виокремити активне громадянське суспільство, автономні (від економічних інтересів, зовнішніх акторів тощо) політичні еліти, верховенство права, незалежна від політики державна бюрократія й економічно стабільне суспільство.

У результаті аналізу на підставі зазначених ознак (поведінки, сприйняття демократичних цінностей та конституційних умов) можна зробити висновки, що в Україні є серйозні проблеми з консолідацією демократії. Стан української демократії можна охарактеризувати як «демократію поплавка», що то вирине, то занурюється у воду. Здається, ми пройшли перший етап – пройшли 4 цикли парламентських виборів, які визнані справедливими, в нас відбувся не один перехід влади від правлячої еліти до опозиції. Однак, на жаль, це не наблизило Україну до тієї демократії, яка називається консолідованою. ■

«РОЗМІР ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОАЛІЦІЇ ЗАЛЕЖИТЬ ВІД ГОМОГЕННОСТІ СУСПІЛЬСТВА»



Вадим КАРАШЕВ,
Директор Інституту
глобальних стратегій

Проблеми консолідації демократії в Україні – це проблеми складності руху до демократії в складній країні – зі складною економічною, соціальною і політичною структурою. Ці проблеми генеруються структурним пануванням еліт, відповідно до якого пануючі економічні еліти виступають у ролі політичних гравців.

У результаті Україна опинилася в завислому становищі між демократією електоральною та демократією консолідованою. Причиною цього стала рівність сил, голосів і ресурсів основних політичних гравців. З одного боку, така рівність формує конкуренцію еліт, але з іншого – заважає інституціоналізації плюралізму в демократичні форми і процедури. Крім того, у вітчизняній політиці має місце процедурна невизначеність, обумовлена тим, що Україна знаходиться в трансформаційному переході до парламентсько-президентської республіки. Наразі ми не знаємо, хто є основним суб'єктом формування коаліції – президент, лідер партії, що перемогла на виборах, чи лідер потенційної коаліції? Це питання ніде не прописано. Крім того, в Україні

немає і традицій, які могли б діяти навіть за умов відсутності прописаних процедур.

Завислий стан породжує ряд дилем. Перша – дилема вибору. До сьогодні незрозуміло, що ми обираємо: владу чи депутатів, виконавчу владу (прем'єр-міністра) чи Верховну Раду як депутатську корпорацію. Такий режим картелю еліт існував ще за часів Кучми, коли обирали депутатів, які отримавши квиток у владу, займалися «депутатською» торгівлею.

Друга дилема – хто переможець, а хто переможений? Жодна політична сила не хоче визнати себе переможеною та перейти в опозицію. Це не дає можливості формалізувати результати виборів. Якщо партії не хочуть програвати, то це означає, що про консолідовану демократію не йдеться.

Третя дилема – дилема ціни. Надто високою є електоральна ціна відкритого переходу певної сили до картелю еліт, однак ціна політичної війни в середовищі еліт для країни є не нижчою. Постає вибір між консолідацією режиму та консолідацією демократії.

Наступна дилема – дилема дефіциту. Коаліція у складі, запропонованому Блоком Юлії Тимошенко та Блоком «Наша Україна – Народна Самооборона», буде постійно генерувати дефіцит її легітимності, оскільки вона має мало політичного ресурсу.

Отже, розмір коаліції залежить від гомогенності суспільства, й мінімальна вирашна коаліція релевантна для гомогенних суспільств, де проблеми консолідації ідентичності вирішені.

«ЧИМ БІЛЬШЕ ФОРМА ПРАВЛІННЯ Є НАБЛИЖЕНОЮ ДО ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ, ТИМ МЕНШ НЕЗАЛЕЖНИМ Є ПАРЛАМЕНТ»



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
народний депутат
України

Оцінити рівень української демократії важко, оскільки невідомо, з чим порівнювати. Різні країни мають різні стартові умови та різний ступінь спорідненості. Дорога до демократії звивиста – при різних оцінках отримуємо різні результати. З усіх пострадянських країн Україна посідає четверте місце за рівнем розвитку демократії, тому результати не є настільки негативними.

Серед основних факторів, що обумовлюють позитивну поступальність вітчизняного розвитку, варто визначити непоганий стан виборчої демократії. По-перше, позачергові вибори не є ексцесом, а демократичним механізмом виходу з політичної кризи, застосування якого стало можливим у результаті домовленості еліт. Таке рішення довело, що порушувати виборче законодавство не вигідно – втрати є більшими, ніж здобутки.

По-друге, в цілому цілі нової виборчої кампанії були досягнуті. З одного боку, відбулася консолідація партійної системи. З іншого – мало місце стратегічне планування: розпорошен-

ня голосів на партії, що не подолали виборчий бар'єр, склало лише 12 %, а якщо не враховувати Соціалістичну партію – то 8 %! Це є позитивним результатом в умовах малопартійності.

Ще один момент, на який варто звернути увагу, – це парламентський спосіб формування уряду. Виникає питання міри впливу парламенту на уряд або навпаки. Цікаво, що чим більше форма правління є наближеною до парламентської, тим менш незалежним є парламент. Уряд може маніпулювати парламентом через механізм парламентської більшості. За таких умов президент є останнім інститутом у системі стримувань і противаг, який реально функціонує.

Розглядаючи питання співвідношення опозиції та влади, доводиться визнавати психологічну проблему трагізму переходу в позицію. Подоланням такої фобії може стати усвідомлення того, що здійснення влади можливе лише у межах визначених законодавством повноважень, її узурпація – прямий шлях «від» консолідації демократії.

«ВИБОРЧА КАМПАНІЯ 2007 – КОНКУРС ОБІЦЯНОК»



Ірина БЕКЕШКІНА,
Науковий керівник
Фонду «Демократичні ініціативи»

Немає сенсу говорити про всі визначення демократії, оскільки в першу чергу демократія є впливом «демосу» на «кратос». Тому питання консолідації полягає в тому, які механізми такого впливу працюють, а також наскільки ефективними вони є (причому ефективність визначає споживач, тобто «демос»).

Для об'єктивних суджень щодо темпів демократизації України варто звертатися до соціологічних даних. Однак важко порівнювати Україну за чистими показниками з іншими державами – варто порівнювати Україну з Україною та відстежувати позитивну динаміку. Так, наприклад, за даними Фрідом Хаус, у 2007 р. рівень свободи в Україні становить 5,27 з 10 проти 4,85 у 2004 р. Ще один важливий крок – зміна статусу «частково вільної країни» на «вільну країну» (зокрема в контексті реалізації прав на демонстрації, утворення громадських організацій і політичних партій, свободи слова тощо). Безперечно, такі зрушення є позитивною динамікою.

Найбільш болючою «хронічною», хворобою української політики є, по-перше, зруйнована судова і правоохоронна система. Навіть Конституційний Суд перестав бути авторитетом у свідомості громадян. По-друге, існує проблема корупції. По-третє, якість політичних еліт не є належною: партії не виконують своїх обіцянок, а тому про демократичні вибори говорити не можна. Фактично обрана влада пояснює населенню, що вона буде робити. За таких умов громадяни не бачать сенсу обирати, оскільки не вірять в обіцянки. Хоча у 2007 році обіцянки політиків стали більш конкретними, однак зворотнім боком цього стало перетворення виборчої кампанії на «конкурс обіцянок». Відповідно, еліти розглядають вибори як спосіб захистити власні інтереси під лозунгом вирішення «проблем нації». При цьому призумується, що ці проблеми відомі політикам краще, ніж самій нації.

Зазначені особливості українського політичного процесу порушують проблему легі-

тимності влади. Безперечно, виборче законодавство не є досконалим. Наприклад, якщо мера Києва Леоніда Черновецького підтримали трохи більше 20 % киян, то це не означає, що він є вибором усіх мешканців столиці.

Отже, ефективна консолідація режиму в Україні без консолідації демократії неможлива, оскільки тоді виникає загроза подальшого утвердження олігархічно-кланової системи управління.

«ДЕМОКРАТИЧНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ Є НОРМАЛЬНОЮ»



Владислав ЛУК'ЯНОВ,
народний депутат
України

Ситуацію в Україні та демократичні процеси, що тривають, я вважаю нормальними і такими, що реально відповідають європейським стандартам. Більшість українців є прихильниками європейських цінностей. Тому українську демократію не варто порівнювати з Узбекистаном або навіть з Польщею чи Болгарією. Нас потрібно порівнювати з демократією в країнах Центральної Європи, адже саме з нею корелюються настрої та переконання жителів України. Дискусія, що триває в суспільстві та у Верховній Раді, свідчить, що демократична ситуація в нашій країні є нормальною.

Що таке консолідована демократія? Стовідсоткова підтримка певного політичного рішення? Якщо так – то в Радянському Союзі була

найбільш консолідована демократія, адже там завжди «за» голосували сто відсотків. Тому сам термін «консолідована демократія» в мене викликає багато питань. Зрозуміло, що таке «консолідація» – це єдність; зрозуміло, що таке «демократія». Однак не зовсім зрозуміло, якою має бути консолідована демократія. Очевидно, що вона передбачає дискусію та плюралізм думок, аби мати можливість обирати найкраще. Крім того, з точки зору розвитку демократичних процесів Україна потребує децентралізації влади, делегування повноважень від центральної влади на рівень місцевих рад. Десятки законодавчих пропозицій не втілюються в життя через те, що певні владні інституції не бажають втрачати право одноособового прийняття рішень.

«В УКРАЇНІ ФАКТИЧНО НЕМАЄ ПАРТІЙНОЇ СИСТЕМИ»



Віктор ЧУМАК,
Директор
Міжнародного центру
перспективних
досліджень

Причиною слабкості української політичної системи та незадовільних показників консолідації демократії є наявна у свідомості громадян так звана «соціальна пшизофренія». З одного боку, більшість населення підтримує задекларовані та розрекламовані ліберально-демократичні цінності; з іншого – ті самі громадяни підпадають під маніпулятивний вплив популістських лозунгів, якими широко послуговуються політики. При цьому ЗМІ стають інструментом просування інтересів обмежених політичних груп.

Наразі в Україні фактично немає партійної системи, оскільки партії не об'єднуються навколо спільності ідеології. Основою для об'єднання є бізнесові інтереси, а така інтеграція перетворює політичні партії на акціонерні товариства закритого типу. В результаті підставою для політичного змагання є не певне бачення шляху

розвитку суспільства, а ідея доступу до владних ресурсів. Саме цим породжений панічний страх політиків опинитися в опозиції.

Загрозливою тенденцією є поширення маніпуляції парламентськими процедурами, зокрема, в частині прийняття законів та інших нормативно-правових актів. Негативні наслідки цього посилюються через небажання владних центрів виступити гарантами дотримання прав громадян.

Викликає сумніви наявність позитивних зрушень у процесі політичної структуризації українського суспільства. На підставі аналізу результатів парламентських виборів 2007 року бачимо, що усі разом політичні партії підтримують трохи більше 50 % населення. За таких умов про високу репрезентативність влади говорити не доводиться.

«Є ПРОГРЕС СЕРЕД ВИБОРЦІВ, АЛЕ НЕМАЄ ПРОГРЕСУ СЕРЕД ДЕПУТАТІВ»



Володимир ПОЛОХАЛО,
народний депутат
України

Вибираючи об'єкти для компаративного аналізу стану консолідації демократії, Україні більше підходять Польща та Росія, ніж країни Азії.

На жаль, політологи обмежуються поверховими оцінками позачергових виборів у Польщі. На мій погляд, показовим є те, що протягом короткого періоду часу сторона, що прогнала вибори, визнала свою поразку та привітала опозицію, тобто мирний перехід влади відбувся. В Україні процес передачі влади наразі відбувається дещо уповільнено: говорять про те, що парламентська коаліція буде сформована десь на середину грудня. Що стосується Росії, то демократія у цій країні є керованою або маніпулятивною, а це передбачає відсутність реальної змагальності виборчого процесу.

Важливо, що після 30 вересня 2007 р. змінилася логіка політичного процесу та політична культура громадян. Це примушує політичну еліту діяти так, як того хоче народ. Тому в Україні важко передбачати наслідки виборів.

У результаті характерним для українців варіантом політичного процесу стала модель,

яка передбачає перевагу учасників (тобто учасників більше половини). Причому піддані (ті, що пасивно підпорядковуються владі) становлять меншість, а парафіяни, які взагалі не цікавляться політикою, становлять менше 10 %. Тобто підстави для оптимізму є. Однак для поглиблення позитивного результату необхідною є впевненість у тому, що громадянське суспільство знає, як впливати на політичний процес після виборів.

Таким чином, наразі можна говорити про прогрес із точки зору тих, хто голосує, однак з точки зору тих, кого обрали, про позитивні зрушення говорити не доводиться. Це обумовлює змішаний тип української політичної системи, яка поєднує ознаки і конфліктного, і консенсусного типів. Однак політичні еліти усвідомили, що принцип «переможець отримує все» в наявних реаліях не працює, оскільки це призводить до конфліктів у середині партійної системи. Тому безкоаліційний варіант розвитку політичних подій в Україні є деструктивним і менш реалістичним, ніж введення спільних правил гри для всіх учасників політичного процесу.

«ЕЛІТИ МАЮТЬ ВІДМОВИТИСЯ ВІД ІДЕОЛОГІЙ ПОЛІТИЧНОЇ ВІЙНИ»



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

Важливим питанням є визначення змістовних рамок консолідованої демократії. На етапі функціонування мінімальної демократії в державі існують відносно вільні від маніпуляції вибори, що мають змагальний характер і виконують роль механізму передачі влади. Тому консолідована демократія не передбачає одноставності прийняття владних рішень – така одноставність характерна для тоталітаризму. Політична консолідація повинна передбачати відносну єдність на рівні еліт і суспільства навколо цінностей і цілей розвитку (неприйнятними є суперечки щодо форми режиму, економічної системи тощо), а також спільно визнаних правил гри в межах політичної системи. Саме невідповідність ситуації в Україні цим критеріям заважає їй стати повноцінною демократією.

Розглядаючи питання взаємодії коаліції та опозиції, варто згадати правило перевірки на консолідованість демократії, сформульоване С. Хантінгтоном: якщо опозиція двічі приходить до влади демократичним способом, стан демократії можна оцінювати як позитивний. Тобто мирна конкуренція за владу на основі спільних правил без риторики, що спонукає насильство та нетерпимість, є необхідною умовою становлення демократії. Відповідно, категоричність і небажання домовлятися з політичними опо-

нентами, що призводить до порушення законодавства та зростання взаємної недовіри, загрожує успішній консолідації. Таким чином, в умовах можливих конфліктів між політичними силами консолідована демократія закладає гарантію, яка змушує опонентів домовлятися. Такою гарантією є відсутність монополії на владу для однієї політичної сили або державного інституту.

На сьогодні для України надзвичайно важливо законодавчо визначити статус опозиції. При цьому не варто шукати ідеальну модель взаємодії між коаліцією та опозицією, оскільки тоді виникає загроза стирання грані між опозицією та владою. Для посилення опозиції необхідно надати їй додаткові важелі впливу в парламенті.

Взагалі, передумовою організації роботи нового парламенту є відмова основних гравців від ідеології «політичної війни». За умов такої відмови подальший напрям розвитку залежатиме від політичних домовленостей. Отже, шлях до консолідації демократії в Україні – це подолання розколу всередині еліт. При цьому така консолідація не повинна передбачати єднання навколо певного політичного лідера – основою об'єднання мають стати спільні цінності та правила гри.

«ІДЕОЛОГІЧНИХ ПІДСТАВ ДЛЯ ОБ'ЄДНАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОАЛІЦІЇ НЕМАЄ»



**Юрій
МІРОШНИЧЕНКО,**
народний депутат
України

Консолідація демократії є однією з фундаментальних засад успішного поступу країни. Без культивування сприятливих умов, прямо пов'язаних із консолідаційними процесами, вибір будь-яких шляхів суспільного розвитку не має сенсу.

У контексті консолідації демократії одним із ключових моментів є питання вибору та стабільності демократичних процедур, порядку переходу влади, а також політичної культури основних суб'єктів політики.

В Україні у всіх політичних гравців присутній страх опинитися в опозиції, оскільки серед еліти панує стійке переконання, що вчорашня опозиція, яка сьогодні прийшла до влади, обов'язково буде нищити тих, хто керував

державою вчора. За таких умов, втрачається розуміння того, що влада повинна бути метою, а не засобом.

На сьогодні немає ідеологічних підстав для об'єднання парламентської коаліції в Україні. Програмна безпринципність політики є реальною загрозою. Політикам потрібно пам'ятати, що вони отримали мандат довіри від населення як носії певного вектору суспільного розвитку. Потреба вироблення спільного бачення майбутнього є запорукою подальшої консолідації демократії в Україні. Конкретними кроками у цьому напрямі мають стати відмова політиків від конфронтацій та апріорного небажання співпрацювати з опонентами, а також законодавче надання гарантій прав опозиції.

«ПОЛІТИКИ МАЮТЬ ВМІТИ ВТІЛЮВАТИ СВОЇ ІДЕЇ ЯК У ВЛАДІ, ТАК І В ОПОЗИЦІЇ»



**Кость
БОНДАРЕНКО,**
Директор Київського
інституту проблем
управління
ім. Горшеніна

Однією із ключових проблем української політики є відсутність не лише антидемократичних, а й демократичних політичних партій також, оскільки струнка ідеологія в державі відсутня. Під час коаліційних переговорів учасники керуються стереотипами, а не реальними оцінками. В результаті можна дійти висновку, що в Україні немає політичних сил, які через принципи розбіжності не могли б утворити коаліцію, тому шлях до об'єднання є неминучим.

Наразі ключовим питанням політичного процесу для основних гравців є питання прем'єрства. Відповідно, владу сприймають не як мету, а як засіб – як можливість отримати доступ до державних коштів. За результатами кожних виборів до влади приходять когорта політиків, яка прагне зробити усе «з чистого

листа». Це передбачає відмову від старих програм і пошук власного варіанту «велосипеду». Причому всі знають, що через рік влада знову може змінитися.

Культивування «образу ворога» як основна політична технологія нівелює основи для співпраці між партіями. При цьому має місце брак комунікації між елітою та виборцями: оскільки жодна політична сила не має монополії на істину, потреба в інтенсивному діалозі реально існує. Невід'ємною здатністю політичних гравців повинно бути вміння втілювати свої ідеї як у владі, так і в умовах опозиції. Це обумовлює необхідність зміни акценти у діяльності президента. Як відомо, він не може брати участі у процесі формування коаліції, тому повинен виступати гарантом прав опозиції.

«МИ НЕ СКОРИСТАЛИСЯ ПОЗАЧЕРГОВИМИ ВИБОРАМИ В ПОВНІЙ МІРІ»



**Олександр
ДЕРГАЧОВ,**
провідний науковий
співробітник
Інституту
політичних та
етнонаціональних
досліджень НАНУ

Якщо оцінювати результати виборів з точки зору розвитку української демократії, можна знайти кілька плюсів. Тепер доведено, що в Україні можна організувати більш-менш вільні вибори. Було оновлено депутатський корпус, адже вибори стали реакцією на неналежне функціонування фракцій попереднього складу парламенту. Також були виправлені помилки попередніх виборів 2006 року. Однак повною мірою ми не скористалися позачерговими виборами для пришвидшення суспільно-політичного розвитку.

Взагалі, країні дуже корисні позачергові вибори з точки зору набуття досвіду щодо покращення політичної культури та оновлення політичної еліти. В цьому контексті останні вибори не реалізували гіпотетичні можливості. Не був запущений якісно новий механізм фор-

мування виборчих списків, який би сприяв розвитку внутрішньопартійної демократії. Тобто ми маємо можливість обирати, однак не можемо отримати задовільний результат.

Аби рухатися далі, Україні необхідно долати корупцію, фактично з нуля будувати судову систему. Такі кроки є неможливі без потужного громадянського суспільства. Силам, які зараз прийдуть до влади, треба стимулювати розвиток демократії, яка б спиралася на якісно нові взаємини між владою та суспільством, між громадянином і тими, за кого він голосує.

Наші західні сусіди обрали такий шлях: самоідентифікація, консолідація, демократизація. Перед Україною, на жаль, стоїть більш складне завдання. Якщо ми говоримо про консолідацію суспільства, то виникає питання: на яких ціннісних засадах? Маємо європейську Ук-

раїну, та Україну євразійську. Є та Україна, що знаходиться під впливом більш глибоких реформ, і та, що менш реформована, де панує пострадянська субкультура. Як політична еліта ставиться до цього? На жаль, вона паразитує на цьому. Але ж всі зацікавлені в тому, аби підви-

щувати політичну вимогливість українських громадян. Коли ми обговорюємо стан демократії в нашому суспільстві, не потрібно ділити владні та опозиційні функції, адже це функції політичного лідерства, які повинна здійснювати відповідальна політична еліта. ■

«ШИРОКУ КОАЛІЦІЮ МОЖЛИВО ВИПРАВДАТИ В ОЧАХ ВИБОРЦІВ»



Олексій ГАРАНЬ,
професор
Національного
університету
«Києво-Могилянська
академія», Школа
політичної аналітики

Консолідована демократія не є поширеним і зрозумілим усім зразком для наслідування, тому вироблення спільного бачення під час дискусії є методологічно необхідним.

Україна вже кілька разів склала тест на демократичність, оскільки процеси ротації еліт стали звичним явищем. Ще одним свідченням цього є непередбачуваний формат майбутніх коаліції та опозиції. Тим не менше, тенденцією, що викликає занепокоєння, наразі є повернення до старої риторики. Зокрема – продовження педалювання референдумів як форми спекуляції на смаках виборців.

Підписання Універсалу національної єдності можна вважати спробою утворення широкої коаліції, однак вона виявилася невдалою через бажання однієї політичної сили взяти

реванш за минулі поразки. Тим не менше, сама по собі ідея широкої коаліції, яка об'єднає три найпопулярніші політичні сили, заслуговує на увагу. При цьому є можливість її виправдання в очах виборців. Однак наразі існує багатовекторний спротив безпосередньо суб'єктів формування, тому такий формат варто розглядати лише як гіпотетичний.

Інший варіант – створення коаліції у складі Партії регіонів та Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона». Однак тут починають працювати електоральні обмеження: голос виборців все ж щось важить, тому такий консенсус не матиме ідеологічного виправдання. Таким чином, це означатиме перекреслення електоральних перспектив для «Нашої України – Народної Самооборони» та В. Ющенка. ■

ДЕКЛАРАЦІЯ

Громадянського конституційного комітету

Необхідність виправлення помилок, зроблених у процесі конституційного становлення Української держави є нагальною необхідністю. Політичні сили пропонують різноманітні варіанти проведення конституційної реформи в Україні. Вони включають в себе як зміну об'єму повноважень органів влади, так і різні способи оновлення Основного Закону, не виключаючи ухвалення цілковитого нового документу. Ми переконані, що руйнація Конституції України й тотальне недотримання суб'єктами влади її норм привели державу та суспільство до системної кризи, з якої існує лише один вихід – ухвалення нової редакції Конституції України та формування усіх органів державної влади і місцевого самоврядування на новій конституційній основі.

У зв'язку з цим Громадянський конституційний комітет звертається до політичних сил та органів влади із застереженням – ухвалення нової Конституції не може бути справою лише якоїсь однієї партії чи тих людей, для кого політика є професією або сферою інтересів. Політики та державні діячі неодноразово демонстрували нерозуміння конфлікту інтересів, у який вони потрапляють, коли пишуть правила гри фактично самі для себе та під конкретну політичну ситуацію.

Сьогодні провести успішну конституційну реформу без широкого громадського обговорення та безпосередньої участі політично незаангажованих експертів-конституціоналістів неможливо. Адже саме громадяни мають сформувавши суспільне замовлення на нову Конституцію. Україна потребує нового суспільного договору між громадянами, закріпленого новою редакцією Конституції. Суспільний договір як комплекс принципів та правил співжиття у суспільстві – це справа самого громадянського суспільства, а влада – лише система забезпечення захисту та реалізації інтересів суспільства. Нову редакцію Конституції має створити громадянське суспільство через своїх повноважних представників, а ті, що беруть на себе виконання політичних функцій у державі, мусять її дотримуватися.

Усвідомлення цього змушує нас до активних дій. Ми вважаємо, що вихід з конституційної кризи можливий лише за умови ухвалення нової Конституції як реалізації установчої влади народу на основі принципу верховенства права.

У зв'язку з викладеним **ми заявляємо:**

1. Саме громадяни України мають бути дійовими особами конституційного процесу, оскільки йдеться про фактичне заснування ними власної держави. Громадяни, як засновники держави, мають зафіксувати свої права й обов'язки, виробити правила власної самоорганізації, принципи організації системи управління державою та загальні рамки для функціонування політиків.

2. Будь-які спроби нав'язати суспільству штучні партійно-коаліційні проекти змін до Конституції чи нової редакції Конституції, які розроблені виключно політиками у президентсько-парламентсько-урядових кулуарах, провести щодо них всеукраїнський референдум – будуть маніпуляцією громадською думкою й приречені на збурення нових суспільних конфліктів.

3. Для забезпечення тяглості конституційної традиції новообрана Верховна Рада VI-го скликання має ухвалити лише зміни до Конституції, які передбачатимуть скликання установчих конституційних зборів – Конституційної Асамблеї для прийняття нової Конституції України.

4. Делегати обраної громадянами Конституційної Асамблеї мають бути позбавлені права обиратися до будь-яких органів державної влади протягом наступних 10 років і ухвалити Основний Закон не для себе чи своїх партій, а в інтересах громадян і суспільства.

5. Ухвалена Конституційною Асамблеєю Конституція після широкого громадського обговорення має бути введена в дію рішенням Всеукраїнського референдуму прямої дії. Після цього мають бути проведені почергові вибори центральних та місцевих органів влади.

Сьогодні ми оголошуємо про початок загальнонаціональної громадянської кампанії щодо ухвалення нової редакції Конституції України. Ця кампанія є незалежною від будь-яких політичних сил, комерційних та державних інституцій та спрямовується на забезпечення реалізації установчої влади Українського народу, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні.

Нашою метою є не тільки ухвалення нової редакції Конституції України, але й забезпечення її дотримання усіма органами влади, фізичними та юридичними особами в Україні. **Громадянський конституційний комітет відкритий для приєднання** представників наукових установ, громадських організацій та інших активістів небайдужих до нашого майбутнього.

Тільки разом ми зможемо протистояти будь-яким спробам монополізувати конституційний процес та забезпечити реалізацію установчої влади народу.

Приєднатися до ініціативи можна листом з короткою інформацією про себе на адресу konstytucia@meta.ua

**КОНСТИТУЦІЯ – ЦЕ ЗНАДТО ВАЖЛИВО,
ЩОБ ДОВІРЯТИ ЇЇ ЛИШЕ ПОЛІТИКАМ!**



УКРАЇНЬСЬКА ШКОЛА ПОЛІТИЧНИХ СТУДІЙ

www.usps.org.ua



ОГОЛОШУЄТЬСЯ КОНКУРС НА УЧАСТЬ В УКРАЇНЬСЬКІЙ ШКОЛІ ПОЛІТИЧНИХ СТУДІЙ

Українська школа політичних студій є спільною Програмою Ради Європи та Лабораторії законодавчих ініціатив, що започаткована у 2005 році з метою формування, навчання та підтримки нової генерації політиків, державних службовців, підприємців, журналістів, юристів, науковців, лідерів громадянського суспільства, яким під силу сформулювати та реалізувати українську європейську ідею.

Програма УШПС у 2008 році включатиме чотири сесії: три з них відбудуться в Україні (тривалість кожної – 4 дні), одна – у місті Страсбург, Франція (7 днів). Основними темами, які розглядаються у рамках Школи, є: (1) Демократія. Політичні процеси. Національна ідея; (2) ЗМІ. Масові комунікації; (3) Ключові реформи в Україні. Аналіз публічної політики; (4) Місцеве самоврядування та регіональна політика; (5) Соціальна ринкова економіка і демократія; (6) Міжнародна політика та європейська інтеграція.

Доповідачами УШПС виступають провідні українські та зарубіжні суспільно-політичні діячі, експерти, науковці, дипломати (зокрема, **перед слухачами виступали:** Борис Тадич, Президент Республіки Сербія; Террі Девіс, Генеральний Секретар Ради Європи; Сергій Станішев, Прем'єр-міністр Болгарії; Кім Кемпбел, экс-прем'єр-міністр Канади; Мілан Кучан, экс-президент Словенії; Джон Х'юм, лауреат Нобелівської премії та багато інших відомих людей).

Форми роботи: лекції, дискусії, круглі столи, рольові та стратегічні ігри, тренінги, аналіз текстів, тощо. У рамках УШПС учасникам надаються не лише знання, а й навички, необхідні для побудови успішної політичної кар'єри, участі у процесі прийняття рішень на усіх рівнях влади, розв'язання суспільних проблем.

До участі у конкурсі запрошуються кандидати, які:

- досягли **значних професійних звершень** у сфері політичної, громадської, наукової та підприємницької діяльності, журналістики, державної служби, юриспруденції;
- займають активну громадянську позицію;
- здатні застосовувати отримані знання у своїй повсякденній діяльності;
- є віком до 35 років.

За короткий період своєї діяльності Школі вдалось стати одним із провідних освітньо-комунікаційних проєктів – і не лише в Україні. Вона зайняла гідне місце у Європейській мережі шкіл політичних студій Ради Європи, яка сьогодні складається із шістнадцяти інституцій.

Участь у Школі є безкоштовною для відібраних учасників. Витрати (проживання, харчування, навчання, переліт до Страсбургу тощо; крім проїзду у межах території України) покриваються за рахунок Школи. УШПС залишає за собою право встановити реєстраційний внесок за участь у Літньому Університеті Демократії у сумі, що не перевищує еквівалент 100 євро. Підтримка УШПС здійснюється Радою Європи та Європейською Комісією, Урядом Японії та Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні.

Із детальною інформацією про УШПС та умовами конкурсу (включаючи апікаційну форму) Ви можете ознайомитись на веб-сторінці: www.usps.org.ua.

ЗАЯВКИ НА УЧАСТЬ У ПЕРШОМУ ТУРІ КОНКУРСУ ПРИЙМАЮТЬСЯ ДО 31 СІЧНЯ 2008 РОКУ

Із додатковими запитаннями звертайтеся, будь ласка, до: Анжели Євгенєвої, Координатора Української школи політичних студій (angela@laboratory.kiev.ua, тема «Question») або Світлани Матвієнко, інформаційного менеджера УШПС (svitlana@laboratory.kiev.ua, тема «Question»).

04071, м. Київ, вул. Нижній Вал 33, офіс 8
тел.: (+38 044) 531 37 68
факс: (+38 044) 425 25 33
<http://www.usps.org.ua>
<http://www.parlament.org.ua>