

## «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

Олеся МАЛАШ

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

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

### ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

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

Підписано до друку 23.06.2008.  
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.  
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

### ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

### ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»  
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,  
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 2/2008

### Тема

Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади та опозиції .....	стор. 2
Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні .....	стор. 26

### Додатки

Стислий виклад тез учасників конференції «Конституційна реформа та консолідована демократія: роль громадянського суспільства, влади та опозиції» .....	стор. 41
Стислий виклад тез учасників конференції «Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні» .....	стор. 49

Автори дослідження: *Д. Ковриженко, О. Чебаненко, В. Шрамович*

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

Видання здійснюється за підтримки  
Спільної програми Ради Європи та Європейської Комісії  
і Фонду Конрада Аденауера

Council of Europe  
European Commission



Conseil de l'Europe  
Commission européenne

**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

# КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, ВЛАДИ І ОПОЗИЦІЇ

Денис  
КОВРИЖЕНКО,

Олена  
ЧЕБАНЕНКО,

В'ячеслав  
ШРАМОВИЧ,

*експерти  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив*

**К**онцепція консолідованої демократії – нове віяння сучасної політичної науки, яке замінило собою теорії демократичного транзиту. Вона стала відповіддю на усвідомлення того, що збереження та підтримка демократичного режиму є не менш складною задачею, ніж його встановлення. На сьогодні демократичні перетворення у певній країні розглядають крізь призму стабілізації, посилення, поглиблення, а не завершеного переходу до певного стану.

Якщо розглядати консолідовану демократію як певну якість демократії, то рішення проблем наявного врядування одночасно є створенням умов для консолідації. Зокрема, такими умовами є: народна легітимація режиму, утвердження демократичних цінностей, нейтралізація позасистемних гравців, домінування цивільного сектора над військовим, партійне будівництво/оформлення інтересів соціальних груп, стабілізація виборчих правил/запровадження механізмів прямої демократії, рутинізація політичних практик, децентралізація державної влади, ефективність і стабільність судової системи, економічне зростання та стабільність. Такий широкий спектр умов вимагає зацікавленості у встановленні принципів демократичної консолідації з боку всіх акторів політичної системи (визнання їх загальної оптимальності та ефективності), а отже, відсутності будь-яких інтенцій до підривання основ режиму.

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.

Отже, процеси демократичної консолідації передбачають формування інституціо-налізованої системи, що базується на ряді принципів, відповідає певним вимогам і здатна протистояти антисистемним проявам. Основним способом утвердження правил всередині такої системи є діалог між основними акторами, що існують і діють у її межах. Конституція постає як результат такого діалогу, як зведене та погоджене бачення «єдиних правил гри» – як нормативна основа функціонування системи. 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.

Конституційна реформа 2004 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.

Головним завданням конституційної реформи у 2004 році її ініціатори задекларували перехід до «парламентсько-президентської» республіки, що передбачало суттєве підвищення ролі уряду у здійсненні виконавчої влади за рахунок відповідного обмеження повноважень глави держави. Поряд з цим конституційна реформа мала досягти й інших цілей - реформувати систему адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у напрямі приведення їх у відповідність до європейських

стандартів, забезпечити стабільність фракційної структури парламенту, зв'язок між Кабінетом Міністрів України та політичними силами, які взяли участь у його формуванні та погодились взяти політичну відповідальність за результати його діяльності.

Проте, за результатами конституційної реформи більшості цих цілей досягти не вдалось. Дуалізм виконавчої влади фактично зберігся, причому у більш спотвореному вигляді, ніж той, який виник в результаті прийняття Конституції 1996 року. Якщо до

конституційної реформи основну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів можна було покласти на главу держави, який призначав на посади членів уряду і мав право на власний розсуд припиняти їхні повноваження, створювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади, спрямовувати діяльність Кабінету Міністрів, скасовувати акти уряду тощо, то за результатами конституційної реформи суб'єктів відповідальності за результати впровадження державної політики стало неможливо ідентифікувати. Формально уряд став вищим органом в системі органів виконавчої влади, на практиці ж він не отримав достатніх повноважень для реалізації власного курсу, зокрема – права призначати та звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій. Президент продовжує активно впливати на діяльність Кабінету Міністрів через Раду національної безпеки і оборони, міністрів оборони та закордонних справ, право внесення кандидатур яких закріплено за главою держави, шляхом реалізації права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів тощо. За існуючого механізму розмежування повноважень між урядом та главою держави уряд завжди може перекласти відповідальність на главу держави

і парламент, а глава держави – на парламент і уряд. Відповідно, ключове завдання конституційної реформи досягнуто не було.

Разом з тим, не було досягнуто й інших цілей конституційної реформи. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 3207-1, який передбачав реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, після тривалого розгляду в Конституційному Суді України так і не був схвалений парламентом. Практика міжфракційних переходів, припинити яку мало впровадження імперативного мандату, існує й далі (хоча кількість і частота змін фракцій народними депутатами все ж зменшилась). Зміни до Конституції в частині розширення повноважень Рахункової палати не супроводжувались відповідними змінами до Закону «Про Рахункову палату».

Слід також відзначити і той факт, що ті положення Основного Закону, які об'єктивно потребували змін, ініціатори конституційної реформи 2004 року взагалі не планували переглядати.

Названі недоліки існуючої моделі конституційного ладу України мають безпосередній вплив на процеси демократичної консолідації, оскільки пов'язані із формуванням інституціональних рамок, що визначають формальні

### Основні недоліки чинної Конституції України

	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
Взаємодія гілок влади	Суперечлива та складна процедура формування Кабінету Міністрів України (далі – КМУ)	Різний порядок призначення членів КМУ.	Загроза ефективності колегіальної роботи членів уряду через різний порядок призначення (Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України (далі – ВРУ) за поданням президента України, а решта – ВРУ за поданням Прем'єр-міністра України).
		Відсутність визначених умов, за яких персональний склад уряду можна вважати сформованим.	Можливість глави держави штучно створювати підстави для дострокового припинення повноважень Парламенту на підставі права дострокового припинення повноважень законодавчого органу, якщо протягом 60-ти днів після відставки уряду не сформовано новий персональний склад Кабінету Міністрів, а сам Президент не вніс кандидатури Міністра оборони та Міністра закордонних справ.

	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
Взаємодія гілок влади		Неузгодженість процедури внесення президентом України до ВРУ кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України.	Невизначеність підстав для відмови Президента України вносити кандидатуру Прем'єр-міністра, запроповану урядовою коаліцією на розгляд парламенту наприкінці 60-денного терміну, відведеного на формування уряду, оскільки за Конституцією глава держави має 15 днів на особистий розгляд внесеної кандидатури.
	<b>Неоднозначність порядку звільнення членів КМУ</b>	Нечіткість і суперечливість конституційних положень, які визначають право ВРУ вирішувати питання звільнення та відставки членів КМУ.	Загроза виникнення політичних спорів через можливість тлумачення п.12 ч.1 ст.85 Конституції як такої, що надає ВРУ право самостійно вирішувати питання про звільнення членів уряду. Це визначає заширокі підстави для втручання парламенту в роботу КМУ.
		Нечіткість визначення порядку звільнення міністрів, що призначаються ВРУ за поданням Президента України.	Відсутність спеціальних положень про звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. Це створює загрозу політичного конфлікту між президентом України, парламентською більшістю та урядом.
	<b>Нечітке визначення повноважень і сфер відповідальності ВРУ, Президента України, КМУ</b>	Невизначеність того, яким чином мають узгоджуватися позиції щодо державної політики між Президентом України, ВРУ та КМУ. З одного боку, Конституція визначає статус Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності та додержання прав і свобод, наділяє його повноваженнями щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю, питаннями національної безпеки, а також широкими кадровими повноваженнями у цих сферах. Відображена у передвиборчій програмі політична позиція президента отримує легітимізацію від більшості громадян на президентських виборах. З іншого боку, уряд також має повноваження щодо державного суверенітету, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, захисту Конституції тощо. Позиції політичних сил, що представлені у ВРУ та впливають на формування уряду (а, отже його політики), підтримують громадяни на парламентських виборах.	Негативний вплив на: <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> цілісність і послідовність державної політики;</li> <li><input type="checkbox"/> можливість пошуку домовленостей між політичними силами, представленими у різних органах державної влади та у парламенті;</li> <li><input type="checkbox"/> об'єктивне представництво інтересів громадян;</li> <li><input type="checkbox"/> становлення та стабілізацію партійної системи;</li> <li><input type="checkbox"/> довіру до органів влади, інституту виборів, представницької демократії та партійної системи з боку громадян.</li> </ul>
	<b>Нечіткість положень щодо дострокового припинення повноважень ВРУ</b>	Незрозумілість того, чи обмежується право Президента України припинити повноваження ВРУ лише випадками, закріпленими у ч.2 ст.90, чи можливі інші підстави.	Загроза політичних маніпуляцій навколо питання про доцільність розширення прав Президента України щодо припинення повноважень ВРУ.

	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
		Відсутність визначення того, що має відбутися у разі зменшення кількості обраних народних депутатів.	Пропорційна виборча система за списками кандидатів від політичних партій дає парламентській меншості можливість штучно створювати ситуацію, за якої ВРУ є неповноважною через присутність менше 2/3 її членів.
	<b>Ускладнена процедура імпічменту Президента України</b>	Порушення балансу між гілками влади через фактичну нереальність процедури усунення ВРУ Президента України з поста в порядку імпічменту.	Зниження ефективності державного апарату.
	<b>Невизначеність деяких питань парламентського контролю</b>	Порушення загального принципу визначення меж гілок влади через можливість встановлення меж парламентського контролю не лише Конституцією, а й законами України.	Порушення балансу взаємних впливів ключових владних органів.
		Необхідність зміни інституту депутатського запиту.	Низька ефективність інституту депутатського запиту. Логічним видається введення інституту інтерпеляції поданої від групи депутатів (наприклад, у кількості, не меншій від мінімальної чисельності фракції у ВРУ) як традиційної форми парламентського контролю за діяльністю уряду.
Робота ВРУ	<b>Організаційні основи роботи ВРУ</b>	Необхідність наукового обґрунтування доцільності або недоцільності створення двопалатного парламенту в Україні.	Питання є предметом численних спекуляцій, а тому потребує зваженої оцінки як усіх «за» та «проти», так і чіткого визначення перспектив такого інституційного нововведення.
		Необхідність закріплення принципу безперервності діяльності законодавчого органу.	Відсутність шляхів виходу із кризи, яка може виникнути через нездатність новообраного на позачергових виборах парламенту сформувати парламентську більшість.
		Неможливість коаліції депутатських фракцій у ВРУ мати інституціональний характер.	Наявність положення щодо формування, організації діяльності та припинення діяльності парламентської коаліції (ст.83). Досвід свідчить, що визначення цих питань залежить від особливостей політичної практики.
		Суперечливість питання про збільшення строку повноважень ВРУ з чотирьох до п'яти років Низький ступінь залученості громадян до управління державними справами в Україні.	Низький ступінь залученості громадян до управління державними справами в Україні.
		Необов'язковість кворуму при функціонуванні ВРУ.	Відсутність положень, які б встановлювали кворум для проведення засідань ВРУ, а також для прийняття парламентських рішень.
		Відсутність закону, який би регулював організацію та порядок діяльності ВРУ.	Відповідно до Конституції, організація та порядок діяльності ВРУ та статус народного депутата України повинні бути визначені виключно законом. Однак на сьогодні затверджений Постановою ВРУ Регламент дає можливість досить просто вносити до нього зміни, що перетворює його на документ, залежний від політичної ситуації.

	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
Робота ВРУ	Неоднозначність ставлення до інституту імперативного мандату народного депутата України	Негативний вплив на незалежність та об'єктивність народних депутатів при прийнятті ними політичних рішень.	<input type="checkbox"/> Загроза стабільності конфігурації політичних сил у ВРУ; <input type="checkbox"/> Перешкоди політичній структуризації суспільства.
	Часткова невизначеність статусу народного депутата України	Проблемність питання обсягу недоторканості народних депутатів України.	Обсяг депутатської недоторканості має відповідати потребам ефективного функціонування ВРУ. Зокрема, актуальною є проблема потрапляння у виборчі списки політичних партій (блоків) осіб, проти яких порушено кримінальні справи.
		Недотримання вимоги щодо особистого голосування депутатів під час засідань ВРУ.	Відсутність системи відповідальності за голосування картками народних депутатів їх колегами по фракції.
		Порушення народними депутатами України вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності.	Чимало депутатів лише формально виконують вимогу щодо несумісності, на практиці займаючись підприємницькою діяльністю, що негативно відображається на ефективності функціонування ВРУ. На особливу вагу заслуговує питання поєднання депутатського мандату з посадою члена уряду.
Статус Глави Держави	Проблемність конституційного визначення статусу глави держави	Неясність повноважень Президента України через відсутність визначення механізмів гарантування ним державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, а також прав і свобод людини та громадянина. Це породжує інституційні конфлікти.	Невизначеність підстав, меж і механізмів політичної відповідальності Президента України.
	Відсутність регламентації процедур здійснення президентом своїх повноважень	Законодавчі прогалини, які стосуються: <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> неврегульованості процедур взаємодії Президента та уряду, що сприяло виникненню конфліктів навколо призначення голів місцевих державних адміністрацій;</li> <li><input type="checkbox"/> порядку скріплення актів Президента підписами Прем'єр-міністра та профільного міністра;</li> <li><input type="checkbox"/> реалізації Президентом його права зупиняти дію актів уряду;</li> <li><input type="checkbox"/> можливість Президента використовувати кадрові повноваження на власний розсуд (зокрема це стосується права звільняти 1/3 складу Конституційного Суду України).</li> </ul>	Можливість Президента діяти у закритому від суспільства режимі.

	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
Система органів виконавчої влади	<b>Проблемність оптимізації органів виконавчої влади</b>	Наявність обмеження розгляду питання відповідальності уряду протягом року після схвалення Програми КМУ.	Неефективність діяльності уряду у відставці внаслідок прийняття парламентом резолюції недовіри. Варто розглянути питання запровадження конструктивного вотуму недовіри КМУ, який передбачатиме висловлення недовіри та відставку уряду за ініціативою ВРУ лише шляхом обрання нового Прем'єр-міністра, формування ним нового складу уряду, а також схвалення Програми діяльності виконавчого органу.
		Відсутність чіткого визначення на конституційному рівні системи органів виконавчої влади.	Невизначеність статусу центральних органів виконавчої влади.
		Нечіткість визначення кількості віце-прем'єр-міністрів.	Необгрунтоване збільшення складу уряду.
	<b>Недостатнє визначення принципу розмежування політичної та адміністративної сфер у структурі виконавчої влади</b>	Змішування сфер відповідальності, політизація та зниження професійності державної служби.	Конституція не називає міністра керівником міністерства, який проводить політику у певній сфері та несе за це відповідальність.
	<b>Невизначеність статусу інституту прокуратури</b>	<input type="checkbox"/> Суперечливість наділення прокуратури функцією загального нагляду; <input type="checkbox"/> Сумнівна ефективність механізму звільнення Генерального прокурора України шляхом висловлення йому недовіри ВРУ.	Неефективність функціонування інституту прокуратури.
Проблеми судів загальної юрисдикції	<b>Недотримання принципу інстанційності при побудові системи судів загальної юрисдикції</b>	Порушення принципу інстанційності як одного із базових принципів організації системи судів загальної юрисдикції. Ст.125 Конституції України визначає, що судова система будується за принципами територіальності та спеціалізації.	Через названу неузгодженість виникає необхідність послідовного закріплення всіх базових принципів у Конституції або врегулювання цього питання законом із вилученням відповідних норм з тексту Основного Закону.
	<b>Нечіткість визначення системи судів загальної юрисдикції</b>	<input type="checkbox"/> Незрозумілість функцій вищих судів та співвідношення їх компетенцій з Верховним Судом України; <input type="checkbox"/> незрозумілість того, які суди є касаційною інстанцією.	Порушення стабільності функціонування судової системи, а отже, зниження ефективності.
	<b>Неврегульованість процесу призначення суддів на адміністративні посади в судах і звільнення з них (крім Конституційного Суду України та Верховного Суду України)</b>	Юридичний конфлікт навколо процедури формування суддів. За рішенням Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року №1-рп/207, положення ч.5 ст.20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого голова суду та заступник голови суду призначаються та звільняються з посади Президентом України, визнано неконституційним. Однак належна процедура призначення керівників суду не була затверджена.	Виникнення зайвих суперечок між органами державної влади щодо кадрових питань, що негативно позначиться на здійсненні правосуддя.

	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
	<b>Невідповідність порядку формування Вищої ради юстиції міжнародним стандартам</b>	Відсутність положень, які б забезпечували представництво у складі Вищої ради юстиції більшості суддів, а також більшості суб'єктів, що мають право формувати її склад.	Відповідно до міжнародних стандартів, будь-яке рішення, пов'язане з добором, призначенням, просуванням по службі чи закінченням перебування на посаді судді, повинно прийматися за участі незалежного від законодавчої та виконавчої влади органу, в якому не менше половини складу є суддями, обраними такими ж суддями в порядку, що гарантує широке представництво.
	<b>Відсутність дієздатних гарантій принципу незалежності суддів</b>	Недеталізованість змісту принципу незалежності суддів.	Загроза неоднозначного тлумачення та маніпуляцій навколо сутності принципу незалежності суддів.
		Невідповідність порядку призначення суддів загальної юрисдикції міжнародним стандартам.	Відсутність гарантій політично неупереджених виборів суддів парламентом після перших 5-ти років здійснення суддею правосуддя, що є порушенням принципу вільного та демократичного врядування.
		Відсутність механізмів запобігання вільному звільненню суддів з посади (через порушення ними присяги).	Маніпулювання навколо складу Конституційного Суду України шляхом звинувачення у порушенні присяги без достатнього доведення.
		Недостатність гарантій забезпечення належного державного фінансування для ефективного функціонування системи судів.	Реальна недостатність конституційно закріплених вимог щодо окремого визначення видатків на утримання судів.
	<b>Поширення юрисдикції судів на політичну сферу</b>	Поширення оскаржень у судах загальної юрисдикції актів про звільнення політичних посадових осіб на підставі положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини в державі.	Політизація судів загальної юрисдикції.
	<b>Відсутність визначення та забезпечення принципу безперервності роботи Конституційного Суду України (далі – КСУ)</b>	Можливість суб'єктів права призначення суддів КСУ блокувати його роботу через норму про призначення суддів на чітко визначений строк – 9 років.	Загроза блокування роботи органу конституційної юрисдикції з боку ВРУ, КМУ, Президента України.
	<b>Можливість свавільного звільнення суддів КСУ з посад</b>	Загроза втручання ВРУ та Президента України в роботу КСУ.	Порушення принципу незалежності суддів.
	<b>Обмеженість доступу громадян до конституційної юрисдикції</b>	Відсутність у громадян і юридичних осіб права звертатися до КСУ з конституційними скаргами щодо порушення їхніх прав і свобод.	Усунення громадян і юридичних осіб від процесу здійснення конституційного правосуддя.
	<b>Сумнівність об'єктивних критеріїв при відборі кандидатів на посади суддів КСУ</b>	Відсутність процедури попереднього відбору претендентів на посади суддів КСУ.	Загроза маніпулювання складом КСУ з боку ВРУ, Президента України, з'їзду суддів України, оскільки кожен з названих суб'єктів має право призначати по 6 суддів на підставі обмежених вимог, визначених ст.148 Конституції.



	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
		Сумнівність виправданості закріплення квоти на призначення третини складу КСУ за з'їздом суддів України.	Недоцільність представництва професійних суддів у складі органу конституційної юрисдикції.
	<b>Неоптимальність роботи КСУ</b>	Надмірна тривалість розгляду конституційних подань і звернень.	Невчасність зняття конституційних конфліктів, що негативно позначається на діяльності всього владного механізму та захисті прав і свобод громадян.
		Відсутність необхідності забезпечення наступності в діяльності КСУ.	Негативний вплив системи повної зміни складу КСУ на ефективність роботи органу конституційної юрисдикції.
Територіальний устрій і місцеве самоврядування	<b>Відсутність закріплення принципу повсюдності місцевого самоврядування</b>	<input type="checkbox"/> Обмеження прав місцевого самоврядування; <input type="checkbox"/> Розбудова системи адміністративно-територіального устрою без урахування потреб місцевих громад.	Неможливість поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на прилеглі до населеного пункту землі, а також існування територій, фактично не охоплених місцевим самоврядуванням.
	<b>Неструктурованість системи адміністративно-територіальних одиниць і відсутність чіткого визначення їх видів</b>	Змішування понять «населений пункт» та «адміністративно-територіальна одиниця».	Суперечливе нормативно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою. Стаття 133 Конституції визначила всі населені пункти адміністративно-територіальними одиницями.
	<b>Невизнання адміністративно-територіальною одиницею добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл</b>	Визнання територіальною громадою добровільне об'єднання жителів кількох сіл при тому, що адміністративно-територіальною одиницею сільська громада не є.	Наявність законодавчих можливостей для маніпулювання процесу врядування на місцях.
	<b>Нечіткість конституційного визначення статусу «районів у містах»</b>	Колізія положень статей 133, 140 та 142 Конституції. Ст.133 не визнає райони в містах адміністративно-територіальною одиницею, а ст.142 визнає їхніх жителів територіальною громадою, тобто наділяє правом утворювати власні представницькі та виконавчі органи, мати бюджети та майно. Крім того, за ст.140, питання організації управління районами у містах віднесено до компетенцій міських рад.	Виникнення явища «матрьошки місцевого самоврядування», яке передбачає існування недієздатних органів місцевого самоврядування дрібних адміністративно-територіальних одиниць, а отже – їх залежність від органів місцевого самоврядування вищого рівня.
	<b>Відсутність територіальної основи для місцевого самоврядування, яка б була спроможна надавати мінімальний перелік публічних послуг</b>	Наявність дрібних територіальних громад, які економічно неспроможні реалізовувати покладені на них законом функції та повноваження.	Низька якість побічних послуг, що надаються у деяких територіальних громадах.
	<b>Сумнівність доцільності визнання місцевого самоврядування виключно правом територіальних громад</b>	Відсутність закріплення обов'язку держави забезпечувати спроможність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.	Поширення випадків перетворення місцевого самоврядування на формальний інститут, позбавлений реальної можливості впливу на управління місцевими справами.
	<b>Відсутність основ виборчої системи місцевого самоврядування</b>	Відсутність встановлення у Конституції основ виборчої системи на місцях.	Політизація діяльності органів місцевого самоврядування, сформованих за принципом пропорційного представництва.

	Загальні проблеми Конституції України	Конкретні недоліки Конституції України	Негативні наслідки
Територіальний устрій і місцеве самоврядування	Надмірна зарегульованість питань внутрішньої організації системи органів місцевого самоврядування, а також порядку їх діяльності	Закріплення в Конституції єдиної моделі організації виконавчої влади на місцях («сильний мер»), що обмежує компетенції місцевого самоврядування.	Обмеження можливостей територіальної громади обирати одну з кількох наявних моделей організації виконавчої влади на місцях.
	Непослідовність регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування	<input type="checkbox"/> Колізія між статтями 13 і 14 Конституції, одна з яких визначає землю і природні ресурси об'єктом права власності Українського народу, а інша – територіальної громади; <input type="checkbox"/> Відсутність вимоги щодо адекватності фінансових і матеріальних ресурсів покладеним на органи місцевого самоврядування обов'язкам; <input type="checkbox"/> Відсутність закріплення основ формування місцевих бюджетів.	<input type="checkbox"/> Неврахування ВРУ фінансового стану територіальних громад, а також масштабів делегованих їм повноважень при визначенні обсягу трансфертів місцевим бюджетам; <input type="checkbox"/> Відсутність критеріїв для визначення «повного обсягу» державного фінансування здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.
	Ігнорування інтересів територіальних громад при нормативному врегулюванні питань управління місцевими справами	Відсутність конституційної вимоги врахування позиції всеукраїнських об'єднань територіальних громад при нормотворчій діяльності держави, що стосується управління місцевими справами.	Послаблення позиції місцевого самоврядування в процесі його взаємодії з державою.
	Нечіткість визначення районної ланки адміністративно-територіального устрою у якості субсидіарного рівня місцевого самоврядування	<input type="checkbox"/> Невизнання Конституцією жителів сільських районів територіальною громадою; <input type="checkbox"/> Неможливість сформувати власні виконавчі органи районними радами.	Неможливість запровадити повноцінне місцеве самоврядування на рівні району.
	Відсутність конституційних основ регіонального самоврядування	Визначення обласної ради як органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст не відповідає європейській практиці гарантування регіонального самоврядування.	Зниження ефективності регіонального самоврядування.
	Нераціональне співвідношення інститутів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій	Невластивість функцій інституту місцевих державних адміністрацій, зокрема – в частині здійснення виконавчої влади на рівні районів і областей.	Негативний вплив на ефективність регіонального самоврядування, а також на економічний розвиток регіонів.

Таблицю підготовлено на основі матеріалів Зеленої книги Української конституційної реформи (Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення / ШПА при НаУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ: За заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко. – К.: «Лікей», 2007. – 32 с.).

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.

## Конституційна реформа: позиції політиків

### 1. Президент України

Своє бачення суті конституційних змін Віктор Ющенко окреслив у статті «Україні потрібна Конституція національного тво-

рення», опублікованій у газету «Дзеркало тижня» 23 лютого 2008 року. В ній виділено п'ять основних напрямів удосконалення чинного Основного Закону: посилення конституційних гарантій прав і свобод громадянина, реального забезпечення захисту цих прав і свобод, в тому числі через суд, розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії, підвищення ефективності функціонування державного механізму, реформування територіального устрою держави і місцевого самоврядування, визначення зовнішнього курсу України у процесах світової і європейської інтеграції.

В рамках виділених напрямів Президент окреслив суть відповідних змін до Основного Закону, характеристика яких наводиться у вставці нижче.

Одним із дієвих механізмів має стати інститут конституційної скарги, тобто право на звернення до Конституційного суду осіб, конституційні права яких були порушені.

Для активного залучення громадян до прийняття найважливіших державних рішень має бути інститут народної законодавчої ініціативи. Згідно з ним законопроекти можуть бути внесені до розгляду Верховною Радою за ініціативою певної кількості громадян, які мають право голосу.

Доцільно визначити предмет всеукраїнського референдуму, а також встановити таку форму референдуму за народною ініціативою, як «народне вето», наслідком якого може бути скасування прийнятого Верховною Радою закону або його окремих положень. Необхідно також передбачити можливість проведення всеукраїнського консультативного референдуму, тобто дорадчого опитування.

<...> Слід визначити статус парламентської опозиції і виписати її права (насамперед це стосується питань парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади).

<...> Під час виборчих перегонів парламентські політичні сили підтримали мою вимогу скасувати необмежену депутатську недоторканність. Ми повинні нарешті виконати цю чітку вимогу людей.

<...> Зберігаючи в цілому існуючий статус Кабінету міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, потрібно удосконалити взаємозв'язки у «трикутнику»: парламент – уряд – президент. Кабінет міністрів України формується парламентською коаліцією за результатами парламентських виборів. Треба передбачити збалансований механізм політичної відповідальності уряду за результати його діяльності. Слід врахувати, що компетенція Кабінету міністрів України тісно пов'язана з повноваженнями Президента України, який має конституційно закріплені владні преференції у визначених сферах. Саме ця «конституційна геометрія» взаємовідносин «президент-уряд-парламент» має бути закріплена й в Конституції з метою забезпечення дієвого балансу повноважень та умов плідної взаємодії між парламентом, главою держави і урядом.

<...> В основу проведення судової реформи має бути закладено чіткі та прозорі принципи: доступність, незалежність, професійність. При цьому є нагальна потреба, зокрема, визначити принципи заміщення суддівських посад, відбір на які має відбуватися за реальним і відкритим конкурсом.

<...> Значну увагу має бути надано охороні Конституції та конституційній стабільності. Минула практика довела необхідність забезпечення наступництва і безперервності діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції, у зв'язку з чим вважаю доречним, зокрема, при розгляді питання щодо формування складу Конституційного суду України передбачити часткову ротацію суддів.

<...> Конституційна реформа має створити юридичні передумови для проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи, реформування місцевого самоврядування з метою його посилення. При цьому важливо змістити акцент у місцевому самоврядуванні на рівень громад...

Доцільно визначити перелік сфер повноважень обласних державних адміністрацій, поклавши на них здійснення державного контролю на відповідній території та координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Також слід переглянути перелік сфер повноважень обласних рад, наблизивши їх до предметів відання Автономної Республіки Крим, з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

<...> Доцільно було б також вилучити з тексту Основного Закону положення про делегування місцевими радами повноважень органам виконавчої влади як таке, що суперечить сутності місцевого самоврядування. З іншого боку, необхідно зберегти можливість делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

<...> У зв'язку з європейською інтеграційною політикою України потрібно розглянути питання щодо врегулювання зобов'язань, які будуть взяті державою при вступі до відповідних європейських міждержавних об'єднань. Наша нова Конституція має стати також і Конституцією європейського вибору України.

Джерело: Віктор Ющенко. *Україні потрібна Конституція національного рівня* // Дзеркало тижня. – 2008. – № 7 (686), 23–29 лютого 2008 р.

## 2. Блок Юлії Тимошенко

З боку Блоку Юлії Тимошенко під час останньої виборчої кампанії лунало найбільше заяв стосовно необхідності проведення конституційної реформи. Так званий «конституційний прорив» став одним з головних елементів виборчої кампанії БЮТ. Він передбачав організацію і проведення всенародного референдуму щодо схвалення і прийняття нової Конституції України. Найбільшим недоліком чинного Основного Закону України Блок Юлії Тимошенко вважає відсутність чіткого врегулювання взаємовідносин між президентом, урядом та парламентом. Загалом БЮТ наголошує на таких вадах реформованої у 2004 році Конституції:

1) Двовладдя в країні – Президент України і Прем'єр-міністр України приречені на постійний конфлікт між собою через дублювання функцій та повноважень;

2) Відсутність контролю над владою, що призвело до масових зловживань, корупції, тіньової приватизації та розкрадання бюджетних коштів на всіх рівнях;

3) Безвідповідальність влади – відсутність механізмів та можливостей для притягнення влади до відповідальності;

4) Незабезпечення прав парламентської опозиції для здійснення дієвого контролю за владою;

5) Залежність суддів і судів від інших гілок влади та владних інституцій одночасно; Безвідповідальність суддів за прийняття відверто неправомірних рішень;

6) Можливість узурпації влади через штуч-

не створення коаліції з 300 народних депутатів;

7) Цілковите усунення народу від здійснення безпосередньої влади через відсутність механізмів народного волевиявлення.

Після завершення парламентської кампанії та створення Президентом Національної конституційної ради на чолі з ним представники БЮТ відійшли від планів радикальної й швидкої зміни Конституції, наголошуючи на потенційній конфліктності такої зміни для сучасного українського суспільства. Блок Юлії Тимошенко наголошує на необхідності внесення змін до чинної конституції та прийняття конституційних законів, однак виступає проти вироблення й затвердження повністю нового Основного Закону. Не були підтримані Блоком і прогнозовані намагання Президента до посилення його конституційних повноважень у виконавчій владі. Крім того, БЮТ виступає за обов'язкову участь парламенту в прийнятті нової редакції Конституції, роз'яснюючи свою попередню позицію щодо ухвалення відповідного рішення на всеукраїнському референдумі як пропозицію до консультативного референдуму, який би показав прихильність суспільства до того чи іншого проекту конституційних змін. Можливість схвалення конституційної реформи на обов'язковому референдумі цілковито не відкидається, однак розглядається лише в середньо- та довгостроковій перспективі – після досягнення суспільного та політичного консенсусу навколо найбільш суперечливих питань реформи.

### Рекомендації БЮТ щодо нової Конституції України

Форма правління	Потрібно розробити два варіанти Основного Закону, в одному з яких має бути передбачена парламентська форма правління, а в іншому – президентська. Обидва варіанти повинні бути винесеними на всеукраїнський референдум. Лідер Блоку Юлія Тимошенко виступає категорично проти змішаної форми правління, оскільки це спричиняє проблему із чітким окресленням сфери компетенції кожної із владних структур.
Правосуддя	Обрання суддів та можливість їх відкликання за грубі порушення законодавства.
Місцеве самоврядування	Розширення прав місцевого самоврядування з наданням всім органам місцевого самоврядування права формувати власні виконавчі органи.
Контроль за владою	Встановлення дієвого контролю за владою через надання конституційного статусу парламентській опозиції. Опозиція має отримати право призначати Голову Рахункової палати (контроль за державними фінансами), голів контрольних парламентських комітетів (контроль за роботою Уряду), право ініціювати в суді кримінальні справи проти посадовців.
Скасування недоторканності	Скасування недоторканності вищих керівників держави, народних депутатів України та суддів.
Скасування пільг	Скасування всіх пільг вищим керівникам держави, посадовим особам та народним депутатам України.
Відповідальність депутатів	Позбавлення мандатів депутатів всіх рівнів, які порушили обіцянки перед народом, – з наданням права ухвалення відповідних рішень з'їздам партій (блоків).
Народовладдя	Спрощення процедур проведення всеукраїнських та місцевих референдумів для залучення народу до безпосереднього здійснення влади.

**Юлія Тимошенко:** «Перекроювати треба найбільшчі статті й розділи Конституції – ті, в яких викладено суть влади, межі компетенції і повноважень її гілок. Потрібно повністю реформувати систему правосуддя, запровадити справжній контроль і відповідальність для всіх посадових осіб перед суспільством, із кишенькових силових структур створити дієву систему боротьби зі злочинністю, зробити всеукраїнські й місцеві референдуми доступними для людей. Доведеться обов'язково усунути встановлене за останні десять років двовладдя в країні. Абсурдно, коли країною керують дві посадові особи – президент і прем'єр-міністр – із практично цілком однаковими функціями і повноваженнями. Це породжує повний хаос в управлінні й створює систему руйнівного протистояння, знищує стабільність, ослаблює країну. Або посаду прем'єра, або посаду президента з нової Конституції потрібно точно вилучити. Але, з огляду на політичну ситуацію в країні, та й положення чинної Конституції, повністю новий Основний Закон країни створюватиметься все ж таки саме внесенням змін і доповнень у чинну Конституцію.»

*Джерело: Сергій Рахманін. Законне запитання // Дзеркало тижня. – 2008. – № 8 (687), 1–7 березня 2008 р.*

### 3. Блок «Наша Україна – Народна самооборона»

До створення блоку НУ-НС об'єднання «Народна Самооборона» підтримувало ідею закріплення парламентсько-президентської форми правління, залишивши за президентом право розпуску парламенту та місцеві ради у випадку гострої політичної кризи, накладати вето та призначати Генерального прокурора України. Нині ж Блок «Наша Україна – Народна Самооборона» розробляє спільну із БЮТ політику щодо створення нової Конституції, а тому інтенція до підтримки змішаної форми правління, яку колись мала «Народна Самооборона», вже не є актуальною.

Що ж до особливостей поглядів політичної сили на зміну Конституції України, то Юрій Луценко пропонував надавати громадянам активне виборче право з 16 років. На його думку, несправедливим є те, що кримінальну відповідальність особа може нести з 16 років, а голосувати – лише з 18. Окрім можливості обрання та відкликання суддів, блок пропонував створити незалежну Судову палату, яка б відповідала за переатестацію усіх суддів, що сприятиме зниженню рівня їх корупційності. Крім того, на його думку, використання пропорційної системи не було вдалим.

Політична партія «Наша Україна» до об'єднання із «Народною Самообороною» пропагувала ідею Президента стосовно створення в Україні двопалатного парламенту. Ці гасла пролунали і після виборів – у жовтні 2007 року від Миколи Оніщука, на думку

якого, конституційна реформа повинна кардинально змінити організацію влади в країні. «Серед її пріоритетів – забезпечення єдності виконавчої влади, реформування системи місцевого самоврядування в сукупності з адміністративно-територіальною реформою, забезпечення єдності виконавчої влади, зокрема – перехід до двопалатного парламенту. Також необхідно провести суттєві зміни в системі правосуддя – як з точки зору самого судочинства, так і доступу до суддівської професії ті відповідальності суддів». Як відмітив Оніщук, забезпечення єдності виконавчої влади передбачає «посилення ролі уряду у керуванні основними сферами суспільного життя, перш за все – економічними. При цьому реформа виконавчої влади має спиратися на повновладдя місцевого самоврядування. Таким чином, в державі буде два центри влади – той, що ми називаємо урядом, а також влада громад, перш за все – сіл, селищ і міст. Функції регіонального та територіального управління мають забезпечувати ефективну комунікацію в межах відповідної території та регіону. На цьому рівні владний ресурс має бути найменшим».

Після інтенсифікації процесу конституційних змін з боку президента та початку роботи Національної конституційної ради тема двопалатного парламенту в коментарях представників блоку НУ-НС фактично зникла, натомість більше почали говорити про спосіб, в який планується здійснити конституційну реформу. Щодо цього питання

**В'ячеслав Кириленко:** «Я не бачу можливостей обмежитися лише змінами і доповненнями до чинної Конституції, з огляду на поляризацію депутатського корпусу у Верховній Раді України. Переконали, що за таких умов жодна принципова зміна через парламент не пройде. Нам необхідне напрацювання нової редакції української Конституції».

Я прихильник відновлення балансу між обов'язками всенародно обраного глави держави і повноваженнями, наданими йому для виконання цих обов'язків. Президент є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, прав та свобод людини і громадянина. Він обраний усім українським народом, і величезна кількість очікувань у плані позитивних змін сконцентрована саме на інституті президента. Тому я переконаний, що президент повинен отримати необхідні повноваження для реалізації тих завдань, які перед ним поставили люди на всенародних президентських виборах.

Вибори президента у парламенті і, тим більше, ліквідацію інституту президента України я вважаю неприпустимими і вкрай шкідливими. Такий підхід може призвести до втрати державного суверенітету. І я не перебільшую».

*Джерело: Сергій Рахманін. Законне запитання // Дзеркало тижня. – 2008. – № 8 (687), 1–7 березня 2008 р.*

точки зору всередині Блоку певним чином розійшлися. Зокрема, спікер Арсеній Яценюк виступив з радикальним запереченням гіпотетичного прийняття конституційних змін на референдумі без участі парламенту. Більше того, голова Верховної Ради говорить про необов'язковість такого референдуму при ухваленні конституційних змін, які не стосуватимуться першого та третього розділів Основного Закону, а також його розділу про внесення змін та доповнень до Конституції – в такому випадку буде достатнім рішення конституційної більшості парламенту.

Водночас блок НУ-НС приділяє значну увагу розробці відповідної законодавчої бази для референдумів. Так, представник Блоку Юрій Ключковський 1 лютого 2008 року зареєстрував законопроект № 1374-1 «Про

#### 4. Партія регіонів

«Щодо конституційної реформи, яка ініціюється Президентом. Відомо, що робиться спроба максимально розширити повноваження глави держави, причому в обхід парламенту. В Європейському Союзі вже висловили занепокоєння намірами України рухатися в бік згортання парламентаризму, концентрації влади в одних руках. Зрозуміло, що ми теж відстоюватимемо політреформу і наполягатимемо на її остаточному закріпленні в новій Конституції. Це особливо стосується місця і ролі органів місцевого самоуправління в загальній системі влади. Ми виступаємо за надання їм максимально широких повноважень. Проекти законів про місцеве самоуправління і місцеві адміністрації, підготовлені на Банковій, навпаки, спрямовані на посилення президентської вертикалі влади в регіонах. Якщо брати до уваги, що децентралізація влади – основа основ демократії, зрозуміло, яким шляхом слід зближуватися з Європейським Союзом.»

*Джерело: Вступне слово Лідера Партії регіонів В.Ф.Януковича на прес-конференції 29 лютого 2008 р. – <http://www.partyofregions.org.ua/pr-east-west/4559abe3c46ab/>.*

Партія регіонів також визнає, що чинна Конституція потребує змін. Однак, за словами Олександра Лавриновича, экс-міністра юстиції України, створення нової Конституції України неминуче призведе до громадянського конфлікту, оскільки в межах українського політикуму існують різні уявлення щодо організації державної влади.

У своїй передвиборчій програмі, на відміну від Блоку Юлії Тимошенко та блоку «Наша Україна – Народна Самооборона», Партія регіонів нічого не зазначила щодо проведення конституційної реформи, обмежившись фразою: «Ми – за поглиблення політичної реформи та зміцнення в Україні парламентської демократії». Невдовзі після позачергових

всеукраїнський референдум», в якому, серед іншого, передбачено затвердження процедури обов'язкового референдуму щодо прийняття нової редакції Конституції. Втім, всі представники блоку погоджуються з тим, що перед винесенням конституційної реформи на всенародний референдум необхідно прийняти відповідне рішення в парламенті.

Як президентсько-парламентська сила, НУ-НС підтримує інші ініціативи президента щодо конституційних змін, як-от запровадження інститутів законодавчої народної ініціативи та народного вето щодо законів, а також механізму конституційної скарги. Передбачається, що в загальних рисах такі нововведення будуть виписані в новій редакції Конституції, з подальшою деталізацією у відповідних законах.

парламентських виборів один із представників партії Інна Богословська заявила, що Партія регіонів готова спільно з іншими політичними силами розробити проект нової Конституції України. При цьому вона додала, що їхня партія не дозволить повернути інституту президента абсолютну владу. Враховуючи те, що Президент Віктор Ющенко оголосив 2008 рік «роком конституційної реформи», актуальність цієї теми є неминучою. Зростає вірогідність того, що мова йтиме не про внесення змін, а про заміну конституції в цілому. В такому разі, Партія регіонів висловлює наступні позиції, які, на її думку, мають бути враховані при створенні нового Основного закону і які є відмінними від ідей правлячої коаліції. Це, по-перше, перехід до чистої парламентської форми правління, а по-друге, надання російській мові статусу другої державної.

Натомість, як і дві вищезазначені політичні сили, Партія регіонів підтримує запровадження обрання та відкликання суддів громадянами, також вона солідарна із Блоком Юлії Тимошенко та блоком «Наша Україна – Народна Самооборона» стосовно необхідності децентралізації влади, «максимальної передачі владних та фінансових повноважень місцевим органам влади для втілення регіональних і локальних стратегій розвитку» [програма партії].

Принциповою є позиція представників Партії регіонів щодо процедури реалізації конституційної реформи – вона обов'язково має здійснюватись за участі парламенту.

Партія регіонів взяла участь у роботі Національної конституційної ради, але обмежилась лише одним представником – Олександром Лавриновичем.

«Потрібно підтримати зміни, які, на виконання Конституції, закріплять норму – порядок роботи парламенту встановлюється, крім Конституції, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

В умовах, коли порядок роботи Верховної Ради України встановлюватиметься Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», доцільно, щоб і засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України також встановлювалися Законом «Про Регламент Верховної Ради України».

Слід також поставити крапку на спекуляціях навколо депутатської недоторканності. Моя позиція в цьому питанні також однозначна – в Україні відбувається профанація та зловживання конституційною нормою про депутатську недоторканність... Потрібно скасувати кримінальну недоторканність, але зберегти політичну недоторканність.

Назву лише найактуальніші проблеми, що потребують врегулювання.

По-перше, це подвійна структура Кабінету міністрів України, коли двох міністрів пропонує до уряду президент України. Фактично президент виконує роль позапарламентського учасника коаліції, що руйнує цілісність Уряду як органу колективної відповідальності.

По-друге, неврегульованість статусу і функціональних повноважень допоміжних і консультативних (дорадчих) органів президента України (зокрема Секретаріату президента України), з допомогою яких він здійснює свої конституційні повноваження.

По-третє, недостатня врегульованість відносин президента з вищими державними інституціями країни (Верховна Рада України, Кабінет міністрів, Конституційний суд, Верховний суд України) та з центральними і регіональними органами виконавчої влади.

<...> доцільно об'єднати процес підготовки конституційних змін, які стосуються розширення повноважень місцевого самоврядування, з підготовкою низки законодавчих актів, які регулюватимуть діяльність місцевої влади, її стосунки з центральними органами виконавчої влади, продовження бюджетної реформи, зокрема реформи міжбюджетних стосунків, з метою зміцнення податкової бази місцевих бюджетів.

Підкреслюю: питання оновленої редакції Конституції стає актуальним лише за умови, що протягом найближчих чотирьох років ми послідовно реалізуємо реформу самоврядування та, як її логічне продовження, реформу адміністративно-територіального устрою, з наступним укрупненням регіонів і відмовою від нинішнього застарілого поділу на адміністративні області.

*Джерело: Віктор Янукович. Свобода, злагода, компроміс, або Яка Конституція потрібна Україні // «Дзеркало тижня». – 2007. – № 25 (654), 30 червня – 6 липня 2007 р.*

## 5. Блок Литвина

Позиція «Блоку Литвина» стосовно удосконалення та перегляду основних положень конституційної реформи чітко викристалізувалася лише після позачергових виборів до Верховної Ради України. У передвиборчий період цією силою висувалися такі ініціативи стосовно реформування основних засад політичного функціонування в Україні:

- повернення до мажоритарної системи виборів до Верховної Ради України та місцевих органів влади;
- запровадження механізму звітування народних депутатів та їх відкликання;
- скасування депутатської недоторканності та депутатських привілеїв;
- завершення конституційної реформи незалежно від формату парламентської більшості.

Наразі внесення змін до Конституції України Блок Литвина вважає одним з пріоритетних напрямків своєї діяльності в парламенті, адже помилки попередньої конституційної реформи 2004 року, на думку представників Блоку, стали причиною політичної та парламентської криз. Політична реформа 2004 року виявилася неспроможною продукувати президентсько-парламентську форму правління, а лише розбалансувала систему стримувань і противаг. Вирішити цю проблему відповідно до позиції блоку тільки за допомогою прийняття закону про Кабінет Міністрів чи про Президента України практично неможливо, тому потрібно завершити конституційну реформу.

...Конституційні зміни не можна розглядати заради змін, заради повноважень інститутів та гілок влади і через незбалансованість гілок влади й постійні конфлікти довкола конституційних повноважень, а виключно під кутом суспільних потреб. З огляду на це, роботу ради слід орієнтувати не на розв'язання проблем на догоду політичному моменту й відповідній розстановці політичних сил, а на визначення подальшої долі українського народу й держави.

...Відтак, головне завдання сьогодні полягає у виробленні спільного бачення загальних підходів щодо:

- доцільності конституційних змін та меж їх здійснення;
- недопущення ігнорування чинної Конституції, продовження відправлення влади в обхід демократичних інститутів і на основі неформально-кулуарних змов владних еліт;
- прийнятної для України, з урахуванням національного історичного досвіду та викликів сучасності, політичної системи і форми державного правління;
- необхідності консолідації українського суспільства.

...Ми повинні орієнтуватися на Конституцію сучасних, апробованих світом прав і свобод людини й громадянина. Не можна й надалі прирікати народ на життя в умовах «порожньої свободи» та «дефективної демократії», починаючи з відсутності у нього права вибору влади через нинішню пропорційну виборчу систему.

Оновлена Конституція повинна чітко фіксувати нашу національну ідентичність і співвідноситися із кращими зразками світоустрою сьогодні та на перспективу. При цьому слід утриматися від спокуси механічного перенесення на український ґрунт зарубіжних зразків конституційного регулювання суспільних відносин.

На наше тверде переконання, модифікована українська Конституція має складатися виключно з норм прямої дії, без масового посилання на так і не прийняті закони, як це характерно для чинного Основного Закону...

*Джерело: Заява Народної партії та депутатської фракції «Блок Литвина» у зв'язку з початком роботи Національної конституційної ради 21.02.2008. – <http://narodna.org.ua/news/2008/02/21/4944/>.*

Блок Литвина виступає за поміркований шлях конституційних змін, критикуючи намагання «підредагувати» конституцію шляхом прийняття пакету основних законів, бо такий підхід не забезпечить конституційної стабільності. Крім того, політична сила проти переписування Основного закону з метою «підлаштування» її під тимчасове кон'юнктур-

не забарвлення політикуму. Представники політичної сили наголошують на доцільності виваженого підходу і схиляються до того, що в найближчі 10 років завершення процесу конституційної реформи виглядає сумнівним.

Втім, лідер Блоку Володимир Литвин говорить про необхідність зміни не лише тих розділів, що стосуються розподілу повноважень між органами державної влади, а й інших, де йдеться, зокрема, про права та свободи громадян – ці розділи, на його думку, необхідно доповнити нормами про відповідальність за недотримання відповідних гарантій. Крім того, посилення на так і не прийняті конституційні закони в новій редакції Основного Закону потрібно замінити нормами прямої дії.

Інший представник Блоку Литвина, Михайло Сирота говорить про те, що прийняття повністю нової конституції містить в собі потенціальні загрози для стабільності українського суспільства – на його думку, розробка нового Основного Закону знову поставить на політичний порядок денний питання про другу державну мову, подвійне громадянство, державну символіку, федеративний устрій, двопалатний парламент тощо.

Блок Литвина скептично ставиться до референдуму стосовно змін до Конституції, наголошуючи на тому, що діюча редакція Основного Закону говорить лише про один спосіб здійснення конституційної реформи – шляхом прийняття парламентом відповідного рішення. В.Литвин заявив, що теоретично прийняття Конституції на референдумі можливе, адже саме народ є джерелом влади, але на практиці намагання можуть призвести до розколу України, коли одна частина України виконуватиме одну конституцію, інша частина – іншу, що означатиме повне руйнування правового конституційного поля, а відтак і держави. Те, що на сьогодні 4 політичні сили заявили про свої проекти Конституції – Президент Віктор Ющенко, Блок Юлії Тимошенко, Партія регіонів і Комуністична партія – може нагадувати, за висловом Михайла Сироти, «референдумно-конституційну війну».

Блоком пропонується наступний вихід:

- 1) Конституційна реформа має бути здійснена саме парламентом – необхідно вести діалог для пошуку підтримки у 300 голосів;
- 2) Ініціатива референдуму має еволюціонувати до консультативного, щоб населення змогло висловити свою думку стосовно питань, з яких політики не можуть дійти консенсусу. При цьому

питання мають формулюватися якнайконкретніше, щоб можна було отримати однозначну відповідь.

Лідер блоку переконаний, що ідея Президента про запровадження двопалатного парламенту не може мати під собою реального підґрунтя, оскільки така пропозиція була б прийнятною для країн з федеративним устроєм та країн, які мають стабільність і передбачуваність свого розвитку. Натомість Блоком Литвина пропонується завершити повноцінний перехід до парламентсько-президентської республіки, одним з елементів якого має стати обрання президента на сесії парламенту. Таке нововведення дасть змогу мінімізувати вплив світових геополітичних центрів на Україну.

Висуваються пропозиції і щодо реформування виборчої системи, однак якщо у передвиборчий період ішлося про повернення до мажоритарної виборчої системи, то після виборів наголошується на потребі запровадження на рівні парламенту пропорційної системи виборів із відкритими списками, а на рівні місцевих рад – мажоритарної. Крім того, представники Блоку наголошують на існуванні конфлікту на місцевому рівні між радами та адміністраціями, який, в умовах переходу в 2004 році до пропорційної системи обрання місцевих рад доцільно було б розв'язати нормою, яка б надавала право районним та обласним радам формувати власні виконавчі комітети.

## **6. Комуністична партія України**

Комуністична партія вже протягом тривалого часу пропонує власний проект конституційних змін, ключовою з яких є скасування інституту президента, введення якого, на їхній погляд, не врятувало Україну від проблем перехідного періоду. Зокрема в програмі партії на останніх парламентських виборах передбачалося наступне:

- Ліквідація інституту президентства й перехід до парламентської республіки;
- Вирішення доленосних питань внутрішньої і зовнішньої політики шляхом винесення їх на всеукраїнський та місцеві референдуми;
- Створення системи народного контролю;
- Скасування недоторканності президента, народних депутатів України, суддів, інших державних посадових осіб;
- Здійснення депутатами всіх рівнів своїх повноважень на основі імперативного мандату;



- Обрання суддів і народних засідателів районних, міських, районних у містах судів та можливість їх відкликання;
- Припинення діяльності та ліквідація місцевих державних адміністрацій і передача їх функцій виконавчим комітетам місцевих рад.

*дальності між президентом, парламентом та урядом, доцільністю зміцнення місцевого самоврядування, реформування судової влади, у тому числі в напрямі забезпечення доступності правосуддя для пересічних громадян. У той же час відсутній єдиний погляд на межі та конкретний зміст конституційної рефор-*

Потреба внесення змін до Конституції є. Як мінімум, необхідно змінити дві речі. По-перше, конституційна реформа не була поширена на регіональний та місцевий рівень, і це створює багато проблем для управлінських структур. По-друге, у нас створилася дуалістична структура виконавчої гілки влади, частина уряду призначається в один спосіб, а частина – в інший. Такого не має бути, бо це призводить до значного тертя всередині уряду. В нормальній державі з нормальними політиками за таких умов змогли б працювати, але у нас президенту завжди не вистачає влади, до того ж і домовлятися з цього приводу не вміють. Мало повноважень не тільки Ющенку, так само постійно їх не вистачало і Кравчуку, і Кучмі...

... Ми <...> виходимо з ініціативою, що нашій державі не потрібна посада президента. Європейські демократії в основному парламентські. До того ж, наявність інституту президента не допомогла розв'язати проблеми перехідного періоду – тільки створена інстанція, яка заважає роботі. Якщо вдуматися, то чим займається президент? Пожежа в Херсоні – він летить туди, гасить пожежу. Крім цього, він дає доручення уряду робити щось, але ж уряд уже прийняв необхідні рішення. І так постійно.

*Джерело: Георгій Крючков. Ющенко прагне встановити режим президентської республіки. – <http://www.kpu.net.ua/georgij-krjuchkov-jutschenko-pragne-vstanoviti-rezhim-prezidentsko%201%97-respubliki/>.*

КПУ також виступає проти прийняття нової Конституції, зазначаючи, що це не передбачено в чинному Основному Законі й для створення відповідного механізму необхідно спочатку внести зміни до його діючої редакції. Не прихильні комуністи і до ідеї винесення проекту конституційних змін на референдум – це прерогатива виключно Верховної Ради.

До вже озвучених президентом пропозицій щодо конституційних нововведень КПУ також ставиться негативно. Інститути народної законодавчої ініціативи та народного вето на закони розцінюються як такі, що створюють можливості для зловживань та маніпуляцій з боку політиків, або ж можуть призвести до блокування законодавчого процесу.

КПУ бере участь у роботі Національної конституційної ради, хоча й вже висловила багато критики щодо підконтрольності цього органу президенту. Зокрема, йдеться про те, що за певних умов конституційна рада може випрацювати потрібний президентові проект конституційних змін і порекомендувати йому винести ці зміни на референдум в обхід парламенту.

*Наведений опис позицій учасників політичного процесу в Україні дозволяє говорити про те, що з необхідністю перегляду Основного Закону погоджуються як Президент України, так і представлені в парламенті політичні сили. Немає жорстких суперечностей і між основними напрямками удосконалення Конституції України – представлені в парламенті політичні сили погоджуються з необхідністю розмежування повноважень та відпові-*

*ми. Одні політичні сили виступають за надання президенту таких повноважень, які б дозволяли йому виконувати функції гаранта незалежності та територіальної цілісності, прав і свобод громадян, впливати з цією метою на формування уряду та його політику. Інші ж, навпаки, наголошують на дуалізмі виконавчої влади як головній проблемі чинної Конституції і закликають або ліквідувати пост Президента як такий, або ж за перехід до «чистої» президентської форми правління. Відсутнє спільне бачення змісту реформи і по інших її ключовим напрямкам: майже всі говорять про доцільність перегляду існуючої системи адміністративно-територіального устрою та зміцнення місцевого самоврядування, однак при цьому власне бачення змісту таких перетворень окреслюють доволі туманно.*

*Ситуація ускладнюється і тим, що сам процес напрацювання змісту конституційних змін відбувається в напівзакритому для суспільства режимі, громадськість та наукові кола фактично відсторонено від процесу напрацювання змін до Основного Закону. Натомість ключову роль у перегляді чинної Конституції відіграють політики, особисті амбіції яких навряд чи сприятимуть напрацюванню такого варіанту Основного Закону, який задовольнятиме потреби і запити суспільства.*

### Процедура внесення змін до Конституції України: шляхи та проблеми

На сьогоднішній день існує декілька шляхів перегляду чинної Конституції України. Найбільш простий з них випливає з Висновку Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційності під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам від 27 грудня 2005 року. У цьому Висновку особливий наголос ставиться на невідповідності процедури внесення змін до Конституції в 2004 році конституційно визначеній процедурі розгляду та схвалення змін до Основного Закону. В цьому контексті слід відзначити, що Конституційним Судом України розглядається подання 47 народних депутатів України про конституційність Закону України «Про внесення змін до Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України».

#### 1. Скасування конституційної реформи

«Я можу стверджувати, що **підстави для того, щоб Конституційний суд почав розглядати це питання, є**. Оскільки зміни до Конституції ухвалювалися в процесі постійних консультацій, намагання знайти компроміс... І зміни, уточнення вносилися, що називається, до останнього, практично вже перед самим голосуванням.

Тобто, мали місце порушення вимог 13 розділу Конституції «Про порядок внесення змін до Конституції», а також рішення Конституційного суду щодо порядку внесення змін до Конституції.

Зокрема, якщо після попереднього схвалення Верховною Радою ми направляємо документ до Конституційного суду, Конституційний суд виносить позитивний вердикт, то ми маємо його ухвалити, не вносячи жодних змін. Тобто так, як зафіксував КС. Ми ж вносили ці зміни в основне тіло Конституції і особливо в перехідні положення.

Вони тоді діяли за принципом, що «зараз треба вирішити головну проблему, а потім ми розберемося і скасуємо недолугі рішення». Але вони захопилися боротьбою всередині однієї команди, і руки в них не дійшли до цього документу. І політреформа вступила у силу.»

Джерело: **Інтерв'ю Володимира Литвина «Українській правді» 9.10.2006.** – <http://www.pravda.com.ua/news/2006/10/10/48790.htm>.

У випадку, якщо б Конституційний Суд пристав на позицію Національної комісії (а для цього є достатні правові підстави), засади взаємодії гілок влади визначалися б на основі Конституції України в редакції закону від 28 червня 1996 році.

Проте такий сценарій перегляду Основного Закону породжує ряд проблем.

По-перше, і найголовніше – повернення до попереднього варіанту Основного Закону не вирішує низки проблемних питань, які мала б на меті вирішити конституційна реформа як така, зокрема проблему розмежування політичної відповідальності між Кабінетом Міністрів України та Президентом України, проблему невідповідності засад системи адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування європейським стандартам тощо. Відповідно, повернення до первісної версії Основного Закону навряд чи забезпечило б гармонізацію відносин в системі «глава держави – парламент – уряд» і зняло б питання перегляду Основного Закону з порядку денного.

По-друге, скасування конституційної реформи Конституційним Судом України ще більше загостило б протистояння між Кабінетом Міністрів та Президентом, між більшістю та опозицією. На сьогоднішній день повернення в «конституційне поле» зразка 1996 року не вигідне уряду – адже Конституція України у її первісному варіанті надавала Президенту України право достроково припинити повноваження всього складу Кабінету Міністрів чи окремих його членів у будь-який час за власним розсудом, право спрямовувати діяльність Кабінету Міністрів України актами Президента, створювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади тощо. Не потрібне повернення до первісного варіанту Конституції і главі держави – якщо Конституція України 1996 року дозволяла відносно чітко окреслити межі його політичної відповідальності (оскільки Президент мав ключові важелі впливу на діяльність уряду і, за великим рахунком, ніс політичну відповідальність за його діяльність), то нова редакція Основного Закону «розмиває» політичну відповідальність між Президентом і Урядом і дозволяє главі держави значною мірою відмежуватись від діяльності Кабінету Міністрів, сформованого парламентом. Глава держави в умовах дії нового варіанту Основного Закону завжди має можливість записати позитивні результати роботи уряду на свій рахунок, а негативні – списати на уряд і

парламент, який призначив на посади більшість членів цього уряду. Ряд представлених у парламенті політичних сил також висловили своє негативне ставлення до ідеї скасування конституційної реформи Конституційним Судом. Основним їх аргументом проти відміни результатів конституційного процесу 2004 року було те, що скасування конституційних змін де-факто означатиме скасування всіх домовленостей, досягнутих в процесі пакетного голосування у грудні 2004 року, у тому числі – щодо проведення «третього туру» президентських виборів і визнання їх результатів, формування парламенту.

«Ми ще не довели до кінця трансформацію системи влади, започатковану у грудні 2004 року. Але, як після стихійного лиха, нам уже потрібен капітальний ремонт політичної системи.

**Не варто вигадувати новий конституційний велосипед або повертатися до старої моделі влади, від якої абсолютна більшість політичних сил відмовилась у 2004 році. Це – нереально. Спробу скасувати політреформу більша частина суспільства розцінить як повернення до епохи тоталітаризму і ніколи не дозволить піти на це.**

Тому потрібно довести до логічного завершення вже розпочату конституційну реформу, а не видумувати ідеальну систему влади, якої у природі просто не існує.»

**Джерело: Віктор Янукович. Свобода, злагода, компроміс, або Яка Конституція потрібна Україні // «Дзеркало тижня». – 2007. – №25 (654), 30 червня – 6 липня 2007 р.**

*Існують достатньо ґрунтовні правові підстави для скасування Конституційним Судом України Закону «Про внесення змін до Конституції України». Одна, окрім суто правових чинників, Конституційному Суду України слід враховувати і ряд політичних факторів. На сьогодні є достатні підстави стверджувати, що після трьох років дії нових положень Конституції жоден з ключових гравців на політичній арені або не має значного інтересу у відновленні конституційної моделі зразка 1996 року, або ж виступає непримирним противником перегляду результатів конституційної реформи. Відповідно, скасування конституційної реформи видається малоймовірним, хоча і можливим сценарієм.*

## **2. Внесення змін до Конституції України в порядку, передбаченому Розділом XIII Основного Закону**

Основні недоліки Основного Закону в його нинішній редакції можна виправити в порядку, передбаченому безпосередньо самим Основним Законом. Проте якщо проаналі-

«Перебіг політичних подій в Україні дає підстави говорити про крайній суб'єктивізм політичних сил, коли йдеться про зміну конституційних положень. Політики намагаються формулювати конституційні норми, виходячи з тимчасового політичного інтересу, без врахування далекосяжних суспільних інтересів. Це, перш за все, пов'язано з існуванням в Україні слабкої політичної системи, авторитаризмом лідерів, партбюрократизацією, деідеологізацією, корупцією тощо у політичних партіях. Аналіз законопроектної роботи над зміною конституційних положень, процесу прийняття змін до Конституції України дає підстави стверджувати про закритість цих процесів від суспільства та ігнорування політиками думки громадянського суспільства».

**Джерело: Ігор Коліушко, Юлія Кириченко. Конституційна Асамблея – шлях до нової Конституції України // Дзеркало тижня. – 2008 – № 5, 9–15 лютого 2008 р.**

зувати існуючий розклад політичних сил в парламенті, практику взаємодії Президента України з Кабінетом Міністрів України, цей варіант перегляду Основного Закону має обмежене застосування. Більшість у необхідні 300 голосів можуть отримати на свою підтримку лише питання не принципового характеру, в той час як «серцевина» конституційної реформи – перерозподіл владних повноважень у трикутнику «президент – парламент – уряд», або реформування місцевого самоврядування (яке, у тому числі, передбачає послаблення ролі Президента (або потенційних кандидатів на цей пост у 2009 році) у здійсненні виконавчої влади) навряд чи будуть підтримані необхідною кількістю голосів народних депутатів. Слід також враховувати і той факт, що внесення змін до ряду положень Конституції України потребує проведення всеукраїнського референдуму, правове регулювання якого є вкрай недосконалим. Відповідно, окрім суто політичних чинників, в процесі реалізації плану перегляду Основного Закону в порядку, визначеному безпосередньо Конституцією України, до уваги має бути взята і необхідність прийняття парламентом та підписання главою держави нової редакції Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». На сьогодні в парламенті вже зареєстровано 2 відповідних законопроекти – проект Закону «Про всеукраїнський референдум» № 1374, внесений на розгляд Верховної Ради 18 січня 2008 року народним депутатом України О. Лавриновичем (фракція Партії регіонів), та проект Закону «Про всеукраїнський референдум» № 1374-1, внесений на розгляд парламенту 1 лютого 2008 року народним депутатом України Ю. Ключковським (фракція Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона»).

Судячи зі змісту та наявних політичних оцінок відповідних законодавчих ініціатив, прийняття будь-якого з цих законопроектів видається досить складним. Так, экс-міністр юстиції Олександр Лавринович різко негативно оцінив зміст законопроекту № 1374-1, що фактично виключає можливість його підтримки фракцією Партії регіонів: «Весь проект закону, поданий Ключковським, можна було вмістити в одну статтю, яка передбачає право президента України на призначення загальноукраїнського референдуму з прийняття нової Конституції. Все решта там не має суттєвого значення і викликає багато питань щодо збереження чіткості понятійного апарату і деяких інших речей». Зважаючи на те, що законопроект О. Лавриновича фактично унеможлиблює прийняття на референдумі нової редакції Основного Закону, можливість його схвалення парламентською більшістю та підписання главою держави видається досить сумнівним.

Зрештою, про складність перегляду Основного Закону з метою врахування інтересів лише однієї сторони – парламенту або глави держави – свідчить і досвід ініціювання та розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України 1996–2004 років. З-поміж 13 законопроектів про внесення змін до Конституції України, які розглядалися Конституційним Судом України протягом зазначеного періоду, було прийнято лише один, але і той – під впливом політичної кон'юнктури та без остаточної оцінки Конституційним Судом на предмет відповідності статтям 157 та 158 Конституції.

*Таким чином, кардинальне удосконалення Конституції в порядку, передбаченому Розділом XIII Конституції, є можливим, але, з огляду на існуючий баланс політичних інтересів, малоімовірним варіантом перегляду Основного Закону.*

### **3. Прийняття нової редакції Конституції на основі напрацювань Національної конституційної ради**

«Хід роботи над проектом нової редакції Конституції України бачу таким:

**Насамперед** слід підготувати пропозиції щодо **концепції основних положень** проекту нової редакції Конституції України.

**Друге:** слід **провести громадське обговорення** основних положень проекту за участі відомих громадських діячів, провідних фахівців у галузі конституційного права, у сфері суспільно-політичних наук, представників правозахисних громадських організацій та інших об'єднань громадян;

**Третє:** потрібно **узагальнити внесені під час громадського обговорення пропозиції** та підготувати з їх урахуванням проект нової редакції Конституції України;

**Четверте:** провести **експертизу проекту** нової редакції Конституції України насамперед Венеціанською комісією, іншими відповідними міжнародними органами.

**П'яте:** Наступним кроком має стати **проходження проекту нової редакції Конституції України через Верховну Раду** та винесення президентом України прийнятого проекту на затвердження всеукраїнським референдумом. Я переконаний у відповідальності парламентських політичних сил і вірю в такий розвиток подій. Разом з тим **можливий і всеукраїнський конституційний референдум** за народною ініціативою – у разі, якщо народні депутати не зможуть дійти згоди щодо цілісного і дієвого проекту Конституції. Я щиро сподіваюся, що цей склад Верховної Ради буде гідний високого звання представників народу, конституційною більшістю ухвалить проект Основного Закону до його винесення на референдум.

*Джерело: Віктор Ющенко. Україні потрібна Конституція національного рівня // Дзеркало тижня. – 2008. – № 7 (686), 23–29 лютого 2008 р.*

У зв'язку з малою імовірністю реалізації двох вищеописаних планів перегляду Основного Закону останнім часом популярною стала ідея прийняття нової редакції Конституції на референдумі. При цьому, оскільки в межах парламенту конституційний процес видається досить складним (якщо взагалі можливим), главою держави та рядом фахівців центр законопроектних робіт, спрямованих на перегляд Основного Закону, було запропоновано винести за стіни законодавчого органу.

Один із варіантів «зовнішньої» підготовки тексту нової редакції Конституції було запропоновано главою держави. Так, 27 грудня 2007 року Президентом України було підписано Указ «Про Національну конституційну раду», яким водночас було затверджено Положення про цей орган. Згідно з Положенням, Національна конституційна рада утворюється Президентом України для підготовки концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України і здійснює свою діяльність до прийняття нової редакції Конституції України.

Також Положення окреслює алгоритм підготовки нової редакції Конституції України за участю Національної конституційної ради. Позиція Президента щодо порядку підготовки та схвалення нової редакції Конституції України знайшла відображення в статті Віктора Ющенко «Україні потрібна Конституція національного рівня», опублікованій в

тижневику «Дзеркало тижня» 23 лютого 2008 року (див. вставку).

У той же час створення Національної конституційної ради, її персональний склад та й сам запропонований главою держави алгоритм підготовки нової редакції Основного Закону далекі від однозначного сприйняття. Так, лідери окремих політичних сил вже встигли назвати склад Національної конституційної ради «кишеньковим», покликаним забезпечувати інтереси насамперед Президента України (див., наприклад: Симоненко. Конституційна рада є кишеньковою. – <http://www.unian.net/ukr/news/news-237433.html>). Сумніви у неупередженості НКР прямо або опосередковано висловили і лідери інших політичних сил. Володимир Литвин, наприклад, відзначив: «на ділі ж заданість роботи НКР визначатиметься тим, яку мету ставить перед собою президент України. Якщо освятити через раду своє бачення облаштування країни, то можна вважати, що це малоефективне утворення» (Сергій Рахманін. Законне запитання // Дзеркало тижня. – 2008. – № 8 (687), 1–7 березня 2008 р.). Схожа позиція була висловлена і Юлією Тимошенко: «на мою думку, певною мірою необачно забивати Конституційну раду чистими політиками й кишеньковими юристами. Адже вже тепер, тільки дивлячись на їхні прізвища, можна абсолютно точно спрогнозувати, за що вони виступатимуть і яку саме модель підтримуватимуть. У результаті ми отримаємо постійне перетягування клаптикової ковдри повноважень з одного боку на інший. Консенсус у такій раді неможливий» (Сергій Рахманін. Законне запитання // Дзеркало тижня. – 2008. – № 8 (687), 1–7 березня 2008 р.). *Таким чином, доводиться констатувати: в існуючому складі НКР напрацьований нею варіант нової редакції Основного Закону навряд чи отримає підтримку 300 голосів членів парламенту.*

Другим недоліком запропонованого алгоритму прийняття нової редакції Конституції є невизначеність порядку його громадського обговорення, підстав врахування чи неврахування висловлених громадськістю пропозицій, складу самої «громадськості». Більше того, дати відповідь на ці питання в законодавчій площині (з огляду на масштабність очікуваного обговорення) навряд чи можливо. Довіра до «громадського обговорення» з боку політиків є незначною – адже всім добре відомо, як відбувалось «громадське обговорення» законопроекту про

внесення змін до Конституції, внесеного Л. Кучмою за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

«Якщо ми визнаємо право народу як джерела влади на визначення та зміни Конституції, необхідно як на законодавчому, так і на конституційному рівнях чітко прописати норми, що даватимуть відповідь на запитання, у яких формах народ здійснює владу безпосередньо (шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії).

Потрібно зафіксувати право народу визначати і змінювати конституційний лад шляхом всеукраїнського референдуму. Крім того, окремого законодавчого забезпечення потребують норми, що гарантують імплементацію результатів народного волевиявлення.»

**Джерело:** Віктор Янукович. Свобода, злагода, компроміс, або Яка Конституція потрібна Україні // «Дзеркало тижня». – 2007. – №25 (654), 30 червня – 6 липня 2007 р.

Крім того необхідно відзначити, що у запропонованому Президентом алгоритмі нез'ясовано залишається роль у конституційному процесі загальнонаціонального референдуму з питання схвалення нової редакції Конституції. Якщо такий референдум буде скликано після неприйняття Верховною Радою України підготовленого НКР та підтриманого Венеціанською комісією проекту нової редакції Конституції, то виникає два основних питання. По-перше, який саме варіант змін до Конституції виноситиметься на цей референдум? Якщо варіант, напрацьований лише НКР, то такий референдум лише формально вважатиметься референдумом «за народною ініціативою», оскільки вже сьогодні більшість політиків пов'язує діяльність НКР з відстоюванням поглядів Президента щодо оптимальної моделі конституційних перетворень, і в цьому контексті референдум розглядатиметься Партією регіонів, КПУ, Блоком Литвина, можливо – і БЮТ – лише як інструмент реалізації політичних амбіцій глави держави. Якщо ж нову редакцію Конституції «генеруватиме» безпосередньо народ України, без прив'язки до роботи НКР, то відкритими залишаються питання про доцільність попередньої роботи НКР у цьому напрямі, а також про механізми об'єднання висловлених пропозицій у цілісний документ, суб'єкта узагальнення пропозицій, процедури їх прийняття тощо. По-друге, відкритим залишається питання про наслідки такого всеукраїнського референдуму. Якщо референдум буде розглядатись лише як інструмент реалізації інтересів Президента, то його результати не будуть визнані частиною політичних сил, і, відповідно, тією частиною суспільства, яка ці політичні сили підтримує. У цьому випадку референдум слугуватиме

подальшому розколу суспільства, а не його консолідації. У свою чергу, для того, щоб результати референдуму були визнані всіма учасниками політичного процесу і, в першу чергу, суспільством, необхідно, щоб винесений на референдум проект нової редакції Конституції був розроблений незалежним від гілок влади суб'єктом, наприклад Конституційною Асамблеєю, на скликанні якої неодноразово наполягала громадськість.

редакції Основного Закону на затвердження загальнонаціональним референдумом обумовлює виникнення декількох питань.

По-перше, на практиці провести розмежування між «ною редакцією» і «технічними» змінами неможливо, тобто нова редакція Основного Закону – це лише комплексні зміни до нього. Винесення ж нової Конституції на референдум відкриває шлях до зловживання відповідною практикою в май-

«Громадянський конституційний комітет, розуміючи суспільну необхідність оновлення Конституції України, з нетерпінням чекав початку діяльності Національної конституційної ради, утвореної Президентом України, сподіваючись, що цим розпочнеться конструктивний і результативний процес підготовки та узгодження змін до Конституції України чи навіть її нової редакції, ухвалення яких завершить політичний розбрат і безплідні дискусії на тему: хто більше порушив Конституцію України. Підставами для позитивних очікувань щодо можливості успішного проведення конституційної реформи стало включення до складу Національної конституційної ради численних відомих фахівців та представників усіх основних політичних сил країни.

Виходячи з задекларованої мети Національної конституційної ради її першочерговими завданнями мали б стати:

- 1) оцінка стану реалізації чинної Конституції України та встановлення причин порушення чи невиконання її норм;
- 2) вироблення пропозицій щодо напрямків конституційних змін, виходячи з аналізу проблем реалізації чинних конституційних положень;
- 3) організація широкого інформування громадськості щодо результатів виконання попередніх пунктів, створення дієвого механізму збору та врахування пропозицій до них;
- 4) аналіз правових шляхів проведення конституційної реформи та на базі цього вироблення узгодженої позиції щодо технології проведення успішної конституційної реформи в інтересах усього суспільства, а не окремих політичних груп.

<...>

Проте вже перше засідання Національної конституційної ради викликає занепокоєння щодо можливості проведення успішної конституційної реформи в інтересах суспільства. На ньому запропоновано негайно приступити до написання нової редакції Конституції України, і створені для цього робоча група і п'ять комісій.

<...>

Громадянський конституційний комітет заявляє, що будь-яка спроба будь-яких політичних сил винести на всеукраїнський референдум для остаточного затвердження в якості Конституції України проект, який не буде попередньо обговорений широкою громадськістю і схвалений Верховною Радою України чи іншим спеціально утвореним для цього представницьким органом, буде сприйматися як замах на узурпацію державної влади.»

**Джерело: Заява Громадського конституційного комітету з нагоди початку роботи Національної конституційної ради.** – <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1055938>.

Зрештою прийняття нового варіанту Конституції у «позапарламентський» спосіб також може бути сприйнято неоднозначно. Хоча в підпункті 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005<sup>1</sup> відзначається, що «на думку Конституційного Суду України, положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначити конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі» (що відкриває шлях до прийняття нової редакції Конституції України безпосередньо народом), винесення нової

бутньому і нівелювання визначеної самою Конституцією процедурою її перегляду, адже кожного разу майбутні зміни до Конституції, у тому числі і несуттєві, оформлюватимуться у вигляді нової редакції Конституції і виноситимуться на затвердження референдумом.

По-друге, прийняття Конституції в позапарламентський спосіб нині не передбачає здійснення попереднього конституційного контролю Конституційним Судом України. Між тим, внесення змін до чинної Конституції України взагалі не допускається, якщо зміни передбачають скасування або звуження обсягу існуючих прав і свобод людини. Відтак, в умовах відсутності правової оцінки нової редакції Конституції єдиним органом конституційної юрисдикції існує висока імовір-

<sup>1</sup> Див. <http://www.ccu.gov.ua/pls/wscu/P000?lang=0>.

ність того, що на затвердження референдумом буде винесена така редакція Основного Закону, яка скасовуватиме або обмежуватиме закріплені в попередній Конституції права і свободи людини та громадянина. Поширення цієї практики, на наш погляд, в перспективі може становити загрозу для побудови демократії. Тому видається за доцільне визначити роль Конституційного Суду в процесі перегляду Конституції у «позапарламентський» спосіб.

#### **4. Прийняття нової редакції Конституції спеціально уповноваженим органом установчої влади**

Як відзначалось у попередньому пункті цього дослідження, перспективи внесення кардинальних змін до Основного Закону визначаються насамперед тим, хто здійснює підготовку відповідних змін. Оскільки діяльність НКР за короткий період роботи була оцінена критично саме з огляду на її залежність (на думку представників багатьох впливових політичних сил) від Президента, існує потреба в тому, щоб напрацювання конституційних змін здійснювалось незалежним від політичних впливів органом. У цьому контексті не можна не погодитись з позицією І. Коліушка та Ю. Кириченко, згідно з якою основним завданням Президента та Верховної Ради повинно стати конституювання та забезпечення діяльності спеціально уповноваженого органу установчої влади на прийняття нової редакції Конституції України – Конституційної Асамблеї України.

Відповідний підхід повною мірою дозволив би забезпечити прийняття Конституції, яка б орієнтувалась не на забезпечення кон'юнктурних інтересів представників того чи іншого політичного «табору», а на досягнення стратегічних довгострокових цілей та вирішення тих проблем, які реально зумовлені вадами чинного Основного Закону. Крім того, за умови визначення такого механізму формування Конституційної Асамблеї, який би запобігав її залежності від законодавчої, виконавчої влади та глави держави, напрацьований нею варіант нової редакції Конституції був би сприйнятий і політиками, і суспільством. Вищий ступінь легітимності схваленого Конституційною Асамблеєю нового варіанту Основного Закону міг би забезпечити всеукраїнський референдум з відповідного питання.

В той же час реалізація такого сценарію внесення змін до Конституції України потребує вирішення декількох питань правового

та політичного характеру. До категорії завдань політичного змісту слід віднести досягнення згоди між главою держави і лідерами провідних політичних сил стосовно можливості прийняття нової редакції Основного Закону Конституційною асамблеєю, стосовно механізмів формування такої Асамблеї, обов'язкового визнання результатів її роботи, концепції нової редакції Закону про всеукраїнський референдум, обов'язкового визнання результатів референдуму, який проводитиметься на підставі відповідного Закону. До завдань правового характеру слід віднести:

а) визначення процедури прийняття нової Конституції Конституційною Асамблеєю в Розділі XIII чинної Конституції, проведення референдуму з цього питання у відповідності до ст. 156, 159 Конституції;

б) конкретизацію механізмів формування Асамблеї та прийняття нею рішень у Законі «Про Конституційну Асамблею України», який конкретизуватиме положення нових змін до Розділу XIII Конституції;

в) прийняття та набуття чинності новою редакцією Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»;

д) призначення і проведення загальнодержавних виборів до Конституційної Асамблеї на основі такої виборчої системи, яка б враховувала партійну структурізацію суспільства, регіональну специфіку, а також потребу у високому фаховому рівні обраних представників;

е) прийняття Конституційною Асамблеєю нової редакції Основного Закону, припинення діяльності Асамблеї;

є) проведення загальнонаціонального референдуму щодо затвердження нової редакції Конституції, прийнятої Конституційною Асамблеєю.

*Очевидними позитивами цього механізму внесення змін до Конституції є внесення змін в межах правового поля, усунення впливу на конституційний процес політичної кон'юнктури, реалістичність можливості схвалення досконалого варіанту Конституції, який відповідатиме запитам суспільства. Разом з тим реалізація цього способу перегляду Основного Закону потребує часу (відповідно, 2008 рік навряд чи зможе стати роком конституційної реформи) і досягнення політичного компромісу між основними політичними гравцями.*

### Порядок внесення змін до Конституції України: позиції політиків

Аналіз позицій провідних політичних сил та глави держави дозволяє поділити політикум у ставленні до механізму внесення змін до Конституції України на дві основні частини: прихильників позапарламентського шляху внесення змін до Конституції та прихильників використання насамперед тих механізмів перегляду Основного Закону, які визначено самою Конституцією.

До перших слід віднести Президента і фракцію «Наша Україна – Народна Самооборона», які не виключають можливості проведення референдуму за народною ініціативою і схвалення змін до Конституції України позапарламентським шляхом безпосередньо на всеукраїнському референдумі. Про потенційні небезпеки такого підходу детально писалось у попередньому пункті. До них, насамперед, варто віднести високу імовірність того, що внесені у відповідний спосіб зміни до Конституції не будуть визнані Партією регіонів, Комуністичною партією, Блоком Литвина, які вже зараз критикують роботу НКР і категорично не сприймають внесення змін до Конституції України без участі парламенту.

Відносно визначену позицію стосовно механізму перегляду Основного Закону висловлюють два гравці на політичній арені – Голова Верховної Ради України Арсеній Яценюк та БЮТ. Перший висловив переконання у необхідності внесення змін до Конституції безпосередньо парламентом, однак разом з тим поки що не висловив активного неприйняття ідеї прийняття Конституції на референдумі. Активно підтримав Арсеній Петрович й ідею скликання Конституційної Асамблеї чи Конституційної Ради, яка розроблятиме зміни до Конституції і «куди ввійдуть усі – починаючи від народних депутатів і закінчуючи представниками наукової еліти, громадськості». Таким чином, повної картини власного бачення механізму удосконалення Конституції спікер парламенту не виклав, у чому, власне, і полягає основна відмінність його позиції від позиції Президента і фракції «НУ-НС», які (щодо НУНС – в особі В.Кириленка) наголосили на тому, що у разі несхвалення змін до Конституції парламентом вони будуть схвалені референдумом. Позиція БЮТ в частині способів перегляду Основного Закону дещо нагадує позицію А. Яценюка. У своєму останньому інтерв'ю «Дзеркалу тижня» Юлія Тимошенко

говорить про те, що «правильно і чесно було б приймати Конституцію на референдумі», але політики «надто не дозріли до чесності у стосунках із народом», тому «остаточне затвердження тексту Конституції в ці непевні часи політичного шулерства повинно проходити в парламенті». У представника БЮТ Миколи Томенка з позицією Прем'єр-міністра принципових розходжень також не помічено: «конституційний референдум теоретично можливий лише за умов, коли він буде референдумом єдності, а не референдумом конфлікту. Сьогодні очевидно, що винесення на референдум в односторонньому порядку нової редакції Конституції України, яка не буде погоджена головними політичними, громадськими та регіональними інститутами, буде означати, що в такий спосіб провокується серйозний конфлікт.» Таким чином, БЮТ, в цілому не заперечуючи можливість проведення конституційного референдуму (що, до речі, підтверджувалось відповідними ініціативами під час передвиборних перегонів 2007 року), виступає проти конституційного референдуму у сьогоднішній конкретній політичній ситуації. А це наближує БЮТ до третьої – досить чисельної групи прихильників виключно парламентського способу внесення змін до Конституції України.

Ця група нині включає Партію Регіонів, Блок Литвина, Комуністичну партію України. На відміну від двох попередніх груп, прихильники цього варіанту виступають категорично проти внесення змін до Конституції в позапарламентський спосіб. Зокрема лідер Партії Регіонів В. Янукович заявив: «будь-які зміни до Конституції можуть робитися виключно у конституційний спосіб, тобто за рішенням Верховної Ради України...ми в жодному випадку не допустимо беззаконня у цьому надзвичайно важливому для України питанні». КПУ займає більш радикальну позицію. Зокрема П. Симоненко відзначив: «переконаний, що затвердження проекту нової Конституції на референдумі без необхідних парламентських процедур і без висновків Конституційного суду неможливе. Якщо президент Ющенко, побачивши, що його бажання узурпувати владу (шляхом забезпечення для себе другого президентського терміну) під загрозою, все-таки піде на такий крок – це буде державний злочин, за який передбачено кримінальне покарання».

Позиції представників провідних політичних сил щодо шляхів та напрямів перегляду положень Конституції наведено нижче.



- Практика доводить, що сам по собі вибір тієї чи іншої конституційної моделі (президентська, парламентська, змішана) не є запорукою консолідації демократії.
- Реалізація положень Конституції в першу чергу потребує наявності належного рівня правової культури та політичної волі вищих посадових осіб держави діяти в рамках, окреслених Конституцією, та забезпечувати реалізацію її положень.
- З моменту прийняття Конституції України її потенціал було використано не в повній мірі, у першу чергу – через відсутність відповідного бажання окремих основних гравців на політичній арені України визнати закріплені в Конституції «правила гри». Зокрема, так і не було прийнято більшість законів, прийняття яких було передбачене безпосередньо самим Основним Законом. Так, відсутнє належне нормативно-правове забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади, порядку проведення референдумів, діяльності тимчасових спеціальних і слідчих комісій, порядку використання мов, у тому числі державної тощо.
- Зазначене, однак, не дозволяє говорити про те, що Конституція України не містить вад.
- Конституційна реформа, проведена в 2004 році, не усунула тих глибинних причин, які визначали ступінь (не)дієвості Основного Закону в редакції 1996 року. Зокрема, закріплена в ній модель не влаштувала ні главу держави, ні ті політичні сили, які склали ядро парламентських коаліцій в 2006–2008 роках. Слід відзначити, що до пошуку оптимальної моделі взаємодії в трикутнику «глава держави – парламент – уряд» варто було б підійти зважено, що сприяло б побудові консолідованої демократії. У цьому контексті навряд чи варто погодитись з тезами окремих політиків, які закликають підтримати одну з двох крайностей – або перехід до президентської моделі правління американського зразка, або ж ліквідувати інститут глави держави взагалі. Існування інституту президента в умовах відсутності належних традицій демократії, низького рівня правової і політичної культури є запорукою консолідації демократії. Інше питання – питання про обсяг повноважень Президента, його роль у здійсненні виконавчої влади. На наш погляд, в процесі його вирішення слід виходити насамперед з потреби у розмежуванні політичної відповідальності між урядом та главою держави. За існуючої редакції Основного Закону провести таке розмежування на практиці досить складно, якщо взагалі можливо.
- Новий перегляд Конституції має вирішити і низку інших проблем, які не були вирішені в ході внесення змін до Конституції України в 2004 році. Йдеться, насамперед, про внесення змін до розділів, які стосуються засад системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, засад побудови та функціонування судової гілки влади, доступу громадян до Конституційного Суду України, обмеження депутатської недоторканності тощо; цей перелік не є вичерпним.
- В процесі перегляду Основного Закону слід виправити і ряд недоліків, допущених в ході конституційної реформи 2004 року – зокрема в частині запровадження імперативного мандату, покладення на прокуратуру функцій загального нагляду, закріплення в тексті Конституції поняття парламентської більшості, наслідків її несформування або припинення діяльності.
- З необхідністю перегляду Конституції України на сьогодні погоджуються всі ключові гравці на політичній арені України. Немає принципових розбіжностей і щодо основних напрямів удосконалення Основного Закону. Основні розбіжності стосуються насамперед змісту конституційних змін в межах відповідних напрямів. У цьому контексті особливо гострою є дискусія щодо обсягу владних повноважень на руках глави держави, уряду і парламенту. Очевидно, що прагнення тих чи інших політиків «перетягнути ковдру» владних повноважень на себе, «прощтовхнути» зміни до Конституції у будь-який спосіб за існуючого в державі балансу політичних сил навряд чи закінчатимуться результативно, а якщо і закінчатимуться, то відповідні зміни навряд чи забезпечать консолідацію демократії, адже поділять політиків і суспільство в цілому на «переможців» і «переможених» у конституційній боротьбі. В таких умовах питання чергового перегляду Конституції активізується одночасно із зміною політичної кон'юнктури та балансу сил.
- На сьогоднішній день можливими є декілька сценаріїв проведення конституційної реформи: 1) скасування змін до Конституції України 2004 року Конституційним Судом України; 2) схвалення змін до Конституції в порядку, визначеному самою Конституцією; 3) внесення змін у позапарламентський спосіб у разі, якщо запропоновані зміни не будуть підтримані парламентом; 4) внесення змін до Конституції уповноваженим органом установчої влади. Імовірність скасування змін до Конституції органом конституційної юрисдикції, як і внесення системних змін до Основного Закону, у тому числі в частині розподілу повноважень в трикутнику «глава держави – уряд – парламент», з урахуванням існуючої практики взаємин в межах цього трикутника – виглядають малоімовірними. Винесення на референдум «за народною ініціативою» запропонованого «зверху» варіанту конституційних змін, без його попередньої підтримки парламентом, загострить політичну конфронтацію між ініціаторами відповідних змін та їх противниками, призведе до поляризації суспільства. Крім того, за відповідного сценарію розвитку подій цілком імовірно є ситуація, коли на референдум без належного обговорення і експертизи будуть винесені декілька проєктів нової конституції, результат всенародного голосування по яких може виявитись непрогнозованим. Зрештою, проведення загальнонаціонального референдуму може бути можливим лише за умови створення належної правової основи для проведення референдумів. Таким чином, позапарламентський спосіб внесення змін до Основного Закону через референдум, хоча і є цілком імовірним та можливим у світлі офіційного тлумачення змісту статті 5 Конституції, не є бажаним з огляду на потенційні наслідки внесених у такий спосіб змін.
- Як відзначалось, існує і четвертий спосіб перегляду Основного Закону – затвердження змін до Конституції України (нової редакції Конституції) уповноваженим установчим органом установчої влади – Конституційною Асамблеєю. Варто відзначити і те, що такий спосіб внесення змін до Основного Закону не є винаходом у загальносвітовій практиці. Очевидним позитивом цього підходу є зменшення кон'юнктурних політичних впливів на зміст конституційних положень, можливість врахування в ході перегляду Конституції інтересів суспільства, а не провідних центрів політичного впливу. Однак внесення змін до Конституції у такий спосіб потребує вирішення декількох питань правового та політичного характеру, у тому числі – внесення відповідних змін до Розділу XIII Конституції, прийняття Закону про Конституційну Асамблею, нової редакції Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми тощо.
- Поглиблення конституційної реформи потребує не лише внесення змін до Конституції України, прийняття нових законів, спрямованих на її виконання, але і вжиття заходів, спрямованих на забезпечення виконання законів, зокрема – на підвищення рівня правової культури і освіти громадян, у тому числі посадових осіб, які застосовують право. Трансформація політичної та правової культури, орієнтація освіти (у тому числі і юридичної) насамперед на європейські стандарти і цінності є передумовою втілення в життя основоположних конституційних засад – верховенства права, соціальної орієнтованості діяльності держави тощо.

# ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Олена  
ЧЕБАНЕНКО,  
Денис  
КОВРИЖЕНКО,  
експерти Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

**Р**озвиток третього сектору, а також його активна співпраця з владою є запорукою успішності процесів демократичної консолідації, оскільки однією з визначальних рис демократії є законодавче закріплення можливості громадян брати участь у виробленні та реалізації політики держави. Об'єктивна необхідність влади звертатися по допомогу до громадськості обумовлена потребою місцевих керівників оперативно визначати, які сфери потребують найбільш інтенсивного та термінового втручання, та максимально ефективно використовувати наявні ресурси. Зважаючи на те, що сукупність НУО, які діють у державі, є одним із найбільш ефективних і демократичних способів артикуляції та захисту інтересів суспільства, питання їхньої співпраці з владою (зокрема місцевою) особливо часто порушується під час дискусій про становлення демократичного управління на всіх рівнях територіальної організації.

У соціумі громадянське суспільство займає позицію між державою та індивідами, однак представляє інтереси останніх. Тому важливим питанням є пошук форм участі НУО у громадському житті на місцевому рівні, зокрема – відповіді на питання про те, як третій сектор виражає інтереси суспільства та як вимагає від влади їх задоволення.

Проблеми організації конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством можуть бути породжені як нерозвиненістю системи НУО та низькою ефективністю виконання нею функцій посередника між владою та суспільством, так і небажанням чиновників забезпечити відкритість процесу прийняття владних рішень. Саме тому дослідження особливостей співпраці влади та громадськості має вивчати різні рівні цієї взаємодії – як нормативно визначений, так і рівень практичної реалізації.

Визначаючи роль громадянського суспільства у процесі демократичної консолідації, можна назвати кілька причин, які обумовлюють важливість співпраці такого рівня:

- ❑ через НУО громадськість може бути залучена до процесу прийняття владних рішень на національному та місцевому рівні;
- ❑ забезпечення громадського контролю публічної адміністрації, а також розподілу наявних ресурсів;
- ❑ можливість розподілу завдань із надання публічних послуг між державним і громадським секторами;
- ❑ наявність організацій, які здатні виконувати функцію посередника між органами влади різного рівня та сприяти пошуку консенсусу між ними;
- ❑ наявність механізму забезпечення легітимації владних рішень.

Для процесів демократичної консолідації необхідним є усвідомлення з боку влади вигод від співпраці з громадськими організаціями, що стимулює їхню зацікавленість у розвитку громадської участі у соціальному та політичному житті як регіону, так і держави в цілому. З одного боку, необхідність такої співпраці продиктована фінансовими чинниками, з іншого – потребою забезпечення легітимності владних рішень. Крім того, якщо розглядати співпрацю НУО та влади на місцевому рівні, варто пам'ятати, що схва-

лення певних рішень або політики місцевою громадою суттєво спрощує процес їхнього впровадження.

За оцінкою Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, проведеної у квітні 2004 року, основними причинами слабкості місцевої демократії у країнах Південної та Східної Європи є:

- ❑ Брак прозорості та відповідальності у діяльності місцевих влад, які часто слідує недемократичним стандартам, що практикуються на центральному рівні державного управління. В основному це стосується:
  - обмеженості вільного доступу до офіційної документації;
  - відсутності системи регулярного інформування населення про місцеву політику (наприклад вчасної та повної публікації офіційної документації, зокрема бюджетної);
- ❑ Низький рівень залученості представників національних меншин і громадян з обмеженими можливостями до процесу прийняття рішень на місцевому рівні;
- ❑ Пасивність НУО щодо впливу на діяльність місцевої влади, а також низька ефективність впливу медіа на підтримку демократичного процесу.

Перш за все, наведені висновки Ради Європи свідчать про ключову роль НУО у процесі забезпечення успішності діалогу між

владою та громадськістю. Тим не менше, функціонування місцевої демократії передбачає процес тристоронньої комунікації, учасниками якої виступають безпосередньо неурядові організації, влада в особі чиновників і політиків, а також широкі кола громадськості, які є не лише носіями групових інтересів, а й одними з основних користувачів продуктів діяльності громадянського суспільства.

З огляду на окреслену проблематику, в першу чергу важливо вивчити зарубіжний досвід організації співпраці між громадським і владним сектором, а також практику подолання наявних у цій системі взаємодії проблем. Також необхідними є аналіз українського контексту як поля взаємодії громадянського суспільства та місцевої влади, а також вироблення шляхів вирішення наявних проблем з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

## **Міжнародні стандарти та практика співпраці місцевої влади та громадськості**

### **1. Природа взаємодії місцевої влади та громадськості як джерело місцевої демократії**

Законодавство демократичних країн закріплює ряд нормативних підстав для створення та утвердження системи взаємодії між владою та громадськістю як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Часто у конституціях можна знайти перелік прав, що лежить в основі демократичного управління. Зокрема йдеться про:

- право участі в управлінні державою (можливість реалізації політичних прав) як безпосередньо, так і через обраних представників;
- право брати участь у мирних демонстраціях;
- право на створення або участь у громадських організаціях відповідно до визначених національним законодавством правил;
- право самостійно або колективно звертатися до органів влади із запитом або скаргами;
- право на оскарження рішень органів влади у судах або через правозахисні організації.

Крім того, конституції деяких країн (наприклад Угорщини) передбачають прямиї обов'язки органів влади співпрацювати з НУО в процесі вироблення державно-владних рішень, а також на етапі їх імплементації. Тобто, участь громадськості і третього сектору у політичному житті держави є необхідною умовою демократичності врядування.

Забезпечення співпраці влади та громадськості на місцевому рівні має досить специфічну природу, оскільки йдеться про необхідність оперативної реакції на проблеми безпосередньо в умовах, у яких вони виникають. Незважаючи на те, що владні рішення в місцевих органах влади приймають чиновники, такі кроки потребують контролю з боку громадськості, який покликаний перевіряти як ефективність використання наявних ресурсів, так і відповідність зроблених кроків реальним потребам та інтересам громади.

Відсутність у місцевої влади бажання системно співпрацювати з третім сектором є характерною проблемою для країн із нестабільною політичною системою, зокрема для країн колишнього соціалістичного табору, для яких активність громадських організацій як учасника політичного діалогу не є звичною практикою. Зарубіжна практика подолання цієї проблеми передбачає звернення до таких механізмів, яким можуть послуговуватися НУО з метою активізації співпраці з владою:

- забезпечення публічності, яке передбачає активне використання медіа для висловлення громадської думки;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування;
- заохочення представників органів місцевого самоврядування озвучувати інтереси громад у місцевих представницьких органах (механізми лобіювання);
- участь в організації публічних заходів, ініційованих місцевою владою;
- озвучення специфічних проблем громадян під час публічних форумів, слухань або дебатів;
- залучення експертів до участі у заходах, результати яких можуть бути використані при прийнятті рішень місцевою владою;
- організація адвокатів-кампаній;
- ініціювання місцевих референдумів;
- законодавчі ініціативи.

*Таким чином, узагальнено можна сказати, що співпраця органів місцевої влади та громадянського суспільства передбачає як належне правове регулювання, так і ініціативність з боку і влади, і громадськості, спрямовану на реалізацію наданих законом можливостей.*

### **2. Правові основи співпраці місцевої влади з громадськістю**

Очевидно, що на місцевому рівні багато питань можуть бути вирішені у визначений законом прямиї спосіб, оскільки представники громади не менше обізнані у місцевих

проблемах, ніж професійні управлінці. Уможливлення участі громади у процесі управління потребує відкритості роботи місцевих представницьких органів. Альтернативними способами забезпечення відкритості місцевих представницьких органів є:

- громадські слухання;
- публічні форуми (ініційовані місцевою владою обговорення, спрямовані визначення позиції громадян щодо тих чи інших питань місцевого значення, результати яких не є обов'язковими);
- подача звернень, пропозицій або скарг до органів місцевого управління;
- громадські ініціативи (ініційовані громадянами обговорення, спрямовані на пошук

вирішення проблем, які хвилюють громадськість);

- оскарження рішень органів місцевої влади у судах безпосередньо або через правозахисні організації.

Наведений перелік способів забезпечення безпосереднього впливу громадян на вирішення питань місцевого значення не є вичерпним. Крім того, закріплення всього переліку у законодавстві тієї чи іншої держави не є універсальною вимогою. У таблиці нижче подані приклади нормативного регулювання форм співпраці влади та НУО в контексті вирішення питань місцевого значення. Особливим способом безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого

### Механізми співпраці місцевої влади та громадськості: приклади законодавчого регулювання

	Громадські слухання	Публічні обговорення, організовані місцевою владою	Громадські ініціативи	Звернення, пропозиції, скарги до місцевих органів влади, а також оскарження їхньої діяльності
Польща	Місцеві ради можуть організувати громадські слухання, під час яких громадяни та представники НУО висловлюють свою позицію, ставлять питання та висловлюють пропозиції щодо питань місцевого значення.	Регулювання відсутнє.	Регулювання відсутнє.	Усі громадяни мають право оскаржувати рішення представницького органу або його виконавчого органу у вищому адміністративному суді. Розгляд таких справ не оподатковується.
Словацька	Право громадян бути присутнім на засіданні місцевої ради (якщо воно не є закритим). Під час відкритого засідання громадянин може висловитися або поставити будь-яке питання, яке його хвилює.	Органи муніципальної влади можуть організувати публічні дискусії, у яких може взяти участь будь-який громадянин. Результати таких дискусій не є обов'язковими.	Регулювання відсутнє.	Регулювання відсутнє.
Угорщина	Місцеві ради повинні організувати громадські слухання принаймні один раз на рік. Під час слухань громадяни та представники НУО можуть ставити питання представникам місцевої влади.	Місцеві ради повинні самі визначати частоту та тематику форумів. Мета форумів – проінформувати громадськість, а також залучити її до прийняття рішень місцевого значення.	Мета – винесення на порядок денний питання, яке хвилює населення та віднесене до компетенції місцевого представницького органу. Ініціативу подають меру виборці, кількість яких варіюється від 5 до 10% в залежності від статусу органу, до якого ініціатива направлена. Представницький орган зобов'язаний організувати дебати у разі наявності громадської ініціативи.	Регулювання відсутнє.
Хорватія	Регулювання відсутнє.	Органи місцевого самоврядування можуть ініціювати громадське обговорення проблем муніципалітету або інших питань, визначених законом або статутом.	Регулювання відсутнє.	Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити можливість громадян звертатися зі скаргами на їхню роботу, роботу їхніх виконавчих органів, окремих співробітників. Такі скарги можуть буди надані до органу місцевого самоврядування або його виконавчого органу. Відповідь повинна бути надана протягом 30 днів. Названі органи повинні забезпечити технічну можливість громадян подати відповідні скарги.

	Громадські слухання	Публічні обговорення, організовані місцевою владою	Громадські ініціативи	Звернення, пропозиції, скарги до місцевих органів влади, а також оскарження їхньої діяльності
Чорногорія	Проводяться на підставі схваленого радою муніципалітету плану участі громадян у процесі прийняття рішень спеціально створеним органом щодо таких питань, як програми місцевого розвитку, плани забудови та охорони навколишнього середовища, акти, що регулюють права та обов'язки населення муніципалітету, а також інші важливі питання місцевого значення. Громадські слухання не повинні тривати менше 15 днів.	<b>Різні форми ініціатив, передбачені законодавством</b>		Будь-яка особа має право звернутися до органу місцевого самоврядування зі скаргою або з інформаційним запитом. Процедура такого звернення визначається муніципальним статутом. Орган, який отримав звернення або скаргу, повинен протягом 30 днів прийняти рішення або надати відповідну інформацію.
		<p><b>1. Ініціатива.</b> Громадяни мають право звернутися з ініціативою до компетентного органу щодо питання, віднесеного до місцевого відання. Компетентний орган протягом 30 днів повинен проінформувати того, хто звернувся, про своє рішення. Якщо відповіді немає, громадянин має право звернутися до голови місцевої ради зі скаргою.</p> <p><b>2. Громадська ініціатива.</b> Громадяни мають право звертатися до місцевих органів влади з ініціативою щодо прийняття нормативно-правового акту або внесення змін до чинного регулювання, що стосується важливих питань місцевого значення. Статут муніципалітету повинен визначати перелік питань, що можуть бути предметом громадської ініціативи. Якщо уповноважений орган не схвалив громадську ініціативу, питання має бути винесене на референдум протягом 90 днів з моменту ухвалення відповідного рішення.</p> <p><b>3. Асамблея громадян.</b> Має право більшістю голосів підтримати ініціативу внесення запиту або пропозиції до компетентного органу, який протягом 60 днів повинен розглянути запит або пропозицію, а також проінформувати громадян про результати розгляду. Порядок внесення запиту або пропозиції, а також порядок її розгляду повинен регулюватися статутом муніципалітету.</p>		

значення є місцевий референдум. Специфіка інституту місцевого референдуму полягає у його різнорівневому регулюванні, а також неоднозначності визначення його предмету, способів призначення та адміністрування. Тобто місце місцевого референдуму в системі забезпечення участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення залежить від особливостей політичної системи держави.

При аналізі важливості місцевого референдуму як механізму залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення особливо важливим питанням є суб'єкт його ініціювання та призначення.

Загальною є практика законодавчої регламентації форм впливу громадськості як такої (тобто термін «громадськість» позначає як

#### Ініціатива органу влади та народна ініціатива щодо проведення місцевого референдуму

Країна	Суб'єкт ініціативи та проголошення	Народна ініціатива
Австрія	- Певна кількість членів Земельної ради; - Певна кількість місцевих чиновників (залежно від закону землі).	Залежить від законодавства землі.
Бельгія	Муніципальна рада.	Відсоток населення, яке повинно підтримати ініціативу проведення референдуму, залежить від розміру адміністративної одиниці/провінції.
Болгарія	Муніципалітет: чверть депутатів місцевої ради, мер муніципалітету;	Чверть зареєстрованих виборців (на всіх рівнях: муніципалітет, регіон, місто).
	Регіон: мер регіону;	
	Місцева рада чи місто: чверть депутатів місцевої ради, голова місцевої ради, голова муніципалітету. Рішення місцевої ради є хронологічно останнім і остаточним.	

Країна	Суб'єкт ініціативи та проголошення	Народна ініціатива
Данія	Підстава проведення – рішення місцевої ради.	
Естонія	Місцева рада приймає рішення про затвердження тексту, винесеного на референдум.	1% населення, але щонайменше 5 підписів для подання проекту (пропозиції щодо референдуму) місцевій рад.
Ірландія	Місцева рада.	
Іспанія	Мер (за згодою більшості депутатів місцевої ради та підтвердження урядом).	
Італія	У більшості муніципалітетів мер, кваліфікаційна або проста більшість муніципальної ради, а також її кваліфікаційна меншість можуть ініціювати проведення референдуму.	1/5 частина виборців регіону.
Литва	Органи місцевої влади.	
Люксембург	Місцева рада.	1) 1/5 частина виборців муніципалітетів населенням понад 3000 чоловік; 2) чверть виборців решти муніципалітетів.
Мальта		10% виборців муніципалітету.
Нідерланди	Місцева рада.	+
Польща	Консультативні збори при місцевих чи регіональних органах влади.	1) 10% електорату округів та муніципалітетів; 2) 5% електорату регіону. (Протягом 30 днів з моменту отримання петиції щодо проведення референдуму місцева адміністрація має вирішити, приймати її чи ні. Якщо петиція не була розглянута або не набула схвалення, то її ініціатор може звернутися зі скаргою до адміністративного суду протягом 14 днів).
Португалія	Збори місцевої громади.	Відповідна кількість виборців (залежно від розміру адміністративно-територіальної одиниці) має право просити місцеву раду про проведення референдуму, проте остаточне рішення приймає рада, а не громада.
Угорщина	Місцева рада; чверть її депутатів; один із її комітетів.	10-25% виборців (залежить від місцевого законодавства).
Фінляндія	Місцева рада.	5% виборців можуть ініціювати проведення референдуму, передавши відповідну заяву місцевій раді, проте остання не зобов'язана підтримати ініціативу.
Франція	Консультативні збори при місцевому чи регіональному органі влади.	
Чехія	Місцева рада (наприклад щодо питання об'єднання муніципалітетів).	ініціатива визначеної кількості виборців (30% виборців в адміністративних одиницях з населенням до 3000 жителів).
Швеція	Місцеві та регіональні збори (консультативні референдуми).	
<b>НЕМАЄ РЕГУЛЮВАННЯ</b>	Греція, Італія, Кіпр, Латвія, Мальта.	Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Франція, Швеція.

окремих громадян, так і НУО) на процес прийняття рішень на місцевому рівні. Однак це правило не є універсальним: наприклад Закон про місцеве самоврядування *Республіки Чорногорія* відділяє регулювання участі громадян у вирішенні питань місцевого значення від співпраці третього сектору з органами влади. Визначена мета такої співпраці – забезпечення розвитку відкритого та демократичного суспільства. Способами такої співпраці є:

- надання інформації, яка є необхідною для функціонування неурядового сектору;
- проведення консультації з представниками НУО щодо програм місцевого розвитку, а також проектів нормативно-правових актів, що регулюють життя громади;
- забезпечення участі представників громадськості у робочих групах, які розробляють нове нормативне регулювання або програми розвитку;
- організація спільних громадських слухань, круглих столів, семінарів і т. д.;
- фінансування представлених НУО проектів, які є важливими для життя громади та належать до сфери компетенцій місцевих органів влади;
- забезпечення належних умов роботи НУО.

*Таким чином, відсутність уніфікованих підходів до законодавчого регулювання взаємодії місцевої влади з громадою свідчить, по-перше, про різні тенденції розвитку громадянського суспільства у різних державах, а по-друге – про складність пошуку універсальної моделі правового забезпечення ефективної співпраці громадськості та влади на місцевому рівні.*

### **3. Проблеми практичного забезпечення ефективності співпраці місцевої влади та громадськості**

Незважаючи на те, що описані законодавчі механізми покликані сприяти участі громадськості в місцевому управлінні, їх реальне використання часто не схвалюється або не сприймається владою, а тому є формальним. Депутати місцевих рад схильні розглядати отриманий ними мандат як спосіб майже повного контролю громади протягом певного терміну. Тому доповнення управління на основі визначених процедур залученням громадськості до процесу прийняття рішень місцевого значення не є поширеним явищем.

Інколи ускладнення у співпраці громадськості та місцевої влади виникають через причини, пов'язані із недосконалим законодавчим регулюванням, не пов'язаним напрямом

з регламентацією форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення. У Словаччині, незважаючи на нормативне закріплення певного набору форм співпраці між владою та громадськістю на місцевому рівні, ефективність такої взаємодії є досить низькою, особливо це стосується великих за розміром муніципалітетів. Причиною цієї тенденції стало те, що соціалістична система рад, створена для проведення виборів, не була замінена жодною іншою функціональною системою співпраці між населенням і обраними членами місцевих рад. За таких умов постійні зустрічі обраних представників із населенням не є обов'язковими, а проводяться, в основному, з політичною метою (зокрема, у період виборчої кампанії до місцевих рад). Наведений приклад свідчить про складність створення сприятливих умов на законодавчому рівні, які б стимулювали, а не перешкоджали успішній кооперації громадського та владного секторів на місцях.

Незважаючи на можливі вади правового регулювання, більшість причин низької ефективності співпраці місцевої влади з громадськістю пов'язана з небажанням або невмінням як безпосередніх суб'єктів влади, так і населення використовувати надані можливості. Так однією з основних проблем перехідних суспільств (зокрема українського), що стосується питання ефективного залучення громадськості до процесу місцевого управління, є неознаність громадян і НУО про наявне правове регулювання можливої участі у вирішенні питань місцевого значення, а також про переваги, які така участь дає. Крім того, часто рівень довіри громадськості місцевій представницькій владі є досить низьким, оскільки органи місцевого самоврядування сприймаються населенням як державні інституції, а не представники волі громади. За таких умов йдеться про порушення балансу у трикутнику «влада – громадянське суспільство – громада», що лежить в основі демократичного управління на місцях. Отже, важливим питанням є не лише правове закріплення відповідних можливостей, а й те, яким чином НУО та громадяни їх використовують.

*Отже, проблеми практичної організації співпраці влади та громадськості на місцях пов'язані не лише з недосконалістю правового регулювання, а й з відсутністю зацікавленості або бажання використовувати закріплені можливості як з боку влади, так і з боку самих громадян і НУО. За таких умов вирішення проблем, що виникають при забезпеченні ефективного діалогу між владою та*

громадськістю, повинно відбуватися на рівні їх виникнення – тобто не лише на законодавчому рівні, а й у сфері демократичних практик.

#### **4. Шляхи підвищення прозорості діяльності місцевих органів влади, а також ефективності їхньої співпраці з громадськістю**

Дослідження, проведене у Організацією економічного співробітництва та розвитку у 2001 році, показало, що узагальнено форми участі громадян у процесі прийняття владних рішень можна поділити на 5 груп:

1. Інформування та вплив – органи влади інформують громадян в односторонньому порядку;

2. Консультування – органи влади консультуються з громадянами (зазвичай влада оцінює позиції громадян через обмеженість варіантів);

3. Дорадче залучення – передбачає заохочення участі громадян у процесі прийняття політичних рішень (громадяни мають можливість фінальної оцінки перед ухваленням або відхиленням того чи іншого рішення);

4. Стимульована участь – органи влади залишають за громадянами право прийняття остаточного рішення;

5. Добровільна участь громадян – громадяни активно залучені до процесу прийняття

владних рішень; їхня позиція є обов'язковою; відповідальність за зроблені кроки лежить і на органах влади, і на громадській водночас.

Загалом, система впливу громадськості на місцеву владу в країнах, що переживають процес демократичної консолідації, можна звести до форм, які умовно відносяться до групи 1 і 2. Подоланням такої ситуації (тобто інтенсифікація громадської участі шляхом популяризації форм співпраці, які умовно можуть бути віднесені до груп 3, 4 і 5) може стати здійснення низки кроків, спрямованих на організацію діалогу між владою та населенням, які вже були успішно реалізовані у світі.

Важливим кроком на шляху до підвищення ефективності співпраці громадськості та місцевої влади є розробка цілісних програм, які передбачатимуть системну роботу, спрямовану на активізацію співпраці між місцевою владою та громадськістю. Адресатами таких програм мають бути не лише місцеві чиновники та представники третього сектору, а й безпосередньо громада, репрезентація та захист інтересів якої і є основною метою ефективної взаємодії влади та НУО на місцевому рівні. Прикладом такого стратегічного підходу до реформування системи взаємодії публічного та громадського сектору є досвід Угорщини, поданий у таблиці нижче.

#### **Програми співпраці НУО та місцевої влади: досвід Угорщини**

У 1997-му році Фондація розвитку демократичних прав започаткувала Програму співпраці місцевої влади та громадянського суспільства ("Local Government in Partnership with Civil Society Program"). Основним завданням програми став пошук партнерів НУО серед місцевих органів влади, а також утвердження системної співпраці між третім сектором та владою на місцях. Основним методом реалізації програми стала підтримка розвитку публічної сфери на місцевому рівні шляхом організації тренінгів. Напрямами, по яких розвивалася співпраця місцевої влади з НУО, були:

- посилення громадських організацій у контексті утвердження демократії, розвитку системи соціальних послуг, економічного розвитку та захисту навколишнього середовища;
- розробка стратегій стабільного функціонування та розвитку громадської сфери;
- розвиток можливостей правозахисних організацій та проведення адвокатів-кампаній;
- стимулювання співпраці між НУО, бізнесом і місцевою владою;
- підвищення кваліфікації експертів, задіяних у НУО;
- забезпечення впливу громадських організацій на процес прийняття рішень місцевого значення.

Ще одна проблема, яка має бути вирішена в процесі реформування системи взаємодії місцевої влади і громадян, полягає у загрозі непрозорості діяльності владних органів. Необхідність забезпечення прозорості діяльності публічної влади на законодавчому рівні впливає із права громадян на участь в управлінні місцевими справами, яке прямо пов'язано з правом на отримання повної та достовірної інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування. Поінфор-

мованість громадян про сфери, напрямки та конкретні кроки органів влади є не менш важливим для забезпечення її ефективного функціонування, ніж обізнаність суб'єктів вироблення та реалізації політики про потреби та інтереси суспільства (громади).

Новим віянням, спрямованим на підвищення ефективності співпраці НУО та місцевої влади, стало запровадження методу он-лайн збору та систематизації інформації щодо того, яким чином громадяни могли б впливати



на вирішення питань місцевого значення. Використання комп'ютерів як інструменту збору інформації про потреби громади покликане забезпечити більш ефективне поширення інформації про діяльність місцевої влади, а також можливі шляхи співпраці громадян з нею. В результаті це повинно привести до підвищення якості надання публічних послуг на місцевому рівні. Ризик пов'язаний із тим, що запровадження такої системи збору та аналізу інформації потребує її позитивного сприйняття з боку громадян і готовності користуватися нею, а також відповідної політики, спрямованої на комп'ютеризацію населення. Крім того, додатковою статтею витрат стає технічне забезпечення процесу: органи місцевої влади повинні

подбати не лише про надання громадянам технічних можливостей долучатися до електронного управління, а й пропонувати якісний інформаційний продукт, яким населення зможе користуватися (зокрема йдеться про розробку відповідних Інтернет-сайтів, електронну розсилку інформації тощо).

Ще один спосіб залучення громадян до управління місцевими справами – створення мережі громадських рад із місцевих представників, які мають реальний вплив на використання ресурсів певної територіальної одиниці. Вдалим прикладом запровадження такої системи став досвід Бразилії, де реформування системи взаємодії влади та громадськості на місцях відбувалося досить інтенсивно.

### Створення мережі громадських рад: досвід Бразилії

З 1989 року низка бразильських муніципалітетів використовує систему «учасницького» розподілу коштів місцевих бюджетів як способу залучення громадян до місцевого управління. Ця система передбачає створення громадських асамблей, до складу яких входять представники населення міст і регіонів. Асамблеї приймають рішення щодо оптимального використання наявних у розпорядженні муніципалітету ресурсів, а муніципальні ради докладають максимум зусиль для практичної реалізації рішень і пропозицій асамблей. Така система є привабливою для громадян з двох причин: по-перше, вона показує населенню, що воно реально може впливати на вирішення питань місцевого значення, а по-друге – оптимізує використання ресурсів, що, у свою чергу, сприяє підвищенню якості життя місцевого населення

Провертаючись до важливості використання інформаційних технологій у процесі забезпечення ефективної співпраці між місцевою владою та громадськістю, варто згадати, що наступним кроком бразильської реформи системи взаємодії влади та громадськості на місцях стало запровадження системи «учасницького» розподілу коштів через мережу Інтернет.

Наведені приклади ефективного реформування системи взаємодії влади та громадськості не є єдиними. Тим не менше, вони ілюструють важливість участі у процесі запровадження змін усіх учасників, які тим чи іншим чином впливають на прийняття владних рішень на місцевому рівні.

*Таким чином, успішність реалізації механізмів підвищення прозорості діяльності органів місцевої влади та їх ефективної співпраці з громадськістю передбачає як заохочення громадян, які повинні отримувати реальні дивіденди від участі в місцевому управлінні, так і зацікавленість з боку влади, яка має прагнути відкритого діалогу не самого по собі, а в контексті утвердження місцевої демократії.*

### Запровадження розподілу місцевих коштів через мережу Інтернет: досвід Бразилії

У 2001 році у деяких бразильських муніципалітетах стартував процес запровадження **системи учасницького розподілу коштів через мережу Інтернет**. Протягом чотирьох місяців була реалізована програма комп'ютеризації населення. Був забезпечений публічний доступ до мережі шляхом встановлення комп'ютерів у муніципальних школах. Спеціальні тренери роз'яснювали населенню, як користуватися технікою. Крім того, стартувала потужна інформаційна кампанія популяризації цієї ініціативи, до якої долучилися і представники НУО, і медіа. Таким чином, громадяни отримали реальну можливість захисту їхніх інтересів навіть до того, як місцеві асамблеї порушать те чи інше питання перед муніципальними радами. Ще один приклад використання інформаційних технологій при здійсненні місцевого управління в Бразилії – **надання громадянам можливості стати «фіскальним агентом»**. Система передбачала можливість населення отримувати інформацію через електронну пошту на мережу спеціально створених веб-сайтів щодо всіх проектів, які стосувалися місцевого розвитку. Перед початком реалізації того чи іншого проекту місцева влада організувала його обговорення, яке тривало місяць або два. Крім того, протягом року громадяни могли висловитися щодо можливих альтернатив через мережу Інтернет.

## Співпраця місцевої влади і неурядових організацій в Україні: стан, основні проблеми та шляхи їх вирішення

### 1. Стан третього сектору в Україні: здобутки та проблеми

Громадські організації в Україні діють у досить широкому спектрі сфер суспільного життя: благодійництва, захисту інтересів окремих соціальних груп (жінок, ветеранів, інвалідів) тощо. Крім того, палітра форм активності, до яких вони звертаються (публічні заходи, громадські акції, інформування, аналітична робота тощо), також є різноманітною. Тобто, однією з ключових рис громадянського суспільства в регіонах України є його різноманітність і багатовекторність.

За останні роки відбулися помітні позитивні зрушення у функціонуванні третього сектору в Україні. Це свідчить про загальне підвищення ваги громадських організацій у суспільно-політичному житті регіонів України. Якщо раніше майже повне ігнорування запитів населення обумовлювало низький рівень активності НУО, зараз зростання коефіцієнту корисної дії громадянського суспільства стимулює загальну активність громадських організацій. Іншими словами – збільшення масштабів діяльності українського громадянського суспільства є закономірною відповіддю на суспільний запит щодо такого збільшення. Серед позитивів у діяльності українських НУО варто виділити такі:

1. **Розширення сфер діяльності та форм активності НУО.** Такі зміни стали реакцією на зростання зацікавленості громадян у результатах діяльності третього сектору. Крім того, розширення можливостей впливу на суспільно-політичну ситуацію в регіонах у

### Приклади програм фінансування громадських організацій через розподіл коштів на конкурсній основі

Регіон, місто	Програма, захід
Вінниччина	Для підтримки ініціатив громадських організацій головним Управлінням з питань внутрішньої політики, у справах ЗМІ та зв'язків з громадськістю в 2006 р. було проведено два етапи конкурсу програм громадських організацій, спрямованих на консолідацію громадськості навколо утвердження української державності та розбудови громадянського суспільства; 18 з 33 громадських організацій перемогли та отримали фінансування.
Волинь	Волинська обласна влада надає фінансову та організаційну допомогу об'єднанням ветеранів, жіночим, молодіжним та іншим громадським організаціям для виконання суспільно значущих проєктів.
м. Львів	Підписаний меморандум про співпрацю НУО із Львівською міською радою щодо запровадження моделей інноваційних соціальних послуг.

різних сферах і у різний спосіб свідчать про ріст зацікавленості у результатах діяльності НУО не лише населення, а й влади.

2. **Актуалізація тенденції залучення коштів іноземних грантів до здійснюваних проєктів.** Однак глобальності цей процес наразі ще не набув. Взагалі, тенденція до покращення умов існування та розвитку громадського сектору спостерігається тоді, коли починають розроблятися програми фінансування для різного типу громадських організацій, кошти яких розподіляють на конкурсній основі.

3. **Професіоналізація громадського сектору** (зокрема це стосується політичної сфери). Варто згадати про поступове освоєння методів роботи в кампаніях громадського лобіювання та адвокасі-кампаніях, які проводяться у Львівській та Сумській областях. Поширеним способом впливу на владу (а точніше – взаємодії з нею) стали громадські ради. Це – один з найбільш популярних засобів участі громадськості у процесі прийняття рішень. Однак, незважаючи на поширені заяви про важливість консультаційних і дорадчих функцій таких установ, у більшості регіонів громадські ради існують формально (тобто поширені випадки ігнорування їхніх рекомендацій).

4. **Активізація становлення аналітичних центрів на регіональному рівні як прояв професіоналізації третього сектору.** Взагалі, протягом останнього року почали реалізовуватися численні проєкти, що мають на меті не просто розширити мережу громадських організацій України, але і вивести громадський сектор на якісно новий рівень розвитку. Частково такі зміни можна пояснити підвищенням рівня розуміння ролі та важливості громадського сектору в житті суспільства.

5. **Поширення випадків об'єднання зусиль кількох громадських організацій для реалізації спільних проєктів.** Це свідчить про рух до розуміння проблеми солідарності громадянського суспільства. У багатьох регіонах яскравим фактом відзначають створення коаліцій громадських організацій (наприклад на Херсонщині, для відстоювання інтересів у комунальній сфері було створено коаліцію «Комунальна самооборона»).

Об'єктивна оцінка впливовості НУО на регіональні процеси можлива на підставі як кількісних, так і якісних показників. Мережа регіональних громадських організацій по Україні є досить численною. Крім того, існує тенденція до розширення кількості громад-

ських об'єднань. Тим не менше, у всій своїй сукупності третій сектор слабо впливає на ухвалення рішень та політичні процеси в областях. Причини такої негативної динаміки прямо пов'язані із системними проблемами функціонування громадянського суспільства в Україні в цілому. Тобто, про низьку ефективність діалогу громадськості з владою можна говорити не як про окрему тенденцію, а лише в контексті загальної слабкості вітчизняних НУО. Серед **проблем українського громадянського суспільства** варто виділити такі:

**1. Невідповідність діяльності громадських організацій призначенню громадянського суспільства.** Ця проблема пов'язана із специфікою умов його розвитку. Багато громадських об'єднань створювалися з метою задоволення приватних інтересів, а із втратою цими інтересами актуальності фактично припинялася і робота відповідних об'єднань. Тобто системність впливу третього сектору на процеси в регіонах відсутня, що призводить до втрати ним статусу повноцінного учасника суспільного та політичного діалогу.

**2. Слабка підтримка організацій громадського сектора населенням внаслідок тривалого обмеження державою можливостей організацій громадянського суспільства відігравати роль у вирішенні нагальних проблем громадян.**

**3. Фіктивність існування великої кількості регіональних НУО.** Необхідно відзначити, що досить велика кількість громадських організацій існують лише на папері у відповідних регіональних управліннях юстиції. Це пов'язано із нерозвиненістю мережі НУО, а також відсутністю практики участі громадськості у визначенні і виробленні регіональної політики. Оскільки часто діяльність третього сектору спрямована на задоволення індивідуальних або групових інтересів, потреби у тривалому існуванні певних НУО немає. Тому чимало організацій зникають після кількох років активного життя або після виконання конкретного замовлення.

**4. Недостатнє фінансування.** Особливість третього сектору України полягає в тому, що більшість громадських організацій існують на бюджетні кошти, які не завжди розподіляються рівномірно. Важливо, що 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.

**5. Недостатня розвиненість горизонтальних зв'язків між окремими струк-**

**турами громадянського суспільства та владою (обмін інформацією, проведення спільних заходів) внаслідок того, що кожен з них займає окрему нішу, є практично самодостатнім і діє самостійно.**

*Отже, протягом останніх трьох років ступінь інтенсивності діалогу влади з громадськістю істотно підвищився. Однак наразі не йдеться про стабільне та системне прагнення місцевої влади залучити третій сектор до процесу вироблення політики. Мова йде скоріше про прагнення окремих керівників діяти відповідним чином. Тобто, діалог влади та громадськості наразі не є стратегією.*

## **2. Особливості співпраці громадського сектору з місцевою владою**

Незважаючи на проблеми функціонування третього сектору в Україні, певну позитивну динаміку у питанні його впливу на владні процеси все ж можна спостерігати. Вона пов'язана з пошуком нових способів активізації діалогу та пошуку каналів впливу на центри прийняття рішень з боку як самого третього сектору, так і влади. Так, наприклад, контроль за діяльністю місцевих органів влади та акції, покликані впливати на процеси прийняття владних рішень, стали особливо популярними після 2004-го року. Вони об'єднують широкий спектр дій від моніторингових проектів до активних акцій протесту та подання скарг до прокуратури, що поширені практично в усіх областях України. З іншого боку, почастишали випадки соціальних замовлень на послуги громадських організацій (наприклад, у Львові був підписаний меморандум про співпрацю НУО із Львівською міською радою щодо запровадження моделей інноваційних соціальних послуг). Більш детально сфери та способи впливу НУО на владу описані у таблиці нижче.

**Сфери діяльності громадських організацій у регіонах України, спрямовані на активізацію діалогу між громадянським суспільством і владою**

СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ	ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ	ПРИКЛАДИ ЗАХОДІВ
Надання соціальних послуг	Охорона здоров'я.	<input type="checkbox"/> Акції проти наркоманії та тютюнопаління (Волинь); <input type="checkbox"/> Функціонування організації «Антикримінальний вибір» і Херсонського обласного фонду милосердя та здоров'я (м. Херсон).
	Благодійність.	На Чернігівщині за ініціативою центру «АХАЛАР» спільно з обласною державною адміністрацією була проведена виставка картин, на яку запросили 100 найбагатших людей Чернігова; зібрані кошти були використані в благодійних цілях.
	Діяльність, присвячена гендерній тематиці.	На Волині «Гендерним центром» та НУО «Волинські перспективи» за останній рік було проведено ряд заходів за рівність прав жінок і чоловіків, проти гендерного насильства та гендерних стереотипів.
Молодіжні проекти	1. Проведення інформаційних кампаній; 2. Використання різних форм впливу на владу; 3. Скаутські проекти; 4. Проекти у сфері фізичного виховання та оздоровлення.	<input type="checkbox"/> Запровадження процедури молодіжного вето на рішення міської ради та створення Молодіжної ради при виконавчому комітеті міської ради (м. Одеса); <input type="checkbox"/> Створення студентських рад при органах регіональної влади різних рівнів.
Проекти, спрямовані на розвиток громадянської сфери	1. Розширення мережі громадських організацій; 2. Підвищення якості функціонування громадських організацій.	<input type="checkbox"/> Навчальні семінари для громадських організацій, спрямовані на оптимізацію взаємодії між трьома секторами суспільства – владою, бізнесом та політикою (Сумщина); <input type="checkbox"/> Численні проекти, які, по суті, стали методологічними акціями з питань принципів діяльності громадських організацій (Волинь).
Заходи, присвячені тематиці євроінтеграції	Обговорення та інформування з відповідної проблематики.	Створення центру Європейської інформації; щорічне проведення свят Дня Європи (Волинь, Сумщина; подібні акції були проведені і в інших регіонах).
Заходи, присвячені тарифній проблемі	Це питання стало актуальним та порушувалося майже в усіх регіонах.	<input type="checkbox"/> Це питання стало актуальним та порушувалося майже в усіх регіонах Ухвалення Звернення профспілкового активу Вінницької області до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, у якому були зазначені вимоги щодо скасування усіх рішень про підвищення цін і тарифів для населення (Вінниччина); <input type="checkbox"/> Поширення Львівським представництвом Громадянської мережі ОПОРА, Громадським форумом Львова та Асоціацією платників податків Львівської області листівок з роз'ясненнями, як мешканці можуть компенсувати свої перевитрати, пов'язані з незаконно встановленими тарифами за послуги водопостачання та водовідведення (Львівщина); <input type="checkbox"/> Проведення консультацій за участі представників НУО та місцевої влади щодо ЖКГ (Чернігівщина).
Акції протесту	1. Протести проти забудови та руйнування історико-культурних пам'яток; 2. Екологічні акції; 3. Правоохоронні заходи.	<input type="checkbox"/> Проведення кампанії «ЗУПИНИ» Львівським представництвом Громадянської мережі ОПОРА, спрямованої на захист та збереження історико-архітектурної спадщини (м. Львів); <input type="checkbox"/> Проведення громадських акцій проти забудови м. Харкова; <input type="checkbox"/> Громадська кампанія проти розміщення поблизу м. Чернігова радіолокаційної станції РЛС 19 Ж6; її ініціаторами стали Партія Зелених України та Громадянська мережа ОПОРА, які вимагали від влади заборонити введення у дію небезпечної станції; результатом кампанії стало те, що спочатку військові замінили РЛС 19 Ж 6 на більш безпечну П 18, а пізніше було прийнято рішення винести станцію далеко за межі міста.

Зворотній бік медалі полягає в тому, що громадські організації наразі використовують досить традиційні форми впливу на владу та способи участі у процесі прийняття рішень суспільного значення. Основними видами активності є моніторинги діяльності влади, що здійснюється у площині контролю за виборчим процесом і ступенем виконання обіцянок посадовцями та депутатами. До інших форм активності можна віднести:

- проведення інформаційних кампаній;
- проведення публічних заходів;
- реалізація кампаній лобювання та впливу на владу (НУО почали звертатися до органів влади та посадових осіб з відкритими зверненнями та офіційними запитами, але часто такі звернення та запити влада ігнорує);
- акції «неактивного» протесту (заяви, звернення, інформаційні заходи з критикою окремих дій чи рішень влади);
- проведення експертних та соціологічних досліджень, вивчення громадської думки, підготовка експертних доповідей та аналітичних матеріалів тощо.

Незважаючи на досить широкий спектр форм впливу третього сектору на владу, про реальну системність у їх виборі, а також про визначення найбільш ефективних механізмів впливу громадськості на владу наразі не йдеться.

Аналіз форм і напрямків діяльності НУО у регіонах дозволяє виділити ряд **тенденцій, які визначають особливості взаємодії громадянського суспільства з владою**. Варто звернути увагу на такі з них:

**1. Залежність змісту та форми діяльності НУО від позиції як регіональної влади, так і від особливостей політичного представництва на загальнодержавному рівні** (тобто політичної ситуації). Досить поширеною в Україні є тенденція заміни впливу громадськості на політичне життя області впливом зовнішніх по відношенню до регіонального розвитку чинників, а саме – інтересами столичних політиків або бізнесових кіл. Особливо загрозливих масштабів така ситуація набуває в регіонах «традиційної» підтримки тих чи інших політичних сил загальнонаціонального масштабу.

**2. Прояв своєрідного «корпоративізму» в середовищі третього сектору**, який полягає у популярності створення організацій, що представляють інтереси певних бізнесових та підприємницьких кіл. Тобто, крім тіньової політизації бізнесу, виникають і громадські середовища підприємців. Це явище стало

досить поширеним на Львівщині та Сумщині, причому не лише на рівні області, а й на районному рівні. Така динаміка, з одного боку, свідчить про активність регіональних бізнесових кіл, а з іншого – про розмивання розуміння призначення НУО, які замість того, щоб сприяти захисту суспільних інтересів, функціонують для задоволення приватних або групових потреб.

**3. Наявність тенденції до зближення громадського сектору з місцевими владними колами у деяких областях.** Так, з одного боку, варто говорити про те, що громадська діяльність є кроком на шляху до здобуття влади: наприклад, багато діячів громадської сфери Волинської області брали участь у виборах та стали депутатами місцевих рад, на Сумщині громадська ініціатива «Нічний дозор» тепер має власну фракцію у Сумській міській раді та представників у обласній та районній радах, у Харкові громадський рух «Міська варта» не презентований у радах різного рівня, однак виступає як опозиційний до керівництва міста. З іншого боку, прослідковується політизація громадських організацій, а також підтримка їхньої діяльності окремими групами політиків. Цікавим є той факт, що громадські ради інколи використовують з метою отримання влади (наприклад, у Сумській області теперішній голова обласної ради є колишнім головою громадської ради при ОДА). Однак, на жаль, приклади співпраці громадського сектору з місцевими органами влади є поодинокими та часто кон'юнктурними (наприклад, на Чернігівщині основними напрямками діяльності аналітичних центрів є моніторинг передвиборчих кампаній та програм, проведення інформаційних кампаній тощо). Досить часто ініціативи та програми громадських організацій не знаходять підтримки та участі не тільки з боку влади, а й партнерів серед інших НУО. В інших випадках практикується створення псевдогромадських організацій під окрему політично-, владно- чи економічно-впливову особу з цілями, що не мають на меті досягнення суспільного блага.

*Підсумовуючи сказане вище, можна констатувати, що головною рисою громадянського суспільства на рівні регіонів є його різноманітність, багатовекторність, децентралізація та строкатість політичних уподобань. Але при цьому у всій своїй сукупності громадські організації слабо впливають на ухвалення рішень та політичні процеси області обласного значення. Однією з причин цього є закритість місцевої влади та її*

*відмежованість від зовнішніх рекомендацій. Єдине, на що можуть впливати громадські організації, — це на створення відповідної громадської думки та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві. Тому можна говорити про обмеженість впливу громадських організацій на прийняття рішень органами влади.*

### **3. Механізми підвищення ефективності інформаційної діяльності НУО щодо забезпечення прозорості функціонування місцевої влади**

Сутність громадянського суспільства як посередника між владою та суспільством, яка передбачає використання певної сукупності інструментів вираження інтересів останнього з метою забезпечення їх впливу на державну та регіональну політику, обумовлює потребу багатосторонньої обізнаності про діяльність НУО. Тобто, саме третій сектор має потенціал до налагодження стабільних і системних механізмів інформування населення про діяльність влади, тому його роль у забезпеченні прозорості її функціонування не можна недооцінювати. Отже, одним із основних способів макrorівня, спрямованих на підвищення прозорості функціонування публічної влади як на загальнодержавному рівні, так і на місцях, є активізація діяльності НУО у цьому напрямку.

Оцінюючи ситуацію в Україні з точки зору ефективності залучення третього сектору до процесу забезпечення прозорості функціонування влади на місцевому рівні, доводиться констатувати загальну непрозорість діяльності НУО. Значна частина громадських організацій не інформує про власну діяльність, що нашоухує на сумніви щодо систематичності їхньої роботи. Так, наприклад, у Львівській області із 4 тисяч організацій систематичну активну роботу проводять лише 20 %, тобто приблизно 300; в Одеській області, за висновками експертів, реально функціонують не більше 10 % зареєстрованих НУО, у Харківській області навіть чисто формально звітують про свою діяльність у передбаченому законом порядку лише 26 % від загальної кількості організацій, у Херсонській області із кількох сотень зареєстрованих громадських організацій реально активними визнаються лише 53, тобто приблизно 9,5 %. Така обмеженість інформації про діяльність НУО в принципі перешкоджає виконанню ними функції забезпечення прозорості функціонування публічної влади на місцях.

Недосконалість системи поширення інформації про діяльність НУО в Україні обумовлена як внутрішніми системними, так і зовнішніми чинниками. Основна проблема, породжена низькою ефективністю інформаційного потенціалу самого громадянського суспільства (тобто внутрішньо системна) полягає в тому, що більшість громадських організацій в областях у своїй діяльності не задіяли інструментарій, який виводив би їхню роботу на публічний рівень. Суттєвою перешкодою до цього є відсутність у регіональних НУО власних інформаційних ресурсів та нестача коштів для інформування про свою діяльність через інші засоби інформації, неможливість повідомити іншим громадським організаціям про проекти, які вони здійснюють, та знаходити для їхньої ефективної реалізації нових партнерів. В результаті спостерігаємо недостатню розвиненість горизонтальних зв'язків між регіональними громадськими організаціями.

Таким чином, лише обмежену кількість НУО умовно можна назвати «нюз-мейкерами» завдяки залученню їхніх експертів до коментарів у ЗМІ, різноманітних передачах тощо. Незначний відсоток громадських організацій є публічними завдяки частим проведенням публічних заходів, інформація про які потрапляє на сторінки преси. Основну ж масу українських НУО не можна вважати публічними та відкритими.

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). Так, наприклад, у Херсонській області лише 10 % організацій розміщують інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації, а на Чернігівщині така інформація фігурує лише щодо 4–5 організацій. Практика звітів про діяльність громадських організацій фактично відсутня.

Щодо зовнішніх чинників, то публічності третього сектору не сприяє позиція багатьох регіональних ЗМІ, які категорично відмовляються розміщувати не лише інформацію, а й згадки про діяльність НУО. Інший важливий момент – відсутність зацікавленості місцевої влади у забезпеченні прозорості власної діяльності. Така нерозвиненість традиції публічності суттєво ускладнює роботу третього сектору з інформування громадськості щодо діяльності влади на місцях.

## Співпраця влади та громадськості: досвід Донецчини

Зі сказаного вище випливає, що подолання несистемності в інформаційній роботі третього сектору є одним із ключових механізмів підвищення прозорості діяльності місцевої влади. Провину за недостатню поінформованість громадськості про роботу НУО частково несуть самі представники третього сектору, тому акцент необхідно робити не лише на зміні позиції можновладців щодо забезпечення доступу представників громадськості до інформації про діяльність влади на місцях, а й на підвищенні ефективності системи інформування на рівні самих НУО – тобто на налагодженні стабільних механізмів інформування та забезпечення прозорості владної діяльності. Конкретними кроками, спрямованими на ріст інформаційного потенціалу НУО, можуть стати:

Створення офіційних веб-сторінок НУО. Зважаючи на неспроможність більшості НУО мати власні друковані видання, це може стати одним із важливих напрямів у створенні публічності та відкритості громадського сектору;

Створення інформаційних ресурсів для НУО, за допомогою яких громадські організації могли б отримувати актуальну і своєчасну інформацію про стан третього сектору в Україні і регіоні, роботу донорських організацій, дізнатись про роботу інших НУО в регіонах та представити результати своєї роботи;

Створення ресурсних центрів, навколо яких можуть бути сформовані інформаційні середовища. В житті українських регіонів є практика застосування прогресивних підходів до політики інформування населення: в Сумах та Харкові діють обласні прес-клуби реформ, що займаються не лише моніторинговою діяльністю, а й інформаційним обміном між областями у контексті запровадження новітніх практик.

Що стосується кроків влади, спрямованих на забезпечення прозорості власної діяльності, то практика реалізації таких проектів є досить обмеженою. Одним із поодиноких прикладів такої співпраці є досвід Донецчини, поданий у таблиці нижче.

На початку 2006 року в області за Розпорядженням Голови обласної державної адміністрації № 461 з метою забезпечення проведення експерименту із вдосконалення механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади, розвитку ефективного діалогу цих органів з інститутами громадянського суспільства була створена експертна група при обласній державній адміністрації з розгляду питань та внесення пропозицій щодо вдосконалення реалізації державної регіональної політики. До складу експертної групи на конкурсній основі увійшло 10 представників громадських організацій Донецького регіону. Основним завданням експертної групи стало проведення експертної оцінки проектів рішень, пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів регіонального і місцевого рівнів, їх ефективного впровадження, оцінка наслідків прийняття або неприйняття того або іншого рішення шляхом розробки висновків, рішень, рекомендацій і пропозицій для обласної державної адміністрації. Протягом року експертна група надала свої висновки та рекомендації з приводу 12 проектів рішень, обласних програм, законопроектів. На жаль, існуюче законодавство не стимулює посадових осіб органів державної влади проводити проекти своїх рішень, положень та програм через громадську експертизу, і тому роль експертної групи для багатьох ще досі не зрозуміла або сприймається як зайва бюрократична надбудова.

Показово, що місцеві осередки політичних партій практично не роблять кроків для поглиблення співпраці з громадськими організаціями для забезпечення інформування громадськості про певні ініціативи та діяльність партійних фракцій. Практично не проводяться консультації з громадськими організаціями стосовно вироблення муніципальної політики, реалізації затверджених програм, реформування місцевого самоврядування тощо. А ті спільні заходи, які все ж таки відбуваються, мають швидше декларативний характер. Співпраця між секторами (політичним та громадським) фактично відсутня.

*Загалом можна констатувати низький рівень зацікавленості влади у системній співпраці з НУО. Тобто низька інституційна та ресурсна спроможність третього сектору в Україні, про яку йшлося вище, доповнюється відсутністю ініціативи з боку місцевої влади щодо налагодження конструктивного діалогу з громадськістю. Частково це можна пояснити тим, що влада не бачить у громадянському суспільстві свого стратегічного партнера, оскільки часто обидва ці гравці макрорівня переслідують власні (індивідуальні або групові) інтереси.*

- ❑ Система місцевої демократії передбачає взаємодію місцевих органів влади, сукупності НУО як інструменту артикуляції та лобіювання інтересів населення, а також громадян як основних адресатів місцевої політики. Важливо, що проблеми системи взаємодії влади та громадськості стосуються бажання та спроможності долучатися до цього процесу всіх трьох гравців. За таких умов повноцінне дослідження взаємодії місцевої влади та громадськості повинно включати вивчення таких питань, як: способи залучення громадян до процесу вирішення питань місцевого значення; форми співпраці НУО з місцевими органами влади; прозорість діяльності місцевих органів влади; механізми підвищення ефективності співпраці громадськості з місцевою владою, а також забезпечення прозорості діяльності останньої.
- ❑ Методологічний підхід до розгляду взаємодії місцевої влади та громадськості повинен враховувати як рівень правового регулювання забезпечення такої кооперації, так і практичні проблеми, які виникають при реалізації наданих законом можливостей.
- ❑ Аналіз прикладів законодавчого регулювання взаємодії органів місцевої влади та громадськості дозволяє виділити такі основні форми співпраці: громадські слухання, громадські обговорення, громадські ініціативи, звернення та скарги громадян до органів місцевої влади, судів або правозахисних організацій, місцеві референдуми тощо. Варто відмітити, що практично кожна з названих форм співпраці передбачає потужний елемент інформування, тобто потребує прозорості у діяльності як органів влади, так і НУО.
- ❑ Аналіз практики взаємодії місцевої влади та громадськості свідчить про те, що більшість причин неефективності співпраці лежить поза площиною законодавчого регулювання – тобто у сфері реалізації передбачених законом можливостей. Це настановує на висновок про важливість наявності політичної волі у представників місцевої влади та ініціативи у представників громадськості.
- ❑ Для розвитку третього сектору України як основного інструмента донесення інформації про інтереси та потреби населення до влади характерні такі тенденції:
  - з одного боку, кількість громадських організацій і сфер їхньої діяльності постійно зростає, а з іншого ї часто їхня активність є фіктивною та штучною, що обумовлюється низьким рівнем фінансування та інституційної спроможності;
  - немає підстав говорити про існування сприятливих умов розвитку громадської сфери;
  - проблемами залишаються несистематичність роботи НУО, політизація громадських організацій, а також нерозуміння необхідності налагодження ефективної комунікації зі ЗМІ та прагнення до публічності;
  - несистемність роботи НУО пов'язана як із відсутністю повноцінного розуміння з боку третього сектору його призначення в суспільстві, так і з браком людських і матеріальних ресурсів, необхідних для безперервної реалізації визначених функцій;
  - незацікавленість у співпраці влади та громадянського суспільства у тій чи іншій мірі демонструють і органи місцевої влади, і НУО.



**СТИСЛИЙ ВИКЛАД ТЕЗ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ «КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА  
ТА КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, ВЛАДИ ТА ОПОЗИЦІЇ»**

**«КЛЮЧОВИМИ УЧАСНИКАМИ ДИСКУСІЇ ЩОДО РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ Є ВЛАДА ТА ОПОЗИЦІЯ, ОДНАК В ЦЬОМУ КОНТЕКСТІ НЕОБХІДНО ГОВОРИТИ І ПРО ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО»**



**Ігор КОГУТ,**  
Голова Ради  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Конституційна реформа та конституційний процес, очевидно, стануть лейтмотивом 2008 року. Якщо ж говорити про конституційну реформу в контексті процесу консолідації демократії, то слід наголосити на тому, що ці зміни повинні мати на меті, перш за все, розумне обмеження повноважень гілок влади для того, щоб вони працювали узгоджено, а також для того, щоб державний і політичний процес прогресував.

Звичайно, ключовими учасниками дискусії щодо розвитку конституційного процесу є влада та опозиція, однак в цьому контексті необхідно також говорити і про громадянське суспільство. Складається таке враження, що з

2004 року в лексиконі політиків та державних діячів це словосполучення звучить все менше і менше. Й усе рідше про громадянське суспільство згадують під час дискусій стосовно останніх подій, зокрема при формуванні Національної конституційної ради. Я вважаю, що українське громадянське суспільство є абсолютно недорепрезентованим в цьому органі, як і у всьому нинішньому конституційному процесі загалом. Власне через це ми створили Громадянський конституційний комітет, через який намагаємося впливати на конституційну дискусію.

**«УЧАСТЬ ГРОМАДЯН В ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ НЕ ПОВИННА ОБМЕЖУВАТИСЯ ЛИШЕ УЧАСТЮ У ВИБОРАХ»**



**Юта ГЮЦКОВ,**  
Керівник відділу НУО  
та громадянського  
суспільства  
Секретаріату Ради  
Європи

Роль громадянського суспільства за умов розвинутої демократії є надзвичайно великою. Участь громадян в політичному житті не повинна обмежуватися лише участю у виборах. Громадяни також мають брати участь в публічних дебатах щодо найважливіших суспільно-політичних питань, створювати асоціації задля захисту інтересів та сприянню такій діяльності, що має на меті участь у виробленні політики. Неурядові об'єднання, які є організованою частиною громадянського суспільства, відіграють в цьому контексті надзвичайно важливу роль, адже вони є зв'язком між індивідами та державою. Рада Європи докладає значних зусиль задля розбудови учасницької демократії, задля створення представницької демократії, яка б ґрунтувалася на виборах, що забезпечували б якнайширшу політичну участь громадян.

1952 року Рада Європи надає можливість міжнародним неурядовим організаціям вибудовувати близькі відносини з Радою Європи, набуваючи спеціального «учасницького статусу». На сьогодні більш ніж 400 міжнародних громадських організацій ним користуються.

Громадські організації мають власне представництво в комітетах, які працюють над підготовкою нових конвенцій Ради Європи. Однією з найсучасніших характеристик Ради Європи є те, що ці 400 неурядових організацій зі спеціальним статусом самоорганізувалися і створили Конференцію міжнародних неурядових організацій Ради Європи. Це дозволило громадським організаціям увійти в політичний діалог з представниками урядів, парламентів, а також місцевих влад, які проводять регулярні зустрічі з Радою Європи. Другим рівнем підтримки громадянського суспільства Радою Європи є її робота по підсиленню плюралістичної демократії в усіх країнах-членах, забезпечення діалогу та взаємодії держави і громадянського суспільства.

## «СОЛІДНІ КОНСТИТУЦІЇ НЕ РОЗРОБЛЯЮТЬСЯ В ПОТАЄМНИХ КІМНАТАХ»



**Ніко ЛАНГЕ,**  
Директор  
Представництва  
Фонду Конрада  
Аденауера в Україні

Дебати про зміни до української конституції, про процедуру їх внесення, а також про громадську і суспільну участь в цих процесах, на мою думку, належать до найважливіших тем 2008 року. Цікавим для нас є приклад конституційного процесу у Сполучених Штатах. Документ з назвою «Federal Papers», що виник на хвилях тієї революції, є, з одного боку, теоретично добре обґрунтованою дискусією про конституційний устрій, а з іншого – політичним аргументом в межах інтенсивних політичних дебатів й запеклої політичної боротьби. Думаю, як не було ідеальних рішень тоді в 1787 році, так не буде їх і зараз в Україні. Завжди необхідним є пошук компромісу.

Позитивним фактором була б поява в Україні публічного видання чи організації, які б докладно оприлюднили сутність конституційних змін, що готуються, і спровокували б цим самим широку громадську дискусію реформи Основного Закону. Солідні конституції не розробляються в потаємних кімнатах. Проблема України не в тексті конституції, а в її сприйнятті та конституційній лояльності, що базується на цьому сприйнятті. Лояльність до нової чи зміненої конституції буде в значній мірі залежати від процедури здійснення конституційної реформи, в якій мають взяти участь всі головні дійові особи від політичних та громадянських кіл.

## «Я З ВЕЛИКИМ СКЕПСИСОМ СПРИЙМАЮ ТЕЗИ ПРО ТЕ, ЩО В НАС НАЙПРОГРЕСИВНІША В ЄВРОПІ КОНСТИТУЦІЯ»



**Володимир ШАПОВАЛ,**  
Голова Центральної  
виборчої комісії  
України

Говорячи про конституційну реформу, необхідно визначити кілька констант. Перша полягає в тому, що потреба системного реформування конституції є нагальною. На це є багато причин, і передусім – політичних, як-от невміння застосовувати та виконувати Основний Закон. Константою є і те, що конституційні зміни 2004 року були невдалими. Юридично це була профанація, а політично – знуцання. Третя константа – попередній досвід нашого конституційного творення також не можна назвати ідеальним. Я з великим скепсисом сприймаю тези про те, що в нас нібито «найпрогресивніша в Європі конституція». Очевидно, що це не так. Конституція 1996 року мала характер своєрідного симбіозу нового і радянського. То була конституція першого пострадянського розвитку України. Зараз, сподіваюсь, ми просунулися далі, й те, що було раніше, має потроху відходити. Як суддя Конституційного суду у відставці, можу засвідчити, що зустрічав багато положень в діючій конституції, які суперечать одне одному. Це викликало проблеми в тлумаченні і застосуванні норм Основного Закону, що деякі політики використовували на свою користь. Константою є і те, що в нас за роки незалежності простежується динаміка суспільно-політичних змін, які свідчать про те, що і сьогодні ми перебуваємо в перехідному періоді. Він буде закінчений лише тоді, коли можна бути реально говорити про існування в Україні громадянського суспільства. Допоки

партії є політичними клубами за інтересами і створюються як проекти на кожні конкретні вибори, доти в нас існуватимуть проблеми із застосуванням усталених моделей, як-от парламентська чи президентська республіка.

Найбільш принциповим є те, що в нас як в 1996, так і 2004 роках не було тісного зв'язку між соціумом, заради якого власне вся ця конституційна нормотворчість відбувається, та тими, хто розробляв та приймав конституцію. Нема його і зараз.

## «УКРАЇНСЬКІ ПОЛІТИКИ ПРАГНУТЬ ГРАТИ З КОНСТИТУЦІЙНИМИ ПРАВИЛАМИ ЗАМІСТЬ ТОГО, ЩОБ ГРАТИ ЗА ЦИМИ ПРАВИЛАМИ»



**Томас МАРКЕРТ,**  
Заступник секретаря  
Венеціанської  
комісії

Конституція має виражати суспільний консенсус, а також консенсус між основними політичними силами держави. Основна проблема полягає в тому, що українські політики прагнуть грати з конституційними правилами замість того, щоб грати за цими правилами.

В Україні існує потреба в проведенні реформ, які загалом не є конституційними, однак мають по своїй природі конституційний вимір. Перш за все, це стосується юридичної реформи. Вона має бути зосереджена на виробленні механізмів задля створення нового законодавства та його імплементації. Конституційну реформу, ймовірно, доцільно проводити разом з втіленням законодавчих зусиль в цій сфері. Те саме стосується питання децентралізації. Чинна конституція надає значно більше можливостей для децентралізації влади, ніж було втілено на даний момент. Тож в цій сфері також необхідно зосередити зусилля на прийнятті відповідних законів. Ще однією проблемною сферою є реформа прокуратури. Тут Венеціанська комісія пропонує скасування загального нагляду прокуратури, що може бути здійснено порівняно просто. Іншим варіантом може стати більш системна реформа, що відповідно потребуватиме більших зусиль.

Багато питань викликає і функціонування українських державних органів. Тут справді існує проблема, яка закладена в тексті конституції, а конкретно – в тих поправках, що були внесені в грудні 2004 року. На думку деяких експертів, ті поправки не були достатньо розроблені, на думку інших – вони були спрямовані на те, щоб не дозволити майбутньому президенту України ефективно керувати. Як наслідок, Україна отримала досить дивне поєднання повноважень різних інституцій. Так, зараз наявні норми, що притаманні чисто парламентським формам правління (наприклад це стосується повноважень Верховної Ради щодо звільнення в будь-який час міністрів). З іншого боку, є норми, що надають значні повноваження президенту. В таких умовах уряду важко працювати стабільно та ефективно. Тому зараз Україні слід продовжувати той напрямок реформ, що був започаткований в 2004 році, однак реалізовувати його потрібно більш системно й продумано. Повернення до стану справ, що передував реформі 2004 року, не є доречним.

Серед сфер, які варто було б визначити як питання пріоритетної уваги при розробці нових змін, можна виділити норми, що регулюють порядок призначення та розпуску уряду. Крім того, чи не найважливішим є питання визначення та розподілу повноважень президента та уряду. Ці органи мають працювати разом і не блокувати один одного. Ще одним напрямком має стати виборча реформа, яка повинна мати наслідком відхід від чистої пропорційної системи. Також пріоритетом є забезпечення функціонування Верховної Ради. Не є нормальним демократичним явищем ситуація, за якої меншість депутатів перешкоджає функціонуванню всього парламенту. Це не питання конституційної реформи – воно стосується повноважень спікера, що мають базуватись на відповідних регламентно-процедурних нормах регулювання роботи парламенту. В Україні є низка проблем, які потребують нагального вирішення, однак не слід плекати ілюзій щодо того, що їх можна вирішити лише внесенням змін до конституції.

## «ЯКЩО НЕ ВИКОНУЄТЬСЯ ЦЯ КОНСТИТУЦІЯ, ТО НІХТО НЕ ПОЯСНИВ, ЧОМУ БУДЕ ВИКОНУВАТИСЯ НОВА ЧИ ВІДРЕДАГОВАНА»



**Ігор КОЛУШКО,**  
Голова Правління  
Центру політико-  
правових реформ

Перше питання, яке слід задати в контексті дискусій щодо конституційної реформи: чи маємо ми на сьогодні конституційну кризу в Україні? Більшість фахівців і політиків кажуть, що проблема дійсно є, хоча наводять різні причини. Необхідно проаналізувати, звідки вони виникають. Тут є принаймні кілька можливих передумов. Перша – недоліки в тексті конституції. Також причиною може бути і те, що політики не бажають виконувати норми Основного Закону – в такому випадку його зміни нічим не допоможуть. Якщо не виконується ця конституція, то ніхто не пояснив, чому буде виконуватися нова чи відредагована. Нарешті, останньою можливою передумовою є те, що якась політична сила прагне змінити конституційний лад, вважаючи, що нам буде краще жити за якимись іншими правилами. В такому випадку ця політична сила мала б це чітко задекларувати. Натомість у нас всі говорять про конституцію, президент оголошує 2008 рік «роком конституції», але серйозного аналізу з відповідями на всі зазначені вище питання ніхто не дає. Це викликає підозри про те, чи не стануть

зміни конституції інструментом в перерозподілі влади.

Виходячи з таких міркувань, лідери громадських аналітичних центрів об'єдналися в Громадянський конституційний комітет для того, щоб відстоювати право суспільства на участь в конституційній реформі. Відповідно до стандартів проведення подібних реформ у демократичних країнах, ми запропонували наступну послідовність дій. В першу чергу, необхідно проаналізувати, які існують проблеми з конституцією. Для цього ми виробили проект «Зеленої книги конституційної реформи». Однак, жодної предметної дискусії в суспільстві та в політикумі це не викликало. Після обговорення проблем мало б відбутися обговорення шляхів їх вирішення конституційною реформою. Але з заяв політиків виникає таке враження, що суспільству взагалі ніхто не надаватиме можливість обговорювати це. Говорять лише про те, що потрібно швидко за кілька місяців виходити на конституційний референдум. Це виглядає купівлею kota в мішку.

## «ВЕСЬ ЧАС ОБГОВОРЮЮТЬСЯ ПИТАННЯ ПРО ТЕ, ЯКИМ ЧИНОМ ВНОСИТИ ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ, ОДНАК НЕМАЄ ОБГОВОРЕНЬ ПРО СУТНІСТЬ ЗМІН»



**Михайло ПОГРЕБІНСЬКИЙ,**  
Директор Київського  
центру політичних  
досліджень і  
конфліктології

Українське законодавство чітко визначає механізм здійснення конституційної реформи. Але вищі посадові особи з цим не рахуються. Чомусь весь час обговорюються питання про те, яким чином вносити зміни до конституції, однак немає обговорень про сутність змін. Люди, що працюють в робочій групі Національної конституційної ради, кажуть про те, що вони не знають, який варіант конституційних змін хоче Ющенко. Але насправді вони дуже добре це знають. Про наміри президента можна робити висновки на основі того, які законопроекти були внесені за ініціативи Ющенка у Верховну Раду. Не треба бути фахівцем з конституційного права, щоб зрозуміти, що президент хоче створити такі конституційні норми, які б давали йому можливість одноосібно правити в державі.

Як людина, що була дотична до політичної реформи 2004 року, можу відзна-

чити, що тоді ми очікували, що якщо і в уряді, і в президента, і в парламенті будуть записані повноваження таким чином, як вони вписані зараз, то сама система змушуватиме їх знаходити компроміс. Ми помилялися. Зараз очевидно, що ті протиріччя, які закладені в нинішній редакції Основного Закону (а протиріччя, до речі, є в будь-якій конституції), не примушують наших політиків знаходити компроміс. Нинішні ж процеси навколо конституційної реформи є дуже небезпечними й можуть призвести до делігітимації нашої держави.

## «КОНСТИТУЦІЯ 1996 РОКУ ВИПИСАНА В КРАЩИХ ТРАДИЦІЯХ ЗАХІДНОЇ ЛІБЕРАЛЬНОЇ ІДЕЇ»



**Сергій ГОЛОВАТИЙ,**  
Народний депутат  
України, фракція  
Партії регіонів

Більш ніж за 10 років ні президент, ні народні депутати не створили легітимно передбачений орган для приведення Конституції 1996 року у відповідність до рекомендацій Венеціанської комісії. В ході нашого розвитку виникало багато проектів зміни конституції, але жоден з них не передбачав повного врахування тих рекомендацій.

Завжди при розгляді проектів конституційної реформи необхідно, перш за все, дивитися на зміст і межі пропонованих змін. Скажімо, можливий випадок, коли внаслідок реформи буде відбуватися якісно новий перехід – республіканська форма правління буде замінюватися на монархічну. В такому випадку ці зміни, які передбачатимуть вироблення нової конституції, треба затверджувати на всенародному референдумі. Так само слід робити при зміні незалежного статусу держав – наприклад, при входженні в союз з Росією чи вступі в ЄС. Доцільність

прийняття нової конституції у всіх інших випадках викликає питання.

Загалом всі параметри конституційних змін в Україні визначені. Вони визначені висновками Венеціанської комісії, яких вже є не менше десятка – і стосовно розділу про права людини, і стосовно розділу про референдуми, і стосовно трикутника президент-парламент-уряд, і стосовно імперативного мандату, і стосовно прокуратури, і стосовно розділу про судову владу, і стосовно місцевого самоврядування та статусу державних адміністрацій і т.д. Однак значних змін, що тягнули б за собою необхідність прийняття нової конституції, ці висновки не передбачають. Чинна конституція 1996 року виписана в кращих традиціях західної ліберальної ідеї. Тому головне зараз – не дати можливості зійти з вимог європейських стандартів, як за змістом конституції, так і за процедурою прийняття можливих змін.

## «ОСНОВНИЙ ЗАКОН ВЗАГАЛІ НЕ СЛІД ЧІПАТИ БОДАЙ ПРОТЯГОМ 10 РОКІВ»



**Сергій РАХМАНІН,**  
Редактор відділу  
політики газети  
«Дзеркало тижня»

Під час дискусії про конституційну реформу в мене виникає питання: якщо є проблеми з виконанням та застосуванням конституції, до чого тут зміни? Де гарантії, що нова конституція буде виконуватися і застосовуватися? Я притримуюсь тієї точки зору, що ми жодним чином не можемо робити якісь висновки щодо якості конституції 1996 року з усіма внесеними змінами, тому що її ніхто ніколи не виконував. Основний Закон взагалі не слід чіпати бодай протягом 10 років. Після цього можна буде дослідити, що в ньому не так і що треба змінювати. Зараз же можна впевнено говорити про те, що всі політичні сили, які виступають за конституційну реформу, хочуть конституцію змінити, а не поліпшити. Якщо подивитись, як змінювалися погляди провідних політиків на конституційну реформу протягом останніх 3 років, стане зрозуміло, що кожен з них змінював свою точку зору принаймні кілька разів. Це ще один аргумент проти конституційних змін зараз. Мені байдуже, чий проєкт пройде – «сильна президентська влада» чи «сильна парламентська влада». Прихильники цих проєктів не збираються поліпшувати конституцію. Для них конституційна реформа – виключно інструмент політичної боротьби за владу.

Якби так сильно хотіли змінити конституцію, то перше, що зробили б – це ухвалили нормальний закон про референдум. Інший момент – судова реформа як частина реформи конституційної. Подивіться, скільки у нас протягом останнього часу було скасовано, призупинено й знову відновлено нормативних актів. Очевидно, що нам не вистачає закону про нормативно-правові акти. Він би зняв половину причин нинішніх суперечок. Конституція визначає лише засадничі, принципові речі, вона не має містити пояснення з будь-якого приводу. Для цього має бути закон, який все ще не прийнятий.

Тому який би зараз проєкт не пройшов, він буде позбавлений тих противаг, які, безумовно, були в конституції 1996 року, при всіх її недоліках. Адже ця конституція була актом компромісу, а зараз ми компромісу не досягнемо, так як первинної доцільності в реформі немає. Крім того, які б зміни нині не ухвалили, за півроку знову постане питання про те, що ці зміни зовсім зіпсували Основний Закон і його знову необхідно змінювати. Питання конституційної реформи необхідно на певний час зняти з порядку денного й дуже добре обдумати кожний його аспект.

## «ГОВОРИТИ ПРО ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ НЕМАЄ ПІДСТАВ»



**Микола  
КОЗЮБРА,**

*Завідувач кафедри  
державно-правових  
дисциплін  
Національного  
університету  
«Києво-Могилянська  
академія», Суддя  
Конституційного  
Суду України  
у відставці*

Я ніколи не вважав конституцію 1996 року верхом досконалості. Але після змін 2004 року я виступав досить категорично за те, щоб було подання до Конституційного суду щодо неконституційності тих змін. Цього не сталося. Взагалі, якщо говорити про процес конституційних змін, то він почався ще напередодні референдуму 2000 року. Впевнений, що таку серйозну справу не варто віддавати політикам, точка зору яких часто визначається належністю до тієї чи іншої фракції.

Слід сказати, що механізм внесення змін до конституції визначається межами конституційних перетворень. Прийняття нової конституції значно відрізняється від внесення змін до чинного Основного Закону. Як правило, така можливість не фіксується в конституціях інших країн – задля стабільності чинних редакцій. Не виписаний цей механізм і в українській конституції. Я не є прихильником прийняття нової конституції, і не тільки тому, що потенціал діючої далеко не вичерпаний. Не відбулося радикальних змін в економічному, політичному чи соціальному житті суспільства, які зумовили б необхідність вироблення нового Основного Закону. Тому говорити про прийняття нової конституції немає підстав.

Залишається питання про зміни чинної редакції. Такі зміни можуть бути локальними чи системними. З власного досвіду можу сказати, що бажано було б

внести саме системні зміни, які можуть бути охарактеризовані навіть як прийняття нової редакції Основного Закону, що передбачає внесення змін практично до всіх розділів. Процедура внесення таких змін досить чітко виписана в розділі XIII, і необхідно рухатися відповідно до цього розділу. Але існують значні сумніви щодо можливості здійснення зазначених процедур в нинішніх політичних умовах. Кажучи відверто, сьогодні, на думку громадян, зміни до конституції не входять до першочергових завдань держави.

Чи можливий варіант прийняття конституційних змін на всеукраїнському референдумі? Приклади подібного механізму здійснення конституційної реформи є, але загалом це приклади з пост-радянського простору – Росії, Казахстану. Я не прихильник референдуму як самостійного способу прийняття конституційних змін. Взагалі, в нинішніх умовах без залучення представницьких органів здійснення конституційної реформи викликає значні питання щодо її легітимності. Втім, ідея створення такого органу, як конституційні установчі збори чи конституційна асамблея, має право на існування. Однак, втілена вона може бути лише за умови існування дієвого громадянського суспільства та широкого суспільного руху за конституційну реформу, який би змусив владу легітимізувати цей орган.

## «ОЧІКУВАТИ НА ТЕ, ЩО КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ТАКИ БУДУТЬ ВНЕСЕНІ Й ВИЗНАНІ СУСПІЛЬСТВОМ ТА УЧАСНИКАМИ ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ, НЕ ДОВОДИТЬСЯ»



**Денис  
КОВРИЖЕНКО,**

*Експерт  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив*

Загалом вбачається три механізми перегляду діючої редакції конституції. Перший – скасування тих змін, що були внесені у 2004 році. Підстави для прийняття відповідного рішення Конституційним судом є. Але виникає питання про те, наскільки політично правильним буде таке рішення, враховуючи, що з часу тієї реформи пройшов вже значний термін й вже склалася певна система суспільних відносин. Крім того, сам по собі такий підхід не вирішує тих проблем, про які говорять в контексті діючого Основного закону. В будь-якому випадку, в результаті такого розвитку ситуації постане питання чергового перегляду зміс-

ту конституції. Немає і гарантій того, що відновлення редакції конституції зразка 1996 року забезпечить її виконання в частині реалізації повноважень головних владних інституцій.

Другий варіант – внесення змін до конституції в порядку, визначеному розділом XIII Основного Закону. Зараз це найбільш допустимий спосіб, однак з політичних причин він фактично нереалістичний. Також слід зазначити, що внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу, вимагають проведення загальнонаціонального референдуму. Діючий закон про референдуми не відповідає ні діючій конституції, ні

європейським стандартам, тому провести такий референдум фактично неможливо. Викликає багато сумнівів ймовірність ухвалення закону про референдум, в якому буде передбачена можливість прийняття нової конституції за народної ініціативи чи матимуть місце інші подібні положення.

Нарешті, третій спосіб – внесення змін або прийняття нової редакції конституції в позапарламентський спосіб. Йдеться про те, що у випадку відхилення напрацювань Національної конституційної ради в парламенті не виключається можливість затвердження конституційної реформи безпосередньо на всенародному референдумі. Такий спосіб також викликає багато запитань та потребує значного доопрацювання правової бази

включно з внесенням відповідних змін до розділу XIII чинної конституції. Крім того, процедура здійснення конституційної реформи шляхом референдуму за народної ініціативи не є демократичною, оскільки народ фактично не має можливості вплинути на зміст конституційних положень, які він буде затверджувати на референдумі.

Якщо проаналізувати всі варіанти, то очікувати на те, що конституційні зміни таки будуть внесені й визнані суспільством та учасниками політичного процесу, не доводиться. Тому я доволі скептично ставлюся до можливості внесення змін до конституції, тим більше в 2008 році.

## «АКТИВНА ГРОМАДСЬКІСТЬ МАЄ ДОПОМОГТИ НАРОДУ РЕАЛІЗУВАТИ УСТАНОВЧУ ВЛАДУ»



**Ігор ПОПОВ,**  
Голова Правління  
Комітету виборців  
України

Більшість експертів погоджуються з тим, що здійснити конституційну реформу у спосіб, передбачений діючою конституцією (шляхом консенсусу в парламенті), не видається можливим. У Верховній Раді можливі якісь ситуативні союзи, картельні змови, тактична співпраця, однак не стратегічний союз із стратегічним баченням змін до конституції. Тому такий варіант розглядається скоріше як фантастичний.

Сценарій, який не можна допустити – розробка проекту конституційних змін робочою групою президента, схвалення цього проекту Національною конституційною радою та затвердження на всеукраїнському референдумі прямої дії. Такий спосіб виглядає надто коротким і спрощеним. Якщо цей сценарій хтось надумає реалізувати, то українське громадянське суспільство має реагувати на такі дії дуже жорстко та категорично. Вихід з Конституційної ради Партії регіонів підтвердив те, що президент не зміг стати координатором в конституційному процесі.

Який сценарій можна допустити. Зараз рівень довіри до Верховної Ради занижений й наближається до нуля. Президент в умовах кризи довіри до парламенту не зміг перебрати на себе цю довіру й об'єднати націю. Конституційний Суд втратив суспільну легітимність ще рік тому. Відповідно установча

влада знаходиться у суспільства, й активна громадськість має допомогти народу реалізувати цю установчу владу. Я підтримую позицію Громадянського конституційного комітету щодо створення конституційної асамблеї та усіх подальших кроків відповідно до законодавства, що стало б реалізацією кращої з гірших альтернатив в даних умовах. Тому громадськість має продовжувати активні дискусії щодо конституційного процесу, які слід проводити не лише в столиці, а й в регіонах.

Врешті-решт, що ж реально можна очікувати далі. В майбутньому матимемо загострення політичної кризи, остаточний розпад діючої коаліції та відставку уряду Тимошенко. Будуть дострокові парламентські чи президентські вибори. Під час передвиборчої кампанії матимуть місце чергові спекуляції навколо теми конституційної реформи. Нарешті, буде обрана одна з гілок влади, яка матиме старі повноваження, що лише продовжить політичну кризу. В умовах такої кризи змінювати конституцію не можна. Тому частиною нової угоди про перемир'я має стати не текст конституційних змін – це занадто складно, – а рішення щодо способу ухвалення конституційних змін або ж щодо мораторію на такі зміни.

## «ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА МАЄ ШУКАТИ КОМПРОМІСИ»



**Олесь ДОНІЙ,**  
Народний депутат  
України, фракція  
«Наша Україна –  
Народна Само-  
оборона»

Виннішніх українських умовах проведення референдумів взагалі викликає багато сумнівів. Я вважаю, що на певний час дійсно бажано було б ввести мораторій на їх проведення. В умовах бікультурності української нації, яка, на жаль, співпадає з регіональним поділом, будь який референдум сприяє нарощуванню конфронтації в Україні. В цьому контексті перебуває і питання конституції, і НАТО, і мовне питання. Тому варто виходити з того, що політична еліта має шукати компроміси, а єдиним майданчиком для такого пошуку має бути парламент.

Якщо ж говорити про сутність можливих конституційних змін, то мова йде про мінімум таких змін. Насправді для того, щоб не відбувалось протистояння всередині виконавчої влади, достатньо зробити «косметичний ремонт». Наприклад, слід прибрати можливість формування уряду двома центрами впливу. Такий центр має бути один. Аналогічна ситуація з питанням голів обласних та районних державних адміністрацій. Зараз не працює схема, за якою їх пропонує Кабінет Міністрів, а затверджує прези-

дент. Особливо, якщо президент та прем'єр-міністр належать до різних політичних сил. Це також варто змінити – виконавча вертикаль має бути єдиною. І таких змін, що загалом поліпшили політичну ситуацію у державі, кілька, і ці зміни не такі значні. Політичні сили в парламенті цілком спроможні знайти спільну мову в парламенті задля їх втілення, тим більше з огляду на те, що небезпека від наступного президентства зі змішаними повноваженнями стосується всього політикуму, незалежно від того, хто перемає на президентських виборах. Тому компромісом може стати зменшення президентських повноважень, що усунуло б проблему подвійності виконавчої влади.

Ідея зі створенням Конституційної асамблеї виглядає доречною лише на перший погляд. Зацікавлені політики можуть використати її в неправильний спосіб. Тому єдине, що зараз можна зробити – це стояти на захисті законності.

## «СЦЕНАРІЙ МОЖЛИВОГО ВСЕНАРОДНОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЩОДО ЗМІНИ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ МОЖЕ ПРИЗВЕСТИ ДО ТОГО, ЩО УКРАЇНА МАТИМЕ ДВІ КОНСТИТУЦІЇ»



**Юрій МІРОШНИЧЕНКО,**  
Народний депутат  
України, фракція  
Партії регіонів

Що схиляє до думки про те, що конституцію необхідно змінювати? По-перше, це те, що в Україні не забезпечується реальне народовладдя. Конституція має багато декларативних прав і свобод, але не має тих процедур і механізмів, які б їх гарантували. Друга проблема – проблема двох центрів впливу на виконавчу владу. Хто б не був президентом та прем'єром – цей конфлікт завжди буде продовжуватись. Третя обставина – пригнобленість місцевого самоврядування. І рівень територіальної громади, і рівень регіону необхідно забезпечити більшими інструментами впливу на реалізацію місцевої політики.

Я прихильник того, щоб конституцію було змінено виключно у спосіб, передбачений чинною її редакцією. Сценарій можливого всенародного референдуму щодо зміни Основного Закону може призвести до того, що Україна матиме дві конституції. Так, прихильники підходу до конституційної реформи, за яким конституцію слід змінювати виключно згідно з

розділом XIII діючої конституції, навіть після референдуму наполягатимуть на тому, що чинною залишається конституція 1996 року зі змінами, внесеними 2004 року. Це фактично призведе до колапсу правової системи.

Сьогодні об'єктивна ситуація в українському суспільстві та політикумі така, що сценарій внесення конституційних змін через референдум не пройде. Як не пройде пропозиція конституційних змін через парламент, адже він не має ніякої консолідуючої основи. Тому до президентських виборів навряд чи ми змінимо Основний Закон, і, як на мене, це добре. Не можна змінювати конституцію під якийсь конкретний зручний для когось політичний момент.



СТИСЛИЙ ВИКЛАД ТЕЗ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ  
«ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ»

## «УКРАЇНА ПОТРЕБУЄ ЗМІН ЯК У ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, ТАК І В ОБРАЗІ МИСЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»



**Ніко ЛАНГЕ,**  
Керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

Існують різні моделі кооперації між громадянським суспільством та владою в різних країнах. Перш ніж запроваджувати такі моделі в Україні, варто усвідомити ціннісну основу такого співробітництва. В Україні досі панує певним чином викривлене уявлення про громадянське суспільство: з одного боку є «добрі» – громадянське суспільство, а з іншого – «погані» – держава та підприємці. Неправильним є також розподіл громадських організацій на добрі та погані, де добрі – представляють інтереси суспільства, а погані – інтереси влади або партикулярні інтереси різних верств суспільства. Варто усвідомлювати, що всі організації громадянського

суспільства представляють партикулярні інтереси, і саме в цьому є суть плюралістичного суспільства. Питання в тому, як ці інтереси репрезентуються та вносяться в політичний процес. В цьому контексті Україна потребує змін як у органах державного управління, так і в образі мислення самого громадянського суспільства.

Українське громадянське суспільство стане більш цінним, якщо його представники навчатимуться чітко заявляти, за що конкретно вони виступають, а не проти чого

## «РАДА ЄВРОПИ ЗАВЖДИ БУЛА АКТИВНОЮ У ПОПУЛЯРИЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»



**Більяна ЗАШОВА,**  
Координатор проєктів, Відділ НУО та громадянського суспільства, Генеральний директорат політичних справ Ради Європи

Варто наголосити на одному з принципів, значених у Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала у 1998 році. Цей принцип стосується права громадян брати участь у здійсненні управління місцевими справами. Україна стала членом Ради Європи 5 листопада 1995 року. Цього ж дня членом Ради Європи стала Республіка Македонія, яка подібно до України досить довгий час відчувала гострі труднощі у сфері місцевого самоврядування. Саміт голів держав і урядів Ради Європи 2005 року у Варшаві рекомендував забезпечити факт участі НУО в діяльності Ради Європи як важливий елемент внеску громадянського суспільства до прозорості і відповідальності демократичного врядування. Генеральний директорат політичних справ Ради Європи, а особливо Відділ НУО та громадянського суспільства, завжди були досить активними у популяризації взаємодії влади та громадянського суспільства.

При Раді Європи існує Конференція міжнародних неурядових організацій. Це є орган Ради Європи, що складається з 400 НУО, які збираються одночасно з Парламентською Асамблеєю Ради Європи. Метою Конференції міжнародних неурядових організацій є залучення НУО до роботи органів ради Європи, особливо до процесу прийняття рішень. Ми робимо це з 1952 року. Перш за все, Конфе-

ренція міжнародних неурядових організацій має консультативний статус, але в 2003 році Комітет Міністрів вирішив наділити цей орган ширшими повноваженнями і як результат – надати Конференції міжнародних неурядових організацій учасницький статус. Це дає їй змогу розвивати те, що ми називаємо третьою опорою Ради Європи. Таким чином, ми маємо неурядовий рівень (Конференція міжнародних неурядових організацій), парламентський рівень (Парламентська асамблея), місцевий та регіональний рівень (Конгрес місцевих та регіональних влад), а також головного агента прийняття рішень (Комітет Міністрів).

## «ПІДТРИМУЮЧИ УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ, МИ ВТІЛЮЄМО ПРИНЦИПИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ»



**Маргін ШІДЕР,**  
Другий секретар,  
Керівник першого  
відділу програм  
допомоги Представ-  
ництва Європейської  
Комісії в Україні

Питання взаємодії громадянського суспільства та влади є досить актуальним в контексті децентралізації та посилення місцевого самоврядування. План дій Україна – ЄС містить у собі наголос на розвитку місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Він також передбачає зміцнення громадянського суспільства згідно з принципами свободи асоціацій та об'єднань та можливості і права громадян впливати на процес прийняття рішень. Зміцнюючи та підтримуючи участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, ми втілюємо принципи доброго врядування, такі як участь, прозорість та відповідальність. Це передбачає, що процес децентралізації має включати менеджмент участі та вимагає цілого ряду інновацій таких, як громадські консультації, участь громадських організацій у бюджетному процесі тощо. Міжнародний досвід має стати викликом для України на шляху до запровадження між-

народних стандартів та механізмів, які б відповідали правовому, культурному та інституційному полю країни. Європейська комісія переконливо підтримує децентралізацію та запровадження доброго врядування. Підхід Єврокомісії до регіонального розвитку є досить холистичним: ми наполягаємо на розвитку за моделлю «знизу вгору». В цьому контексті варто згадати про одну нашу програму, в основі якої лежить підхід до регіонального розвитку, орієнтований на громаду. Діяльність цієї програми має кінцевою метою консолідацію демократії. Ця програма, вартістю 13 млн. Євро, фінансується Єврокомісією і співфінансується Програмою розвитку ООН. Вона передбачає вдосконалення соціальної інфраструктури місцевих громад та фокусується в першу чергу на потребах громади.

## «ГЛИБОКО РОЗБУДОВАНА СИСТЕМА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ШЕ НЕ РЯТУЄ СУСПІЛЬСТВО ВІД ХИБНИХ КРОКІВ»



**Тарас ВОЗНЯК,**  
Начальник відділу  
промоції та зовнішніх  
зв'язків регіону  
Львівської обласної  
ради, головний  
редактор журналу «І»

Варто говорити про три суспільні сфери: політику (влада, політичні партії та супутні організації), економіку та громадські справи, де є і громадські організації і суспільство в широкому сенсі. Не можна поділяти всі ці сфери за принципом «добре – погане». У всіх трьох сферах можуть відбуватися як позитивні, так і негативні процеси. Ефективно розбудоване громадянське суспільство, як система громадських організацій, яку можна використати, існувало, наприклад, під час приходу нацистів до влади у 30-х роках. Тому глибоко розбудована система громадських організацій ще не рятує суспільство від хибних кроків. Зараз ми спостерігаємо приклади ісламізму та фундаменталізму, які поширюються не лише через політичні та релігійні рухи, а й через добре розбудовану систему громадських організацій. Співпраця ж громадських організацій, влади та бізнесу теж має певний позитивний сенс, бо ці сфери можуть взаємобалансуватися і взаємокорегуватися.

Досить часто говориться, що громадські організації в Україні слабо розбудовані, залежні фінансово, влада – погана, тому нас не приймають в НАТО чи ЄС. Але це питання

варто розглядати в порівняльному контексті. Можна піти досить формальним шляхом і визначити кількість зареєстрованих громадських організацій на 1000 чоловік. Якщо говорити про ці речі, то Україна буде на першому місці, Росія – на другому, Білорусь – на третьому. Але не варто забувати, що Росія – це дві частини: Москва та Росія взагалі. Більшість громадських організацій знаходяться в Москві, а більша частина континенту де-факто не охоплена їх діяльністю. Якщо поглянути на те, як розвивається громадянське суспільство в цих трьох країнах з огляду на політичні завдання, то варто відмітити, що: в Білорусі відбулася консервація громадських організацій радянського типу; в Росії режим Путіна знищив загрозу бурхливого розвитку громадського сектору, в результаті чого почалося створення імітативних організацій. В Україні влада настільки безпорадна, що не здатна створити імітативні громадські організації, в чому є мінус та плюс такої ситуації. Громадські організації в Україні саморозвиваються, але для такого розвитку потрібні законодавчі умови. В Україні такі умови є достатньо сприятливими, але проблема існує з фінансовою підтримкою. У світі

організації фінансуються або корпоративно, або цивілізованим бізнесом, який в Україні ще не виріс до такого рівня. У нас реальною є підтримка різного роду фондів, в чому є свої переваги та недоліки. Перши мінусом є те, що це є невітчизняні гравці політичного чи бізнесового поля, що свідчить про певну нашу відсталість. З іншого ж боку, така ситуація призводить до послаблення фінансової підтримки громадського сектору в Україні, що

пов'язано з ростом, як не парадоксально, добробуту українських громадян. Якщо раніше можна було виділити 300 доларів та створити у Львові великий проект, то зараз 300 доларів – це вже не є гроші, а можливості донорів не змінюються так швидко.

Не дивлячись на певну стагнацію, громадянське суспільство, що показала в тому числі і Помаранчева революція, може щось вирішувати в Україні.

## «ВІДСУТНІСТЬ ЧІТКОГО ФОРМАТУ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ПОСИЛЮЄ ВІДЧУЖЕННЯ МІЖ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ»



**Андрій ПАРУБІЙ,**  
Народний депутат  
України, Фракція  
«НУ-НС»

Сьогодні українське суспільство, а ще більше – політикум, охопила широка дискусія стосовно внесення змін до Конституції. Майже щодня ми чуємо звернення з боку різних політичних лідерів щодо того, як швидко і в якому напрямку потрібно її змінювати.

Демократія як форма правління передбачає два шляхи народовладдя – безпосередню і представницьку демократію. Ці дві форми визначені фактично як рівноправні. Одна із значних проблем української держави полягає в тому, що наші політики надзвичайно активно розвивали саме форму представницької демократії. Багато разів за часи української державності мінялись законопроекти, які мали на меті вдосконалити представницьку демократію. Деякі з них вели до покращення, деякі – до погіршення, проте всі вони були направлені на одне – перерозподіл влади між тими чи іншими органами представницької демократії. І навіть зараз у Києві йде активна дискусія стосовно того, хто буде головним в державі – президент чи прем'єр-міністр. Ведеться розмова про те, хто повинен мати більше повноважень щодо процесу прийняття рішень – чи органи місцевого самоврядування, чи центральні органи. У нас ключовою є проблема централізації влади в Києві.

За 17 років в Україні майже не розроблено механізму безпосередньої (прямої) демократії, який в Європі вважається ефективним засобом врахування інтересів людей під час процесу прийняття рішень. Окрім того, ця форма була більше дискредитована, ніж розроблена. Коли проходив референдум з ініціативи Леоніда Кучми, сама ідея референдуму була дискредитована перед очима всього суспільства. Ми бачили, що деякі регіони давали 100% схвалення тієї чи іншої форми. Знову ж таки, під час дискусії

парламентаріїв законодавча ініціатива з цього питання фактично була відсутня. Ми маємо закон «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми», датований 1991 р., тобто ще до прийняття Конституції. На сьогоднішній день цей закон настільки застарілий, що проведення референдуму відповідно до нього здається майже неможливим. Те, що у нас немає чіткого формату представницької демократії, на мою думку, має найбільш негативний відтінок для розвитку громадянського суспільства. Це посилює відчуження між звичайними людьми та органами влади, яке існує як на рівні місцевої влади, так і центральної. Це, можливо, було породжено ще за часів комуністичної системи, коли існувало відчуття «це ми, а це влада». Недовіра до влади, закладена ще в ті роки, насправді не була розвіяна моделлю демократичної української держави, окрім періоду Помаранчевої революції, коли люди безпосередньо брали участь у процесі прийняття рішення, максимально впливали на нього. У всіх інших формах ми не бачили проявів безпосередньої демократії. Наприклад, в обласній раді на виборах здобула перемогу одна політична сила, а через деякий час більшість сформували ті сили, що не мали підтримки серед людей. Та ж сама проблема є і у Верховній Раді. Зараз у парламенті ведуться дискусії з приводу того, що в Україні треба запровадити модель парламентської республіки (тому що цю ідею підтримують понад 300 депутатів). В той же час, за результатами соціологічного дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології, 19% українського населення підтримують президентську форму правління, ще 38% – президентсько-парламентську. Такий резонанс ще більше посилює феномен відчуженості. Виникає питання, чиї ж інтереси депутати представляють в парламенті.

## «ПОТРІБНО ПРОПАГУВАТИ ІДЕЮ ЕТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ З МЕТОЮ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ»



**Мішель ВІТОН,**  
Консультант  
з етики врядування  
(Об'єднане королівство Великої Британії та Північної Ірландії)

За сприяння Ради Європи та її регіонального партнера, Клубу мерів в Україні діє «Програма бенчмаркінгу та вдосконалення публічної етики» у сфері місцевого самоврядування.

Проект передбачає розвиток двох ключових аспектів українського місцевого самоврядування – ряд реформ, за якими місцеві ради можуть виміряти та рейтингувати свій розвиток («Scorecard»), та посібника з українського законодавства у сфері місцевого самоврядування. Ці ініціативи були втілені в п'яти пілотних регіонах – Славутич, Артемівськ, Кам'янець-Подільський, Вінниця та Тростянець.

Ідея реформи зосереджена на підвищенні рівня відкритості, прозорості та відповідальності місцевого самоврядування, в чому досить вагома роль відводиться НУО. Реформа передбачає:

- створення Кодексу врядування для посадових осіб місцевого самоврядування;
- публікацію інформації про дати та час засідань місцевих рад, інтереси посадових осіб місцевого самоврядування, їх витрати та доходи;
- розробку посібника з фінансування політичних партій та виборів, їх моніторингу;
- публікацію інформації про тендери та їх результати.

Дані реформи побудовані так, що кожна місцева рада може здійснити їх самостійно з помірною витратою ресурсів.

Варто зупинитися на двох головних аспектах реформи («Scorecard») – Кодексу управління та тендерних процедурах. Кодекс управління був створений в Англії у 2000 році як відповідь на виклики корупції в органах місцевого самоврядування. Далі у 2006 році за сприяння Вестмінстерської фундації за демократію та Сербських місцевих партнерів було розроблено Сербський кодекс. У 5 містах України у січні було погоджено проект Кодексу врядування, що побудований за англійськими «Принципами публічного життя» – відкритості, відповідальності, об'єктивності, чесності та відданості. Ці принципи мають бути опубліковані місцевими урядами та НУО, щоб забезпечити громадськість знаннями про стандарти, яким має відповідати місцева влада.

Кодекс включає загальні принципи, такі як рівність та повага до спеціальних вимог, нерозповсюдження конфіденційної інформації, прозорості інтересів, доходів тощо. Кодекс повинен мати практичне втілення – він має стати вказівником стосовно того, як приймаються та імплементуються рішення на

місцевому рівні. З цією метою він повинен бути опублікований та винесений на громадські обговорення.

В Україні, як і в Англії та Сербії, створений так званий Комітет Етики, який повинен відслідковувати ефективність застосування Кодексу. У 5 містах України такі комітети створені чисельністю від 5 до 13 поважних та незаангажованих осіб. Для забезпечення нейтральності Голова Комітету підлягає ротації кожен рік-півтора. Принцип представництва забезпечується рівною кількістю чоловіків та жінок, присутністю принаймні однієї особи до 25 років та представників етнічних меншин.

Як показав досвід Сербії та Англії, НУО здійснюють вплив на роботу Комітетів Етики шляхом:

- участі представників НУО у роботі комітету, і таким чином забезпечення політичної нейтральності Комітету;
- моніторингу справедливості та відкритості призначення членів комітету;
- оприлюднення Кодексу та популяризації Комітету шляхом проведення семінарів та публікації релевантної інформації.

Наступною сферою ініціатив з підвищення рівня прозорості органів місцевого самоврядування є тендерні процедури стосовно надання послуг для місцевої влади. Даний аспект реформи передбачає, що:

- рада має спеціальний документ стосовно політики, процедур та документації закупівель;
  - кожен контракт має підписуватися з урахуванням критерію рівності, мети, вартості та потенційних ризиків;
  - інформація про кожен тендер має публікуватися в місцевих та національних ЗМІ;
  - до тендерних процедур мають бути залучені незалежні експерти;
  - кожна посадова особа місцевого самоврядування має декларувати факт особистої зацікавленості в умовах тендерних процедур.
- НУО, маючи доступ до мережі малого бізнесу, можуть чинити досить цінний вплив на перебіг тендерних процедур. Вони можуть співпрацювати з місцевими урядами з метою:
- спрощення тендерних процедур;
  - публікації вказівок та інструкцій стосовно тендерів;
  - створення рівних умов для бізнесу;
  - популяризації використання Інтернет-технологій для прийому заявок на тендер;
  - популяризації дотримання принципів сталого розвитку в процесі проведення тендерних процедур.

## «ПОСИЛИТИ РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ МОЖНА ШЛЯХОМ ВИРІШЕННЯ ПРАВОВИХ ПИТАНЬ»



**Денис КОВРИЖЕНКО,**  
Експерт Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив

Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках проекту «Україна: Рік після виборів. Моніторинг регіонів» здійснила дослідження стану регіонів України, в тому числі і стану громадянського суспільства в регіональному розрізі. Дослідження виявило наступні тенденції розвитку громадянського сектору: розширення сфер діяльності та активності НУО; професіоналізацію, у т.ч. створення аналітичних центрів на регіональному рівні; «коаліційне будівництво». В той же час відбувається політизація і зближення з регіональною владою та більш широке залучення НУО до впровадження політики на регіональному та місцевому рівнях.

Основними сферами взаємодії між владою та громадянським суспільством на місцевому рівні залишаються: надання соціальних послуг; гендерна та молодіжна політики; євроінтеграція та, найбільш резонансні, тарифи на житлово-комунальні послуги і питання міської забудови, де діяльність третього сектору активізувалася як відповідь на певні порушення з боку влади.

Загалом же можна виділити ряд чинників, що перешкоджають залученню громадянських організацій до співпраці та діалогу з місцевою владою. Серед них:

- непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, що послаблює можливість здійснювати громадський контроль за владними органами;
- послаблення підконтрольності і підзвітності місцевих рад через перехід до пропорційної системи, що, з одного боку, пожвавило діяльність політичних партій на місцях, а з іншого зменшило можливість контролю за представницькими органами в регіонах;
- недосконалість регулювання адміністративних процедур на центральному та місцевому рівнях, що викликає потребу прийняття Кодексу адміністративних практик;
- непрозорість конкурсного розподілу бюджетних коштів;
- недостатня активність ЗМІ у висвітленні діяльності місцевої влади, зумовлена у тому числі повільним роздержавленням місцевої преси;
- інституційна та фінансова слабкість НУО, залежність від іноземного фінансування, фіктивність більшості зареєстрованих НУО;
- недостатній рівень довіри до НУО з боку громадськості.

Якщо говорити про міжнародний досвід

співпраці між владою та громадськістю, то на сьогоднішній день варто виділяти такі форми взаємодії, як інформування, коли влада просто інформує про прийняті рішення, але активно не залучає громадськість до процесу прийняття рішень; добровільну участь, за якої максимально стимулюється громадська участь у виробленні політики на місцевому та регіональному рівні; консультування, стимульовану участь та дорадче залучення громадськості до політичного процесу. Основними ж формами співпраці громадянського суспільства та влади в зарубіжних країнах є надання НУО можливості визначати пріоритети співпраці в ході інтернет-консультацій, наприклад; створення громадських рад при муніципальних радах та їх органах; делегування частини повноважень НУО (надання соціальних послуг тощо). Практикується також залучення до обговорення «зелених книг», проектів рішень та залучення до оцінки ефективності програм, виконання рішень.

Посилити роль громадськості у вирішенні питань місцевого значення можна шляхом вирішення певних правових питань, бо говорити про способи підвищення рівня довіри до громадських організацій, наприклад, досить складно. Першим з таких варіантів є підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування в першу чергу шляхом внесення змін до закону «Про місцеве самоврядування», а також проведення реформування державної комунальної преси з тим, щоб вона могла контролювати діяльність органів місцевої влади та громадських організацій на місцях. Інноваційним елементом має стати запровадження електронного врядування та вдосконалення регулювання адміністративних процедур, досвід чого є, наприклад, в Прибалтійських країнах. Необхідною є також персоніфікація виборчих систем та забезпечення можливості безпосереднього впливу громадськості на політику на місцях; прийняття закону про місцевий референдум та удосконалення законодавства про неурядові організації.

Серед механізмів підвищення прозорості на місцевому рівні – створення веб-сторінок органів самоврядування; оприлюднення проектів рішень, залучення громадськості до висловлення пропозицій; оприлюднення результатів розгляду питань, стенограм і поіменних результатів голосувань, а також впровадження практики «зелених» та «білих книг».

## «ВАРТО РОЗГЛЯДАТИ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ МУНІЦИПАЛЬНОГО КОНСАЛТИНГУ»



**Олександр  
МОЛОДЦОВ,**

*Керівник  
інформаційно-  
аналітичного відділу  
Фонду сприяння  
місцевому  
самоврядуванню*

Тема громадянського суспільства є дуже цікавою і важливою. Всі знають призначення держави і громадянського суспільства, проте не знають, як поєднати їхні можливості. Тези про те, що держава представляє одну сферу суспільного життя, а громадянське суспільство – іншу, є не зовсім правильними. Варто нагадати, що теоретики громадянського суспільства формулюють проблему протистояння держави і громадянського суспільства як парадокс останнього. Відповідно до нього, громадянське суспільство ніколи не може бути ефективним, поки не стане ефективною держава, і навпаки. Що ж може бути стимулом для того, щоб держава і громадянське суспільство поєднали свої зусилля?

В Основному Законі України не застосовується термін «громадянське суспільство», зате визначені усі інститути держави. Взагалі, наша конституція декларує ліберальну державну модель, яка поки що не може бути ефективною. І чим більше розвинуте громадянське суспільство, тим менше у правовому порядку потрібно регламентувати діяльність всіх суспільних інститутів. Яким чином це буде проходити, ми не знаємо, але робота зараз ведеться.

Що ж до того, чи чує влада голос громадськості, чи реагує на їхні ідеї, що формуються в громадських організаціях, – власне кажучи, чує. Існують, як ви знаєте, аналітичні центри, що діють при органах влади, зокрема Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут проблем державного управління і місцевого самоврядування, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, який виконує науково-аналітичні функції з проблем місцевого самоврядування. Так от, аналітичні центри, які мають обслуговувати органи влади, власне, теж представляють бачення громадськості. За своїми цілями вони нічим не відрізняються від звичайних аналітичних структур. Отже, проблема не в цьому, а в тому, що щось заважає впровадити це стратегічне бачення саме на національному рівні.

Варто розглядати громадські організації як суб'єкти муніципального консалтингу та агентів впровадження практик місцевого самоврядування. Муніципальний консалтинг є підсистемою адміністративно-політичного консалтингу, що розрахована для надання консультацій органам місцевого самовря-

дування. Є консультації для вищих органів влади, і є система консультацій для громадських організацій, які працюють з органами публічної влади. Так от, муніципальний консалтинг є підсистемою. Нам необхідно подумати про те, як розвинути цю підсистему, незалежно від того, яка законодавча база зараз існує. Коли говоримо про муніципальний консалтинг, варто брати до уваги не стільки центри політичного аналізу, скільки центри соціально-економічного аналізу, тому що наразі це більш важливо. Взагалі, я проти того, щоб громадські організації політизували свою діяльність. Ми на сьогодні спостерігаємо таке явище, як використання бізнес-структурами громадських організацій для вирішення своїх проблем, а не проблем громадянського суспільства. Необхідно розглядати муніципальний консалтинг саме у якості системи, для чого потрібно задати певну нормативну базу, створити інформаційну структуру, створити організаційні умови для того, щоб ця система запрацювала.

## «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ Є НАЙБІЛЬШ ДЕМОКРАТИЧНИМ»



**Роман КОШОВИЙ,**  
Голова Львівської  
організації Комітету  
виборців України

Варто зосередитись на найбільш важливих аспектах співпраці громадськості із органами місцевої влади. З одного боку, виходить тавтологія, тому що орган місцевої влади, себто міська рада зрештою і представляє інтереси громади. Тут доречно згадати статтю конституції, у якій сказано, що місцеве самоврядування може здійснюватись як безпосередньо, тобто громадою, так і за рахунок міської ради. Та чомусь саме про роль громади у нас тотально забувають. Виходить так, що обирається міська рада і заявляє себе є безпосереднім представником громади. В результаті міський голова вирішує свої справи, часто забуваючи про інтереси самої громади. По-перше, хочу відзначити, що це відбувається не всюди. В деяких громадах все-таки діють професійні міські ради, але на районному рівні, на рівні міста ми часто спостерігаємо те, що міський голова вважає себе цілковитим господарем території. Більше того, він часто є представником більшості у міській раді, що дозволяє йому вважати себе власником міста і не зважати ні на що. Хоча, я можу навести багато прикладів, по Львівській області зокрема, коли такий сильний, умовно кажучи, авторитарний мер досягнув значних результатів, залучивши до суспільних процесів громаду. По-друге, основною проблемою у відносинах між органами влади на місцях і громадськими організаціями, зумовленою недоліками нашого законодавства, є те, що представник громадськості може робити все, що не заборонено законом, в той час як представник влади уповноважений робити тільки те, що прописано в законі. Умовно кажучи, останній не має права на ту ініціативу, яку можуть проявляти члени громади. Виникає дуже багато непорозумінь, коли владні структури і хочуть допомогти, але не можуть внаслідок певних обмежень бюджетного кодексу чи іншого законодавства.

Також органам місцевої влади часто буває важко визначити, хто ж, власне, є представниками громади. Я і ще кілька моїх колег є членами робочої групи щодо внесення змін до чинного Статуту Львова. Найскладнішими у цьому статуті є два питання. Перше з них – хто є членом громади міста Львів? Ми зіткнулись із дуже заплутаним процесом і невизначеністю у законі. Є близько трьох-чотирьох методів, що дозволяють лише виборцям, тобто людям, внесеним у виборчий реєстр, вважати себе членами громади. Це означає, що якщо ми говоримо про залучення громадян до місцевого самоврядування і такі його методи, як місцеві вибори чи місцевий референдум, то тут виключно можуть брати участь лише

виборці. Проте це не значить, що лише вони можуть залучатись до місцевого самоврядування. Виходить так, що міським головою чи міським депутатом не обов'язково може бути член цієї громади. Є дуже багато випадків, коли депутати львівської міської ради не є представниками громади міста Львів. Тож ми спершу вирішили вживати термін « мешканці », але знову ж таки, який ценз обирати? Ценз майновий, ценз споживання? Врешті-решт ми не дійшли до певної згоди, але вирішили диференціювати дійсні методи безпосереднього самоврядування для дійсних представників. Що ж, наприклад, робити з дітьми: чи мають вони право брати участь у загальних зборах? Це складна проблема. Ще один спірний момент стосується всієї України, і це є наш спадок ще з радянських часів. Мова йде про проблеми адміністративно-територіального устрою. Є дуже багато невеликих громад, що входять до адміністративних меж громад, більших за розміром. Особливо це стосується мегаполісів. На Львівщині є три такі громади – Львів, Дрогобич і Червоноград. І тому дуже важко вяснити, чи є членами громади Львова жителі міста Винник, чи ні. З одного боку, вони обирають міського голову і Львова, і Винника, що є прямим порушенням конституції.

Другою проблемою статуту є розрив між місцевою владою і громадою. Це зумовлено останніми змінами до Конституції України – введення пропорційної системи виборів на місцях (окрім сільських і селищних рад). Таким чином, виборці незадоволені тим, що не можуть захищати свої права через політичні партії, представлені у міській раді. З іншого боку, багато представників міської і районної ради більше тепер думають про партійну дисципліну, більше уваги надають своїм корпоративним інтересам чи інтересам спонсорів, аніж хвилюванням своїх виборців. Це призводить до того, що дуже рідко зараз можна побачити в місті публічні акції, особливо масові протести за участю політичних партій. Нині більшість громадських акцій ініційовані не політичними силами, а громадськими організаціями.

Доцільно перейти більше до проблеми безпосереднього самоврядування. З одного боку, закон дозволяє це робити, а з іншого – надто важко втілити його в життя. Дуже складно визначити, чи можна віднести орган самоорганізації населення до органів місцевого самоврядування. В конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування», написано, що можна, але в Законі України «Про органи самоорганізації населення»

такого положення немає. На підставі саме цього закону в міській раді кажуть, що такі органи є всього лише проявом місцевої ініціативи.

Наостанок я б хотів звернути увагу на січневі ініціативи президента – законопроект «Про внесення змін до закону про місцеве самоврядування». Вони, на мою думку, є надзвичайно позитивними, особливо що стосується залучення громади міста до владних процесів. Але є і суттєвий недолік – ст. 59, в якій йдеться про реєстрацію актів місцевої виконавчої влади, яка чомусь дозволяє губернатору накладати вето на будь-яке рішення органів місцевого самоврядування. Ця норма є однозначно неконституційною. Вийшло так, що нікого, окрім невеличкої групи міських голів, що трохи

побунтували, ця стаття не зацікавила. Не було масових акцій протесту, масових звернень; більше того, у нас прояв ініціативи знизу-вверх вважається чимось неприпустимим, особливо при партійній системі.

Все ж хочу відзначити, що серед всіх інституцій влади місцеве самоврядування в Україні є найбільш демократизованим. Якщо ми не будемо залучати громадськість до участі у місцевому самоврядуванні, то вона так і залишиться на низькому рівні обізнаності.

## «ФІНАНСОВА ПРОЗОРІСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ Є НЕОБХІДНОЮ»



**Люк-Алан  
ВЕРВІЛТ,**

*Асоціація Європа,  
постійна академічна  
конференція з  
адміністрування  
в Європі*

Варто звернути увагу на питання фінансової прозорості на місцевому рівні у Франції, яка є необхідною, але не може бути достатньою навіть у Франції. Концепція демократії у Франції є досить вузькою. Публічні дискусії мають на меті не пошук рішення, не факт участі у прийнятті такого рішення, а факт окреслення рішення депутатів, факт створення рамок для них. Протягом останніх 25 років вживалися заходи для підвищення саме такого роду прозорості на місцевому рівні. Першим кроком до прозорості влади на місцевому рівні є покращення контролю. Ставлення до влади у Франції завжди супроводжувалося недовірою населення, в результаті чого держава продукувала потужні інструменти, покликані таку довіру завоювати. Спочатку були створені так звані рахункові палати, які є юридичними органами і метою яких є оцінка діяльності так званих «народних бухгалтерів». Однією з важливих функцій цих органів є аналіз та контроль виконавчої влади на місцях. Це було сприйнято негативно місцевою владою Франції, бо в нашій країні панувала думка, що тільки виборці можуть контролювати роботу, зокрема місцевих депутатів. Така дискусія тривала протягом 15 років, та все ж на сьогодні рахункові палати можуть оцінювати ефективність роботи влади, але не можуть критикувати мету такої роботи. Наприклад, якщо у малому місті планують будувати великий конгресовий палац, рахункова палата не може критикувати саму ідею, вона може оцінити лише сам факт ефективності такої дії, констатувавши відсутність умов і причин для неї.

Другим інструментом контролю за владою на місцях є адміністративний суддя. Сьогодні будь-який громадянин може мати доступ до інформації стосовно рішень локальних органів влади, кожен платник податків може знати, на що його податок був витрачений і чи стосувалися такі витрати задоволення публічних потреб. Завдяки такому контролю досить багато необ'єктивних рішень місцевої влади були заблоковані.