

Інститут виборчого права

*Національний університет
«Києво-Могилянська Академія»*

ВИБОРИ ТА ДЕМОКРАТІЯ

№ 1 (23)/2010

Науково-просвітницький
правничий журнал

Заснований у 2004 р.
Виходить щоквартально

Науково-редакційна рада (редакційна колегія)

- Козюбра М. І. – співголова науково-редакційної ради, професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент АПрНУ, завідувач кафедри загально-теоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія»
- Ключковський Ю. Б. – співголова науково-редакційної ради, народний депутат України, президент Інституту виборчого права, кандидат фізико-математичних наук, магістр державного управління
- Ільков О. М. – відповідальний секретар науково-редакційної ради, заступник керівника Служби забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України та представництва інтересів Президента України, створених ним допоміжних органів і служб у судах загальної юрисдикції України Секретаріату Президента України
- Авер'янов В. Б. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрНУ, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України
- Василенко В. А. – доктор юридичних наук, професор кафедри міжнародного права та спеціальних дисциплін Національного університету «Києво-Могилянська Академія»
- Георгіца А. З. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича
- Голосніченко І. П. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Київського національного університету культури і мистецтв
- Колодій А. М. – доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри конституційного та міжнародного права Київського національного університету внутрішніх справ
- Селіванов А. О. – доктор юридичних наук, професор, завідувачий відділом зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України
- Сушинський О. І. – доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Львівського державного інституту новітніх технологій та управління ім.В.Чорновола
- Шаповал В. М. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, голова Центральної виборчої комісії
- Шевчук С.В. – доктор юридичних наук, професор кафедри загально-теоретичних і державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія»
- Кармазіна М. С. – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент Української академії політичних наук, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Кураса НАН України
- Кресіна І. О. – доктор політичних наук, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України
- Мелешевич А. А. – доктор політичних наук, професор, декан факультету правничих наук, Національний університет «Києво-Могилянська Академія»
- Розова Т. В. – доктор філософських наук, професор, державний експерт Ради національної безпеки і оборони України, Національний інститут проблем міжнародної безпеки
- Якушик В. М. – доктор політичних наук, професор, Національний університет «Києво-Могилянська Академія»
- Богашева Н. В. – заступник міністра юстиції України
- Кисельов С. О. – кандидат філософських наук, керівник магістерської програми кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська Академія»
- Ковтунець В. В. – кандидат фізико-математичних наук, доцент Національної академії управління
- Коліушко І. Б. – голова Ради Центру політико-правових реформ
- Мусіяка В. Л. – кандидат юридичних наук, професор, викладач кафедри галузевих правових наук Національного університету «Києво-Могилянська Академія»
- Радченко Є. В. – директор із розвитку міжнародної громадської організації «Інтерньюз-Україна»
- Стецюк П. Б. – кандидат юридичних наук, суддя Конституційного Суду України
- Теплюк М. О. – кандидат юридичних наук, заступник керівника Апарату Верховної Ради України, керівник Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України

ЗМІСТ

ДЕРЖАВА І ПРАВО

Б. ФУТЕЙ

Відповідальність держави за дотримання та виконання Конституції. 4

В. КОВАЛЬЧУК

Роль та місце Конституційного Суду України в системі органів державної влади. 10

П. ТРАЧУК

Проблеми адміністративного реформування місцевої публічної влади. 19

В. ВЕНГЕР

Фракції в українському парламенті: термінологічний аспект. 25

В. ГОНЧАРОВ

Ігрова семантика в правотлумачних дослідженнях. 34

ПРАВО І ПОЛІТИЧНА НАУКА

Ю. ШВЕДА

Індикатори і стратегії демократизації Тату Ванханена. 47

Р. MARTINЮК

Парламентська відповідальність уряду в зарубіжній та вітчизняній практиці: компаративний аналіз. 54

М. ЧАБАННА

Використання інформаційних систем підтримки прийняття політичних рішень органами державної влади в Україні. 63

І. ОВЧАР

Законодавче забезпечення та політичні мотиви визначення українсько-російських відносин. 71

ТОЧКА ЗОРУ

О. АЛЬОНКІН

Правове забезпечення ідеологічних гарантій права людини на свободу світогляду і віросповідання. 78

МІЖНАРОДНІ ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ

Новий еталонний документ Венеціанської Комісії (закінчення). 83

Кодекс належної практики щодо політичних партій. 84

**Журнал рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Києво-Могилянська Академія»
(протокол №2 від 25 лютого 2010 р.)**

**Постановою Президії ВАК України від 18 січня 2007 року
№2-05/1 наукові статті, опубліковані в журналі «Вибори та демократія»,
зараховано як фахові в галузі юридичних і політичних наук**

ДЕРЖАВА І ПРАВО

УДК 348:342.731

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЗА ДОТРИМАННЯ ТА ВИКОНАННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Богдан ФУТЕЙ, суддя Федерального суду претензій США, професор Українського Вільного Університету (Мюнхен)*

У статті надано аналіз окремих положень чинної Конституції України та проблемних питань її застосування: можливість забезпечення дотримання позитивних прав, тлумачення Конституції та криза Конституційного Суду України, цілі та шляхи внесення змін до Конституції.

Ключові слова: Конституція України, негативні та позитивні права людини, Конституційний Суд України, конституційна криза.

Із прийняттям Конституції 28 червня 1996 року Україна зробила ще один крок, спрямований на приєднання до спільноти демократичних держав, які визнають принципи верховенства права та ринкової економіки найвищими цінностями.

Конституцію України було схвалено низкою міжнародних організацій, включаючи Раду Європи та Венеціанську Комісію.

Права людини

Слід зазначити, що конституційний процес в Україні підкреслив ту напругу, яка існує між спробами забути минуле, в той же час зберігаючи соціальні ідеали, яких ніколи не дотримувалась колишня система. Очевидним є те, що розробники Конституції намагались надати і забезпечити українському суспільству гарантії політичних свобод, яких воно ніколи не мало. Проте одночасно вони, здається, загравали з радикальними соціальними змінами, які з'явилися в результаті розпаду Радянського Союзу. Ось деякі приклади прав, які придушувалися протягом радянських років, але які були включені до Конституції: право на вільне пересування на території України та за її межами, право на таємницю листування, телефонних розмов, право на свободу об'єднання, право на захист життя, право на доступ до інформації про себе, заборона цензури, свобода від медичних та наукових досліджень, заборона катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність людини, поводження та покарання. Всі ці положення ілюструють виправдані побоювання українського суспільства щодо відновлення радянського чи подібного йому режиму. З іншого боку, Конституція ілюструє побоювання та недовіру до капіталістичної системи, які, як здається, мають українці щодо радикальних соціально-економічних перетворень, що в результаті призведуть до відкинення соціальних аспектів соціалістичної/капіталістичної системи. До деяких прикладів відносяться положення, що гарантують право на працю, право на житло, право на відпочинок та право на чисте довкілля.

* Богдан А. Футей є суддею Федерального суду претензій США і був призначений на посаду Президентом Рональдом Рейганом у травні 1987 року. Починаючи з 1991 року, суддя Б. Футей є активним учасником різних програм з верховенства права і демократизації в Україні. Він був радником Робочої групи з питань розробки Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року. Суддя Б. Футей є професором Українського Вільного Університету у Мюнхені і викладає на факультеті правничих наук Національного Університету «Києво-Могилянська Академія» у Києві.

Чітко розділяючи права людини, Конституція містить в собі позитивні та негативні права. Негативні права захищають людину від впливу влади (зловживання нею) шляхом її обмеження. До них належать основні приватні права та особисті свободи, такі як свобода слова, преси, релігії та зборів. Негативні права вводяться в дію владою закону. Суд може проголосити політику чи дії органів державної влади (які спрямовані на обмеження цих прав) неправомірними чи неконституційними. Позитивні права вимагають від держави захисту особи. Проте ці права дуже важко реалізувати.

Прикладами позитивних прав у Конституції України є право на працю, право на житло та право на «достатній життєвий рівень». Конституція, яка надає права, що не можуть бути реалізовані, не може вважатись серйозним правовим документом. Таким чином, наявність позитивних прав у Конституції може обмежити той захист, який випливає з негативних прав. Кращим місцем для таких «гарантій» позитивних прав була б Преамбула чи Декларація про наміри, де б такі права розглядалися як цілі, до яких прагне держава.

Недоліком чинної Конституції є те, що Конституція проголошує права, котрі мають визначатися в законодавчих актах, які ще не прийнято. Наприклад, це право на суд присяжних.

Тлумачення Конституції

Стаття 6 Конституції забезпечує поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Хоча ця загальна структура подібна до структури Сполучених Штатів Америки, існують певні відмінності в організації судової влади обох країн. Найбільш суттєвою відмінністю є та, що судова влада України не є уніфікованою до такої міри, якою є американська судова влада. Зокрема, організаційна структура судової влади в Україні поділяє функції судочинства між судами загальної юрисдикції, з одного боку, та Конституційним Судом — з іншого. Таким чином, структура судової влади в Україні більше нагадує системи, які переважають у деяких європейських країнах (наприклад, у Німеччині чи Франції). У будь-якому випадку зрозуміло, що новоутворена структура судоустрою України є значним досягненням порівняно з попередньою системою, яка використовувала закон з єдиною метою — здійснення контролю та впровадження в життя владних рішень.

Незважаючи на конституційне встановлення уніфікованої системи судів загальної юрисдикції, Конституція не створює справді цілісної судової гілки влади в Україні, встановлюючи поділ між судами загальної юрисдикції та Конституційним Судом. Така відсутність цілісності стає очевидною при порівнянні юрисдикції судів загальної юрисдикції з юрисдикцією Конституційного Суду. Зокрема, Конституція надає повноваження тлумачити Конституцію й закони та оголошувати закони чи акти неконституційними виключно Конституційному Судові. Без таких повноважень суди загальної юрисдикції не мають необхідних важелів для того, щоб діяти як окрема та рівноправна гілка в системі владної структури України. Таким чином, лише Конституційний Суд, який є єдиним органом з повноваженнями «судового нагляду», насправді є «судовою владою» в Україні, принаймні в американському розумінні цієї концепції. Таким чином, Конституційний Суд ефективно представляє судову гілку влади в Україні.

Метою будь-якої судової системи як у романо-германській (континентальній) системі права, так і в англосаксонській системі загального права є забезпечення стабільності через послідовне застосування правових норм і дотримання Конституції.

Важливість дотримання та виконання судових рішень для забезпечення дієвості Конституції та імплементаційного законодавства неможливо переоцінити. Без виконання судових рішень Конституція та імплементаційне законодавство ста-

нуть просто «паперовими тиграми». Виконання судових рішень існує також пліч-о-пліч зі створенням надійної, шанованої та незалежної судової гілки влади. Майже усі держави забезпечують виконання рішень своїх судів. У Сполучених Штатах судова система покладається на виконавчу гілку влади для забезпечення виконання судових рішень. Проте для такої країни, як Україна, де ринкова економіка знаходиться на етапі становлення, найсильнішим аргументом на користь забезпечення виконання судових рішень є саме економічний аргумент. Відкладаючи вбік моральні наслідки, пов'язані з невиконанням судових рішень, національні та іноземні інвестори, цілком правомірно, вагатимуться у своїх рішеннях щодо участі у фінансових операціях в країні, яка нездатна адекватно захистити права інвесторів. Такі вагання можуть призвести до руйнівних наслідків. Таким чином, Україні просто необхідно забезпечити належне виконання судових рішень і надати судам можливість забезпечувати належну стабільність у комерційних операціях, тим самим створюючи для національних та іноземних інвесторів гарантії виконання судових рішень.

З моменту початку діяльності Конституційного Суду 1 січня 1997 року його судді займали становище, що трапляється лише один раз за усю історію розвитку певної нації. Вони наділені унікальною можливістю формувати розвиток права і правової системи, подібно до того, як Голова Верховного Суду США Джон Маршалл визначив шлях розвитку правової системи Сполучених Штатів у рішенні **Марбері проти Медісона**³⁵, написаному понад двісті років тому. У перші роки свого існування Конституційний Суд з гідністю виконував покладені на нього великі та складні завдання. Зокрема, у справі за зверненням жителів міста Жовті Води у 1998 році Суд дав тлумачення трьом статтям Конституції, які у сукупності підтверджують право усіх громадян на звернення до судів для захисту своїх прав. У справі за позовом пана Устименка, у 1997 році, Суд встановив, що: 1) кожна особа має право на отримання інформації про себе незалежно від того, чи така інформація знаходиться у володінні загальнодержавних та місцевих органів влади; 2) деякі положення Закону України «Про інформацію» слід розуміти як такі, що забороняють збирання, утримання та/або поширення будь-якої інформації про особу без її згоди. Нарешті, у 1998 році під час розгляду справи щодо конституційності Закону України «Про вибори народних депутатів України», Суд відмовився розглядати положення зазначеного закону, яким встановлювався чотиривідсотковий бар'єр на представництво політичних партій у Парламенті, оскільки такий розгляд вимагав би вирішення «політичного питання»³⁶.

Проте найбільше значення для розгляду нинішньої проблеми має рішення Конституційного Суду у справі щодо сумісництва мандату народного депутата України з іншою державною посадою. У 1997 році Суд встановив, що народні депутати, обрані після 8 червня 1995 року, не можуть одночасно займати другу державну посаду. Суд пояснив, що Конституційний Договір, у якому вперше було закріплено заборону щодо сумісництва депутатського мандату, набрав чинності станом на 8 червня 1995 року, а отже, його положення були обов'язковими для народних депутатів, обраних після зазначеної дати. Водночас Суд зробив виняток для народних депутатів, обраних між 27 березня 1994 року і 8 червня 1995 року. Суд пояснив, що ці народні депутати мають право суміщати дві державні посади, оскільки таке сумісництво не було заборонене на час їх обрання до Верховної Ради.

Проте, починаючи з листопада 2003 року, Конституційний Суд почав відхилятися від легітимності та логічної послідовності, які проглядалися в його ранніх

¹ Див.: Рішення у судовій справі **Marbury v. Madison**, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 2 L. Ed. 60 (1803 p.), у якому було сформульовано доктрину судового перегляду.

² Подібне рішення було прийнято Верховним Судом США у справі **Baker v. Carr**, 369 U.S. 186 (1962 p.).

рішеннях. Конституційний Суд виніс два надзвичайно розкритиковані рішення стосовно відповідності запропонованих змін до конституційної процедури обрання Президента Верховною Радою замість народом та строку повноважень першого Президента, обраного після внесення таких змін на третій термін.

Криза Конституційного Суду України

Майже 10 місяців після закінчення 9-річного терміну повноважень першого складу Суду не було кворуму у Конституційному Суді через відмову Парламенту приводити до присяги призначених суддів та призначати тих, що мають бути призначені за його квотою. Це було політично вмотивоване рішення, що є неправомірною дією або щонайменше невиконанням зобов'язання. Положення Закону «Про Конституційний Суд України» щодо складання присяги суддями у Парламенті є неконституційним.

Майбутнє Конституційного Суду залежить від того, чи заслужить він та його судді довіру громадськості. Ця довіра базуватиметься на тому, яким чином будуть розв'язані згадані важливі справи, а також від того, чи вдасться Конституційному Судові утриматися від того, щоб бути втягнутим у політичну боротьбу між Президентом та Верховною Радою. Можна лише сподіватися, що Конституційний Суд під час розгляду поданих скарг керуватиметься фундаментальними принципами, викладеними у Конституції, виносячи справедливі та обґрунтовані рішення та висновки, що гарантуватиме новонароджену незалежність судової гілки влади в Україні.

Конституційна криза і правовий хаос

Вже не вперше принцип верховенства права і демократії в Україні перебуває під загрозою. Проблеми почалися із фальсифікації президентських виборів у 2004 році, що спричинили Помаранчеву революцію. Тоді, 8 грудня 2004 року, Верховна Рада внесла кілька змін до Конституції, що набули чинності з 1 січня 2006 року і стали відомі як «політична реформа». Політична реформа вирішила кризу президентських виборів 2004 року, однак була не до кінця продуманою: її прийняли поспіхом. Крім того, через те, що реформа була проголосована у пакеті із необхідними змінами до виборчого законодавства, народні депутати не мали ні можливості, ні бажання вивчити, який же вплив матимуть окремі її положення на діяльність державної влади. Усе це зумовило значну невизначеність під час формування коаліційної більшості та нового уряду після парламентських виборів, що відбулися у березні 2006 року. Крім того, Президент, 2 квітня 2007 року своїм указом достроково припинив повноваження парламенту, що ще більше поглибило конституційну кризу в Україні.

Статус політичної реформи досі залишається під питанням. У рішенні, ухваленому Конституційним Судом 5 жовтня 2005 року, напередодні закінчення 9-річного терміну повноважень більшості суддів, Суд зазначив, що змінювати конституційний лад в Україні можна лише через всеукраїнський референдум. Ніякого референдуму так і не було проведено. Багато критиків реформи, включаючи мене, вважають, що політична реформа — це зміна конституційного ладу, тому що вона змінює форму правління в Україні з президентської на парламентську. А це неконституційно уже тому, що така реформа не була схвалена на всеукраїнському референдумі, незалежно від наявності інших порушень.

Політична реформа та її наслідки спричинили правове безладдя та конституційну кризу, тим самим посприявши політичним протистоянням. Крім того, реформу розкритикувала Рада Європи, яка вважає її нелегітимною з моменту прийняття (*ab initio*). Венеціанська Комісія назвала реформу кроком назад для України. Не так давно, 8 грудня 2006 року, на міжнародному форумі «Право і демократія для України», що відбувся у Києві, провідні українські юристи та вчені-правники

ухвалили резолюцію, що засуджує політичну реформу та ставить під питання її правомірність³⁷.

Зміни до Конституції

Стаття 8 Конституції України передбачає, що в Україні визнається та діє принцип верховенства права. Верховенство права означає, що кожен громадянин (як приватна особа, так і державний службовець) підкоряється закону. Жодна особа, незалежно від статусу, не може бути понад законом.

З часу набуття Україною незалежності в багатьох аспектах принцип верховенства права почав розквітати, проте нещодавно певні фактори почали сповільнювати процес, і питання про прийняття нової Конституції є одним з таких факторів.

Запропонований Президентом спосіб прийняття Конституції піднімає багато проблем, пов'язаних з питанням конституційності таких підходів, при цьому загрожує можливості порушення принципу верховенства права. Для збереження демократії в Україні необхідно, щоб нова Конституція чи зміни до чинної Конституції були прийняті відповідно до Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, тим самим не порушуючи принципу верховенства права.

Чинна Конституція передбачає внесення поправок до Основного Закону з урахуванням різноманітних передумов. Передумови відрізняються в залежності від розділу конституції, до якої пропонують внести поправки. Якщо поправки вносяться до Розділу I «Загальні Засади», Розділу III «Вибори. Референдум» і Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», то вони повинні пройти більш копітку процедуру, аніж поправки до інших розділів Конституції. Для того, щоб у згадані вище розділи були внесені зміни, законопроект про внесення змін до Конституції України має бути поданим до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами народних депутатів України від конституційного складу парламенту (300). По-друге, Конституційний Суд України повинен прийняти рішення, що запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина і не спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України, що Україна не перебуває в умовах воєнного або надзвичайного стану і що інші процедурні вимоги задоволені. По-третє, законопроект повинен бути прийнятий двома третинами від конституційного складу парламенту. Врешті-решт, на додаток до сказаного вище, законопроект повинен бути затвердженим всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Процес внесення змін до інших розділів Конституції не настільки вимогливий, але дещо подібний. Насамперед законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третьою складу народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (150). Після того конституційна більшість парламенту (226 народних депутатів) повинна попередньо схвалити законопроект. Так само як і щодо змін до розділів I, III та XIII, Конституційний Суд повинен прийняти рішення щодо конституційності таких змін. І тільки після того, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини конституційного складу парламенту, законопроект вважається прийнятим. Проте ці поправки не затверджуються всеукраїнським референдумом.

Більше того, самі заяви Президента про можливість діяти в обхід парламенту є дещо проблемним. Внесення будь-яких змін до Конституції України безперечно вимагає парламентського прийняття. Постає важливе запитання, чи радники Президента справді дають йому найкращі поради. Саме тепер надзвичайно важливо, щоб радники Президента діяли як «чесні брокери».

³⁷ Див.: Програма міжнародного форуму «Право та демократія для України», Київ, 8 грудня 2006 року.

На цьому етапі, коли Україна намагається утвердитись як демократія, надзвичайно важливо, щоб прийняття нової Конституції було здійснено у відповідності з вимогами Основного Закону. Обмеження чинної Конституції спрямовані на попередження узурпації влади однієї з гілок, наприклад, коли Президент намагається обійти ухвалення змін парламентом. Саме в таких моментах, коли певні дії уможливають порушення верховенства права, повага і дотримання законів є абсолютно критичним для зміцнення демократії.

Для того, щоб в Україні продовжували діяти демократія і верховенство права, Конституція і закладена у ній система стримувань і противаг мають залишатися у повній дії. Сьогодні демократія в Україні знаходиться під серйозною загрозою, і для того, щоб Україна продовжувала залишатися демократичною державою, необхідна величезна робота і взаємна повага між усіма гілками влади.

Зміни до Конституції України, звичайно, потрібні, оскільки система влади в нинішньому вигляді містить в собі багато протиріч. Прийняття ж нової Конституції, нового устрою державної влади, як це пропонується, потребує виваженого ставлення. Україна вже має досвід поспішних змін до Основного Закону: спроби наспіх вирішувати лише сучасні потреби, латати старі дірки утворюють нові.

Уважне вивчення запропонованої нової редакції Конституції України все ж таки не створює загального відчуття, що нова версія Основного Закону є насправді кращим правовим документом та вносить необхідні зміни для кращого функціонування держави. Здається, що уроки історії ще не засвоєні. Написати нову редакцію Конституції не означає автоматично змінити життя держави на краще.

Дуже важливо, щоб радники, які працюють над оновленням Конституції, на додаток до високої професійної підготовки мали потяг до національного самоусвідомлення, почуття відповідальності за долю України. Основні засади Конституції України мають віддзеркалювати стабільність держави на довгі роки. Конституція, яка віддзеркалює лише політичні амбіції, обов'язково зазнає поразки і не матиме підтримки Українського народу. Через це автори мають чітко усвідомлювати, що оновлений Основний Закон Української держави має стимулювати процеси національного державотворення.

STATE RESPONSIBILITY FOR MAINTENANCE AND IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTION

Bohdan FUTEY

The article gives an analysis of some clauses of acting Constitution of Ukraine and problematic issues of its implementation: possibility to guarantee a maintenance of positive rights, interpretation of the Constitution and a crisis of the Constitutional Court of Ukraine, aims and ways to amend the Constitution.

Key words: *Constitution of Ukraine, negative and positive human rights, Constitutional Court of Ukraine constitutional crisis.*

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ЗА СОБЛЮДЕНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ

Богдан ФУТЕЙ

В статье дан анализ отдельных положений действующей Конституции Украины и проблемных вопросов ее применения: возможность обеспечения соблюдения позитивных прав, толкования Конституции и кризис Конституционного Суда Украины, цели и пути внесения изменений в Конституцию.

Ключевые слова: *Конституция Украины, негативные и позитивные права человека, Конституционный Суд Украины, конституционный кризис.*

РОЛЬ ТА МІСЦЕ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Віталій КОВАЛЬЧУК, декан правничого факультету Національного університету «Острозька академія», доцент кафедри державно-правових дисциплін, заслужений працівник освіти України

У статті проаналізовано роль та місце Конституційного Суду України в системі органів державної влади, а також даються практичні рекомендації щодо реформування діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції відповідно до європейських демократичних стандартів.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційний механізм легітимації державної влади, доктрина політичного питання, конституційний контроль, конституційна відповідальність.

Процес інтегрування України в загальноєвропейський простір неминуче пов'язаний з удосконаленням системи організації та функціонування органів державної влади, а тому і з підсиленням конституційного контролю за їхньою діяльністю. Тому питання ролі та місця Конституційного Суду України в системі органів державної влади набуває особливої актуальності.

Це питання неодноразово висвітлювалося на сторінках фахових видань та монографій на правову тематику. Детальний аналіз вказана проблема знайшла в працях таких авторитетних вчених, як В. Тацій, Ю. Тодика, В. Тихий, М. Козюбра, М. Костицький, В. Шаповал, В. Кампо, О. Селіванов, А. Скрипнюк, П. Стецюк, Ю. Барабаш та ін. Цьому питанню було присвячено не одну конференцію та науковий семінар; одне з останніх обговорень ролі та місця Конституційного Суду України в системі органів державної влади відбулося на міжнародній конференції, яка була проведена у м. Києві 16 травня 2008 року.

Незважаючи на підвищену увагу науковців до цієї проблеми, вона все ж вимагає з'ясування низки питань. Одне з них зводиться до того, чи необхідна в умовах демократичного транзиту ревізія або трансформація статусу та функцій Конституційного Суду. Ні в фаховому середовищі теоретиків та практиків права, ні серед високопоставлених чиновників органів державної влади, ні в суспільстві загалом немає однозначної відповіді на це питання. На наше переконання, така зміна статусу не просто необхідна, але й неминуча, і відбуватися вона повинна в напрямі розширення предмета компетенції Конституційного Суду. Вважаємо, що повноваження єдиного органу конституційної юрисдикції не повинні зводитися лише до встановлення конституційності правових актів вищих органів державної влади, а їх необхідно розширити за рахунок здійснення контролю й за легітимністю актів та дій органів публічної влади.

Завдання автора цього дослідження полягає у тому, щоб здійснити теоретичне обґрунтування його позиції і надати практичні рекомендації, які б дозволили надалі реформувати діяльність органу конституційної юрисдикції в напрямі його наближення до європейських демократичних стандартів.

Сучасну правову та політичну систему країн західної демократії важко уявити без такої важливої складової, як органи конституційного контролю, до яких належать перш за все конституційні суди, а також інші несудові органи, що мають відповідні повноваження (Конституційна Рада Франції чи Конституційний Трибунал Республіки Польща). Вперше в Європі конституційний суд як орган конституційного контролю був запроваджений у систему судової влади Австрії після того,

як у листопаді 1920 року була прийнята демократична Конституція (Федеральний закон). Створення конституційного суду стало втіленням у життя ідеї відомого австрійського теоретика права Ганса Кельзена. Тому цю модель організації конституційного контролю називають «австрійською» або «кельзенівською».

Така модель конституційного контролю набула поширення в тих країнах Європи, які пережили періоди тоталітаризму та авторитаризму й перейшли на шлях демократії. Вона була запроваджена після Другої світової війни Основним Законом ФРН від 23 травня 1949 року, Конституцією Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року, після ліквідації авторитарного режиму на Піренеях — Конституцією Іспанії, яка набрала чинності 29 грудня 1978 року, Конституцією Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року, законами про зміни до конституції чи конституціями в державах, які з'явилися на пострадянському просторі в період з 1989 до 1997 року. Конституційний Суд України, як відомо, розпочав свою діяльність після прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року та Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року. Важливо зазначити, що конституційні суди мали і мають загалом серйозну народну підтримку (про що свідчать соціологічні дослідження), і їх зараховують до найбільш легітимних демократичних інститутів [1, с. 167].

Те, що в сучасних демократіях за останні двадцять років роль конституційних судів значно зросла, особливо в тих державах, де зменшувалася легітимність парламентів та партійних систем, не є випадковістю. Такий процес був зумовлений тим, що конституційні суди стали реальними охоронцями конституцій, а отже, прав як окремих людей, так і суспільства в цілому. Змінилася сама концепція ролі конституційної юстиції в житті суспільства та держави. Так, із органу, який був покликаний здійснювати виключно формально-юридичну функцію, а саме забезпечувати верховенство конституції й утверджувати ієрархію правових норм на чолі з конституцією як «основоположною нормою» (саме таке позитивістське розуміння конституційного контролю було притаманне Г. Кельзену), він перетворився в орган, призначенням якого стало забезпечення функціонування нової ціннісно-орієнтованої парадигми права, головна мета якої полягає в забезпеченні суверенного права народу та автономної свободи особи як головної передумови ефективної діяльності держави.

Роль органів конституційної юстиції в сучасних демократіях зросла не тому, що вони стали потужним органом влади, а через те, що стали тією реальною силою, яка здатна захистити суверенні права народу, відображені в конституції, від зазіхань з боку органів державної влади, зокрема тих представницьких органів, які намагаються монополізувати це право. Так, екс-голова Верховного суду США Дж. Маршалл доводив необхідність конституційного контролю за актами парламенту тим, що воля народу, виражена в конституції, має вищий характер, і саме ця воля встановлює певні межі, які жоден орган не може переступати. Саме для захисту цієї волі й необхідний судовий контроль з боку судових установ [2, с. 101]. Тому зовсім не випадковим є те, що Федеральний Конституційний Суд Німеччини свої рішення завжди проголошує від «імені народу».

Таким чином, у механізмі легітимації державної влади конституційні суди виконують роль посередника між народом та владою, який, з одного боку, захищає право народу на його волевиявлення, що реалізовується, перш за все, через вибори та референдум, а з іншого — здійснює контроль за легітимністю актів органів державної влади. Саме так визначив роль судів, які займаються конституційними питаннями, О. Гамільтон, коли вказував на обов'язковий характер рішень таких судів для інших гілок влади. Вони, на його думку, наділені такою владою тому, що тлумачать норми вищого рівня як посередники між народом та законодавством [3, с. 505].

Необхідність органу, який міг би впливати на процес легітимації, зумовлена ще й тим, що в кожному суспільстві, яке за своєю структурою є завжди неоднорідним, не існує єдиної думки з приводу того, які рішення органів державної влади варто вважати легітимними, а які такими не вважаються. Це стосується правових регуляторів суспільного життя — конституції та законів, сприйняття положень яких будуть завжди неоднозначними як серед різних органів державної влади, так і з-поміж різних груп населення та інститутів громадянського суспільства. Тому остаточну крапку в цих питаннях повинен ставити суд (конституційний, верховний), який через свій високий моральний авторитет та фахову компетентність універсалізує розуміння правових положень та шляхом судової правотворчості надає цьому праворозумінню обов'язкову силу, що зміцнює легітимність державної влади [4, с. 123].

У зв'язку з тією роллю, яку конституційні суди відіграють сьогодні у встановленні та розвитку демократії, значно розширилися межі їхньої предметної компетенції. Серед тих повноважень органів конституційної юрисдикції, які безпосередньо стосуються питання легітимації, потрібно виділити такі: тлумачення конституції стосовно спорів з питань про обсяг прав та обов'язків вищих органів державної влади; вирішення питання про відповідність конституції (конституційність) законів та інших правових актів органів державної влади; здійснення конституційного контролю за дотриманням прав та свобод людини; забезпечення конституційності в процесі волевиявлення громадян на виборах та референдумах; гарантування конституційних прав меншості.

Звернемо увагу лише на ті повноваження Конституційного Суду України, які безпосередньо пов'язані з діяльністю вищих органів державної влади. Так, лише Конституційний Суд здійснює контроль за діяльністю публічної влади у межах чинної конституції, і предметом лише його компетенції є встановлення конституційності правових актів цих органів. Такі повноваження покладають величезну відповідальність на суддів, адже завжди існує небезпека втручання суду в політичний процес.

Суд конституційної юрисдикції у своїй діяльності постійно балансує між правом та політикою, що суттєво відрізняє його від судів загальної юрисдикції. Будучи за своєю суттю неполітичним інститутом, з огляду на свої повноваження конституційний суд змушений приймати рішення, які мають важливе політичне значення. Особливо це стосується конституційного судочинства в розвинутих демократичних країнах, де суди при винесенні рішення виходять не тільки з позитивних конституційних норм, але й з неписаних конституційних норм і принципів, а також здійснюють «творче», тобто розширене, тлумачення конституції, що може викликати «підозру» щодо їхньої неупередженості та політичної нейтральності. У цій ситуації важливим є не допустити процесу трансформації права в політику і перетворення органу конституційного контролю в орган влади, який володіє необмеженими повноваженнями. З цього приводу слушною є думка відомого німецького вченого Отфріда Хьоффе, який вказував на те, що «жоден конституційний суд не повинен розвивати такого розширеного тлумачення, яке б тою чи іншою мірою наблизило б до варіанта платонівського правління філософів, — до правління суддів. Замість того вони повинні розуміти про початкову інтенцію конституційного правосуддя — про недопущення кричущої несправедливості» [5, с. 88].

Разом з тим варто взяти до уваги думку экс-голови Федерального Суду Німеччини Ю. Лімбаха, що для конституційних суддів практично кожне розглядуване ними питання є політичним [6, с. 6]. Так, Федеральний Конституційний Суд Німеччини розглядає практично всі політичні питання. Межа компетенції визначається наявністю у суду пасивної компетенції, тобто він не має права відкривати

провадження за власною ініціативою, він може діяти тільки на підставі звернення до нього. З погляду здійснення судочинства це вважається зрозумілим, а з політичного — це обмеження. Його судова практика принципово має тільки негативну дію [7, с. 23].

З метою встановлення необхідних стандартів відокремлення права від політики в західноєвропейському конституційному праві були сформовані доктрини «політичного питання» та «самообмеження суду». Їхній зміст полягає у тому, що суди не можуть вирішувати справи, в яких порушуються політичні питання, оскільки вони повинні вирішуватися політичними гілками влади (законодавчою та виконавчою). Відповідно до цих доктрин судді не є легітимними у вирішенні важливих політичних питань, оскільки не обираються народом і не несуть перед ним відповідальності. Розробники доктрини «політичного питання» спробували визначити ті критерії та обставини, за допомогою яких можна було б відмежувати політичне питання від правового й на основі цього рекомендувати суддям уникаати тих ситуацій, які можуть мати політичний підтекст.

Однак, на нашу думку, представниками вказаної доктрини так і не було розроблено чітких стандартів розмежування права від політики. Очевидно, зробити це й неможливо, особливо під час визначення завдань та сутності конституційного судочинства. Навіть при пануванні у державі принципу верховенства права, за словами судді Федерального Конституційного Суду Німеччини Каріна Грасхофа, політизації конституційної юстиції не можна нічим перешкодити [8, с. 38]. Так само юридизація політики в конституційній демократичній державі не повинна розглядатись як щось надзвичайно шкідливе. На підставі конституційного судочинства і невід'ємного від нього верховенства права політика сама стає більш прогнозованою. Політика не має реального вільного простору, а тільки межі для діяльності, які їй встановлює конституційне право.

Як зазначає угорський конституціоналіст Андраш Шайо, там, де здійснюється абстрактний контроль правових норм, а особливо попередній контроль, суд безумовно вирішує також політичні питання. Однак, з одного боку, політичні мотиви позову не тягнуть за собою політичної спрямованості рішень суду, з іншого боку — вони додають політичній боротьбі конституційного і правового характеру, деполітизуючи і легітимуючи чинні закони [9, с. 238].

Варто визнати, що майже кожне питання щодо застосування конституційних норм є політичним, адже воно стосується основ державного та суспільного ладу. Покликання конституційного суду якраз і полягає в захисті конституційних принципів, на яких формується держава та суспільство. Тому конституційний суд не може не втручатися у сферу діяльності інших гілок влади, особливо, якщо ними порушуються такі основоположні принципи демократичної держави, як народний суверенітет та права людини. Саме в цьому і полягає легітимуюча функція конституційного суду, яка повинна бути покладена в основу доктринального розмежування права та політики у діяльності органів конституційної юрисдикції.

Взагалі, практику самообмеження суду необхідно розуміти як таку, що є частиною стратегії збільшення довіри до себе через надання гарантій правильної демократичної поведінки. У ширшому плані така легітимність суду є капіталом, який може як нарощуватися, так і зменшуватися [1, с. 200–201]. Для того, щоб кредит довіри до суду зростав, як свідчить практика, при прийнятті важливих державних та суспільних рішень повинна бути врахована думка громадськості. Так, наприклад, у ФРН навіть після прийняття певного рішення під впливом громадської думки Федеральний Конституційний Суд буває змушений його модернізувати [10, с. 254].

Потрібно зазначити, що Конституційний Суд України теж почав формувати основи доктрини «політичного питання». Наприклад, у Рішенні у справі про ви-

бори народних депутатів України від 23 лютого 1998 року за №1-рп/98 у мотивувальній частині Суд окремо зазначив, що питання чотиривідсоткового бар'єру, який мають подолати політичні партії та виборчі блоки для отримання мандатів у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, «є питанням політичної доцільності», і воно має вирішуватися Верховною Радою України [11].

Без сумніву, таке рішення є надзвичайно важливим навіть не стільки для формування досконалої виборчої системи України, скільки для подальшої практики Суду. Однак, на наш погляд, вказане Рішення Конституційного Суду України породжує неоднозначні висновки. Погоджуючись із думкою В. Шаповала про те, що «є певна межа політичної доцільності» [12, с. 83], вважаємо перехід за таку межу втручанням політики у право. Якщо політична доцільність реалізується шляхом порушення принципу справедливості, то втрачається легітимність, у цьому випадку легітимність закону. Адже може скластися ситуація, коли у Верховній Раді України депутатська більшість прийме закон про вибори, в якому виборчий бар'єр буде настільки високий, що це позбавить значну частину громадян права голосу на виборах, і тим самим буде порушений конституційний принцип безпосереднього народовладдя, який передбачає, що вибори мають бути максимально демократичними. Це, своєю чергою, дасть підстави певним політичним силам сформулювати перед Конституційним Судом питання, наскільки така виборча система, яка пропонується, відповідає вимогам демократичної легітимності і наскільки вона взагалі є конституційною. Таким чином, легітимність органу конституційної юрисдикції у вирішенні політичних питань повинна раціонально визначатися у кожному конкретному випадку і не може бути універсальною.

Конституційний Суд розвинув доктрину «політичного питання» в ухвалі про припинення конституційного провадження щодо визнання неконституційними актів парламенту, прийнятих у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року [13]. Суд визнав ці акти непідвідомчими для розгляду, оскільки це питання «має регламентне, процедурне, політико-моральне значення, а рішення, прийняті в “Українському домі”, є, по суті, елементом політичного процесу». Жодною мірою не хочемо ставити під сумнів позицію Конституційного Суду у цьому питанні, вдаючись до аналізу ситуації, яка на той час склалася, однак хотілося б висловити певні міркування з приводу окремих концептуальних положень ухвали. Так, Суд стверджував, що порушене у конституційних поданнях питання легітимності Верховної Ради в результаті поділу депутатів на дві групи не може бути розглянуто Конституційним Судом України, оскільки воно не належить до його компетенції. Таке твердження Суду, на наше переконання, є щонайменше спірним. Верховна Рада України є представницьким органом всього народу, який наділений делегованою легітимністю, що за певних обставин може бути втрачена. Таку легітимність Верховна Рада України набуває на основі Конституції — основоположного акта народу. Тому єдиний орган конституційної юрисдикції, який здійснює охорону конституції і дає тлумачення її норм (в тому числі “творче”, розширене тлумачення), володіє виключною компетенцією щодо визначення легітимності (походження і діяльності) будь-якого конституційно установленого органу влади.

У цій ситуації важко не погодитися з думкою С. Головатого про те, що не може бути такого, щоб питання легітимності актів, які є результатом діяльності органу державної влади в Україні, входили до сфери повноважень Суду, тоді як питання легітимності створення цього органу залишалося б поза сферою повноважень Конституційного Суду України. Адже нелегітимно створений орган не може продукувати легітимних рішень [14, с. 1469].

Таким чином, Конституційний Суд України як суд конституційної юрисдикції з огляду на своє покликання наділений правом встановлювати легітимність ви-

щого органу влади в державі, якщо він був всенародно обраний, у разі відповідного звернення до нього. При цьому мова має йти про легітимність не лише актів такого органу, а й його діяльності. На підтвердження нашої думки про такий обсяг повноважень Конституційного Суду України щодо легітимації інших конституційних органів влади варто згадати норму статті 104 Конституції України, на підставі якої Голова Конституційного Суду здійснює процедуру приведення Глави держави до присяги Українському народу. При цьому цілком доречною в Основному Законі була б норма про участь Конституційного Суду України у процедурі приведення до присяги депутатів парламенту.

Висловлена нами позиція частково проглядається у практиці Конституційного Суду України, а саме, в Рішенні КСУ від 7 липня 1998 року №11-рп/98 у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України. Суд визначає, що «народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України» [15]. Однак такий висновок надалі не було застосовано при розгляді подань щодо неконституційності актів Верховної Ради України з цієї причини. Основна причина відмови Конституційного Суду у порушенні провадження з таких справ — відсутність фактів про наявність народних депутатів у залі засідань під час голосування [16, с. 91–92].

Розгляд правового статусу Конституційного Суду України у механізмі легітимації державної влади в контексті повноважень щодо тлумачення Конституції стосовно спорів з питань про обсяг прав та обов'язків вищих органів державної влади та вирішення питання про відповідність Конституції (конституційність) законів та інших правових актів органів державної влади дозволяє виявити певні зауваження до сучасного стану законодавства у цій сфері.

Показово, що сьогодні Конституційний Суд України відповідно до чинного законодавства серйозно обмежений у своїх повноваженнях у порівнянні з переважною більшістю країн не лише Західної, але й Східної Європи, в яких досвід діяльності конституційних судів не набагато більший (наприклад, повноваження органів конституційної юстиції Латвії, Польщі, Чехії, Словаччини та ін.).

По-перше, основним предметом контролю Суду є акти вищих органів державної влади, а не їхні дії. І хоча стаття 152 Конституції України дозволяє зробити висновок про те, що поряд з актами Конституційний Суд може визнати неконституційними також і дії відповідних суб'єктів конституційних правовідносин, оскільки «матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовуються державою у встановленому законом порядку», однак через відсутність практики офіційного тлумачення та практики застосування цієї норми вона має абстрактно-теоретичний характер.

По-друге, беззаперечним є те, що Конституційний Суд здійснює лише абстрактний контроль і не наділений обов'язком з'ясування фактів, які дають підстави зробити висновок про легітимність діяльності відповідних органів державної влади, що дуже часто призводить до пасивності Суду у випадках, коли йдеться про порушення конституційної процедури з боку народних депутатів чи інших владних суб'єктів при ухваленні тих чи інших важливих для суспільства та держави рішень (щоправда, в останній рік Суд активізував свою діяльність у цьому напрямі та прийняв два рішення від 7 липня 2009 року №17-рп/2009 та від 14 липня 2009 року №18-рп/2009, відповідно до яких скасував два закони саме з підстав порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення та набрання ними чинності; див. [17, 18]). Таким обов'язком Суд наділений лише під час проходження процедури імпідменту Президента України. Зокрема, Конституційний Суд має перевірити дотримання парламентом та його органами

конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент і надати з цього приводу відповідний висновок (частина шоста статті 111 Конституції України).

По-третє, в Україні, на жаль, лише в зародковому стані перебуває інститут конституційної відповідальності, який є важливою складовою правової охорони Конституції України та легітиматії державної влади (за порушення норм Основного Закону сьогодні передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність). Єдиним дієвим засобом впливу Конституційного Суду на суб'єктів конституційно-правових відносин є прийняття рішення про неконституційність актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що має наслідком їхнє скасування (стаття 150 Конституції України). Загалом за 12 років діяльності Конституційного Суду України Суд вирішив питання щодо конституційності понад 250 правових актів, з яких 90 визнано неконституційними повністю або в їх окремих частинах [19, с. 9]. Разом з тим Суд сьогодні не володіє реальним механізмом притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави, за винятком опосередкованої участі в процедурі імпічменту Президента України. Хоча в конституційному праві зарубіжних країн персональний характер відповідальності часто застосовується, і це стосується не лише президента, але й інших вищих посадових осіб держави. Так, в Австрії, Болгарії, Греції, Грузії, Чехії, Франції орган конституційної юрисдикції вирішує питання позбавлення депутатського мандата, зокрема у зв'язку з порушенням вимоги щодо несумісності (незважаючи на те, що в Україні є три рішення Конституційного Суду, які стосуються сумісництва депутатів, непоодинокими є випадки їхнього порушення). У Туреччині Конституційний Суд уповноважений позбавити члена парламенту недоторканності [20, с. 32]. Федеральний Конституційний Суд Німеччини наділений компетенцією розглядати звинувачення щодо федеральних та земельних суддів у випадку порушення одним із них положень Основного закону чи конституційного устрою землі при виконанні своїх повноважень чи незалежно від них [10, с. 251–252].

Така персональна відповідальність була б особливо ефективною щодо тих посадових осіб держави, які ігнорують чи порушують акти Конституційного Суду України. Однак сьогодні в Україні немає навіть самого поняття правопорушення, коли йдеться про невиконання рішень Конституційного Суду, а правове регулювання такої відповідальності вичерпується положенням частини четвертої статті 70 Закону «Про Конституційний Суд України», в якій зазначено, що невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду України тягнуть за собою відповідальність згідно з законом [21]. По суті, така норма залишається декларативною через відсутність у законодавстві норм, які б передбачали притягнення до відповідальності винних в ігноруванні чи порушенні актів Суду. Серед дослідників цього питання небезпідставно висловлюється думка про те, що джерелом такої відповідальності мав би стати Закон «Про забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України», в якому було б чітко визначено юридичні підстави відповідальності та процедурні питання відсторонення від посади вищих посадових осіб [22, с. 173; 23, с. 27].

Таким чином, роль органу конституційної юстиції в сучасній демократичній державі є надзвичайно вагомою. Конституційний Суд як орган конституційного контролю займає важливе місце у механізмі легітиматії державної влади, оскільки він покликаний захищати закріплені Конституцією суверенні права народу від протиправних дій та рішень органів публічної влади, тим самим надаючи їм додаткової легітимності. Суд наділений такою владою тому, що виступає охоронцем Конституції, яка за своєю природою є суспільним договором, в якому, з одного боку, визначені основні права та свободи людини, а з іншого — межі

повноважень держави. З метою такої демократичної легітимації Конституційний Суд повинен володіти певними повноваженнями, які на сьогодні закріплені в конституціях розвинутих європейських держав.

Удосконалення діяльності Конституційного Суду України у сфері тлумачення Конституції стосовно спорів з питань про обсяг прав та обов'язків вищих органів державної влади та вирішення питання про відповідність конституції (конституційність) законів, інших правових актів органів державної влади на сьогодні можливе із врахуванням такого. По-перше, окрім встановлення конституційності актів вищих органів влади, Конституційний Суд України повинен здійснювати контроль за легітимністю як актів, так і дій цих органів та вищих посадових осіб держави, про яких згадується в Конституції. По-друге, у вказаній сфері діяльності для Конституційного Суду варто встановити повноваження, яке б чітко передбачало необхідність в окремих випадках здійснювати не лише абстрактний контроль за конституційністю дій вищих органів влади, а й з'ясовувати факти, що дають підстави зробити висновок про таку конституційність. По-третє, треба запровадити інститут конституційної відповідальності за невиконання актів Конституційного Суду України органів та посадових осіб та розробити механізм впровадження цих актів.

Література

1. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / Пер. з фр. — К.: Вид. Дім «Кієво-Могилянська академія», 2009. — 287 с.
2. Конституционный контроль в зарубежных странах. — М.: Норма, 2007. — 689 с.
3. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж. Джея: пер. с англ. / Под общ. ред., с предисл. Н.Н. Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. — М.: Издательская группа «Прогресс» — «Литера», 1994. — 568 с.
4. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. — К.: Реферат, 2007. — 640 с.
5. Хеффе О. Справедливость: Философское видение / Пер. с нем. — М.: Праксис. 2007. — 192 с.
6. Лімбах Ю. Федеральний Конституційний Суд як політичний фактор влади (переклад Німецького фонду міжнародного співробітництва) / Humboldt forum recht. — Київ, 1996. — 324 с.
7. Хассемер В. Конституційне судочинство і політичний процес // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — №4. — С. 22–23.
8. Грасхоф К. Принцип верховенства права в конституційному судочинстві. — Вісник Конституційного Суду — 2000. — №4. — С. 33–38.
9. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. — М.: Юрист, 2001. — 292 с.
10. Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. — Калининград: ФГУИПП «Янтарный сказ», 2002. — 456 с.
11. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року №1-рп/1998 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / Відповід. ред. П.Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 123–135.
12. Шаповал В. Проблема демократичності виборчої системи у контексті рішень Конституційного Суду України // Вибори та демократія. — 2008. — №4 (18). — С. 82–84.
13. Ухвала Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року №2-уп про припинення конституційного провадження у справі за конституційними поданнями 57 та 69 народних депутатів України щодо визнання неконституційними актів, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні «Українського дому» 21 січня та 1 лютого 2000 року // <<http://www.uapravo.net/data/base49/ukr49458.htm>>.
14. Головатий С. Верховенство права: Монографія: У 3-х кн. — Книга 3: Верховенство права: український досвід. — К.: Видавництво «Фенікс», 2006. — 1958 с.

15. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року №1-19/98 щодо офіційного тлумачення ч.2, 3 ст.84 та ч.2, 4 ст.94 Конституції України в справах щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 / Відповід. редакц. канд. юрид. наук П.Б. Євграфов.— К.: Юрінком Інтер, 2001.— С. 257–263.

16. Барабаш Ю. Демократія в системі цінностей конституційного ладу (за матеріалами практики Конституційного Суду України) // Вісник Конституційного Суду України.— 2009.— №5.— С. 89–97.

17. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2009 року №17-рп/2009 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання» (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) // <<http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=62235>>.

18. Рішення Конституційного Суду України від 14 липня 2009 року №18 рп/2009 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» // <<http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=63197>>.

19. Стрижак А. Конституційний Суд України в системі органів державної влади України // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи вирішення: матеріали міжнародної конференції (Київ, 16 травня 2008 року) / Конституц. Суд України; упорядн.: К.О. Пігнаста [та ін.].— К.: Ін Юре, 2008.— С. 9–11.

20. Шаповал В.М. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду) // Вісник Конституційного Суду України.— 2005.— №6.— С. 20–34.

21. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України.— 1996.— №49.— Ст.272.

22. Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди.— К.: УАІД «Рада», 2009.— 559 с.

23. Цимбалістий Т. Реалізація актів Конституційного Суду України // Вибори та демократія.— 2008.— №1 (15).— С. 25–29.

THE ROLE AND PLACE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES OF UKRAINE

Vitaliy KOVALCHUK

The article deals with an analysis of a role and place of the Constitutional Court of Ukraine in the system of state authorities. Some practical recommendations on how to reform the activity of the unique constitutional jurisdiction body according to European democratic standards are given.

Keywords: Constitutional Court of Ukraine, constitutional mechanism of state power legitimacy, doctrine of political issue, constitutional control, constitutional responsibility.

РОЛЬ И МЕСТО КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Виталий КОВАЛЬЧУК

В статье проанализированы роль и место Конституционного Суда Украины в системе органов государственной власти, а также даны практические рекомендации относительно реформирования деятельности единственного органа конституционной юрисдикции в контексте европейских демократических стандартов.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, конституционный механизм легитимации государственной власти, доктрина политического вопроса, конституционный контроль, конституционная ответственность.

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Петро ТРАЧУК, кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та адміністративного права Закарпатського державного університету, заслужений юрист України

Стаття присвячена проблемам адміністративно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та шляхів реформування місцевої публічної влади, функціонування яких залишається недостатньо ефективним і потребує до себе постійної уваги науковців та практиків.

Ключові слова: місцева публічна влада, місцеве самоврядування, адміністративна реформа, розділення повноважень, делегування повноважень, поділ влади.

Забезпечення належної організації державного управління та місцевого самоврядування є основоположною умовою функціонування демократичних країн. Здійснення реформування у зазначеному напрямі включає як трансформацію вищих та центральних, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На цій ділянці державного будівництва в Україні здійснюється пошук оптимального поєднання державних та місцевих інтересів через створення ефективного механізму взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Тому важливою складовою державотворення в цілому та адміністративної реформи, що уповільнилася на цей час в Україні, зокрема, є, по-перше, забезпечення належного функціонування суб'єктів виконавчої влади та управління у сфері місцевого самоврядування і, по-друге, розмежування повноважень та сфери відповідальності щодо надання публічних послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

Актуальність цього дослідження зумовлена також зовнішньополітичним аспектом державної політики України. Ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, вступ України до Ради Європи, визначення стратегічного напрямку України до вступу в Європейський Союз визначили нові принципи організації й функціонування органів місцевої публічної влади, а також напрями їх реформування.

Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та адміністративного реформування місцевої публічної влади досліджувались у працях представників вітчизняних наук адміністративного та конституційного права, зокрема В.Б. Авер'янова, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.В. Дробуш, О.М. Іщенко, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.Я. Тація, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала та інших дослідників.

Основним завданням цього дослідження автора є поглиблення теоретичних засад та обґрунтування питань реформування виконавчої гілки влади та вдосконалення системи місцевого самоврядування; виокремлення елементів проведення адміністративно-територіальної реформи; розмежування повноважень між рівнями органів місцевої влади за принципом субсидіарності.

Отже, подальший розвиток України, запровадження європейських стандартів демократії залежать від реального забезпечення норм, що передбачені Кон-

ституцією України, а також від зваженого ефективного реформування місцевих органів виконавчої влади. Мета реформування місцевих органів виконавчої влади — сприяти розвитку місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування їхніх повноважень з повноваженнями органів виконавчої влади [1, с. 72].

Законодавством України закріплено своєрідний механізм взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Він ґрунтується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого державного управління на рівні району, області та визнанні повноти самостійності місцевого самоврядування на рівні села, селища і міста (так званий «базовий рівень»). Відповідно до цих рівнів управління корелюється та набирає своєрідних характеристик рівень участі громадян у місцевому самоврядуванні. Проте законодавство України лише у загальній формі регулює питання взаємовідносин та співпраці місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. Згідно зі статтею 66 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у разі вичерпання можливостей збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів на забезпечення рівня мінімальних соціальних потреб держава забезпечує їх збалансування у вигляді передачі коштів до місцевих бюджетів через механізм дотування, субсидій, субвенцій [2].

Водночас закон обходить питання про вирівнювання фінансів та матеріальних ресурсів розвитку територіальних громад. Можна припустити, що на рівні району та області їх вирівнювання відноситься до сфери державного управління, яке підлягає контролю з боку відповідної районної, обласної ради. По суті, така система відносин закріплена через делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (стаття 44 вказаного Закону). Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у частині здійснення програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів та у частині делегованих повноважень з боку відповідних рад. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» абстрактно регулює взаємовідносини між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Така взаємодія забезпечується шляхом внесення на розгляд відповідної ради питань, пов'язаних із виконанням делегованих повноважень та інших пропозицій; участі голови держадміністрації у засіданні відповідної ради з правом дорадчого голосу; звітування голови держадміністрації на пленарному засіданні ради.

Одним з основоположних аспектів теорії організації демократичної системи державної влади є теза, що її поділ на окремі гілки жодним чином не повинен означати відсутності взаємодії між ними. Адже такі принципи, як єдність і поділ влади, на чому наголошував В.Чиркін, ніколи не виключають один одного, оскільки перший із них є відображенням загальної структури держави, розбудованої на демократично-правових основах, а другий покликаний сприяти взаємному контролю влад і тим самим запобігати будь-яким авторитарним тенденціям, тобто зрушенням політичної системи у напрямі від демократії до авторитаризму та правовому нігілізму, який часто дається взнаки у багатьох спробах нехтування чи припущення значення конституційно-правових норм [3, с. 50, 53].

Справді, виступаючи у трьох різних функціональних іпостасях, державна влада, тим не менш, залишається єдиною. На жаль, спостерігаючи процеси, що відбуваються останнім часом у політико-правовому житті пострадянських держав, все більше доходимо висновку, що це базове теоретичне положення чи зовсім забуте політичними діячами, чи настільки відійшло на інший план, що про нього вже майже й не згадується. У цьому сенсі не є винятком і Україна, в державному житті якої актуальними є питання конкуренції в боротьбі за владу, які практично повністю відтіснили такі загальносуспільні та загальнодержавні проблеми, як

сприяння становленню інститутів громадянського суспільства, розбудова правової держави, забезпечення соціально-економічного розвитку країни тощо. Цілком очевидно, що коли основною цінністю політичного життя залишатиметься лише влада, витлумачена як можливість впливати на суспільні відносини, то нам напевно варто чекати того дня, коли ми все ж таки зможемо констатувати, що живемо в правовій і демократичній державі.

Таким чином, питання взаємодії різних гілок влади набувають своєї актуальності не лише з огляду на проблему створення ефективної системи державної влади. Дійсно, важко собі уявити ситуацію, коли при розладі окремих елементів система визначається як дієва та ефективна, однак у контексті загальних проблем розбудови демократичної політичної системи першим кроком, як зазначає Г. Мурашин, до формування демократичного політико-правового режиму, який ґрунтується на принципі поділу влади, стало набуття Україною державного суверенітету. Проте це був лише перший крок. Після поділу державної влади виявилася необхідність у її реінтеграції, але вже не на командно-адміністративних, а на демократичних засадах [4, с. 561].

Звичайно, відзначаючи сучасну демократичну систему державної влади, слід змістовно проаналізувати принаймні три основні гілки влади. Тут вживається слово «принаймні», оскільки дуже часто, крім «класичних» законодавчої, виконавчої та судової влади, виділяють ще й такі гілки, як контрольна, президентська влада тощо. Однак, судячи з усього, подібне завдання передбачає здійснення роботи якнайменше монографічного обсягу. Нині ставиться на меті розглянути деякі проблеми правового забезпечення взаємодії між гілками влади, особливо стосовно взаємовідносин між урядом і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

На сьогодні, зокрема, так і не вдалося сформувати дієздатну систему державного управління ринковими перетвореннями, докорінно змінити стиль, методи та традиції, успадковані від адміністративної системи. В результаті утворилася глибока суперечність між новими ліберально-орієнтованими відносинами і діючою системою управління.

Одна із причин прояву так званого «гальмівного синдрому» перебуває у площині взаємовідносин у самій системі виконавчої влади, а саме — відносини між урядом та органами місцевого самоврядування, між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням.

Така ситуація і призвела до державної кризи, яка в листопаді—грудні 2004 року вивела народ України на мітингові площі.

Якщо виходити з основних функцій та повноважень, Кабінет Міністрів України у відносинах із місцевими органами виконавчої влади спрямовує, координує і контролює їх діяльність, маючи на увазі, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, і основне — голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України (ст.118 Конституції України).

Проте законодавче закріплення взаємовідносин «уряд — місцеві органи виконавчої влади» у чинному на сьогодні варіанті створюють суб'єктивну основу можливих конфліктних ситуацій щодо проведення і бачення єдиної і цілісної політики ринкових перетворень.

З одного боку, процедура призначення голови місцевої державної адміністрації і формування її структури дозволяє вести місцевим органам державного управління «самостійну» політику державного регулювання регіональної економіки як частини єдиного народногосподарського комплексу країни.

З іншого боку, відсутність закону, який визначав би організацію, повноваження та порядок діяльності у цій галузі Кабінету Міністрів України, як і центральних органів виконавчої влади, дає можливість діяти Кабінету Міністрів України на свій розсуд і в межах загальних конституційних повноважень. Такий підхід ускладнює ефективність взаємовідносин ще й тому, що за умов подолання кризових явищ в економіці будь-які управлінські рішення необхідно приймати адекватно до існуючих подій у суспільстві [5, с. 21].

Не можна не враховувати ще одного фактора, що дозволяє чинити значний вплив на виконання органами державного управління своїх функцій. Це стаття 19 Конституції України, що носить обмежувальний характер: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [6].

Виходячи з таких умов, Кабінет Міністрів України намагається здійснювати соціально-економічну політику, спрямовану на максимальну концентрацію всіх ресурсів і можливостей у єдиному центрі. В умовах подолання економічної кризи в країні подібна концентрація логічно виправдана, проте вона йде врозріз із демократично-орієнтованим курсом ринкових перетворень, які, по суті, надають економічну автономію місцевим органам влади. Від того, які варіанти дій використовуватиме уряд при вирішенні конкретних програмних завдань, залежить загальна результативність здійснення реформ.

Питання реформування виконавчої гілки влади та вдосконалення системи місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з внесенням змін до чинної Конституції України. Всі попередні сподівання щодо спроможності державного апарату до самореформування виявилися марними. Численні спроби оптимізувати структуру та функції органів виконавчої влади завершувались однаково: зміною назв бюрократичних структур і зростанням кількості службовців. При цьому спостерігалось збереження чи навіть розширення їхніх функцій. Тому реформування системи виконавчої влади можливе тільки як елемент загальної модернізації політичної системи України. І першим кроком на цьому шляху має стати саме конституційна реформа [7].

В цьому контексті її основними завданнями повинні бути вдосконалення механізму функціонування державної влади, розподіл повноважень між Президентом та органами державної влади. Цей розподіл має забезпечувати баланс між гілками влади, ефективну співпрацю парламенту й уряду, посилити їх взаємну відповідальність за здійснення державної політики, насамперед у соціально-економічній сфері, та за ефективніше впровадження відповідних реформ, а також підвищення самостійності уряду як суб'єкта реалізації функцій виконавчої влади. Кабінет Міністрів повинен бути наділений правом створення, реорганізації та ліквідації всіх органів виконавчої влади (за винятком міністерств), призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій, здійснення виключного контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та правом скасування їх актів. У політичному плані реформа передбачає перетворення Кабінету Міністрів на політично відповідальний владний орган, який розробляє і реалізовує загальнодержавні програми розвитку та несе повну відповідальність за їхнє виконання. Підвищення ефективності взаємодії уряду і парламенту досягатиметься через запровадження дієвих механізмів парламентського контролю за роботою органів виконавчої влади, з одного боку, і підтримки парламентською більшістю дій уряду — з другого [8, с. 204].

В результаті здійснення реформи публічної адміністрації мають бути ліквідовані районні державні адміністрації, а повноваження обласних державних адміністрацій мають бути зведені до виконання таких функцій:

— забезпечення виконання та контроль за дотриманням Конституції України та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;

— додержання прав і свобод громадян;

— координація діяльності регіональних представництв центральних органів виконавчої влади.

Представництво органів виконавчої влади на місцевому рівні повинно відбуватися шляхом створення та функціонування відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а рішення про створення територіального представництва такого органу повинно прийматися Кабінетом Міністрів України.

Необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, яка б була зорієнтована на посилення ролі місцевого самоврядування та забезпечення його спроможності проводити ефективну політику в інтересах людини, забезпечуючи її якісними доступними послугами. Новий адміністративний та територіальний поділ повинен врахувати принципи економічної доцільності та соціальної необхідності, що приведе до забезпечення соціально-економічного балансу територій. Метою реформи системи місцевої влади є забезпечення принципів децентралізації та субсидіарності та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України.

Важливим елементом проведення адміністративно-територіальної реформи є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності з тим, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і завдань місцевого самоврядування.

Однак політична реформа не має розглядатися як простий набір механічних дій. Це не самоціль, а базовий елемент процесу демократизації української влади, крок до політичного консенсусу. Його успішність безпосередньо залежить від того, чи стане реформа політичної системи вибором всього українського народу, чи залишиться на службі окремих корпоративних груп. Консолідуючий потенціал реформ може бути реалізований тільки у разі залучення до процесу їх обговорення широкого кола суспільно-політичних сил, партій, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів. Це аксіома, неодноразово підтверджена історією.

Література

1. Баймуратов М.О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеві державні адміністрації». — К.: Атіка, 2003. — С. 71–87.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) — 1997. — №24. — Ст.170.
3. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. — М.: Юристъ, 1996. — 112 с.
4. Муніципальне право України / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
5. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. — 2002. — №2. — С. 21–30.
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Право, 1996. — 114 с.
7. Угода про створення коаліції демократичних сил у Верховній Раді України V скликання (липень 2006 р.) // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=p0002001-06>>.

8. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні. Монографія.— К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. НАН України, 2003.— 244 с.

THE PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REFORMING OF THE LOCAL PUBLIC AUTHORITY

Petro TRACHUK

The article deals with problems of administrative-legal support of local self-government bodies functioning and ways of reforming local public authority. Their functioning remains insufficiently effective and needs permanent attention of law scholars and practicing lawyers.

Key words: local public authorities, local self-government, administrative reform, authority transfer, power division.

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Петр ТРАЧУК

Статья посвящена проблемам административно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления и путей реформирования местной публичной власти, функционирование которой остается недостаточно эффективным и требует к себе постоянного внимания научных работников и практиков.

Ключевые слова: местная публичная власть, местное самоуправление, административная реформа, разделение полномочий, делегирование полномочий, разделение власти.

**ФРАКЦІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ:
ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

Володимир ВЕНГЕР, магістрант Національного Університету «Києво-Могилянська академія»

Стаття присвячена аналізу термінологічних аспектів використання в українському законодавстві поняття «фракція» та правових особливостей наявної моделі політичних парламентських об'єднань у Верховній Раді України. Через дослідження теоретичних основ та практичного досвіду світового парламентаризму запропоновано перспективні напрямки вдосконалення правового регулювання діяльності парламентських фракцій.

Ключові слова: парламент, депутатська група, депутатська фракція, народний депутат України, парламентські об'єднання.

Правове регулювання діяльності парламентських фракцій у Верховній Раді України зводиться до сукупності «різношерстих» норм, закріплених в декількох нормативно-правових актах. Основний недолік такого регулювання полягає у відсутності єдиного комплексного підходу до визначення статусу, ролі та основних функцій політичних парламентських об'єднань. На сьогодні в українському законодавстві відсутнє відповідне цілісне концептуальне поняття з логічною структурою, яке б опиралося не просто на законодавче закріплення, а й на теоретичне обґрунтування його доцільності та світовий досвід парламентаризму. Немає й відповідних наукових досліджень цього питання. Правники, напевно, вважаючи це питання не надто актуальним, віддають його на розсуд політичній доцільності, що, звісно, не є припустимим в правовій державі. Ця ситуація потребує негайного правового втручання.

Для вироблення конкретних правотворчих ініціатив потрібно насамперед проаналізувати існуючий на сьогодні нормативний матеріал, всі його недоліки та прогалини з метою недопущення їх повторення в майбутньому. Забігаючи наперед, слід визнати, що наявний механізм правового регулювання є далеко не досконалим не тільки з функціональної точки зору, але й з юридико-технічної. Помилки законодавця дуже яскраво свідчать про небажання вирішувати це питання цілісно й концептуально. Отже, метою цієї роботи є аналіз наявних юридико-технічних помилок, дослідження позитивного досвіду парламентів інших країн та вироблення пропозицій для практичного реформування парламентського законодавства.

На сьогодні діяльність фракцій у Верховній Раді України та участь народних депутатів України у їх роботі регулюється нормами Конституції України, Закону України «Про статус народного депутата України», Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», внутрішньофракційних актів (положення про фракцію, внутрішній регламент тощо) та відповідних партійних правових актів, наприклад, статутів партій. Аналіз названих джерел дозволяє зробити висновок, що обсяг нормативно-правового регулювання є значно меншим від локального саморегулювання, якість формування та практичної реалізації якого не завжди відповідає вимогам демократичного суспільства. Ці акти не відображають певної єдиної цілісної концепції організації функціонування парламентських об'єднань. Причиною цього є, власне, відсутність теоретико-правового бачення такої концепції (моделі) організації парламентських фракцій та законодавчого закріплення її на рівні Кон-

ституції та законів України. Як результат маємо цілий ряд суперечностей у правовому регулюванні практичної діяльності депутатських об'єднань.

Слід зауважити, що навіть обрана та чи інша назва парламентських об'єднань несе за собою певну концепцію побудови та функціонування цих об'єднань. Філологічний аналіз назв об'єднань депутатів в парламентах різних країн світу, а також дослідження особливостей їх функціонування дає змогу виокремити певні групи із спільними характерними рисами. Звісно, кожна національна правова система формує свій особливий підхід, який відображає цілі та пріоритети діяльності законодавчого органу.

Законодавство незалежної України в різні періоди використовувало поняття «група народних депутатів», «депутатська група» та «депутатська фракція». Історично першим є поняття «група народних депутатів». Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання, затверджений Постановою Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 22.05.1990 №6-XII, який, власне, й був чинним протягом перших років незалежності України, надавав членам парламенту право об'єднуватись в «групи народних депутатів» за територіальним чи іншим принципом, обраним групою [1]. Кілька разів вживалося й поняття «депутатські групи», проте використовувалось воно виключно як синонімічне скорочення. При цьому поняття «фракція» взагалі не згадувалось в цьому документі, як, власне, й у Законі України «Про статус народного депутата України» в первинній редакції, де мова також йшла виключно про депутатські групи [2].

Новий Регламент Верховної Ради України (далі — Регламент), прийнятий 27.07.1994, відмовившись від широкого й, напевно, не надто зручного словосполучення «група народних депутатів», просто використовує скорочення «депутатська група». Частина перша статті 4.2.1 встановлює, що депутатські групи, сформовані на позапартійній основі, об'єднують депутатів, які поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку [3]. При цьому визначаються окремо депутатські групи, сформовані на основі партійної належності депутатів, які називаються депутатськими фракціями. Право вступу до фракцій надавалось також позапартійним депутатам, які підтримують програмні документи відповідної партії, що утворила фракцію. Аналогічний підхід відобразили зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» від 07.07.1995 року [4].

Таким чином, функціонували депутатські групи та депутатські фракції як їх різновид. Цей поділ є цілком логічним, адже коло питань, які можуть спонукати парламентарів об'єднуватись, звісно ж, набагато ширше від виключно політичних. Такий підхід виражається навіть у використовуваному практично по всьому тексту Регламенту (в редакції станом на 1995 рік) спільному понятті «депутатська група (фракція)», тобто «фракція» розміщується в дужках й розуміється як різновид групи.

Реформи виборчої системи виборів народних депутатів України та активізація політичних партій у процесі прийняття рішень законодавчим органом зумовили підвищення ролі та значення парламентських фракцій. Цей процес яскраво відображається в постановах про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, де все більше уваги приділяється наділенню фракцій додатковими правами та повноваженнями. З термінологічної точки зору важливим є той аспект, що з прийняттям змін до Регламенту Постановою Верховної Ради України від 08.02.2000 року №1426-III [5] у понятті «депутатська група (фракція)» слова «група» і «фракція» міняються місцями, тобто надалі постійно вживається поняття «депутатська фракція (група)». Такий підхід відображає реальну ситуацію в парламенті й надалі закріплюється в новій редакції Закону України «Про статус народного депутата України» від 22.03.2001 N 2328-III [6], де у всіх випадках вико-

ристовується тільки термін «депутатська фракція (група)». Це відповідало існуючій на той час змішаній виборчій системі, коли депутати, які отримали мандат в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за партійними списками, утворювали фракції (на партійній основі), а депутати, обрані в одномандатних округах, могли входити до фракцій або формувати депутатські групи. Тобто і «групам», і «фракціям» надано політичні ознаки, прирівнявши їх за формою з невеликими відмінностями за змістом.

Таким чином, через термінологічний «реверс» було допущено досить серйозну помилку, яка насамперед з теоретичної точки зору є досить суттєвою. Більше того, після внесення змін до Конституції України у 2004 році в Конституції України в частині другій (пункт 6), в частині шостій статті 81, частинах шостій — десятій статті 83 та інших статтях вводяться нові для Основного Закону терміни «депутатська фракція» та «коаліція депутатських фракцій» [7]. Про депутатські групи мова взагалі не йде.

На виконання вказаних положень у відповідність приводиться й зміст Регламенту Верховної Ради України, зокрема приймається його нова редакція від 19.09.2008 року [8]. Тепер в такій же редакції набирає чинності Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року [9]. В обох цих актах вживається виключно поняття «депутатська фракція», при цьому для депутатських груп навіть не закріплено механізму реєстрації та функціонування.

Проте залишилися без змін норми Закону України «Про статус народного депутата України», зокрема стаття 13, яка й надалі передбачає право членів парламенту об'єднуватись в депутатські фракції (групи). Щоправда, офіційне тлумачення Конституційним Судом України частини четвертої цієї статті [10] визначає не право, а обов'язок депутатів входити до депутатських фракцій, проте жодним чином не торкається права на створення депутатських груп. Цікавим є той факт, що навіть Конституційний Суд України не звернув уваги на цю проблему, хоча це варто було зробити. Адже тлумачення положень частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» внесли практично новий зміст діяльності депутатських об'єднань, надавши їм обов'язковий характер. З іншого боку, найбільше, що міг зробити Конституційний Суд України, це звернути увагу Верховної Ради України на вказану проблему, проте вирішити по суті це питання не належить до його компетенції.

Таким чином, з одного боку, формально прирівнюються за правовим статусом депутатські фракції та депутатські групи, а з іншого — унеможливується практичне створення та функціонування останніх. Все це стало наслідком неправильного використання термінологічного апарату та відсутності належних наукових обґрунтувань проведених реформ парламентського законодавства.

Отже, в результаті вказаних реформ парламентського законодавства парламент фактично було на нормативному рівні позбавлено «неполітичних» депутатських об'єднань, а їх діяльність за інерцією регулювалась, власне, правовим звичаєм. Адже, попри відсутність нормативного регулювання, депутатські об'єднання у формі «груп» продовжували існувати, проте процедури їх створення, діяльності чи припинення не були встановлені. Підхід, який розумів депутатські фракції як політичний різновид депутатських груп, було скасовано. Фактично законодавчо обмежено право депутатів, які поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку, об'єднуватись на позапартійній основі. Доцільність таких змін викликає певний сумнів, який підтверджується парламентською практикою. У Верховній Раді України шостого скликання функціонує декілька депутатських груп (неполітичного характеру), про створення яких було оголошено на пленарному засіданні або повідомлено Апарат Верховної Ради України [11]. Отже, практична необхідність регулювання цих питань є.

Ситуацію можна виправити шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Проте тут є надзвичайно важливим врахування всіх вже допущених помилок та недоліків чинного законодавства в цій сфері.

Окрему увагу слід приділити нелогічності подальшого використання поняття «депутатська фракція» для позначення парламентських об'єднань за політичними ознаками. З точки зору чинної на сьогодні Конституції України, фракція — це «відносно стійке об'єднання депутатів у Верховній Раді України, утворене за результатами парламентських виборів, до якого входять депутати, що отримали депутатські мандати завдяки включенню до виборчого списку партії (блоку), що перемогла на виборах, та які представляють у парламенті інтереси цієї партії (блоку)» [12, с. 126]. Проте закріплений на сьогодні в Конституції України термін «депутатська фракція» змістовно такого значення не відображає.

В.М.Шаповал вважає більш коректним поняття «парламентська фракція», яке й використовує у своїх наукових дослідженнях та публікаціях [13, с. 13, 79, 232]. Він, а також Ю.Б. Ключковський, який спирається на позицію В.М. Шаповала, неодноразово публічно заявляли, що використовуване в сучасному українському законодавстві поняття «депутатська фракція» є нелогічним, оскільки воно буквально означає «депутатську частину» чи «частину депутата». З огляду на це названі фахівці вважають, що саме поняття «парламентська фракція» позначає об'єднання депутатів як частини парламенту — законодавчого органу.

Поняття «фракція» (франц. *fraction*, від лат. *fractio* — розламувати) вживається в двох основних значеннях: по-перше, як певна відокремлена група людей, й це значення має три своїх окремих розуміння; по-друге, як складова частина певної речовини.

Зокрема, Великий тлумачний словник сучасної української мови друге значення терміна «фракція» визначає в кількох варіаціях [14, с. 1549], узагальнення яких можна звести до розуміння «фракції» як самостійної, якісно однорідної частини чогось цілого, що володіє певними особливими ознаками. Саме на такому розумінні поняття «фракція» й ґрунтується зазначена позиція В.М. Шаповала.

Виходячи з наведеного розуміння, використовуване в сучасному українському законодавстві поняття «депутатська фракція» є нелогічним, оскільки буквально мало б означати «депутатську частину» чи «частину депутата». Хоча можна використати розширене тлумачення поняття «парламент» як «депутатський корпус» (сукупність депутатів), відповідно й сприймати фракцію як частину депутатського корпусу. За таких умов чинний законодавчий термін матиме певну логіку, проте можна цілком впевнено сказати, що законодавець, запроваджуючи цей термін, не використовував подібну аргументацію; більше того, закрадається думка, що не використовувалась жодна аргументація.

З огляду на це більш доречним є поняття «парламентська фракція», що, власне, передбачає об'єднання депутатів як частину парламенту — законодавчого органу. Більше того, цей термін концентрується на парламентському характері цих об'єднань, їх структурній та органічній належності до всього парламенту як колективного органу. Відповідно акцент зміщується з ролі депутата та забезпечення його прав як посадової особи до самого законодавчого органу в цілому, а отже, до забезпечення ефективності його роботи. Такий підхід відображає реальний стан справ, коли фракції є не стільки організаційними формами активності депутатів, скільки структурними елементами законотворчого механізму.

Щодо першого значення поняття «фракція», то й тут не все просто, адже є три основних значення, які між собою хоч і не суттєво, але відрізняються. У згаданому Великому тлумачному словнику знаходимо такі значення: «2. Організована група депутатів — членів якої-небудь партії в парламенті чи іншій представ-

ницькій установі, яка звичайно проводить певну лінію, вироблену цією партією. 3. Угрупування у складі політичної партії, яке виступає зі своєю платформою, що суперечить основним принциповим положенням програми партії, антипартійне угрупування» [14, с. 1548].

В Конституції та законах України використовується друге (перше з наведених) розуміння, яке найбільш точно відповідає сьогодишнім політико-правовим реаліям. Проте й до нього можуть бути певні запитання, адже воно передбачає, що члени фракції є й членами відповідної політичної партії. Постає питання: чи можуть бути членами фракції позапартійні депутати? Досвід країн з розвиненим парламентаризмом доводить, що таке явище не надто поширене, проте все ж існує [13, с. 243]. В Україні це теж можливо, оскільки за критерій входження до фракції береться включення до виборчого списку партії (блоку), а вимог щодо формування виборчих списків кандидатів в народні депутати України виключно на партійній основі в Законі України «Про вибори народних депутатів України» немає (див. [15]). Інша проблема в цьому аспекті — вихід депутата з партії, за виборчими списками якої він отримав мандат, чи більше того — набуття членства іншої політичної партії. Деякі науковці однозначно стверджують, що не допускається членство у фракції депутатів, які є членами інших партій [12, с. 125].

Конституція України відповіді на ці запитання не дає, хоча така практика у Верховній Раді України вже існує. Є принаймні кілька депутатів, що припинили своє членство в політичній партії, за виборчими списками якої їх було обрано до парламенту. Більше того, є принаймні один член парламенту, який став членом іншої політичної партії, котра теж має своє представництво в парламенті й власну депутатську фракцію. Звісно, мова не йде про перехід такого депутата з однієї фракції до іншої, оскільки, як уже зазначалось, такі дії в розуміння статті 81 Конституції України мали б наслідком втрату представницького мандата цим членом парламенту. Такий підхід, до прикладу, діє в Португалії, де Закон про статус депутата передбачає як підставу втрати представницького мандата вихід депутата із політичної партії, від якої його обрано [16].

Щодо третього значення терміна «фракція», то воно є класичним розумінням для англійського відповідника «*faction*». В англосаксонській системі права це поняття позначає внутрішньопартійну опозиційну до загальної політики (лінії) партії групу, як правило неформальну, а в парламенті — частину «фракції», не згодні з більшістю. Це зумовлено тим, що у Великобританії, США та деяких інших державах історично склались інші назви політичних парламентських об'єднань. Більше того, навіть для країн англосаксонської системи права таке поняття використовується скоріше з негативним відтінком і, як правило, не заохочується. Хоча, звісно ж, існують винятки, коли внутрішньопартійні групи, навпаки, виконують консолідуючу роль, але за умови, що вони ставлять собі це на меті й здійснюють діяльність в рамках політичної програми та платформи партії. Для українського як законодавства, так і правової наукової думки, таке значення терміна «фракція» не є властивим.

Зважаючи на викладене вище, цілком логічним є висновок про те, що термін «депутатська фракція» потребує заміни на більш логічний та обґрунтований відповідник — «парламентська фракція». Для цього слід насамперед визначитись з теоретичною основою побудови внутрішньої парламентської структури, оскільки від цього залежатиме й застосування того чи іншого терміна для позначення політичних парламентських об'єднань. Звісно ж, окремого дослідження потребує позитивний досвід діяльності інших парламентів, адже підходить до вирішення цього питання не є однозначними.

У світовій практиці парламентаризму загальноприйнятим терміном, що позначає парламентські об'єднання депутатів, як правило за політичною ознакою,

є «*parliamentary group*», тобто «парламентська група». Цей термін є найбільш загальним й включає практично всі можливі трактування та способи використання. Звісно ж, практично в кожній країні існують окремі якщо не офіційні, то принаймні застосовувані практикою поняття, що позначають парламентські фракції.

Сполучені Штати Америки мають досить цікавий підхід до вирішення цього питання, який, власне, відображає підхід, спільний і для інших країн англосаксонської правової системи. В практиці використовуються кілька термінів. Загальний термін «*parliamentary group*» є не надто поширеним. Для Конгресу США характерним та практично обумовленим є поняття «*caucus*». Історично цей термін використовувався для позначення позапарламентських партійних зібрань, на яких вирішувались питання висунування кандидатур на різні посади, вироблення партійної програми, організаційні питання тощо. До сьогодні в деяких штатах це поняття використовується для позначення партійних зібрань, на яких висувуються кандидати на пост президента США. При цьому одностайності щодо умов та точного часу виникнення самого терміна немає [17]. Також використовується більш точний термін «парламентське крило політичної партії».

Кожна з партій в новообраному Конгресі створює відповідні партійні органи. Загальні збори парламентарів — членів відповідної партії мають свої назви: це «конференції» у республіканців та «кокуси» у демократів, які створюються як у верхній, так і у нижній палаті парламенту. При цьому Правила Процедтури не визначають окремого порядку їх утворення, а наділяють окремими повноваженнями та зобов'язаннями. Основою їх діяльності є, власне, правова традиція та внутрішньопартійні норми. Але для даної роботи важливим є вже сам факт використання термінів «*Republican Conference*» та «*Democratic Caucus*» [18].

Цікавим є досвід Сполученого Королівства, де історично політичні партії відігравали значну роль в діяльності парламенту. Відповідно окремо визначеного поняття парламентської фракції тут немає, а використовується загальне «*Political party in Parliament*» [19]. Таким чином, основний акцент робиться на тому, що члени такого депутатського об'єднання є представниками політичної партії в парламенті. Тут також можна застосувати згаданий щодо Конгресу США термін «парламентське крило політичної партії».

Аналіз законодавчих актів та практики інших європейських країн свідчить, що загальноприйнятим англосаксонським варіантом перекладу поняття «парламентська фракція» як політичного об'єднання депутатів є «*parliamentary group*», проте є й винятки, де вживається загальне «*faction*». Крім того, майже кожна країна має власне автентичне позначення, яке використовується насамперед у національній мові, а інколи й транслітерується латинкою. До прикладу, Австрія, як і ФРН, застосовує паралельно поняття «*Parlamentsfraktion*» та автентичне «*Klub*», а при перекладі на англійську мову — загальноприйняте «*parliamentary group*» [20].

Федеративна Республіка Німеччина в англосаксонському варіанті використовує загальноприйнятий термін «*parliamentary group*», а крім цього, має власне німецький варіант «*Fraktionen*». При цьому слід зауважити, що ФРН є класичним прикладом повного нормативного забезпечення парламентських фракцій, оскільки порядок їх створення, функціонування та припинення чітко регулюється внутрішньопарламентськими процедурами [21, с. 37].

Приклад ФРН здійснив значний вплив й на інші європейські країни, адже більшість з них використовує співзвучні поняття німецькому «*Fraktionen*». Це досить чітко прослідковується, оскільки в такому варіанті присутня латинська літера «r», на відміну від англосаксонського варіанта «*faction*». Зокрема, у Швейцарії використовуються поняття «*fraction*», «*Fraktion*», «*frazione*», конкретний варіант залежить від мови використання, оскільки Швейцарія має декілька державних мов. У Ко-

ролівстві Бельгія також застосовується співзвучний німецькому «*fractie/fraction/fraktion*», у Нідерландах — «*fractie*» [22].

Португальський парламент (Асамблея Республіки) в англomовному варіанті використовує загальноприйняте «*parliamentary group*». Правомову регулюванню цих організацій присвячено Розділ II Правил Процедури, який визначає загальні положення формування та функціонування фракцій, а деталі регулювання передає на локальний рівень, тобто самим фракціям [23]. Аналогічна ситуація в Румунії, де в нижній палаті парламенту також до фракцій застосовується «*parliamentary group*» [24].

Досить цікавим є досвід Естонії, де, власне, парламентські об'єднання за політичною ознакою називаються «*faction*», тобто застосовується буквальный переклад на англійську мову. При цьому загальноприйнятий термін «парламентські групи» використовується для позначення груп міжнародного співробітництва з парламентами інших країн [25]. Звісно, що такий досвід є цікавим насамперед з точки зору дослідження можливих варіантів вирішення такого термінологічного питання, проте практичне запозичення його для України навряд чи є доцільним.

В деяких країнах робиться акцент на політичній ролі фракцій; до прикладу, парламент Чеської Республіки використовує поняття «політична група». Також оперує поняттям «*political group*» Національна Асамблея Французької Республіки [26]. Таке формулювання не відображає навіть партійності, хоча вона мається на увазі.

Проаналізований досвід парламентаризму, звісно, не є повним та вичерпним дослідженням, оскільки воно потребувало б значно більшого обсягу роботи та застосування іншої методології вивчення. Цими прикладами проілюстровано багатоманітність підходів до термінологічного «врегулювання» діяльності парламентських фракцій в законодавчих органах держав з розвиненими демократичними цінностями в публічному управлінні. Головною метою було показати, що за певним поняттям міститься своєрідна концепція розуміння ролі та значення парламентських фракцій в роботі парламенту.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що Україна на сьогодні має не зовсім досконалий механізм правового регулювання парламентської активності як фракцій — політичних за своїм характером,— так і неpolітичних об'єднань депутатів.

Зокрема, потрібно відновити можливість створення та відповідну процедуру реєстрації та припинення «неполітичних» за своїм змістом діяльності депутатських груп. Термінологічно такі організації можуть називатись депутатськими групами, оскільки й справді об'єднують депутатів — членів парламенту в групи. Необхідність правового «відновлення» депутатських груп підтверджується практикою.

Доцільним також буде відмовитись від терміна «депутатська фракція», який за своїм змістом є нелогічним та необґрунтованим, а головне, він етимологічно не відображає суті позначуваного поняття. Не варто переламувати вже існуючий досвід й запроваджувати новий термін «парламентська група» чи «політична група». Більше того, такі новації викликали б певну термінологічну суперечність з запропонованим «депутатська група» для неpolітичних об'єднань. Тому видається найкращим використати термін «парламентська фракція». З одного боку, він зберігає вже звичне «фракція», з іншого — приводить це поняття до ладу з логічної та етимологічної точки зору. Така новація потребуватиме внесення відповідних змін і до Конституції України, оскільки, як уже зазначалось, термін «депутатська фракція» закріплено на рівні Основного Закону. Звісно, така мотивація не є достатньою для ініціювання конституційних змін, проте вона може й, на думку автора, повинна бути врахована при майбутній конституційній реформі.

Неведення порядку з термінологічним апаратом механізму правового регулювання об'єднань депутатів у Верховній Раді України внесе не тільки юридико-технічну ясність в нормативний матеріал, але й дасть можливість обрати найдоцільніший спосіб функціонування та взаємодії парламентських об'єднань.

Література

1. Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання» // Відомості Верховної Ради УРСР.— 1990.— №25.— С. 391.
2. Закон України «Про статус народного депутата України» // Відомості Верховної Ради України.— 1993.— №3.— Ст.17.
3. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України.— 1994.— №35.— Ст.338.
4. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про статус народного депутата України”» // Відомості Верховної Ради України.— 1995.— №35.— Ст.270.
5. Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України.— 2000.— №10.— Ст.87.
6. Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про статус народного депутата України”» // Відомості Верховної Ради України.— 2001.— №42.— Ст.212.
7. Конституція України / Офіційне видання.— К.: Парламентське вид-во, 2006.— 159 с.
8. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України.— 2009.— №1–2, 3–4.— Ст.1.
9. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» // Офіційний вісник України.— 2010.— №12.— Ст.565.
10. Рішення Конституційного Суду України від 25.06.2008 №12-рп/2008 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) // Офіційний вісник України.— 2008.— №5.— Ст.1741.
11. Стенограми пленарних засідань Верховної Ради України від 25.12.2007 року та 23.10.2009 року // <<http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/index.htm>>.
12. Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Частина І.— К.: К.І.С., 2008.— 400 с.
13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс.— К.: Юрінком Інтер, 2008.— 476 с.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.— К., Ірпінь: Перун, 2007.— 1750 с.
15. Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”» // Відомості Верховної Ради України.— 2005.— №38–39.— Ст.449.
16. Statute of Members (Portuguese Republic) // <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/law43_2007.pdf>.
17. History, analysis, and unabashed gossip about the start of the American Revolution in Massachusetts. // <<http://boston1775.blogspot.com/2008/01/colonial-boston-vocabulary-caucus-part.html>>.
18. Rules of the U.S. House of Representatives, 111th Congress // <<http://clerk.house.gov/legislative/rules/111/111th.pdf>>.
19. Standing Orders of The House of Commons // <<http://www.parliament.uk/about/how/members/parties.cfm>>.
20. Parliamentary Groups («Clubs») in Austrian Parliament // <http://www.parlinkom.gv.at/EN/KONTAKT/KLUBS/Klubs-E_Portal.shtml>.
21. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті.— К.: Заповіт, 1999.— 300 с.

22. Parliamentary group // <http://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_group>.
23. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic (Portuguese Republic) // <http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf>.
24. Regulations of the Chamber of deputies (Romania) // <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=240>>.
25. Deputies' Associations and Unions in Riigikogu (Estonian Parliament) // <<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=34605>>.
26. Rules of procedure of the National Assembly (France) // <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>>.

FACTIONS IN THE UKRAINIAN PARLIAMENT: TERMINOLOGY ASPECT

Volodymyr VENGER

The paper analyzes main terminological aspects of use the concept of «faction» in Ukrainian legislation as well as legal features of existing models of political parliamentary associations in the Verkhovna Rada of Ukraine. By means of studying the theoretical basis and practical experience of parliamentary system in the world some perspective ways are proposed for further development of legal regulations on the parliamentary factions.

Keywords: parliament, the deputies' group, faction, people's deputy of Ukraine, parliamentary association.

ФРАКЦИИ В УКРАИНСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ: ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Владимир ВЕНГЕР

Статья посвящена анализу терминологических аспектов использования в украинском законодательстве понятия «фракция» и правовых особенностей существующей модели политических парламентских объединений в Верховной Раде Украины. Посредством исследования теоретических основ и практического опыта мирового парламентаризма предложены перспективные направления совершенствования правового регулирования деятельности парламентских фракций.

Ключевые слова: парламент, депутатская группа, депутатская фракция, народный депутат Украины, парламентские объединения.

ІГРОВА СЕМАНТИКА В ПРАВОТЛУМАЧНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

Володимир ГОНЧАРОВ, аспірант кафедри теорії та філософії права Львівського національного університету імені Івана Франка

У статті досліджується проблема значення (смислу) юридичних норм та їх тлумачення з точки зору сучасних підходів до семантики. Автор доводить необґрунтованість ототожнення смислу юридичних норм з волею історичного законодавця та доходить висновку про необхідність використання ігрової (конвенціоналістської) семантики в правотлумачних дослідженнях. З точки зору теорії мовних ігор аналізується співвідношення тлумачення юридичних норм та їх розуміння. В статті також обмірковується парадокс дотримання правила Вітгенштейна — Кріпке та роль суспільної (зокрема судової) практики в його подоланні.

Ключові слова: семантика, тлумачення, розуміння, значення юридичних норм, судова практика, правомірна поведінка.

I. Вступні зауваги. У XX ст. одним з найпопулярніших філософських напрямів в Європі та США стала аналітична філософія. Підняті нею проблеми зачіпають питання, релевантні, зокрема, і для загальнотеоретичного правознавства. Спроби ж налаштувати конструктивний діалог між аналітичною філософією й вітчизняною теорією та філософією права поки що, як видається, не мали помітного успіху. Це, втім, лише підкреслює потребу в міждисциплінарних дослідженнях такого ґатунку, актуальність яких полягає в тому, що вони можуть дати можливість уточнити й поглибити низку положень загальнотеоретичного правознавства. В першу чергу це стосується такого «вічнозеленого» і водночас стрименого для юридичної науки питання, як природа тлумачення юридичних норм.

В цьому контексті не випадково нашу увагу привернула пізня творчість відомого австро-англійського філософа Людвіга Вітгенштейна та заснована ним конвенціоналістська (ігрова) теорія мови. З тих поодиноких розвідок, що досі вчинялись у вітчизняній юридичній літературі, залишається, на жаль, незрозумілим, до яких висновків саме на правничому ґрунті (а особливо в питаннях правотлумачення) може привести використання результатів цієї творчості [1, с. 11–13].

Ставлення до поглядів цього філософа є неоднозначним — від повного поклоніння перед ним [2] до поміркованого схвалення [3, с. 60] і навіть до різкої критики й звинувачень у термінологічній мімікрії [4, с. 171]. Ми не маємо наміру як сповідувати ортодоксальне вітгенштейніанство на правничому ґрунті, так і відкидати весь доробок цього філософа. Проте деякі положення теорії мовних ігор, як нам видається, можуть становити певний евристичний інтерес для загальнотеоретичного правознавства.

Метою нашого дослідження є висвітлення низки таких аспектів правотлумачної проблематики, яким не приділялась належна увага в інших вітчизняних дослідженнях.

До них належать:

- висвітлення конкурентних теорій значення;
- обґрунтування необхідності використання конвенціоналістської (ігрової) семантики в правотлумачних дослідженнях;
- визначення поняття значення (смислу) юридичної норми;
- розмежування тлумачення юридичних норм та їх розуміння під кутом зору концепції мовних ігор;

— постановка парадоксу дотримання правила Вітгенштейна — Кріпке в контексті проблеми дотримання юридичної норми та висунення пропозицій щодо його подолання.

II. Проблема значення. В дослідженнях з правотлумачної проблематики зазвичай мало уваги приділяється питанню про значення (смысл) юридичної норми. Такий стан справ навряд чи відповідає важливості цього питання. Як слушно зауважував М. Гартман у спорі з неокантіанцями, будь-яке гносеологічне вчення має фундаментом якісь онтологічні припущення [5, с. 78–79]. Це положення цілком стосується і гносеологічної за своєю природою теорії тлумачення юридичних норм. Будь-який варіант останньої базується на певних онтологічних припущеннях про значення таких норм, тобто про їхній зміст, смисл. Зрештою, ці припущення становлять фундамент означених теорій. Комусь може здатися, що цей фундамент є настільки непохитним, що немає жодних причин витратити час на його перегляд. Послугуючись образом Л. Вітгенштейна, використаємо у його «Логіко-філософському трактаті», це — ніби драбина, яку можна відкинути, коли ви вже вибралися нагору.

Вітчизняна теорія права поки що не здійснила монографічних досліджень феномена значення (смыслу) юридичної норми. В новітніх монографіях, які претендують на комплексний загальнотеоретичний аналіз проблем тлумачення юридичних норм, дослідженню власне значення юридичної норми майже не приділяється уваги. Мабуть, це питання вважається таким, в якому вже давно поставлено крапку: значенням юридичної норми прийнято вважати волю, або намір, думку законодавця.

Натомість у цій статті ми спробуємо довести, що питання значення юридичної норми все ж не є закритим. Тим більше, що вітчизняне правознавство — як буде показано далі — при побудові теорії тлумачення юридичних норм спирається подекуди на суперечливі онтологічні припущення щодо інтерпретації феномена (і поняття) значення юридичної норми.

III. Основні концепції значення. Як зауважив К.-О. Апель, в аналітичній філософії дискусії стосовно значення зосереджені навколо слів *конвенція*, *інтенція* та *референція до речей* [6, р. 91]. Таким чином, перед нами постають: а) *конвенціоналістська семантика* (яка ототожнює значення зі способом вжитку слова у суспільстві), б) *інтенціоналістська* (що ототожнює значення з певними психічними процесами й станами) та в) *референційна* (згідно з якою значенням слова є певний об'єкт). Ми приєднуємось до думки В.А. Ладова, що такий перелік був би неповним, якби ми не згадали ще й *універсалістську (платонівську) семантику*: «З точки зору платонізму,— пише він,— значенням слова виступає непорушна пліном часу, непостійністю психіки суб'єкта, який пізнає, абстрактна сутність, що існує незалежно від нього,— смисл, думка, поняття, ідея» [4, с. 29].

Отож далі охарактеризуємо кожен із цих підходів до інтерпретації феномена (і поняття) значення.

Конвенціоналістська семантика є домінуючим підходом у нинішній аналітичній філософії. Вона представлена в роботах пізнього Л. Вітгенштейна [7] та його послідовників — С. Кріпке [3], П. Стросона [8], П. Хорвіча [9]. Суть її, як відзначалось, полягає у тому, що значення слова народжується у його вжитку. Слово є інструментом, яким можна досягати певного прагматичного ефекту у спілкуванні, а не ярликом на об'єкті світу чи на психічному стані суб'єкта. Мова створена для досягнення взаєморозуміння між людьми.

Інтенціоналістська семантика пов'язана перш за все з прізвищами В. Дільтея [10], П. Грайса [11] та Дж. Сьорла [12]. У ній значення слів характеризується психічними явищами: волею, бажаннями, намірами. Якщо конвенціоналізм вміщує значення слів у життя суспільства, то інтенціоналізм «розміщує» їх у психіці людини.

Референтна семантика — найдавніший спосіб розуміння значення слів. Означений підхід було представлено ще в працях Св. Августина. Вагомий внесок в цю теорію було зроблено Г. Фреге [13] та раннім Л. Вітгенштейном [14]. Основна ідея референціалізму полягає в тому, що мова є наче «дзеркалом» світу. Кожному його предмету відповідає певне слово. Ця теорія була покладена Віденським гуртком в основу одного з найпотужніших напрямків філософії XX ст. — логічного позитивізму. Для членів цього гуртка референтна теорія значення стала інструментом боротьби з метафізикою. Спрощено кажучи, якщо значення слів можна задати референтно, то будь-яке речення, на складові якого неможливо вказати пальцем, позбавлене значення (смыслу).

Нарешті, універсалістська семантика, викладена ще Платоном, виявляла себе тією чи іншою мірою протягом усієї історії філософії. Вона завжди була, так би мовити, притулком від нападів скептицизму та релятивізму всіх форм. Ми знаходимо її й у Р. Декарта, коли той говорить про «вроджені ідеї», й у Г.-В.-Ф. Гегеля в його твердженнях про існування абсолютного духу; але в нинішню філософію вони потрапили переважно завдяки роботам Е. Гуссерля [15]. Коли Е. Гуссерль починав свій творчий шлях, філософську думку Європи заповнював психологізм, який намагався звести будь-яке знання до явищ психіки. В своєму проєкті трансцендентальної феноменології Е. Гуссерль обґрунтовував можливість непсихологічного знання та непсихологічних значень, послуговуючись прикладами з математики. Чітка мова математики позбавлена психологічності. Значення математичних правил, формул, норм — універсальні. Звідси ним робився висновок про неможливість релятивізації та психологічної редукції значень, оскільки їм притаманне незалежне від людини буття.

Кваліфікуючи — з деякою умовністю — кожну з означених концепцій в рамках дихотомій «об'єктивне — суб'єктивне» та «матеріальне — ідеальне», першу з них можна назвати соціально-об'єктивною чи соціально-детерміністською (історико-матеріалістичною), другу — суб'єктивно-ідеалістичною, третю — механічно-матеріалістичною, четверту — об'єктивно-ідеалістичною.

Втім, нашим завданням тут є не стільки дати чітку класифікацію концепцій значення, скільки показати, яке з них варто покласти в основу досліджень правотлумачення.

IV. Оптимальна для правотлумачення теорія значення. В юриспруденції концепції універсалістської та референтної семантики майже не знайшли застосування. А ось інтенціоналістська семантика займає тут домінантні позиції. Тому зупинимось на ній детальніше.

Ще з радянських часів у нас утвердилось уявлення, що право є державними правилами поведінки, які виражають *волю панівного класу* [16, с. 365]. Такий підхід в цілому можна охарактеризувати як варіацію психологічної редукції — зведення тих чи інших явищ до процесів психіки людини. Якщо в праві слід віднайти волю його творця, то завдання правозастосувача, коли той займається тлумаченням юридичної норми, буде завданням внутрішньо психологічним — «проникнути» в психічний світ творця юридичної норми.

І хоч інтенціоналістська семантика пройшла через величезний шквал критики в аналітичній філософії, філософській герменевтиці, структуралізмі та постструктуралізмі, проте на юриспруденцію ці дискусії не вчинили помітного впливу, можливо, навіть залишилися для неї майже невідомими.

Спершу висвітлимо вузлові пункти інтенціоналізму. Починаючи з герменевтичного вчення Ф. Шлейєрмахера, інтерпретація розглядалася як спосіб проникнення у психологічний світ автора тексту. З цих самих позицій виходив і В. Дільтей, обґрунтовуючи герменевтику в якості універсального методу наук про «дух». У роботах цих авторів ще не було проєкту психологічної семантики в тому вигляді,

ді, в якому ми маємо її нині, але для нас є важливим зафіксувати таке ключове положення в їхніх позиціях, яке має пряме відношення до інтенціоналізму: дізнатися про значення слів та тексту в цілому можна лише через реконструкцію психологічного світу автора.

У другій половині ХХ ст. П. Грайс виступив з інтенціоналістським вченням про мову [11]. Він відзначив, що англійське слово *meaning* має два різні значення. В буденній мові питання «*What does it mean?*» («Що це значить (означає)?») відрізняється від питання «*What do you mean?*» («Що ти маєш на увазі?»). Перше стосується усталених значень слів, друге — відсилає до намірів того, хто говорить. Саме друге є основою мови. Усталені значення лише фіксують найбільш повторювані інтенції суб'єктів. З підтримкою цієї теорії виступив Дж. Сьорль [12]. Отож, для обох учених основою мови є внутрішні процеси психіки людини: знаки мови є лише виразом суб'єктивного психічного змісту.

Онтологія значення П. Грайса й Дж. Сьорля цілком гармонійно доповнюється гносеологією Ф. Шлеєрмахера і В. Дільтея.

Згідно з цими поглядами, процес спілкування (в тому числі і той, що здійснюється за посередництва приписів законодавства) відбувається за так званою інформаційно-ковою, або інференційною, моделлю [17, с. 35–38]: певна інформація або думка зароджується в думках автора, кодується в знаках мови і виражається назовні — через вербальне чи письмове висловлювання. Реципієнт отримує інформацію та перекодовує її зі знакової системи на мисленнєві одиниці.

Ці твердження цілком відповідають усталеним у вітчизняній теорії права поглядам на значення (зміст, смисл) юридичних норм та на процес їх тлумачення: завданням тлумачення є віднайдення дійсного значення норми — волі, думки чи наміру історичного законодавця. З цією метою реципієнт має «декодувальні пристрої» у вигляді методів тлумачення: філологічний (текстовий) аналіз знімає з думки мовний шар, системний — віднаходить думку через аналіз структурно-функціональних логічних зв'язків норми всередині *corpus juris*, а історичний допомагає віднайти намір законодавця через аналіз конкретних умов і обставин прийняття норми. Результатом цього є начебто проникнення інтерпретатора в психологічний світ творця норми.

Критичні зауваження стосовно того, що слова є маркерами психічних процесів чи намірів, висловили свого часу філософи-аналітики Н. Гудмен (див. [4, с. 214–217]), Д. Деннет (див. [4, с. 213]) та Х. Патнем [18]. Але один з найбільш рельєфних аргументів, як нам здається, належить Т. Бурґе [19]. Він наводив таку ситуацію. Жінка на прийомі у лікаря скаржиться: «У мене артрит у стегні». Не починаючи обстеження, лікар каже: «У Вас нема ніякого артриту». Справа в тому, що артрит є хворобою суглобів і не може локалізуватись у стегні. Пані мала намір донести до лікаря своє внутрішнє переживання, але помилилася із вибором виразу — останній має *інше значення*, ніж вона думала. З позиції інтенціоналізму не може бути жодних «інших значень» — значення будь-якого виразу є наміром його автора. Приймаючи це положення, довелося б визнати, що артрит і біль є одне й те ж.

Психічний стан так само не може бути смислом слова, про що писав Л. Вітгенштейн [7, §148]. З.О. Сокулер з цього приводу зазначала, що стани свідомості мають початок, кінець, можуть бути більш чи менш інтенсивними, однак неможливо починати знати щось зранку чи знати щось вдень сильніше, ніж уві сні [20, с. 123].

Стосовно порушеної проблематики представляє інтерес думка патріарха герменевтики Г.-Г. Гадамера. З його точки зору, значення тексту не вичерпується значенням, що його мав на увазі автор. Значення з'являється в процесі гри [21, с. 147–156], воно може еволюціонувати. Скільки ігор — стільки значень.

Завдання ж реконструкції психічного світу автора завідомо приречене на провал: у процесі тлумачення не слід займатися таким собі «самознищенням», навпаки: наявна в реципієнта «іншість», наявність власного горизонту розуміння є передумовою розуміння як такого. Слід погодитись із його твердженням про неможливість «самознищення» реципієнта у процесі тлумачення та про потенційний динамізм значення тексту. Ці положення можуть бути використані для критики інтенціоналізму. Сформувані висловлювання значення слова, яке реально функціонуватиме, не є прерогативою автора.

З запереченнями пошуку значення слів у голові (свідомості) автора виступали, спираючись на різноманітні аргументи, структураліст Р. Барт, постструктураліст Ж. Дерріда, постмодерніст Ж. Делез та ін.

Отже, інтенціоналістська концепція значення видається нам не до кінця обґрунтованою і навряд чи може бути підґрунтям для правотлумачних досліджень.

Натомість роль такого підґрунтя може виконати конвенціоналістська (ігрова) семантика. Стисло розкриємо її основні положення.

Що є властивим іграм? Деяким з них притаманні випадковість та непередбачуваність, іншим — змагальність, ще якимось — розважальність. Але усі ці риси не є необхідними. Основоположник конвенціоналістської семантики Л. Вітгенштейн вживав термін «гра» для того, аби підкреслити, що для мовних ігор, як і для будь-яких інших, притаманними є правила та фактичні дії, вчинювані згідно з цими правилами.

Наведемо основні положення означеної теорії:

1. Слова отримують своє значення у вжитку. Вони не є ярликами, які ми «навішуємо» на предмети матеріального світу. Цим положенням Л. Вітгенштейн критикує погляди на мову св. Августина, Г. Фреґе, Б. Рассела (та й свої ранні, що були викладені в його «Логіко-філософському трактаті»). Аргументація Л. Вітгенштейна досить проста: якщо значення слова — це об'єкт (матеріальний або ментальний), то якими є значення тих слів, які не мають денотату (на зразок «час» чи «довжина»? Яке значення мають, наприклад, слова «Ні!» або «Ще!»? Він зауважує: «Якщо б ми повинні були назвати дещо таке, що є життям знака, тоді ми мали б сказати, що це його вжиток» [22, с. 31].

2. Навчання мови як дресирування. Існує спокуса думати, що кожного разу, коли ми чуємо прохання на зразок «Дайте ручку», то повинні його зрозуміти (з'ясувати смисл, витлумачити), тобто уявити собі ручку, потім звірити цей ментальний образ із матеріальним об'єктом, якому він відповідає, а вже потім виконати прохання. Як же бути тоді з наказом «Уявіть жовту пляму»? Невже акт розуміння цього наказу змушує уявити собі жовту пляму, а вже потім на його виконання уявити ще одну пляму, якій відповідає перша [22, с. 40]? Очевидно, що ні. Вітгенштейнівський термін «дресирування» покликаний підкреслити, що для виконання наказу може й не бути потреби у тлумаченні.

3. Правила дотримуються сліпо. Це положення впливає з попереднього. Людське спілкування — це взаємодія («гра») за посередництвом слів відповідно до певних правил слововжитку. Кожен раз, коли хтось виконує наказ (на кшталт «Принеси п'ять яблук»), ми можемо його запитати, чому він робить саме так; та, зрештою, всім його поясненням колись настане кінець, і не залишається сказати нічого, окрім «Я роблю це так». Ланцюг пояснень має завершення [7, §326].

4. Дотримання правила як суспільна практика. Уявити собі мову без правил настільки ж неможливо, як і уявити собі, скажімо, гру в шахи без правил. Шаховий король — не просто дерев'яна фігурка, як і слово — це не просто набір звуків. Шаховий король — це перш за все правила поведінки з ним. Причому ці правила і практика поведінки тут збігаються. Те ж стосується й мови: визначальне значення має не слово саме по собі, а суспільна практика його використання.

Ігровий підхід Л. Вітгенштейна до мови стосується, вочевидь, не тільки семантики. В ньому імпліцитно закладені й герменевтичні, психолінгвістичні та філософські моменти, що якраз і надає цьому підходу певного методологічного значення у здійсненні процесу розуміння (тлумачення) текстів.

З позиції конвенціоналістського (ігрового) підходу до мови слова, як уже зазначалося, отримують своє значення у їх вжитку. Мова є формою життя суспільства. Її функціонування має основою звичаї та інститути, правила та дії згідно з цими правилами. Описати значення слова в рамках цієї теорії означає розкрити спосіб його вжитку. Неважко помітити, що означена теорія вільна від «фізикалізації» (оприроднення) значень референтної семантики й від абсолютизації останніх у семантиці універсалістській. Так само вона вільна й від суперечностей інтенціоналізму.

Конвенціоналістська семантика, проте, не заперечує можливості пошуку значення (висловлювання), орієнтованого на авторський намір. Просто намір тлумачиться тут іншим чином, ніж це робить інтенціоналізм. У випадку, коли дотримання настанови ускладнено її незрозумілістю, ми можемо обрати інтерпретативну стратегію, зорієнтовану на намір того, хто видав цю настанову. Це не означає, що ми будемо займатися герменевтикою свідомості. Це не припускає і того, що автор, до того як висловити речення, вже тримав його у голові. Останнє можливо, але не необхідно. Для того, щоб зорієнтувати наше тлумачення на намір того, хто говорить, досить розділяти з ним форму життя, — і тоді ми зможемо припустити, як би він відповів нам у разі виникнення складнощів при розумінні. В буденній мові слово «намір» не є маркером певного таємничого ментального процесу.

Отже, на наш погляд, конвенціоналістська семантика дає найбільш реалістичний погляд на процес тлумачення. Для того, аби розуміти значення висловлювання, не треба «пірнати» у свідомість автора (тим більше, що незрозуміло, як це зробити: адже для спостереження актів свідомості нам доступні лише об'єктивовані їх прояви у фізичній поведінці людини). Потрібно насамперед придивитись, яким чином це висловлювання вживається (у певній соціальній групі, у певному суспільстві).

В цілому ж саме конвенціоналістська семантика здатна, на наш погляд, послугувати підґрунтям у юридичних дослідженнях правотлумачної проблематики.

V. Проблема значення юридичної норми. Як зазначалося вище, у вітчизняній теорії права значного поширення набуло уявлення про «розкодувальну» роль тлумачення юридичних норм. Норму права прийнято розглядати як думку (волю) законодавця, виражену в мовно-логічній формі й вміщену у зовнішньому джерелі права. При цьому значення, смисл, зміст норми так само отождоюється з волею, думками законодавця. Саме таке уявлення ми зустрічаємо у корифеїв вітчизняної теорії правотлумачення: П.О. Недбайла, А.С. Піголкіна, С.С. Алексеева, О.Ф. Черданцева [23, с. 342–343; 24, с. 21; 25, с. 297–299, 302; 26, с. 78–79]. Їхній підхід надовго став камертоном для наступних вітчизняних досліджень правотлумачення, значною мірою запрограмував їх [27, с. 10; 28, с. 600; 29, с. 28].

Проте чи не вбачається у наведених вище твердженнях деяка суперечність? Юридична норма розглядається як думка (воля) законодавця, вміщена у джерелі права. Смисл, значення цієї норми так само розглядається як думка чи воля, що міститься в джерелі права. Таким чином, ми отримуємо судження: «Значенням вміщеної у джерело права волі законодавця — юридичної норми — є воля законодавця». Іншими словами, його воля є водночас і нормою, і її значенням (смыслом).

Втім, це не єдина проблема, що виникає у разі отождоювання смислу норми із думкою законодавця. Якщо за текстом норми, який ми читаємо, стоїть, як стверджується, певна думка, то виникає питання: що це за думка? Думка для свого існування повинна бути «вдягнена» у мову. А тоді така думка вже є реченням. У реченні

ж, очевидно, має бути певний смисл, який так само є думкою. Як видається, твердження, що за законодавчим реченням стоїть думка, рівнозначне твердженню, що за законодавчим реченням стоїть інше речення. Така постановка питання тягне нас начебто у безкінечність (за виразом Г.-В.-Ф. Геґеля, — у «погану безкінечність»).

З огляду на викладене видається можливим, послуговуючись конвенціоналістською семантикою, запропонувати дещо інший підхід до розуміння смислу юридичної норми, уникаючи при цьому означених вище суперечностей.

Л. Вітгенштейн у параграфі 20 своїх «Філософських досліджень» писав: «Хіба ж однаковий смисл речень не полягає в їхньому однаковому застосуванні?» [7, §20]. І справді, прийнято казати, що один і той же смисл можна передавати різними шляхами: словами, мімікою, малюнком тощо. Стверджувати, ніби останні мають один і той самий смисл, — це те саме, що вважати, наче би їх вжиток призводить до одного й того ж самого практичного наслідку, прагматичного ефекту.

Що значить бачити смисл у висловлюванні? З точки зору теорії мовних ігор, це те саме, що бути спроможним дотримуватися правила. Якщо слово не веде до дії, не набуває жодного прагматичного ефекту (навіть якщо це мова такого собі Робінзона Крузо, якою той спілкується сам із собою), — тоді воно позбавлене смислу.

Тому й юридична норма поза зв'язком із практикою дотримання її, без проєкції на реальну поведінку учасників правовідносин не є правилом поведінки. Неможливо уявити юридичну норму, якої ніхто ніколи не дотримувався і щодо якої неможливо сказати, яка ж саме поведінка має бути узгоджена з нею. Для того, аби дотримуватися норми, знати, яка поведінка з нею узгоджується, — необхідно мати фактичний орієнтир такого дотримання, фактичну практику дотримання, яка схвалена суспільством (державою). Справжнім значенням юридичної норми є зв'язок, що об'єднує її словесне формулювання про належне з практикою дотримання цього формулювання — практикою, яка полягає у певних діях (причому діях не тільки фізичних, але й інтелектуальних, розумових).

Два останні положення в цілому узгоджуються з конвенціоналістською семантикою. Вони втілюють таке розуміння значення (смислу) юридичної норми, яке є найменш суперечливим і найбільш плідним для правотлумачних досліджень.

VI. Не всі юридичні закони потребують тлумачення. Твердження про те, що всі закони потребують тлумачення, справедливо можна вважати одним із найпоширеніших у загальнотеоретичній юридичній літературі. Поодинокі спроби заперечити цю тезу вже давно поховані під десятками кілограмів наукової літератури [30, с. 158].

«Мета тлумачення — писав О.Ф. Черданцев — не просто з'ясування смислу норми (загальний і абстрактний смисл зазвичай легко схоплюються при її прочитанні), а переклад її смислу на мову більш конкретних висловлювань, розкриття, розгортання змісту норми права в більш детальних положеннях, настільки наближених до конкретних обставин, що вони не викликали б сумніву у можливості віднесення цих ситуацій до норми, яка тлумачиться, і полегшували її застосування» [31, с. 117].

Твердження про те, що ясність, зрозумілість змісту є результатом тлумачення, укорінилося й у зарубіжній правничій літературі [32, с. 110].

Той факт, що смисл деяких норм схоплюється миттєво, прийнято пояснювати «згорнутістю», швидкоплинністю інтерпретаційних механізмів психіки.

На наш же погляд, помилковість уявлення про необхідність тлумачення всіх юридичних норм, про потребу переведення речень закону на зрозумілішу мову можна кваліфікувати (спираючись на наведені вище положення Л. Вітгенштейна) як *помилку регресу в безкінечність*. Адже якщо речення закону не можна зрозу-

міти безпосередньо («сліпо») навіть у разі, коли воно сформульоване гранично простою мовою, то звідки виникає впевненість, що розуміння прийде після перефразування відповідного речення, і скільки разів необхідно буде вчиняти такий «переклад»?

Для максимальної експлікації цього аргументу розглянемо просту форму мови на одному з прикладів, які наводив у своїх лекціях Л. Вітгенштейн. Функція цієї мови полягає у забезпеченні порозуміння між будівельником **А** та його помічником **В**. **А** вигукує «Цеглина!», у відповідь на що **В** несе цеглину. Чи повинен **В**, почувши цей вигук, перетлумачити його на «Неси сюди цеглину!»? Чи, можливо, на «Неси сюди цеглину негайно!»? Коли він повинен мислити ці речення? Ще до того, як почує команду? Чи під час неї? Чи одразу після неї? Очевидно, у цьому випадку в перефразуванні наведеної команди немає сенсу. Всі ці команди матимуть однаковий смисл, оскільки вживаються з однаковим прагматичним ефектом. Якщо **В** вже навчений (Л. Вітгенштейн сказав би: «надресирований») нести цеглину на вигук «Неси сюди цеглину!», то чому б не навчити його робити те ж лише на вигук «Цеглина!»?

Новизна вітгенштейнівської позиції вбачається в тому, що він ставить розуміння попереду тлумачення — тлумачення речення базується на розумінні тих лексем, з яких це речення складається. В цьому контексті будь-яке тлумачення вимагає розуміння. Та далеко не завжди розуміння потребує тлумачення. «Тлумачення ремонтує фабрику розуміння», — пише американський дослідник Д. Патерсон [33].

Якщо ж і після цих аргументів нас не покине бажання думати, що між реченням і розумінням все ж має бути посередник — тлумачення-з'ясування, то дозволимо собі поставити запитання: яким чином ми переходимо від нормативно-правового припису до того речення, котре є результатом його тлумачення? Якщо не визнати, що ми переходимо до нього «сліпо», без посередників, тоді знову ж прийдемо до регресу у безкінечність. Тлумачення не наводить мостів між словом і дією [33], а тільки між словом та іншим словом. Зв'язок же між словом і дією встановлюється лише *практикою* («дресируванням»).

Навіть якщо зробити популярне у вітчизняній теорії права припущення про можливу «згорнутість» процесу розуміння, то й тоді регрес у безкінечність все одно залишатиметься. Якщо для розуміння завжди потрібне тлумачення, то за цією логікою нам потрібне «тлумачення тлумачення», потім «тлумачення тлумачення тлумачення» і т.д. *ad infinitum*. Якщо ж припустити, що рано чи пізно таким «ланцюжкам» тлумачення настає кінець (це припущення, до речі, вже заперечує тезу про необхідність тлумачення будь-якого речення) і ми дійдемо до такого речення, яке є настільки ясним і конкретним, що більше не потрібно жодного тлумачення як посередника, — тоді доведеться визнати, що ми, нарешті, переходимо до виконання безпосередньо, тобто (за виразом Л. Вітгенштейна) — «сліпо».

Ми не можемо ствердно відповісти на питання про те, чи існують у свідомості людини «згорнуті» механізми тлумачення. Відповідь на нього не дає нині й когнітивістика. А тому цю тезу можна поки що тільки прийняти на віру, хоча вітчизняна теорія тлумачення і вважає її начебто самоочевидною. Ми ж хотіли тут лише підтримати позицію Л. Вітгенштейна стосовно того, що між словом і дією раніше чи пізніше не залишається інтелектуального посередника.

Таку постановку питання слід визнати слушною. Від слів рано чи пізно треба переходити до дій, а тлумачення (якщо розглядати цю операцію як переведення на мову більш простого висловлювання) полягає у додаванні до одного знака іншого або ж у заміні одного слова (речення) іншим словом (реченням), котре, в певному сенсі, далі вже не веде. У зв'язку з цим нагадаємо хрестоматійний приклад про розпач Наполеона, коли той дізнався про написання коментаря до його

Цивільного кодексу 1804 року. Абстрактно можна припускати, що закон може обійтися і без коментаря навіть без шкоди для законності...

VII. Проблема слідування правилу. В параграфі 201 «Філософських досліджень» Л. Вітгенштейн пише: «Наш парадокс був таким: жоден спосіб дій не міг визначатися яким-небудь правилом, оскільки будь-який спосіб дій можна привести у відповідність із цим правилом. Відповіддю було: якщо все можна привести у відповідність з певним правилом, то все може бути приведено й у протиріччя з цим правилом. Тому тут не було ні відповідності, ні протиріччя» [7, §201]. Інтерпретація цього положення сучасним філософом мови С. Кріпке викликала одну з найзапекліших філософських дискусій ХХ ст. [3]. Останній вирішив піддати сумніву найбільш формалізовану мову — мову математики. І у підсумку двадцятирічної дискусії було констатовано, що скепсис стосовно визначеності будь-яких правил неможливо заперечити [34, с. 150].

Важливість цього положення для теорії тлумачення юридичних норм важко переоцінити. Весь *corpus juris* складається з правил. І жодне з них само по собі не визначає всіх можливих варіантів дотримання його.

Але що саме означає це твердження? Думка Л. Вітгенштейна в параграфі 201 «Філософських досліджень» є недостатньо зрозумілою, що зумовлює певний «діапазон різночитань». Спробуємо розтлумачити її таким чином.

Як уже відзначалось, аби правова норма могла існувати, «жити», потрібна певна практика дотримання цієї норми. Правова норма неможлива без проекції її на дійсність, на реальну поведінку. Слово без зв'язку з діями, які внаслідок нього можна вчиняти, не має смислу, оскільки його смисл якраз і надається, «продукується» цим зв'язком.

Спробуємо уявити собі настанову, якої ніхто ніколи не дотримувався. Як я можу її виконати, не знаючи, яка поведінка з нею узгоджується? Звісно, цю настанову можна витлумачити, і вона стане мені зрозумілою. Але це буде означати лише те, що знак, поводження з яким мені невідоме, буде замінене на інший знак, практика поводження з яким мені вже знайома, тобто на такий знак, щодо якого вже була напрацьована практика дотримання його. Але що робити, коли тлумачення виявляється практично безсилим?

Якщо мова такого собі Робінзона Крузо, який живе на незаселеному острові, має своєю основою суб'єктивну регулярність [4, с. 116], то натомість мова в суспільстві (зокрема мова, якою сформульоване законодавство) має основу в його звичаях та інститутах [35], які втілюють, вочевидь, практику задоволення його потреб.

Що ці твердження означають для правотлумачення?

Наведемо такий приклад: згідно зі статтею 115 Кримінального кодексу України вбивство визначається як умисне протиправне заподіяння смерті іншій людині. Чи можна вважати способом вчинення умисного вбивства, скажімо, бездіяльність лікаря, який, знаючи, що хворий може померти без певної ін'єкції, умисно не робить її, і, як наслідок, хворий помирає? Врешті, що тут розуміти під причиною настання смерті: хворобу пацієнта чи бездіяльність лікаря?

На чому буде базуватися відповідь? Як видається, не просто на словесному формулюванні статті 115 КК, а на ньому й на практиці дотримання його. У цьому випадку практика дотримання правила склалася таким чином, що причиною настання смерті вважається бездіяльність лікаря. Хоча цілком можливо, що з часом практика дотримання цього правила й зміниться.

Уявімо собі тепер, що відповідного звичаю, інституту стосовно дотримання цієї норми в суспільстві взагалі не існує. Лікар, знаючи, що хворий може померти без певної ін'єкції, умисно не робить її, і, як наслідок, хворий вмирає. Формулювання ж статті 115 КК залишається незмінним. Яким чином ми можемо знати, що

діяння лікаря слід кваліфікувати за означеною статтею закону, якщо саме правило цього не визначає, а практика дотримання його ще не склалася? Почнеться дискусія в суспільстві, будуть наводити ті чи інші аргументи на користь однієї з позицій, але, врешті, ми так і не дізнаємось достеменно, чи насправді стаття 115 КК передбачає такий спосіб заподіяння смерті. Це зумовлено тим, що такої реальності, до якої ми апелюємо, не існує (не існувало). Її буде начебто створено лише після того, як ми досягнемо *домовленості*, одноманітного розуміння стосовно дотримання правила, тобто щодо того, чи означені дії лікаря підпадають або ж, навпаки, не підпадають під регулювання статті 115 КК.

Право сформулювати таку «домовленість» у нинішньому суспільстві зазвичай надано суду. Саме його діяльністю нерідко й формується практика дотримання нормативних юридичних правил, а отже, і їхні смисли. Норма ж без смислу існувати взагалі не може...

На це можна було б заперечити, сказавши, що норма вже існувала, були лише неясності стосовно її змісту. Таке зауваження було б слушним, якщо мислити зміст норми як дещо відокремлене, «автономне» щодо неї самої — таке, що не має вирішального значення для її існування. Тому на це заперечення спробуємо відповісти у такий спосіб: уявімо собі світлофор, в якому три кольори світять одночасно. Яка поведінка пішохода буде правомірною? У тих випадках, коли в суспільстві ще не склалася стабільна одноманітна практика дотримання норми (а остання допускає певну смислову (змістовну) багатозначність), то звідки суб'єкт може достеменно знати, яке саме право чи обов'язок він має? На момент, коли він на свій страх і ризик дотримується (а точніше, — вважає, що дотримується) правил, ще не склався *образ нормальної правомірної поведінки*, а отже, можна сказати, не склалася й сама норма. Вирішуючи такі питання, суду доводиться створювати норму начебто «заднім числом».

Останнє твердження особливо стосується, наприклад, практики Європейського суду з прав людини, якому, з огляду на підвищену абстрактність положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, доводиться самому створювати правила та звичаї дотримання її норм, а отже, й визначати самі ці норми.

У зв'язку з цим зауважимо: в тому випадку, коли в суспільстві ще немає інститутів і звичаїв стосовно дотримання тої чи іншої правової норми, питання про «істинність» її тлумачення взагалі навряд чи можна ставити. З цих позицій можна цілком слушно критикувати як так званий оригіналізм (концепція, згідно з якою правильним тлумаченням законів є таке, яке відповідає намірам його авторів), так і текстуалізм (концепція, яка вважає правильним тлумаченням законів таке, яке виходить із «прямого значення» їх тексту) усіх різновидів, оскільки вони пропонують варіанти «правильного» тлумачення навіть у разі неможливості дотримання правила.

Якщо ж звичаї та інститути дотримання правила існують, то вже можна вести мову про «істинність» результату тлумачення (хоча й умовно), пам'ятаючи про конвенційну природу мови.

З цих позицій можна цілком обґрунтовано критикувати досить поширений нині — завдяки творчості патріарха герменевтики Г.-Г. Гадамера — погляд, згідно з яким оскільки тлумачення базується на передрозумінні, то воно є істинним *ipso facto*.

Як бачимо, теорія мовних ігор Л. Вітгенштейна дає можливість певною мірою переосмислити проблему критеріїв істинності тлумачення. Свого часу О.Ф. Черданцев виступив зі слушною критикою критеріїв правильності та істинності тлумачення, стверджуючи (спираючись на історико-матеріалістичну методологію), що критерієм істинності тлумачення є суспільна практика [31, с. 124–133]. І хоч його

позиція не знайшла тоді широкої підтримки у вітчизняному правознавстві, її ядро слід вважати слушним: єдиним критерієм істинності тлумачення справді є суспільна практика; а точніше — суспільна практика дотримання юридичної норми.

Але тут необхідно зробити одне суттєве уточнення: у разі багатозначності змісту юридичної норми цей критерій не спрацює. Для того, аби ми могли сказати, що та чи інша поведінка є правомірною, потрібно мати чіткий, фіксований з емпіричною точністю образ правомірної поведінки, сформований усталеною суспільною практикою дотримання норми. В протилежному ж випадку буде відсутнє джерело для такого висновку: якщо немає можливості встановити, яка ж поведінка є «нормальною» (правомірною), то не можна вести мову і про саму норму, яка її передбачає, проектує.

Ось із таким застереженням, на наш погляд, і можна вважати суспільну практику критерієм істинності тлумачення.

VIII. Висновки. Аналітична філософія — це далеко не найпопулярніший напрям досліджень як в Україні, так і на пострадянському просторі в цілому. Проте актуальність піднятих нею проблем, як видається, дає підстави сподіватися на більш тісний її діалог із вітчизняною теорією та філософією права.

Дослідницька діяльність із правотлумачної проблематики вимагає обрати певний підхід до розуміння мови. Так званий мовно-ігровий підхід Л. Вітгенштейна може мати (як ми намагалися довести) певне методологічне значення в цьому контексті.

Разом з тим слід зауважити, що ігрова концепція мови аж ніяк не викликає революції у вітчизняній теорії тлумачення права. Ця концепція (на відміну, наприклад, від герменевтики Г.-Г. Гадамера, структуралізму Р. Барта, постструктуралізму Ж. Дерріда, постмодернізму Ж. Делеза, — течій, які «ховають» автора та фактично заперечують можливість досягнення істинності тлумачення) здатна лише фрагментарно доповнити цю теорію, демонструючи тим самим певну евристичність деяких своїх положень.

Одним з останніх, як видається, слід вважати твердження про те, що саме по собі правило не містить усіх можливих варіантів дотримання його. Аргумент скептика спрямований проти завуальованого «платонізму» в різних філософських течіях, який виявляє себе в твердженнях про можливість існування абсолютного знання. Як зазначала З.О. Сокулер, коментуючи пізню творчість Л.Вітгенштейна, невизначеність правил є принциповою, навіть якщо мова йде про формалізовані системи математики [36]. Як видається, ця невизначеність долається конкретною суспільною практикою дотримання правила. Залежно від потреб, інтересів людини, людських груп чи суспільства в цілому така практика може змінитись, тому існує гіпотетична можливість змін навіть у здійсненні арифметичних операцій додавання.

Для вітчизняної теорії тлумачення юридичних норм це положення означає перш за все те, що не може існувати завуальованого в тій чи іншій формі «абсолютного» змісту (смислу) юридичних норм, який би існував безвідносно до конкретної соціальної практики дотримання їх, тобто такого змісту, що міг би бути даним раз і назавжди. Практика дотримання складається не випадково: вона, врешті-решт, виражає й задоволення ті чи інші реально існуючі людські потреби. Проекція норми на реальність може змінюватись, а отже, може змінюватись і зміст (смысл) норми. Це, в свою чергу, принципово підтверджує *соціальну детермінованість* смислу юридичних норм: дотримання правила так чи інакше базується на потребах людини, соціальних груп чи суспільства в цілому.

Означені положення можуть бути використані й для обґрунтування функціонального (або, послуговуючись термінологією П.М. Рабіновича, пристосувального) тлумачення норм позитивного права [37, с. 15]. Як тільки ми визнаємо, що

смісл норми не є тотожним волі історичного законодавця і що він визначається і демонструється практикою дотримання норми (яка, висловлюючись образно, є «надбудовою» над конкретними суспільними потребами), то ми з неминучістю дійдемо висновку про потенційну (а іноді й реальну) динамічність змісту юридичних норм, опосередковувану їхнім пристосувальним тлумаченням.

Література

1. Зархіна С.Е. Мова як предмет філософсько-логічного аналізу (історичний аспект).— Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Харків, 2005.— 20 с.
2. Руднев В. Божественный Людвиг. Витгенштейн: формы жизни.— М.: Прагматика культуры, 2002.— 256 с.
3. Крипке С.А. Витгенштейн о правилах и индивидуальном языке.— Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005.— 152 с.
4. Ладов В.А. Иллюзия значения: Проблема следования правилу в аналитической философии.— Томск: Изд-во Том. ун-та, 2008.— 326 с.
5. Гартман Н. К основоположению онтологии.— СПб: Наука, 2003.— 639 с.
6. Apel K.-O. Intentions, Conventions, and Reference to Things: Dimensions of Understanding Meaning in Hermeneutics and in Analytic Philosophy of Language // *Meaning and Understanding* / Ed. H. Parret and J. Bouveresse.— Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1981.— P. 79–111.
7. Витгенштейн Л. Философские исследования // Витгенштейн Л. Философские работы.— М.: Гнозис, 1994.— Ч. I.— С. 75–319.
8. Стросон П.Ф. Намерение и конвенция в речевых актах // *Философия языка*.— М.: Едиториал УРСС, 2004.— С. 35–55.
9. Horwich P. Reflection on meaning.— New York: Oxford University Press, 2005.— 236 p.
10. Дильтей В. Собрание сочинений в 6 т. / Т. 4: Герменевтика и теория литературы.— М.: Дом интеллектуальной книги, 2001.— 532 с.
11. Грайс Г.П. Значение говорящего, значение предложения и значение слова // *Философия языка*.— М.: Едиториал УРСС, 2004.— С. 75–98.
12. Сёрл Дж. Р. Что такое речевой акт? // *Философия языка*.— М.: Едиториал УРСС, 2004.— С. 56–74.
13. Фреге Г. О смысле и значении // Готтлоб Фреге. Логика и логическая семантика.— М.: «Аспект Пресс», 2000.— С. 230–246.
14. Витгенштейн Л. Логико-философский трактат.— М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2008.— 288 с.
15. Гуссерль Э. Избранные труды.— М.: Издательский дом «Территория будущего», 2005.— 464 с.
16. Нерсисянц В.С. Философия права.— М.: Норма, 2006.— 848 с.
17. Макаров М.Л. Основы теории дискурса.— М.: ИТДК «Гнозис», 2003.— 280 с.
18. Патнэм Х. Значение и референция // *Новое в зарубежной лингвистике*.— 1982.— Вып. XIII. Логика и лингвистика (проблемы референции).— С. 377–390.
19. Burge T. Individualism and the Mental // *Midwest Studies in Philosophy*.— 1979.— Vol. 4.— P. 73–122.
20. Сокулер З.А. Людвиг Витгенштейн и его место в философии XX века.— Долгопрудный: Аллегро-Пресс, 1994.— 172 с.
21. Х.-Г. Гадамер. Истина и метод.— М.: Прогресс, 1988.— 704 с.
22. Витгенштейн Л. Голубая и коричневая книги: предварительные материалы к «Философским исследованиям».— Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2008.— 256 с.
23. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм.— М.: Госюриздат, 1960.— 512 с.
24. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР.— М.: Госюриздат, 1962.— 166 с.
25. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. / Т. 2.— М.: Юрид. лит., 1981.— 360 с.
26. Черданцев А.Ф. Вопросы толкования советского права.— Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972.— 191 с.

27. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. — 180 с.
28. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. — Харків: Еспада, 2006. — 776 с.
29. Чулінда Л.І. Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів. Дис. ... канд. юрид. наук — К.: 2003. — 228 с.
30. Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. — Харьков: Тип. А. Дарре, 1900. — 248 с.
31. Черданцев А.Ф. Толкование советского права. — М.: Юрид. лит, 1979. — 168 с.
32. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. — М.: Междунар. отношения, 2000. — 512 с.
33. Patterson D. Wittgenstein on understanding and interpretation // <<http://ssrn.com>>.
34. Ладов В.А. Проблема следования правилу: поиски прямого решения // Философия науки. — 2006. — №4 (31). — С. 134–152.
35. Ладов В.А. Дискуссия об индивидуальном языке: лингвист против философа // <<http://huminf.tsu.ru>>.
36. Сокулер З.А. Проблема «следования правилу» в философии Людвиг Витгенштейна и ее значение для современной философии математики // <<http://filosof.historic.ru>>.
37. Рабінович П. Правотлумачення і герменевтика (за матеріалами практики Конституційного Суду України) // Вісник Академії правових наук України. — 2006. — №4 (47). — С. 13–22.

GAMING SEMANTICS IN THE STATUTORY INTERPRETATION

Volodymyr HONCHAROV

The article deals with the problem of the meaning (sence) of legal norms and statutory interpretation in the view of modern approaches to semantics. The author argues the groundlessness of identification of the meaning of legal norms with the will of a historical legislator and concludes that it is necessarily to apply gaming (conventionalist) semantics in investigations on statutory interpretation. The correlation of understanding and interpretation of legal norms is considered from the standpoint of language-game theory. The article also considers the Wittgenstein-Kripke rule-following paradox and the role of social (including judicial) practice in its solution.

Keywords: semantics, interpretation, understanding, the meaning of the legal norms, judicial practice, lawful conduct

ИГРОВАЯ СЕМАНТИКА В ПРАВОТОЛКОВАТЕЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

Владимир ГОНЧАРОВ

Статья посвящена проблеме значения (смысла) юридических норм и их трактования с позиции современных подходов к семантике. Автор доказывает беспочвенность отождествления смысла юридических норм с волей исторического законодателя и приходит к выводу относительно необходимости использования игровой (конвенционалистской) семантики в правотолковательных исследованиях. С позиции теории языковых игр анализируется соотношение толкования юридических норм и их понимания. В статье также осмысливается парадокс следования правилу Витгенштейна — Крипке и роль общественной (в частности судебной) практики в его преодолении.

Ключевые слова: семантика, толкование, понимание, значение юридических норм, судовая практика, правомерное поведение.

ПРАВО І ПОЛІТИЧНА НАУКА

УДК 321.7

ІНДИКАТОРИ І СТРАТЕГІЇ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТАТУ ВАНХАНЕНА³⁵

Юрій ШВЕДА, доцент кафедри політології Львівського національного університету ім. І. Франка

Узагальнено результати сучасних наукових досліджень з проблем демократизації, визначені фактори та стратегії демократизації, охарактеризовані індикатори демократизації.

Ключові слова: демократизація, теорія демократизації, індикатори демократизації, стратегії демократизації.

Шанси демократизації істотно залежать від соціальних умов, у яких вона відбувається. Демократизація не однаково рівна стосовно всіх соціальних умов. Варіанти соціального оточення політичних систем повинні бути з'ясовані, сформульовані та оцінені стратегіями демократизації. Тепер не може бути уніфікованої стратегії демократизації, яка однаково могла б бути застосовувана до всіх країн однаковою мірою, оскільки соціальні структури та інші умови є різними у різних державах. Питання полягає в такому: які умови є справді істотними і якими є їхні межі? «Ми повинні бути готовими,— зазначає Т. Ванханен,— локалізувати та визначити межі соціальних детермінант процесу демократизації» [1, р. 19].

Водночас завжди можливо змінити не лише політичні інститути, але також і соціальні умови та структури прийняття політичних рішень. Через те стратегії демократизації і бачення політичного лідерства мають вагоме значення і завжди створюють можливість для різних варіантів стратегій. Чи структурні умови для демократизації менш сприятливі, більш успішні чи помилкові, вони залежать від навичок політичного лідерства і обраних ними стратегій змін [2, р. 15]. Природа політичних стратегій повинна відрізнятися від універсально придатних стратегій і наближатися до стратегій особливих і придатних до відповідних умов.

Соціальні реформи, які збільшують ступінь розподілу економічних та політичних ресурсів влади поміж населенням, є універсально придатними стратегіями для демократизації через трансформацію соціальних структур, придатних для демократії, тоді як придатність для демократизації особливих політичних інститутів, таких як федералізм, пропорційне представництво та парламентаризм, залежить від природи навколишнього середовища. Стратегії політичних дій повинні завжди бути адаптованими до особливих місцевих обставин. Відповідно важливість мислення демократичного реформування політичного лідерства зростає, коли ми рухаємося від універсально придатних стратегій до особливих стратегій.

Стратегії соціальної інженерії

«Раціонально припустити,— вважає Т. Ванханен,— що зміни розподілу ресурсів повинні завжди приводити до технологічних змін, модернізації та індустріалізації, однак існує чимало прикладів, коли вони спрямовані на соціальні зміни».

³⁵ Продовження; першу частину статті див.: «Вибори та демократія». — 2009. — №4 (22).

Найкращі сучасні приклади свідомого використання цієї стратегії — Східна Європа та СРСР. Після встановлення соціалістичної системи економічні та освітні структури змінилися у напрямі адаптації до розподілу економічних та інтелектуальних ресурсів, до соціалістичної концентрації політичної влади. Коли населення здійснило тиск у напрямку демократизації, структурні зміни відбулися у напрямі децентралізації ресурсів економічної влади та контролю освіти. Люди розуміли, що політичний плюралізм передбачає децентралізацію ресурсів влади.

В Угорщині, наприклад, під час правління Я. Кадара були здійснені помірковані економічні та соціальні реформи, які дали поштовх духу вільного ринку та підприємництва для децентралізації економічних структур через приватизацію та реприватизацію. Подібні процеси децентралізації економічної влади та структур почалися у всіх країнах Східної Європи та СРСР одночасно з процесами демократизації. Усвідомлені зусилля до зміни економічних структур особливо критично важливі для Східної Європи, тому що гегемоністські політичні системи в цих державах підтримували концентрацію економічних та репресивних ресурсів влади в руках правлячої партії та державної бюрократії. Неможливо стабілізувати демократичні інститути без демонтажу концентрації економічної влади [1, р. 158].

Цікаво відзначити, що децентралізації економічних реформ 1980-х років, включно з обмеженою деколективізацією в сільському господарстві, передувала серйозна увага до демократизації політичних структур у Китаї. У Латинській Америці свідомі стратегії на посилення соціальної бази демократизації через соціальну інженерію були сфокусовані на земельних реформах, що мали за мету зростання кількості сімейних господарств. Крах соціалізму у Східній Європі спричинив відмову від соціалістичних економічних структур в кількох африканських країнах і подальше запровадження тут ринково-орієнтованої економічної системи.

Перерозподіл економічних ресурсів є важливою частиною стратегії демократизації в Східній Європі та СРСР, і вона є необхідною умовою для Китаю, Південної Африки і багатьох інших недемократичних держав, які перебувають на шляху демократизації.

Стратегії інституційної інженерії

Деякі інституційні стратегії та реформи були спільними для усіх країн, що зазнавали демократизації. Це стосується насамперед запровадження багатопартійної системи та засад конкурентних виборів. Водночас було далеко не просто вибрати між федералізмом чи унітарною державою, пропорційною чи мажоритарною виборчою системою, парламентаризмом чи президенталізмом. Вибір політичних інститутів завжди є більш усвідомленим та базується на раціональному обрахунку. Ми також повинні мати на увазі й той факт, що наслідки різних інститутів не завжди є повністю зрозумілими. Природа політичних інститутів, спрямована на регулювання демократичної боротьби за владу, є особливо важливою в етнічно неоднорідних суспільствах.

Це дає підстави вважати, що федералізм був би краще придатним для великих та етнічно гетерогенних держав, ніж для однорідних. Індія є хорошим прикладом великої та етнічно гетерогенної держави, в якій федеративні структури допомагають конкурентній політиці. А приклад Китаю є протилежним. Він є унітарною державою, незважаючи на свої великі розміри та етнічну гетерогенність. У Південній Африці питання запровадження федеративних структур ще не стоїть на порядку денному, однак проблема федералізм чи унітаризм є досить актуальною для Південної Африки. Це підтверджує релятивний характер федералізму як інституційної стратегії демократизації, а також те, що не може бути жодних уніфі-

кованих моделей стосовно запровадження федералізму. Сучасний розвиток колишніх СРСР та Югославії показує, що буде надзвичайно складно задовільнити сепаратистські настрої географічно роз'єднаних етнічних груп з будь-якими формами федералізму та конфедералізму.

Можна припустити, що пропорційне представництво може бути більш придатним для консолідації конкурентних політиків, аніж мажоритарна виборча система, особливо в етнічно поділених суспільствах. Процес демократизації у Східній Європі підтверджує це припущення. Майже всі нові демократії в Східній Європі зробили свої виборчі системи пропорційними. Можливо, питання переваг та недоліків виборчих систем стануть на порядку денному на наступній фазі демократизації, коли відбудеться консолідація демократичних інститутів.

Вибір між парламентаризмом та президенталізмом не пов'язаний з жодною моделлю. Процеси демократизації посилили позиції президентів в кількох східноєвропейських країнах: Чехословаччині, Польщі та країнах колишнього СРСР. Ці країни запровадили змішані системи з рисами президентуалізму та парламентаризму. Країни Латинської Америки, Південна Корея та Нігерія вибрали президентуалізм, у той час як Індія повернулася до парламентаризму, який успадкувала ще з колоніальних часів. Емпіричні дослідження показують, що парламентські системи частіше застосовуються серед демократій (61%), ніж президентські системи, тоді як президентські системи частіше використовуються серед недемократичних країн. Населення більшості країн Східної Європи надає перевагу парламентаризму.

Запровадження багатопартійних систем є інтегральною частиною демократизації та індикатором демократизації.

Інституційні стратегії демократизації мають бути раціональними в тому розумінні, що інституційні реформи спрямовані на підтримку конкурентної політики. Однак вибір інститутів є досить різноманітним, і відповідний інститут повинен бути не лише вибраним, але й максимально придатним. Видається, що деякі інституційні вибори є невдалими, особливо стосовно адаптації пропорційної/мажоритарної виборчої системи у етнічно роз'єднаних суспільствах.

Стратегії політичних дій

Можна підсумувати, що стратегії політичних дій в боротьбі за демократію будуть різними у різних країнах, тому що склад конфліктуючих груп є різним у різних випадках, тому що існує поважна різниця між соціальними та інституційними умовами і тому що окремі політичні лідери мають унікальні ідеї та бачення. У підсумку важко зробити будь-яке узагальнення про стратегії політичних дій.

Дослідження окремих держав підтримує припущення про необхідність диверсифікації стратегій політичних дій в боротьбі за демократію. Мета повинна бути тією ж — замінити недемократичні структури та інститути влади більш демократичними, але засоби, які використовуються для її досягнення, будуть різними у різних державах. В Індії рух громадянської непокорі, очолюваний М. Ганді, представив принципову стратегію політичної дії досягнення незалежності та демократії. Мирний характер мала і боротьба за демократію в Угорщині, яка зосередила свою увагу на поширенні ідей демократії серед інтелектуальної еліти. Інтелектуальній опозиції, яка домагалася демократії, вдалося розмити довіру до правлячої політичної еліти, а коли остання втратила довіру остаточно, почався процес демонтажу старих інституційних структур та однопартійної гегемонії. Подібна стратегія використовувалася в інших східноєвропейських державах, але вона часто підтримувалася масовими акціями протесту міського населення. У Південній Кореї акції політичної дії базувались на використанні студентських

протестів як основної сили у боротьбі проти уряду. У Китаї інтелектуали та студенти були авангардом демократичного руху в 1989 р., але старі правлячі групи були здатними придушити рух, використовуючи військову силу. У СРСР результат був іншим у серпні 1991 р. Стара правляча еліта вже не була здатною протистояти масовим демонстраціям. Очевидно, що різниця між Китаєм та СРСР полягала у різниці між соціальними структурами та розподілом ресурсів влади. Рівень освіти, а відповідно й розподіл інтелектуальних ресурсів влади був значно вищим в СРСР, ніж у Китаї. Це дало можливість демократичним силам організувати більш ефективний опір та мобілізувати більші групи населення [3]. У Південній Африці еліти різних груп відіграють надзвичайно важливу роль в процесі переговорів, але великі групи населення беруть участь у процесі шляхом участі в масових демонстраціях та акціях насильства.

Стратегії політичних дій широко розповсюджені, і вони, в цілому опонуючи авторитарному правлінню, намагаються мобілізувати ті групи населення, які мають ресурси протистояти владі.

Регулятори

Демократизація політичної системи повинна більшою чи меншою мірою уніфікувати наслідки змін у релятивному розподілі економічних, інтелектуальних та інших ресурсів влади, але це також залежить від усвідомлених стратегій, які використовують політичні лідери. У своєму дослідженні Т. Ванханен фокусує увагу на свідомих стратегіях демократизації у відповідності із загальними знаннями про способи демократизації.

Порівняльні дослідження показали, що вимоги демократизації здійснюються звичайно людьми та соціальними групами, що досягли відносно сильних позицій у суспільстві та мають трохи незалежних ресурсів у своєму підпорядкуванні. Досить часто інтелектуали контролюють владні ресурси, що базуються на знаннях, а молоді люди, переважно студенти, які здатні демонструвати та використовувати фізичну силу, відіграють важливу роль в демократичних рухах, що борються проти автократичних та гегемоністських режимів. Приклади Південної Кореї, Угорщини, СРСР, Китаю та Південної Африки підтверджують це узагальнення. Демократичний рух, який складається з інтелектуалів та студентів, стає більш сильним, якщо йому вдається мобілізувати робітників та аграріїв на підтримку своїх вимог через масові демонстрації та страйки. Звичайно робітники та аграрії залишаються більш пасивними, ніж інтелектуали та студенти, тому що їх здатність до самоорганізації є більш обмеженою, однак маємо кілька винятків з цього правила — Польща в 80-х роках та СРСР з 1989 р. Якщо інтелектуали та студенти нездатні отримати активну підтримку більшої кількості населення, вони зазнають поразки у своїх викликах, як це мало місце в Китаї весною 1989 р. Тоді в Пекіні виникло найпотужніше поєднання інтелектуалів та студентів, яке вимагало демократизації, але оскільки вони були нездатними мобілізувати інші частини країни та інші сегменти населення, уряду було відносно легко розправитися з ними, застосувавши грубу силу. Зовсім іншою була ситуація в СРСР у серпні 1991 р., де рух за демократизацію поширився по всій країні. Ми можемо підсумувати, що прихована підтримка опозиційного руху поміж широкими верствами населення може зробити вагомий вплив на довіру до уряду та його здатність і готовність використати репресії проти опозиції. Вона може паралізувати армію та поліцію і зробити їх нездатними діяти проти людей. Уряд не може більше їм довіряти. Це було очевидно в країнах Східної Європи та під час ГКЧП в серпні 1991 р. в СРСР. Президент Росії Б. Єльцин та інші демократичні лідери були здатними організувати масові демонстрації проти узурпаторів влади в Москві та деяких ін-

ших містах, і, як результат, армія та поліція були нездатними застосувати силу проти народу. Переворот серпня 1991 р. мав за мету відновити гегемоністське правління в СРСР, але він провалився тому, що радянське суспільство дуже змінилося. Децентралізація різноманітних ресурсів влади надає можливість опозиції більш успішно чинити опір. Звичайно, уряду легше використовувати професійну армію проти демонстрантів, ніж призовників, однак якщо професійна армія є більш автономною, вона може здійснювати незалежну діяльність і виступити проти уряду. Саме це неодноразово траплялося в Латинській Америці, Африці та Південній Кореї.

Важлива роль інтелектуалів (інтелігенції) та студентів у багатьох демократичних рухах є емпірично очевидною, що підтверджує теоретичні аргументи про істотність інтелектуальних ресурсів влади в політиці. Оскільки ці відносини виглядають універсальними, раціонально передбачити, що тиск на демократію буде зростати у всіх авторитарно керованих країнах, де кількість інтелектуалів та студентів зростає як результат освітньої політики. З цієї точки зору можна очікувати появу більш потужного демократичного руху в країнах Північної Африки та Середнього Сходу, ніж на півдні Африки чи в районі Сахари, тому що рівень освіти в цих країнах є значно вищим.

Ми також маємо деякі узагальнення стосовно звичайних моделей демократизації. Очевидно, що як результат модернізації та індустріалізації чисельність інтелектуалів та студентів зростає, відображаючи розподіл інтелектуальних ресурсів влади. Авторитарні уряди самі звичайно просувають розширення освіти і в такий спосіб визначають своє власне виживання. Вони підтримують розширення освіти тому, що сучасні суспільства не можуть існувати без освічених людей. Часом вони усвідомлюють, що небезпечно розподіляти інтелектуальні ресурси поміж населенням, але потреби сучасного суспільства роблять необхідним розширення освіти. Більш легким для контролю виглядає розподіл нових економічних ресурсів влади, створених індустріалізацією та модернізацією через концентрацію засобів виробництва в руках публічного сектору, однак рано чи пізно економічні ресурси також починають поширюватися поміж ширшими верствами населення. Тому розподіл економічних ресурсів серед населення поліпшує шанси демократії через те, що економічні ресурси використовуються як важливі ресурси влади. Саме ці аспекти модернізації визначають існування гегемоністських політичних структур.

Цей аргумент допомагає відповісти на запитання: чому гегемоністське правління дозволяє і навіть саме заохочує виникнення та подальше існування структурних змін, які визначають їх власне життя. Насамперед, вони звичайно не здатні протистояти політичним наслідкам їхніх зусиль, спрямованих на освітню та індустріальну модернізацію, і навіть усвідомлюючи ці наслідки, їм важко зупинити ці зусилля, бо альтернативою є або стагнація, або подальша модернізація. А проте завжди є надія, що ці небезпечні політичні наслідки не спіткають існуючий політичний режим. Їх не хвилюють проблеми, які вони їх породжують. СРСР є добрим прикладом тоталітарної системи, яка визначила власну долю своїми зусиллями в галузі освітньої та індустріальної модернізації. Тому можна припустити, що попередні передумови демократизації постають ще в період існування авторитарного правління як загальний підсумок структурних змін поза всіма усвідомленими стратегіями та зусиллями.

Емпірична очевидність для стратегій демократизації, яка зумовлена вивченням прикладів окремих країн, є відносно недостатньою та фрагментарною, але оскільки вона пройшла через реальну боротьбу за демократію в різних частинах світу, ми можемо робити узагальнення, які містять загальні характеристики в процесах та стратегіях демократизації. Ми можемо формувати моделі демо-

кратизації та визначати роль усвідомлених стратегій у цих моделях [4]. Такі моделі містять чотири стадії: 1) поява ініціативних передумов, 2) виклики в існуючих структурах влади, 3) рішення боротьба за демократію, 4) консолідація демократичних інститутів.

По-перше, очевидно, що певний мінімум соціальних передумов є необхідним для початку процесу демократизації. Авторитарний уряд самостійно допомагає появі цих передумов, які можуть бути визначені як загальні передумови економічного та освітнього розвитку та модернізації. Неможливо з цієї точки зору винайти засоби контролю політичних та соціальних наслідків модернізації. Наскільки багато зусиль буде затрачатися на встановлення такого контролю, настільки різні групи, які знаходяться поза цим контролем, будуть вимагати більше демократизації. Всі досліджувані країни пройшли цю першу стадію.

Коли мінімум передумов демократизації існує, ми можемо очікувати, що особи та групи поза існуючим правлячим режимом починають робити виклики існуючим політичним структурам. Вони починають вимагати свободи, прав і певних рудиментів демократії. Оскільки соціальні структури та структура опозиційних груп, які виникають, є різною в різних країнах, ініціатори демократичного руху можуть походити з різних верств суспільства. Вони можуть походити з ідеологічних, класових, етнічних та регіональних груп. Досить часто провідну роль відіграють інтелектуали. Вони продукують відповідні ідеї і є носіями певних організаційних навиків, а студенти досить часто є носіями фізичної сили. Китай та Південна Корея є типовими прикладами такого альянсу, але подібні альянси мали місце і в Латинській Америці, Східній Європі, Східній Азії та Африці. Китай знаходиться зараз на цій стадії.

На третій стадії вимоги демократизації трансформуються у рішення боротьбу за демократію. Ця трансформація передбачає, що опозиція має достатньо важливих ресурсів влади для виклику правлячим групам і що результат конфронтації не буде наперед передбачуваним. На цій стадії стратегії політичних дій є досить важливими. Боротьба за демократизацію повинна залишитися більш-менш мирною. У цей час особливо важливо для опозиції заручитися підтримкою різних верств суспільства. Характеристикою цієї стадії є відносна рівність конкурентних груп, для кожної з яких важко здобути гегемонію чи претендувати на неї. Конкурентні групи шукають між собою компромісу, розподіляють владу та встановлюють структури, які регулюють легальне змагання за владу. СРСР перебував на цій стадії до весни 1991 р., а Південна Африка досі знаходиться на цій стадії. Більшість країн Східної Європи перейшли цю стадію протягом кількох місяців в 1989–1990 рр., а СРСР — у серпні 1991 р. Індія пройшла через цю стадію протягом періоду колонізації з 1920 до 1940 р. У багатьох латиноамериканських країнах невирішена боротьба за демократію тривала кілька десятиків років протягом ХХ століття, але сьогодні майже всі з них пройшли цю стадію. Слід підкреслити, що встановлення демократичних інститутів — не єдине можливе рішення на цій стадії. Альтернативою є відмова від компромісів і застосування політичних репресій, насильства та громадянської війни або ж реставрація авторитарної системи.

Фінальна стадія процесу демократизації може бути охарактеризована як стадія консолідації. Принципове рішення щодо акцептування демократичного поділу влади досягається на третій стадії, але багато проблем залишаються невирішеними. Навички політичних лідерів на цій стадії є особливо важливими. Вони повинні бути здатними адаптувати політичні інститути до існуючих соціальних структур і зробити соціальні умови більш сприятливими для демократії. Це означає, що важливі ресурси, особливо економічні ресурси, повинні бути розподілені більш широко поміж населенням та конкурентними групами. Мистецтво демократичного правління є необхідним для модифікації політичних інститутів і

для ініціювання та запровадження економічних та соціальних реформ, зміцнення плюралістичних соціальних структур та зменшення концентрації ресурсів.

Це і є основні регулятори в моделях демократизації і засоби, які дозволяють досягти мети демократизації. Однак процес демократизації не є автоматичним. Навички та бачення політичних лідерів є важливою складовою цього процесу, особливо на двох останніх стадіях цього процесу.

Література

1. Strategies of Democratization / Ed. by Tatu Vanhanen. / University of Tampere, Finland.— New York: Crane Russak, 1992.— 178 p.
2. Politics in developing countries. Comparing experiences with democracy / Ed. by Diamond L., Linz J., Lipset S.— Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1990.— 576 p.
3. Liu Binyan. China and the lessons of Eastern Europe // Journal of Democracy.— 1991.— №2.— P. 3–11.
4. Rustow D.A. Transition to democracy: Toward a dynamic model // Comparative Politics.— 1970.— №8(2)— P. 337–364.

TATU VANHANEN'S INDICATORS AND STRATEGIES OF THE DEMOCRATIZATION

Yuriy SHVEDA

Results of modern scientific research on the problem of democratization are summarized. Factors, strategies and indicators of democratizations are defined.

Key words: democratization, theory of democratization, indicators of democratization, strategies of democratization.

ИНДИКАТОРЫ И СТРАТЕГИИ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ТАТУ ВАНХАНЕНА

Юрий ШВЕДА

Обобщены результаты современных научных исследований проблемы демократизации, определены факторы, стратегии и индикаторы демократизации.

Ключевые слова: демократизация, теория демократизации, индикаторы демократизации, стратегии демократизации.

ПАРЛАМЕНТСЬКА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ УРЯДУ В ЗАРУБІЖНІЙ ТА ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАКТИЦІ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

Роман МАРТИНЮК, кандидат політичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету «Острозька академія»

У статті досліджуються теоретичні основи інституту парламентської відповідальності уряду, його особливості за змістом конституційних текстів розвинених зарубіжних країн та Основного Закону України в компаративному ключі. Аналізуються вади національної моделі парламентської відповідальності уряду.

Ключові слова: парламентська відповідальність уряду, президентська республіка, парламентарна республіка, змішана республіка, Конституція України.

Вступ

Інститут парламентської відповідальності уряду — ключовий елемент у механізмі забезпечення легітимності влади у всіх змішаних та парламентарних республіканських формах правління. Тут згаданий інститут розвивався як засіб одночасного вирішення двох різних завдань: він мав стати елементом механізму співробітництва між законодавчою та виконавчою гілками влади у визначенні і здійсненні основних напрямів політики та засобом відповідальності виконавчої влади перед законодавчою за неуспіх політики уряду. Водночас парламентська відповідальність уряду покликана забезпечити стабільність останнього, його незалежність від мінливої розстановки політичних сил у представницькому органі.

Парламентська відповідальність уряду забезпечує конструктивну взаємодію між парламентом і кабінетом у підготовці та прийнятті необхідних для здійснення ефективного управління країною нормативних актів. У такому контексті інститут парламентської відповідальності уряду є ефективним важелем впливу парламенту на позицію уряду, забезпечуючи дотримання ухвалені парламентом програми дій уряду та здійснення політичного курсу тих партій, які сформували більшість у представницькому органі.

Логіка організації інституту парламентської відповідальності уряду передбачає те правило, що в умовах застосування парламентського способу формування уряду вищий орган виконавчої влади може існувати доти, доки існує парламентська більшість, яка його сформувала, а дії уряду відповідають політичним інтересам цієї більшості.

Фактично інститут парламентської відповідальності уряду унеможливорює жорсткий поділ влади (не випадково у президентських республіках, де має місце згаданий жорсткий поділ влади, інституту парламентської відповідальності уряду не існує) і є одним з атрибутів явища розпорошення влади, характерного для парламентаризму як форми правління.

Інститут парламентської відповідальності уряду зумовлює й ту особливість організації влади в парламентарних і змішаних формах правління, що тут глава держави об'єктивно покликаний виконувати роль арбітра у взаємостосунках між представницьким органом та урядом.

Вдала організація механізму парламентської відповідальності уряду, його узгодження з парламентським способом формування вищого органу виконавчої влади та надання уряду зустрічного права у відповідь на застосування конституційних форм його відповідальності перед представницьким органом на по-

становку перед главою держави питання про дострокове припинення повноважень парламенту сприяє досягненню конструктивного співробітництва між усіма гілками влади у проведенні єдиної державної політики. Наявність в уряді права вимагати від глави держави достроково припинити повноваження парламенту у відповідь на отриманий вотум недовіри від останнього забезпечує також необхідну стабільність вищого органу виконавчої влади (парламент у такому випадку не може зловживати правом відправляти уряд у відставку), водночас згадане право уряду не позбавляє представницький орган можливості дієво впливати на уряд із метою змусити його до реального втілення програми реформ, а не їх імітації [1, с. 18].

Типовою підставою парламентської відповідальності уряду за змістом процедури резолюції осуду є невиконання урядом умов політичної угоди із представницьким органом, яка звичайно знаходить вираження у формі програми діяльності уряду, схваленої парламентом. Необхідність такої угоди іноді нормативно встановлюється у формі конституційної вимоги парламентської інвеститури уряду, яка полягає у схваленні представницьким органом програми діяльності уряду, що водночас є схваленням і складу уряду. Уряд, що заручився в такий спосіб довірою парламенту, вважається легітимним і може приступити до виконання своїх повноважень. Надалі невідповідність (як і неефективність) дій уряду визначеним у програмі умовам спричиняє постановку у представницькому органі питання про відповідальність уряду.

Проходження парламентської інвеститури уряду часто пов'язується із правом глави держави (за поданням прем'єра чи на власний розсуд) розпустити представницький орган і призначити нові вибори в разі відмови парламенту в довірі уряду. Відповідний інститут розглядається як засіб збалансування права парламенту на відмову уряду в довірі.

У президентсько-парламентарних республіках парламентська відповідальність уряду набуває іншого змісту. У змішаних республіках із переважним статусом президента, де провідна роль у формуванні уряду й контролі за його діяльністю належить главі держави, а не представницькому органу, згадане право уряду використовується главою держави для попередження ситуації, коли б парламент відмовив у довірі уряду.

У парламентарних республіках парламентська відповідальність уряду зазнає визначального впливу партійних чинників. У випадку, коли дії уряду визнані парламентською партійною більшістю невідповідними встановленим критеріям, уряд має піти у відставку. Водночас для забезпечення стабільності уряду (особливо в умовах існування коаліції, стабільність якої залежить від багатьох мінливих і часто суб'єктивних факторів) процедура притягнення уряду до парламентської відповідальності має бути обтяженою умовами, які б гарантували неупереджене й виважене волевиявлення парламентської більшості.

Форми парламентської відповідальності уряду

У державно-правовій теорії розрізняють дві форми парламентської відповідальності уряду: колективну (солідарну) та індивідуальну. У старих конституціях звичайно говорилося про солідарну відповідальність уряду перед представницьким органом (нижньою палатою парламенту). Одна із причин, що пояснює згадану рису цих конституцій, полягає в тому, що старим конституціям притаманна особлива узагальненість формулювань. Тому індивідуальна відповідальність міністрів відносилася до деталей, які, хоча й не знаходили відображення в конституційному тексті, могли бути підтверджені, зокрема, ustalеною практикою. Згаданий підхід до конституційно-правової регламентації парламентської відповідаль-

ності уряду був сприйнятий і низкою сучасних держав. Тому державно-правова практика сучасних розвинених зарубіжних країн демонструє значну різноманітність видів парламентської відповідальності уряду й окремих міністрів, як і їх поєднання. Також первинна редакція Конституції України, подібно до Основних Законів Франції, Японії, Іспанії, встановлювала лише колективну відповідальність Уряду (стаття 87 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р.).

В умовах однопартійного уряду відповідальність міністра залишається внутрішньоурядовою справою: у ситуації, коли правляча партія утворює більшість у представницькому органі та формує на її основі уряд, питання відповідальності окремих міністрів вирішується за внутрішньопартійними процедурами, у яких можуть брати участь і депутати. Однак, якщо уряд є багатопартійним (а його склад є результатом міжпартійних домовленостей), неможливість усунення конкретного міністра загрожує протистоянням між урядом і фракціями представницького органу, що може обернутися блокуванням урядових законодавчих ініціатив, активним використанням звичайних та екстраординарних форм парламентського контролю, що знаменують руйнування механізму взаємодії парламентської більшості й утвореного нею уряду. У кінцевому рахунку це може призвести до дострокового припинення повноважень уряду чи представницького органу. Такий сценарій розвитку подій найбільш імовірний у державно-політичній практиці країн із неусталеними традиціями конструктивного співробітництва правлячих політичних сил та владних структур, у яких ті представлені.

Тому більшість сучасних, а особливо новітніх конституцій (Італії, Греції, Болгарії, Македонії, Польщі, Словаччини, Словенії, Хорватії, Естонії, Литви, Латвії, як і чинна редакція Конституції України) колективну відповідальність уряду поєднують з індивідуальною відповідальністю його членів.

Парламентська відповідальність уряду в державно-правовій практиці розвинених країн реалізується переважно через такі процедури, як вотум недовіри і резолюція осуду. Вотум недовіри завжди зв'язаний із проходженням у представницькому органі запропонованого урядом законопроекту. Таким чином, уряд сам може ініціювати питання про довіру йому з боку парламенту, пов'язуючи її зі схваленням представницьким органом відповідного урядового законопроекту. Кажучи інакше, постановка питання про довіру уряду в парламенті є засобом тиску уряду на орган законодавчої влади з метою домогтися схвалення парламентом необхідного для уряду рішення. Наприклад, Конституція Угорщини зазначає: «уряд може також запропонувати через Прем'єр-міністра, щоб голосування з будь-якої пропозиції, поданої ним, розглядалося як голосування стосовно довіри» [2, с. 326]. Цей засіб є особливо ефективним, коли уряд спирається на підтримку парламентської більшості, яка його ж і формувала, а відмова в довірі та спричинена нею парламентська криза можуть мати наслідком дострокове припинення повноважень парламенту з боку глави держави за ініціативою уряду.

Резолюція осуду часто використовується із загальною оцінкою в парламенті урядової політики [3, с. 26]. Резолюція осуду — результат парламентської ініціативи. Тому в інтересах стабільності уряду основні закони іноді ускладнюють процедуру такої ініціативи, вимагаючи, щоб вона виходила від більш-менш значного числа парламентарів, а також пов'язуючи саме вираження недовіри абсолютною чи кваліфікованою кількістю голосів у парламенті (палаті).

Згадані процедури застосовуються представницьким органом для зміни складу уряду, який втратив підтримку парламентської більшості.

Застосування вотуму недовіри з метою попередження зловживання ним із боку представницького органу звичайно обмежене згаданим правом глави держави на зустрічну вимогу уряду припинити повноваження парламенту. Застосовуються й інші обмеження, такі як необхідність попереднього збору підписів під

проектом резолюції недовіри, відкладення голосування, конструктивний вотум недовіри тощо. Загальна логіка цих обмежень полягає в намаганні мінімізувати вплив деструктивних партійних чинників на склад уряду й забезпечити його парламентську відповідальність лише за наявності достатніх підстав.

Незважаючи на те, що в більшості парламентарних республік вираження недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску представницького органу, існують і винятки із цього правила. Так, наприклад, Конституція Латвії, встановлюючи процедуру вираження недовіри Уряду, не пов'язує її з можливістю розпуску Парламенту [4].

Обмеження, які супроводжують застосування парламентської відповідальності уряду, дозволяють забезпечити оптимальний баланс між стабільністю кабінету та його відповідальністю. Уряди можуть бути відповідальними і водночас досить стабільними, якщо процедура їх відповідальності перед парламентом є складною й обтяжена низкою умов.

Важливо, однак, наголосити, що найважливішим інституційним обмеженням проти можливих зловживань представницького органу в застосуванні процедури парламентської відповідальності уряду є та обставина, що в умовах парламентського способу формування уряду парламента більшість об'єктивно лише у крайньому випадку вдається до дострокового припинення повноважень власного уряду. За загальним правилом, для того, щоб це сталося, має скластися серйозна політична криза, за якої правляча партія (партійна коаліція) засобом парламентської відповідальності уряду знімає із себе відповідальність за розвиток подій, які вона виявляється неспроможною контролювати.

У парламентарних формах правління відставка уряду в руках парламенту є останнім засобом впливу представницького органу на уряд і з тієї причини, що в цих формах правління система стримувань і противаг коригується своєрідним симбіозом законодавчої й виконавчої гілок влади, взаємодія між якими значною мірою ґрунтується на принципі партійної дисципліни. У силу того, що кабінет формується партією-переможницею (партійною коаліцією), а парламента більшість взаємодіє з урядом у відповідності з вимогами партійної дисципліни, фактично кабінет керує і спрямовує діяльність парламенту, активно використовує право законодавчої ініціативи, часто підкріплюючи його постановкою в парламенті питання про довіру.

Загалом у парламентарних і змішаних республіканських формах правління, де уряд формується в парламентський спосіб, застосування інституту парламентської відповідальності уряду (урядова стабільність) виявляє безпосередню й тісну залежність від особливостей партійної системи. У контексті сказаного можна сформулювати таку закономірність: збільшення строкатості і нестабільності партійної системи, а так само слабкість центристських партій провокують урядову нестабільність.

Інститут парламентської відповідальності уряду в Україні за змістом первинної редакції Конституції України

Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р., яка формально запровадила президентсько-парламентарну республіку, у статті 113 проголошувала: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України». Стаття 113 була сформульована некоректно по суті, оскільки парламента відповідальність Кабінету Міністрів України в солідарній формі була сформульована в іншій статті 115 Конституції України, яка встановлювала: «Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Ка-

бінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України...». В інших статтях Конституції України (у первинній редакції) про індивідуальну відповідальність міністрів не згадувалося.

Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. встановлювала також відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України в солідарній та індивідуальній формі. Пункт 9 статті 106 Конституції України гласив: «[Президент України] призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку». Пункт 10 статті 106 встановлював: «[Президент України] призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах».

За особливостями формулювань первинної редакції статті 115 Основного Закону України невизначеним був механізм відставки Уряду за ініціативою Верховної Ради України, оскільки оголошення резолюції недовіри Уряду Парламентом призводило до відставки Кабінету Міністрів України лише за умови прийняття Президентом України заяви про відставку від Прем'єра. Однак залишалося незрозумілим, чи був зобов'язаний Глава держави приймати таку відставку. Виникло також питання, якими були б юридичні та політичні наслідки неподання Прем'єром відповідної заяви Главі держави.

Фактично наділення Глави держави і представницького органу правом відправляти Уряд у відставку породжувало проблему подвійної лояльності Уряду, яка вирішувалася на користь більш безпосереднього впливу: указ Президента України про відставку Кабінету Міністрів України виявлявся більш реальним, ніж резолюція недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. (Ця деталь теж ілюструвала наявність президентсько-парламентарної форми правління в Україні).

Подвійна відповідальність Уряду перед Главою держави й Парламентом виявилась однією з найсуттєвіших функціональних вад змішаної форми правління в Україні (до 1 січня 2006 р.), яка зумовлювала більшу залежність Кабінету Міністрів України від Президента України і, як наслідок, слабкість зв'язку між Урядом і Парламентом. Фактично інститут парламентської відповідальності уряду в Україні до вступу в дію конституційних поправок 1 січня 2006 р. залишався нерозвиненим, і його потенціал належним чином не використовувався. В Україні у згаданий період парламентська відповідальність уряду не набула того значення, яке вона має в європейських розвинених парламентарних і наближених до них республіканських формах правління. Вона існувала поза контекстом відносин між органом законодавчої влади й Урядом, як це має місце в парламентарних та змішаних республіках. У силу того факту, що за особливостями конституційної моделі формування Уряду та вироблення і здійснення урядової політики Верховна Рада України й Кабінет Міністрів України виконували переважно роль політичних суперників і були недостатньо мотивовані до конструктивного співробітництва, стосунки між Парламентом і Урядом скоріше нагадували президентську, а не змішану форму правління. Є зайвим наголошувати, що у президентських та наближених до них змішаних республіках інститут парламентської відповідальності уряду не функціонує.

Виключні установчі й кадрові повноваження Глави держави в урядовій сфері, його можливості визначати зміст урядової політики та здійснювати реальний контроль за її реалізацією в поєднанні з можливістю (у разі неуспіху цієї політики) перекладати відповідальність на Прем'єра зводили нанівець правила відносин, що діють між парламентом і урядом в умовах парламентаризму. Ключовим елементом у системі стримувань і противаг ставали відносини між Президентом

України та Парламентом, а Уряд перетворювався на заручника у конфліктних взаєминах між органом законодавчої влади і Главою держави. Кажучи інакше, доля Уряду ставала залежною не від успіху чи неуспіху реалізації Програми його діяльності, а від способу розв'язання конфлікту між Президентом України та Верховною Радою України. За таких умов інститут парламентської відповідальності уряду втрачав значення як інституційна гарантія ефективності контролю Верховної Ради України за виконанням Кабінетом Міністрів України ухваленної парламентською більшістю Програми його діяльності — як засіб відмовити Уряду в довірі в разі неналежного виконання взятих ним на себе зобов'язань.

Уже задовго до конституційної реформи у грудні 2004 р. стало очевидним, що реальність і дієвість інституту парламентської відповідальності уряду може бути забезпечена лише за умови зміни передбачених первинною редакцією Конституції України системи координат взаємодії вищих органів державної влади, їх повноважень у цій системі.

Інститут парламентської відповідальності уряду в Україні за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р.

Конституція України в редакції від 8 грудня 2004 р. змінила формулювання статті 113 й безпосередньо встановила відповідальність Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України. Частина друга статті 113 в редакційній формі звучить: «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією». Нова змістовна конструкція статті 113 більш відповідає (аніж попередня) вимогам організації влади в парламентарно-президентській формі правління. Водночас поправки до Конституції України в регламентації інституту парламентської відповідальності Уряду України демонструють значну нелогічність. Вони вирішують (досить невдало) лише проблему відповідальності Кабінету Міністрів України перед Главою держави. Так, стаття 87 первинної редакції Конституції України забороняла Верховній Раді України відправляти Уряд у відставку раніше, аніж через рік після схвалення Програми його діяльності. Однак Конституція України не встановлювала таких обмежень для Президента України, що призводило до зловживань із боку останнього наданим йому правом припиняти повноваження Уряду. Як наслідок, Кабінет Міністрів України припиняв тоді свої повноваження з ініціативи Глави держави ще до завершення згаданого терміну. Поправки до Конституції України вирішують описану проблему в той спосіб, що позбавляють Президента України права відправляти Кабінет Міністрів України у відставку. Дослідник не оцінює позитивно цілковиту втрату у Глави держави права відправляти Уряд у відставку, однак насамперед заслуговує критики інститут парламентської відповідальності Уряду за змістом поправок. Попередньо зазначалося, що наявність більшості у представницькому органі є причиною й основою для існування уряду. Якщо зі складу парламентської більшості виходить певна фракція і коаліція не знаходить їй заміни, так що через втрату значної кількості учасників більшість зникає, уряд автоматично йде у відставку. У республіканських формах правління загальноприйнятим є правило, що у випадку розпаду коаліції, коли зникає більшість, на яку спирається уряд, йому (уряду) виносяться питання про недовіру [5]. Схоже відбувається з урядом у випадку, коли уряд сам ставить у представницькому органі питання про довіру і не знаходить її (отримує вотум недовіри). Постанова питання про довіру — це засіб перевірки наявності в парламенті коаліції більшості. Якщо більшості, що підтримує уряд, не знайдено, він (уряд) теж має припинити повноваження. Поправки до Конституції України згаданого механізму не передбачають. Чинна редакція

Основного Закону України містить норми первинної редакції Конституції України, які передбачають, що питання про довіру Кабінету Міністрів України може порушуватися не частіше ніж один раз на сесію. При цьому зберігає чинність цілком незрозуміла в новому форматі системи стримувань і противаг норма, яка забороняє порушувати у Верховній Раді України питання про відставку Уряду «...протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України...».

У парламентарних та змішаних республіках програма діяльності уряду — програма партії (блоку партій), що перемогла на виборах і утворила у представницькому органі більшість. Логічною є постановка питання: якщо парламентська більшість розпалася, для чого має продовжувати існувати уряд, утворений уже неіснуючою більшістю, уряд, що діє на підставі програми, схваленої цією неіснуючою більшістю? Можна поставити й інше питання: яка принципова необхідність існування в Парламенті більшості, якщо ця більшість в описаній ситуації не може утворити свій Уряд? Хто в такому випадку повинен відповідати перед виборцями за стан справ у державі? Таким чином, серед підстав припинення діяльності Кабінету Міністрів України відсутня така, як припинення існування коаліції партійних сил, що сформували Уряд. Виникнення такої ситуації може спричинити конфлікт між новою коаліцією більшості й Урядом, сформованим попередньою коаліцією. Учасником цього конфлікту може стати і Президент України. У будь-якому випадку навіть цивілізоване співіснування і співпраця між новоутвореною коаліцією партійних фракцій і Урядом, що залишився у «спадщину» від попередньої коаліції, цілком згубно впливатиме на ефективність діяльності обох інститутів. Також, крім усього іншого, така розстановка партійних сил в Уряді та Парламенті порушуватиме всю логіку організації механізму відносин між парламентською більшістю та Урядом в умовах парламентаризму й заплутуватиме визначення суб'єкта політичної відповідальності за результати урядової політики.

Можливості постановки питання про довіру за ініціативою Уряду Конституція України не передбачає (як і не передбачала її первинна редакція).

До проблематики парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України мають відношення положення пункту 11 статті 85 Конституції України про те, що Верховна Рада України здійснює «розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України». За змістом первинної й чинної редакцій Конституції України залишається нез'ясованим, чи відмова Верховної Ради України в підтримці Програми діяльності Уряду спричиняє собою відставку Кабінету Міністрів України чи ні.

Також національне конституційне законодавство (а так само політична практика) не визначає чітких підстав притягнення Уряду до парламентської відповідальності. При цьому важливо зазначити, що можливістю постановки питання про довіру Уряду за ініціативою останнього є ефективним засобом тиску Уряду на Парламент, якого, однак, позбавлений Кабінет Міністрів України. Водночас Основний Закон України суттєво обмежив засоби впливу Парламенту на виконавчу владу, відмовившись від закріплення на конституційному рівні контрольних повноважень парламентських комітетів із можливістю постановки питання про висловлення недовіри окремим членам Кабінету Міністрів України.

У дослідженні було відзначено, що у змішаних формах правління з інститутом парламентської відповідальності уряду тісно пов'язане право уряду на постановку питання перед главою держави, у відповідь на отриманий вотум недовіри з боку представницького органу, про дострокове припинення президентом повноважень парламенту. Згадане право уряду об'єктивно необхідне для досягнення реального балансу в системі стримувань і противаг, що конструється у змішаних республіканських формах. В Україні ж Кабінет Міністрів донині залишається позбавленим цього права.

Висновки

Наслідком підзвітності і підконтрольності уряду перед парламентом є його відповідальність перед представницьким органом. Широке використання форм парламентської відповідальності уряду є характерною рисою парламентарних і наближених до них республіканських форм правління. У цих формах правління, де уряд формується в парламентський спосіб, застосування інституту парламентської відповідальності уряду (урядова стабільність) виявляють безпосередню й тісну залежність від особливостей партійної системи: збільшення строкатості і нестабільності партійної системи, а так само слабкість центристських партій часто спричиняють короткотерміновість урядів. У цьому (у вразливості механізму влади з боку партійних чинників) — потенційний недолік парламентарних і змішаних форм правління. Проте питання про те, що є гірше — нерозвиненість форм парламентського контролю за урядовими структурами (характерна негативна риса президентських республік) чи урядова нестабільність (потенційний недолік парламентаризму) — предмет дискусії.

Парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України є логічним наслідком застосування парламентського способу формування Уряду і покликана інституційно забезпечити узгодженість і послідовність дій законодавчої та виконавчої влад. Така узгодженість виявляється насамперед в ухваленні Парламентом Програми діяльності Уряду, виконання якої є критерієм оцінки відповідності дій Кабінету Міністрів України суспільним потребам; презюмується, що ці потреби лежать в основі урядової Програми дій.

Складовою необхідних змін у конституційно-правовому статусі Кабінету Міністрів України в аспекті його взаємодії з Парламентом має стати перегляд парламентської відповідальності Уряду у відповідності зі світовим досвідом функціонування парламентарно-президентських республік. Згаданий перегляд повинен уможливити більш прозору ідентифікацію виборцями політичної сили, що відповідальна за державну політику, забезпечити можливість свідомого обрання між різними політичними силами під час виборів; тісну взаємодію між законодавчою і виконавчою гілками влади для оперативного й послідовного прийняття та впровадження державно-політичних рішень, збалансувати стабільність і відповідальність Уряду.

Література

1. Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. — К.: КМ Академія, 2002. — 253 с.
2. Конституція Республіки Угорщина. Стаття 39/А, П.4 // Конституції нових держав Європи та Азії. — К.: Право, 1996. — 544 с.
3. Шаповал В. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект). — К.: УАДУ, 1996. — 60 с.
4. Конституція Латвійської Республіки. Стаття 59 // Конституції нових держав Європи та Азії. — К.: Право, 1996. — 544 с.
5. Шаповал В. «Конституційний дизайн» України: сучасний стан та перспективи розвитку // <http://usps.parliament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc>.

PARLIAMENTARY RESPONSIBILITY OF GOVERNMENT IN CONTEXT OF FOREIGN AND NATIONAL EXPERIENCE

Roman MARTYNIUK

In the article theoretical principles of the institute of parliamentary responsibility of the government are considered as well as its features according to the context of

the constitutional sources of the developed foreign countries and the Constitution of Ukraine in frames of comparative approach. Some deficiencies of the national model of parliamentary responsibility of the Government are analyzed.

Key words: *parliamentary responsibility of the government, presidential republic, parliamentary republic, mixed republic, Constitution of Ukraine.*

**ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА
В ЗАРУБЕЖНОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ:
КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ**

Роман МАРТЫНЮК

В статье исследуются теоретические основы института парламентской ответственности правительства, его особенности по содержанию конституционных текстов развитых зарубежных стран и Основного Закона Украины в компаративном ключе. Анализируются недостатки национальной модели парламентской ответственности правительства.

Ключевые слова: *парламентская ответственность правительства, президентская республика, парламентская республика, смешанная республика, Конституция Украины.*

ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ПІДТРИМКИ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Маргарита ЧАБАННА, доцент кафедри політології Національного Університету «Києво-Могилянська Академія», кандидат політичних наук

У статті здійснено розгляд цілей функціонування та перспектив розвитку ситуаційних центрів як моделей інформаційних систем підтримки прийняття політичних рішень, створених органами державної влади в Україні.

Ключові слова: система підтримки прийняття рішень, політичне рішення, ситуаційний центр, інформаційні технології, моніторинг ситуації, моделювання ситуації.

Ситуаційні центри (або ситуаційні кімнати) як автоматизовані системи підтримки прийняття рішень індивідуальними або колективними суб'єктами відіграють важливу роль у процесі прийняття політичних рішень за умов невизначеності, наявності змінюваного середовища, у нестандартних ситуаціях. Діяльність ситуаційних центрів спрямовано на підвищення ефективності рішень за допомогою здійснення інформаційно-аналітичної підтримки процесів прогнозування, моделювання, оцінки альтернатив, контролю за виконанням рішень тощо. Ефективність використання ситуаційних центрів зумовлено наданням ними можливостей представлення та обробки великих обсягів знань та інформації (за допомогою використання інформаційних технологій та відповідного залучення великої кількості фахівців), здійснення комплексного моніторингу, а також використання розвинених інформаційно-комунікаційних систем для доступу до інформації територіально віддалених структур, які беруть участь у процесі прийняття рішення. Діяльність вказаних центрів спрямовано як на реалізацію стратегічних завдань, здійснення постійного моніторингу, вироблення шляхом планового обговорення рішень із загальних питань, так і на швидке реагування на події, які потребують оперативного прийняття рішень, на прийняття нестандартних рішень тощо.

У багатьох країнах ситуаційні центри функціонують починаючи з 60-х — 70-х років ХХ ст. Зокрема, в Україні ідею створення автоматизованих кібернетичних систем підтримки прийняття стратегічних рішень на рівні міністерств, інших державних структур, великих підприємств висловлено вченими на початку 60-х років. Прикладами реалізації є запропонований у 1962 році Академією наук УРСР перший ескізний проект Єдиної державної мережі обчислювальних центрів (автор академік В.М. Глушков), який охоплював близько 100 центрів у великих промислових містах та економічних районах. Ці центри, розподілені по території країни, відповідно до конфігурації системи мали об'єднуватися з рештою центрів, які здійснювали обробку економічної інформації. До них належали великі підприємства, міністерства, інші установи, які обслуговували підприємства. (Потрібно звернути увагу, що у світі аналогічні мережі були відсутні [1, с. 25]). Розвиток автоматизованих систем управління підприємствами у свою чергу сприяв розвитку ситуаційних центрів — нових систем для ситуаційного управління з використанням технологій колективного обговорення, засобів відображення інформації колективного користування, розподілених баз даних [2, с. 92]. Таким чином, від початку 70-х років відбувається проведення наукових досліджень зі створення ситуаційних центрів — автоматизованих систем ситуаційного управління, які інтегрують нові інформаційні технології, можливості людини, досягнення у теорії

прийняття рішень та забезпечують колективне прийняття рішень, аналіз та прогнозування їх результату. У цьому контексті потрібно підкреслити роль створення системи для відображення польоту космічних об'єктів у Центрі управління польотами та відповідне створення першого у СРСР ситуаційного центру Міністерства суднобудівної промисловості (у 1985 році). Із використанням макета саме цього центру було створено перший в Україні ситуаційний центр, де відбувалося прогнозування наслідків аварії на Чорнобильській АЕС для прийняття рішень Державною комісією з питань ліквідації наслідків цієї аварії [1, с. 10; 2, с. 92; 3, с. 54]³⁵. В Україні розробка механізмів системи підтримки прийняття політичних рішень (до яких належать ситуаційні центри) на загальнодержавному рівні почала здійснюватися на початку 1990-х років. Зокрема, після здобуття незалежності в Україні виникають ситуаційні центри в органах законодавчої та виконавчої влади, в органах місцевого самоврядування на рівні обласних та міських рад.

На сьогодні існують створені протягом 1990–2002 років ситуаційні центри для інформаційного забезпечення законотворчої діяльності «Рада», «Рада-2» та «Рада-3» у Верховній Раді України, Київській міській раді, Верховній Раді Криму, у Львівській міській раді, Донецькій обласній раді, ситуаційні центри Центральної виборчої комісії, Служби безпеки України, Ситуаційний центр Головного командного центру Збройних Сил України при Міністерстві оборони України.

Втім, при розгляді цього питання актуально вивчати не лише досвід створення центрів, але і розроблені проекти, концепції, які має бути впроваджено у багатьох структурах влади. Їх зміст свідчить про ретельне опрацювання відповідних питань при підготовці фахівцями, врахування різноманітних аспектів функціонування ситуаційних центрів. Проте потрібно вказати, що реалізація цих проектів залежить від низки чинників (фінансових, організаційних, кадрових) та потребує комплексного підходу уповноважених структур.

Отже, окреслимо завдання найпотужніших ситуаційних центрів, створених при органах державної влади в Україні, та звернемо увагу на розроблені концепції формування аналогічних центрів.

Прикладом ситуаційної кімнати вважають сесійну залу Верховної Ради України з використанням системи «Рада». Аналогічні системи працюють, як вказано вище, у ВР Криму, а також у деяких міських та обласних радах. Тут потрібно підкреслити, що для підтримки процесу прийняття рішень насамперед використовують системи обробки даних, комунікаційні, інформаційні та технічні можливості. Отже, у ВР України для інформаційної підтримки роботи системи «Рада» (тобто створення дворівневого ситуаційного центру) впроваджено систему «Законотворчість» як централізовану комплексну систему розробки, узгодження, створення альтернативних варіантів та порівняльних таблиць, підготовки матеріалів для роботи депутатів у сесійній залі. Вказану систему розроблено як мережеву, тобто створено можливості для її використання всіма депутатами на їх робочих місцях. Йдеться насамперед про можливості комунікації. Наприклад, при введенні у комп'ютеризовану інформаційну систему проекту закону до нього отримують доступ всі користувачі, які працюють з цим документом. Як вказують розробники,

³⁵ На сучасному етапі розробку ситуаційних кімнат для підтримки процесу прийняття політичних рішень активно здійснює Інститут проблем математичних машин і систем (зокрема йдеться про створення системи «Рада», Ситуаційного центру Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, проект створення ситуаційного центру при Президенті України тощо). Як приклад ефективного використання системи підтримки прийняття рішень у інших сферах можемо навести створення Академічної мережі обміну даними Національної академії наук України. Її створено у межах Програми інформатизації НАН України з метою підвищення ефективності та покращення якості проведення наукових досліджень в системі Української академічної дослідницької мережі. Вказана система сприяє співпраці наукових установ та фахівців в Україні та їх співробітництву із колегами за кордоном.

«із застосуванням такої безпаперової технології кожна пропозиція проекту закону чи інший документ може одержати оцінку “колективного розуму”. Якщо мова йде про закон, то він може проходити “обговорення” з урахуванням альтернативних варіантів, конструювання узгоджених варіантів, представлення його (їх) на перше читання, формування порівняльних таблиць та ін.» [2, с. 94–96]. Зміни законопроектів, прийняті у процесі опрацювання за допомогою вказаної процедури, відображено у інформаційному середовищі системи. Функціонування системи «Законотворчість» стосується всіх етапів роботи з прийняття закону: появи питання, яке потребує правового регулювання, надходження відповідних пропозицій, розробки законопроектів, юридичного оформлення закону. У свою чергу, для зберігання нормативних актів, ухвалених Верховною Радою, Президентом, урядом, розроблено інформаційно-довідкову систему «Законодавство». Із орієнтацією на забезпечення функціональних можливостей різного рівня з використанням нових мережевих технологій систем обробки даних, створено системи «Право», «Нормативні акти України» тощо³⁶. Водночас, на думку фахівців, сьогодні потрібним є оновлення системи «Рада-3» та налагодження роботи системи «Рада-4», розробка та встановлення якої відбувається.

Як надбудову над використовуваною Центральною виборчою комісією Єдиною інформаційно-аналітичною системою «Вибори» у 1998 році створено прес-центр ЦВК, який є системою відображення виборчого процесу в Україні, наочного надання інформації про перебіг виборів за допомогою засобів представлення інформації колективного користування для представників ЗМІ. Розробники цієї системи вважають вказаний прес-центр у поєднанні з Єдиною інформаційно-аналітичною системою «Вибори» спеціалізованим ситуаційним центром [2, с. 96–98]. Концепція Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори» стосується основних підходів до створення та розвитку систем інформаційної підтримки та автоматизації виборчого та референдумного процесів в Україні. Розглядувана система є сукупністю взаємопов'язаних нормативно-правових, організаційно-розпорядчих заходів та програмно-технічних, телекомунікаційних засобів, які забезпечують процеси збору, обробки, накопичення, аналізу, зберігання та оприлюднення інформації про вибори та референдуми. Йдеться про інформатизацію процесів, які здійснюються в ході підготовки та проведення виборів та референдумів в Україні, а також інформатизації діяльності ЦВК, виборчих комісій з виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, до місцевих рад, виборів сільських, селищних, міських голів, а також комісій всеукраїнського та місцевих референдумів. Окрім цього, до комплексу системи «Вибори» рівня ЦВК входять інформаційно-аналітична система «Документообіг» та інформаційна система оприлюднення інформації про хід підготовки та проведення виборів та референдумів [4]. На сьогодні існують пропозиції розробників створити нову систему, за допомогою якої на всіх виборах буде можливим проведення опитування населення, а також проведення референдумів з політичних питань. На нашу думку, реалізація цього проекту могла б стати важливою складовою процесу електронного урядування.

Із 2002 року в Міністерстві оборони України функціонує Ситуаційний центр Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. Одним із основних його завдань є здійснення моніторингу, управління силами та засобами збройних сил у процесі упередження виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків. Тут йдеться про створення можливостей використання електронних та програмних засобів; здійснення моніторингу стану сил та засобів подолання надзвичайних ситуацій; моделювання наслідків надзвичайних ситуацій; реагування на

³⁶ Інформацію про ці системи та роль Інституту проблем математичних машин і систем у їх створенні див. у працях розробників [2, с. 95; 3, с. 55–56].

ці ситуації та прийняття рішень, які стосуються процесу подолання їх наслідків [3, с. 57–58]. Діяльність ситуаційного центру при Міністерстві оборони України є ілюстративною для вивчення особливостей функціонування подібних структур. Ситуаційний центр цього міністерства, як і інші подібні моделі системи підтримки прийняття рішень, функціонує тепер у таких режимах: у повсякденному, коли ведеться неперервний моніторинг стану постійно небезпечних об'єктів та заслуховування доповідей і в цілому розгляд питань стратегічного планування; та у посиленому режимі при виникненні надзвичайної ситуації, коли у центрі здійснюють класифікацію відповідної ситуації, оцінку її масштабу, узагальнення, аналіз та обробку даних про перебіг подій, моделювання можливих варіантів розвитку ситуації, оцінку її наслідків, підготовку пропозицій для прийняття рішень та доведення їх до виконавців, відповідне керівництво, ситуаційний аналіз розвитку ситуації, планування застосування ресурсів, взаємодію з органами центральної та місцевої державної влади [2, с. 104; 5, с. 7].

Із врахуванням наявного закордонного та українського досвіду хотілося б підкреслити, що створення та використання ситуаційних центрів у Кабінеті Міністрів України, Раді національної безпеки та оборони, інших органах державної влади суттєво підвищить ефективність процесу прийняття політичних рішень цими структурами. Особливу актуальність це питання набуло на сучасному етапі, коли майже всі структури управління стикаються з потребою подолання наслідків фінансово-економічної кризи. У таких умовах виникає ситуація, коли питання, які потребують розв'язання, часто є нестандартними, а середовище — мінливим з великою кількістю чинників впливу на ситуацію, що ускладнює процес політичного прогнозування та ретельного дослідження альтернатив рішення. Невизначеність також відіграє роль у процесі прийняття рішень, ускладнюючи здійснення політичного аналізу та процес політичного прогнозування. Тому за цих умов виступає бажаним використання ситуаційних центрів для допомоги суб'єктам прийняття рішень. І відповідно, брак цих структур в Україні на рівні вищих органів державної влади, міністерств, органів місцевої влади тощо відбивається на якості управлінських рішень. Водночас можемо стверджувати, що недостатня увага надається процесу реалізації розроблених проектів (зокрема, йдеться про Проект Постанови про повернення на доопрацювання проекту Закону України про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2009–2011 роки, який внесено ще 6.02.2009). Перешкодами для розвитку інформаційно-аналітичних систем та ситуаційних центрів, зокрема, є брак фінансування, обмеженість організаційних та кадрових ресурсів, невисокий рівень розвитку технологій, відсутність потрібної уваги до законодавства, яке регулює відповідну сферу. Ці чинники насамперед і спричиняють ситуацію, коли проекти протягом тривалого періоду перебувають у розробці.

Тут потрібно сказати, що розробка на державному та місцевому рівнях проектів створення ситуаційних центрів як автоматизованих систем, які сприятимуть підвищенню ефективності процесу прийняття рішень, є активною.

Відповідно до Національної програми інформатизації на 2009–2011 роки [6] має бути створено інформаційно-аналітичні центри низки міністерств та відомств, систему моніторингу інтернет-сайтів органів державної влади (здійснення розвитку Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади), реєстр національних електронних інформаційних ресурсів, інтегровану інформаційно-аналітичну систему державної статистики, інформаційні, довідкові, пошукові та інформаційно-аналітичні системи центральних органів виконавчої влади, запроваджено елементи електронного урядування. Йдеться про створення та розвиток інформаційно-

аналітичних систем Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Апарату Ради національної безпеки та оборони України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Єдину автоматизовану систему управління Збройними Силами України, а також інформаційно-аналітичні центри Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Міністерства аграрної політики, інших міністерств. На сьогодні розроблено концепції Ситуаційного центру при Президенті України, ситуаційного центру Міністерства фінансів України, ситуаційних центрів деяких обласних рад.

Окрему увагу варто приділити проекту створення ситуаційного центру при Президентові України як одному з перших у незалежній Україні. На початку 1990-х років в умовах відповідного Ситуаційного центру планували створити функціональне алгоритмічно-програмне забезпечення для розгляду та прийняття рішень за участю фахівців з питань стратегічного розвитку держави, удосконалення бюджетного процесу, соціальної політики (тут доцільно нагадати про Розпорядження Президента України «Про науково-технічну раду по створенню Ситуаційного центру при Президенті України та Концепцію цього центру» від 1992 року [7], пізніше — Розпорядження Президента України «Про Ситуаційний центр при Президенті України» від 1994 року [8]). Концепція вказаного ситуаційного центру є продуманою, враховує необхідні етапи прийняття політичних рішень, які потребують інформаційної та аналітичної підтримки. Відповідно до Концепції ситуаційний центр як інтегрована автоматизована система ситуаційного управління для підготовки, прийняття та підтримки рішень Президента України має бути системою ситуаційного управління, яка поєднує людський інтелект, інформаційні технології, сучасні програмно-технічні засоби та засоби моделювання у процесі прийняття Президентом України рішень стосовно комплексних питань в усіх сферах державної діяльності з метою захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки України. Цей центр насамперед повинен реалізовувати модель інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень в межах системного геополітичного та суспільно-економічного моніторингу, який спирається на комплексну інформаційну обробку нормативно-довідкових, аналітичних, експертних та статистичних даних. За допомогою використання аналітичної техніки, методик, методологій, інформаційних технологій ситуаційний центр повинен дати змогу створити, реалізувати та забезпечити такі складові політичних, економічних, військових та інших реформ, як системність, прогнозування небажаних наслідків рішень, оцінка рівня соціальної напруженості, визначення чинників ризику у відповідних геополітичних регіонах, стратегічних зонах, сферах спільних інтересів. При цьому планувалося використання різних каналів зв'язку, комп'ютерних мереж, телекомунікацій, обчислювальної та інформаційної техніки. Реалізація цієї концепції дозволила б суттєво підвищити ефективність процесу прийняття рішень Секретаріатом Президента, особливо у нестандартних ситуаціях та тих, які потребують швидкого реагування. Але внаслідок низки причин, серед яких недостатнє фінансування, роботи зі створення ситуаційного центру призупинено.

Натомість концепції створення ситуаційних центрів при деяких інших установах, які беруть участь у процесі прийняття політичних рішень, перебувають у процесі реалізації. Наприклад, відповідно до ретельно підготовленої Концепції діяльності Інформаційно-аналітичного центру Міністерства фінансів України, яку затверджено 2004 року та яка, на нашу думку, відображає ключові особливості використання вказаного механізму системи підтримки прийняття політичних рішень, інформаційно-аналітичний центр повинен виступати засобом «впро-

вадження у Міністерстві послідовної, логічної системи прогнозування і моделювання бюджету та його моніторингу, спрямованої на досягнення економічних і соціальних цілей держави, сприяння створенню дієвої системи управління бюджетом» [9] та повинен здійснювати організаційну, аналітичну та інформаційну підтримку підготовки та прийняття рішень Міністерством, а також управління програмами та проектами розвитку Міністерства. У межах інформаційної та аналітичної підтримки процесу прийняття рішень Мінфіну має бути здійснено аналіз впливу законопроектів на дохідну та видаткову частини бюджету; інформаційну підтримку процесу прогнозування макропоказників економічного та соціального розвитку України; проведення експертно-аналітичної оцінки пріоритетних напрямів розвитку; прогнозування та аналіз ефективності можливих наслідків реалізації альтернативних варіантів рішень управління державними фінансами; організаційну та інформаційну підтримку фінансової експертизи пропозицій державних/галузевих проектів та програм розвитку; підготовку загальних аналітичних висновків; аналітичну підтримку процесу розв'язання питань; організацію взаємодії робочих груп та організацію нарад щодо вирішення стратегічних питань [9]. До структури інформаційно-аналітичної системи МФУ, окрім систем накопичення та зберігання інформації, аналітичної обробки інформації, моделювання (для забезпечення бюджетного процесу та змін до бюджету), інтелектуальної обробки інформації, входить система підтримки та прийняття стратегічних рішень, яка забезпечує організацію розв'язання питань у ситуаційній кімнаті із використанням сучасних креативних технологій. Такі технології збільшують творчий потенціал суб'єктів прийняття рішень та, як вказано у Концепції, гарантують найефективніший підхід до колективного розв'язання питань «у нечітких межах з урахуванням помилок, шансів, які можливо використати, та провокацій, що спонукають до пошуку нових найбільш ефективних рішень» [9]. Відповідно передбачено такі кроки, як пошук та відображення необхідної інформації, висловлення інтуїтивних пропозицій щодо інформації та шляхів розв'язання питань, оцінка помилкових пропозицій, формування нових пропозицій з урахуванням помилкових та підтримка процесу генерації ідей, оцінка запропонованих рішень при підтримці інформаційно-аналітичної системи, вибір та впровадження рішення.

У такому контексті йдеться про створення ситуаційної кімнати, яка є комплексом спеціально організованих робочих місць для персональної та колективної аналітичної роботи та завданням якої є підтримка стратегічних рішень за допомогою візуалізації та аналітичної обробки інформації шляхом «акумуляції можливостей сучасних засобів збору, аналітичної обробки та візуального представлення інформації, а також інформаційних технологій підтримки групової діяльності експертів» [9]. Функціонування ситуаційної кімнати вказаного міністерства повинно відбуватися у стандартних режимах: режимі планового обговорення та у надзвичайному режимі, коли потрібним є швидке прийняття рішень в умовах невизначеності або у нестандартній ситуації.

Проекти створення ситуаційних центрів деяких інших міністерств перебувають у процесі розробки. Також набирають ваги проекти створення відповідних центрів у межах програм розвитку місцевого самоврядування, розроблені обласними радами. Таким чином, в Україні ситуаційні кімнати як системи підтримки прийняття колективних рішень та «компонент інформаційної системи електронного самоврядування областей» [10; 11] прагнуть використовувати і на рівні обласних рад для оптимізації управлінської діяльності. На цьому рівні теж існують як реалізовані проекти, так і ті, які перебувають у розробці.

У контексті нашої теми також можемо сказати про те, що оскільки поширеним у світі є використання ситуаційних центрів як систем безпеки із врахуванням закордонного досвіду напередодні «Євро-2012» розроблено концепцію створення у Києві та Львові відповідних ситуаційних центрів, у яких за участю операторів, аналітиків та експертів планують комплексне розв'язання питань, пов'язаних з гарантуванням безпеки.

Отже, створення та використання ситуаційних центрів для підтримки прийняття політичних рішень є дієвим механізмом розв'язання складних ситуацій, оскільки їх наявність дозволяє ефективно використовувати інформаційно-аналітичні ресурси, залучати велику кількість учасників процесу прийняття рішень. В Україні кількість ситуаційних центрів в органах державної влади та місцевого самоврядування є невеликою, проте активна розробка проектів їх створення на всіх рівнях, наявність відповідних наукових напрацювань та можливість використання досвіду недержавних структур може суттєво сприяти зростанню їх кількості та забезпечити належний рівень роботи. Зокрема, корисним є їх застосування у сучасних умовах, коли кількість нестандартних ситуацій, які потребують швидкого розв'язання із залученням великої кількості ресурсів, є великою. Проте водночас ті умови, які підвищують попит на застосування ситуаційних центрів, є перешкодами для їх створення, пов'язаними насамперед з браком ресурсів (технічних, кадрових, фінансових та інших). Тому вирішення цієї суперечності потребує комплексного підходу зі сторони самих державних структур як суб'єктів процесу прийняття політичних рішень.

Література

1. Сергієнко І. Наукові ідеї академіка В.М. Глушкова та розвиток сучасної інформатики // Вісник НАН України. — 2008. — №12. — С. 9–29.
2. Морозов А.О., Кузьменко Г.Є. Шлях від АСУП до ситуаційних центрів // Математичні машини і системи. — 2008. — №3. — С. 82–106.
3. Кузьменко Г.Є., В'юн В.І., Литвинов В.А. Системи підтримки прийняття рішень типу ситуаційні центри. Вклад ІПММС НАН України // Математичні машини і системи. — 2007. — №3–4. — С. 53–61.
4. Концепція Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори» (затверджена Постановою Центральної виборчої комісії №16 від 21.03.2003) // <<http://www.uazakon.com/document/fpart97/idx97093.htm>>.
5. Клименко В.П., Ходак В.І. 45 років з дня заснування Спеціального конструкторського бюро математичних машин і систем Інституту кібернетики (з 1992 року Інститут проблем математичних машин і систем НАН України) // Математичні машини і системи. — 2008. — №3. — С. 3–10.
6. Завдання Національної програми інформатизації на 2009-2011 роки // <http://dki.gov.ua/repository/33/file/PZ2009_2011.doc>.
7. Розпорядження Президента України «Про науково-технічну раду по створенню Ситуаційного центру при Президенті України та Концепцію цього центру» №128/92-рп від 14.07.1992 // <http://www.uazakon.com/documents/date_5c/pg_ifgyoe.htm>.
8. Розпорядження Президента України «Про Ситуаційний центр при Президенті України» №185/94-рп від 10.12.94 // <http://www.uazakon.com/documents/date_5a/pg_irctwc.htm>.
9. Концепція діяльності Інформаційно-аналітичного центру Міністерства фінансів України. Затверджена наказом Мінфіну №364 від 29.05.2004 // <<http://www.uapravo.net/data/base29/ukr29765.htm>>.
10. Проект Регіональної програми розвитку місцевого самоврядування, м. Херсон // <<http://oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/13/200/zagalnachastuna.rtf>>.

11. Програма інформатизації Чернігівської області на 2009–2011 роки // <http://www.chernihiv-oblrada.gov.ua/index.php?th=cat&cat_id=194&item_id=1046>.

APPLICATION OF SYSTEMS OF POLITICAL DECISION-MAKING SUPPORT BY STATE AUTHORITY IN UKRAINE

Margarita CHABANNA

The article considers the aims and perspectives of political decision-making support centers as models of informational decision-making support systems created by the governing bodies in Ukraine.

Key words: *decision-making support system, political decision, decision-making support centre, information technologies, situation monitoring, simulation of situation*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Маргарита ЧАБАННАЯ

В статье рассмотрены цели функционирования и перспективы развития ситуационных центров как моделей информационных систем поддержки принятия политических решений, созданных органами государственной власти в Украине.

Ключевые слова: *система поддержки принятия решений, политическое решение, ситуационный центр, информационные технологии, мониторинг ситуации, моделирование ситуации.*

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПОЛІТИЧНІ МОТИВИ ВИЗНАЧЕННЯ УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКИХ ВІДНОСИН

Ірина ОВЧАР, науковий співробітник Прикарпатського центру політичних та євроінтеграційних досліджень Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, кандидат політичних наук

У статті розглядаються складові внутрішньої політики, пов'язані з зовнішніми факторами, як мотив визначення українсько-російських відносин. Аналізується тривалий і неоднозначний етап становлення українсько-російських взаємин як у форматі міждержавних двосторонніх відносин, так і в рамках СНД, а також законодавче забезпечення цих відносин.

Ключові слова: СНД, Україна, Росія, формат відносин, політичні мотиви, законодавче забезпечення.

Відносини на міждержавному рівні забезпечуються законодавчими актами та мають достатньо вагоме підґрунтя для визначення мотивів та підходів до різного розуміння і тлумачення того, що прописано в угодах. Концепт взаємин між Україною та Росією торкається характеру відносин на міждержавному рівні, що створює окреме поле для поширення дискусій, однак з кожним роком більш формальними стають відносини в іншому форматі — на просторі СНД, які є досить структурованими і містять багаторічну законодавчу базу. Розуміння того, що законодавче забезпечення і політичні мотиви формування взаємин між Україною та Росією мають значні розбіжності, на сьогодні є фактом, який практично не заперечують дипломати та представники політичної еліти, які є виразниками таких взаємин. Залишається з'ясувати витоки міждержавних непорозумінь, проаналізувати хронологічну відповідність та показати мотиви політичної протидії у становленні відносин між Україною і Російською Федерацією.

З часу розпаду Радянського Союзу найбільш проблемним є питання про стан і перспективи визначення українсько-російських відносин. Воно виходить за межі взаємин лише двох держав, визначається європейським контекстом і регулюється підписаними договірними заявами як на двосторонньому рівні, так і в рамках взаємодії країн — учасниць СНД. На рівні Співдружності такі взаємини є продуктом переходу з внутрішнього контексту у зовнішню площину, що надає їм первинного значення і обумовлює низку проблем через їх продуктивність та пріоритетність. Формат українсько-російських взаємин продукується внутрішніми чинниками і набуває більш чіткого регіонального виміру. У зв'язку з цим спроба надати об'єктивну оцінку досягнутому рівню міждержавної взаємодії України та Російської Федерації дозволяє розставити геополітичні акценти в регіоні, підтвердити та зафіксувати факт зміни геостратегічного становища обох держав, а, можливо, сформулювати на їх основі певні заперечення, визначити політико-правові норми взаємодії в рамках СНД.

Сьогодні тема актуалізується через розмови про чергове загострення українсько-російських двосторонніх відносин, необхідність визначення взаємодії країн — учасниць СНД також підсилює офіційний вихід 18 серпня 2009 р. Грузії зі складу цього об'єднання. Власне, зазначені два проблемні аспекти в черговий раз розставляють акценти довкола питання про статус Співдружності в системі міжнародних відносин, про характер співпраці між 12 країнами — учасниками домовленостей (враховуючи Грузію), про необхідність фактичного її існування. Усі ці питання привертають в першу чергу увагу представників засобів масової інфор-

мації, коментарі, аргументи та міркування яких можна вважати найбільш повним інформаційним джерелом при вивченні означеної теми. Враховуючи, що питання становлення та забезпечення будь-яких двосторонніх взаємин, в тому числі й українсько-російських, узгоджується представниками влади з обох сторін, доцільним є використання цитат представників влади і політичної еліти, матеріалів парламентських слухань. Хоча науково-популярних книг та статей, присвячених загальному контексту існування СНД, існує чимало, ще багато чого не сказано у цьому плані науковцями. Саме від них очікують ґрунтовно осмисленого і об'єктивно вмотивованого висвітлення подій, що впливають і характеризують рівень співпраці між Україною та Росією. Разом з тим слід звернути увагу на дослідження вчених Національного інституту українсько-російських відносин, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту регіональних досліджень НАН України, Інституту зовнішньої політики Дипломатичної Академії України та інших, в яких синхронно відображені головні аспекти такої взаємодії.

Політико-правова база функціонування СНД, а також з точки зору партнерства в рамках СНД і українсько-російські відносини розглядаються в дослідженні В. Ткаченко [1]. Пропонуємо звернути увагу на зазначену роботу, оскільки в ній міститься чимало цікавих прогностичних висновків, які виправдовують себе. На сторінках книги вдало підібрані цитати зарубіжних вчених, які характеризують формат відносин в рамках СНД фразою: «немає вічних друзів, а є постійні інтереси». У цьому контексті слід зазначити, що з моменту створення Співдружності і до сьогодні ведеться постійна риторика про те, що «СНД є найбільшим у світі фіговим листком» (американський політолог П. Гобл), «ідея СНД себе повністю вичерпала» (російський політолог М. Михед) [1, с. 5–6]. Залишається визнати і у цій статті спробувати знайти і проаналізувати чинники, які на сучасному етапі дають зрозуміти, що Співдружність не стала полем інтеграційних процесів на пострадянському просторі, однак достатнім чином вплинула на розстановку акцентів і визначення пріоритетів у міжнародній політиці країн — учасниць домовленостей, зокрема України та Росії.

Послідовна характеристика українсько-російських взаємин в межах СНД не може бути здійснена без визначення основних принципів та умов створення й функціонування Співдружності. Правові аспекти і політичні мотиви взаємодії опираються на договірні засади, становлять межу домовленостей на дипломатичному рівні. Для розуміння цих меж аналізуємо угоди про співпрацю, комюніке про переговори між делегаціями, протоколи про співробітництво і координацію діяльності, встановлення дипломатичних відносин, Договір про дружбу, співробітництво і партнерство й інші документи, які описують систему відносин між Україною і Росією, визначають механізми взаємин та відповідність текстово задокументованого змісту практично реалізованим нормам.

Витоки міждержавних відносин слід визначати з перших договірних документів, у яких були закладені умови та визначені мотиви і напрям подальшої співпраці. Кажучи про взаємини України та Росії в межах СНД, слід розпочати відлік такої двосторонньої співпраці з аналізу правових механізмів створення Співдружності. СНД як об'єднання 12 держав пострадянського простору виникло після розпаду СРСР відповідно до Мінської угоди (8 грудня 1991 р.), Алма-Атинської декларації та Протоколу до Мінського договору (21 грудня 1991 р.). Україна, не ратифікувавши Статут СНД від 22 січня 1993 р., юридично закріпила за собою статус держави — співзасновника Співдружності та її асоційованого члена. Акцентуючи увагу на правовому колі питань, слід вказати на відношення інших держав до СНД. Отож, на сьогоднішній день членами Співдружності є 9 республік колишнього СРСР: Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Казахстан, Молдова, Росія, Таджи-

кистан, Узбекистан. Колишніми членами були Туркменистан (21 грудня 1991 р.— 26 серпня 2005 р.) та Грузія (23 жовтня 1993 р.— 18 серпня 2009 р.).

При створенні СНД було визначено, що Співдружність буде ґрунтуватися на принципах міжнародного права. «Прагнучи побудувати демократичні правові держави, маючи на меті розвивати свої відносини на основі взаємного визнання і поваги до державного суверенітету, невід'ємного права на самовизначення, принципів рівноправності та невтручання у внутрішні справи, відмови від застосування сили, економічних чи будь-яких інших методів впливу, врегулювання спірних проблем погоджувальними засобами, іншими загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, країни-учасниці бачать необхідність у підписанні угод щодо створення СНД» [2, с. 649]. Членство в СНД є добровільним, і кожен з учасників має право його призупиняти чи припиняти згідно з виписаним правовим механізмом. Органи СНД (галузевих органів налічується 73) мають суто консультативні та координуючі функції.

Втім, задекларовані принципи, які зафіксували момент створення СНД, очевидно, були визначені лише для дотримання міжнародних правових норм, що забезпечували гарантії щодо подальшого функціонування цього об'єднання держав. У питанні щодо українсько-російських відносин від початку створення Співдружності з'ясувалися дві діаметрально протилежні ідеології щодо сенсу та перспектив розвитку цієї організації, що у подальшому не могло не позначитись на форматі взаємин між державами.

Для України етап участі у створенні СНД означав вироблення та встановлення цивілізованих, нормативно-правових відносин з республіками колишнього СРСР, однак аж ніяк не ознакою вибору одного вектора зовнішньої політики — проросійського чи переорієнтації інтеграційної політики «із Заходу на Схід». Адже це означало б, що Росія формально отримає роль керівного центру нового об'єднання, яке в перспективі звучало б як переформатування СРСР. Україна знаходиться на перехресті шляхів сполучення між Заходом і Сходом. Отже, європейськість — наше геополітичне визначення. Воно зовсім не виключає, а, з огляду на географічне положення, передбачає необхідність бути активним учасником регіональних інтеграційних програм [3].

Позиція української сторони чітко визначена у Заяві Верховної Ради України, яка була проголошена після укладення Угоди про створення СНД. У ній, серед іншого, відзначалось, що «Україна заперечує перетворення Співдружності Незалежних Держав на державне утворення із своїми органами влади і управління. Україна заперечує надання Співдружності Незалежних Держав статусу суб'єкта міжнародного права. Координаційні інститути в рамках Співдружності не можуть мати владного характеру, їх рішення є рекомендаційними. Здійснюючи зовнішню політику самостійно, Україна вступатиме в консультації з іншими державами Співдружності» [4].

Російська Федерація, навпаки, розглядала і розглядає СНД як проміжну форму відновлення колишньої радянської державності, а в існуючому вигляді — як сферу домінування своїх інтересів. Російські геополітики дотримуються позиції, що орієнтація України на Захід і спроби від'єднатись від сфери впливу Росії призведуть до створення перманентного джерела внутрішніх конфліктів. Зазначимо, що значна частина таких конфліктів закладена у функціях і цілях, реалізація яких охоплює сфери культурно-історичну, міжнародно-правову, економічну, військово-політичну та питання безпеки тощо. Кожна з вказаних функцій має подвійну природу (відцентрову та доцентрову) згідно з різними концептуальними схемами бачення СНД. До прикладу, в міжнародному форматі створення Співдружності забезпечило правове поле трансформацій колишніх радянських республік у незалежні держави та заклало основи переходу внутрішніх взаємин у зовнішні відносини.

Характер позиції Росії можна прослідкувати, аналізуючи Указ Президента Російської Федерації Б. Єльцина №940 від 14 вересня 1995 р. «Стратегічний курс РФ щодо країн — учасниць СНД». У ньому визначені головні напрямки геополітичної стратегії держави щодо країн СНД, а пострадянський простір проголошено «зоною інтересів РФ». Це вказує на порушення норми про намір будувати відносини з країнами — членами СНД на основах рівного партнерства і норм міжнародного права. Отже, задекларована у договорах «інтеграція» на практиці означає «підконтрольний вплив», «підпорядкування» інтересам РФ [1, с. 35]. Розбіжність у декларуванні принципів міждержавних взаємин і реальному стані речей, різне прочитання документа впливає не лише на зміну системи відносин, а й визначає у них характер протистояння, постійних звинувачень та відсуває на другий план розуміння суті і змісту двосторонніх відносин як в рамках СНД, так і виключно на міждержавному рівні.

Окрім договірних засад на двосторонньому чи міждержавному рівні, відлік системної і цілеспрямованої діяльності України у міжнародних відносинах можна вести з 1993 р., коли був прийнятий перший програмний документ у цій сфері — Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» [5]. У ній зафіксовано як основні такі завдання української дипломатії: утвердження України як незалежної демократичної держави; забезпечення стабільності міжнародного становища України; збереження територіальної цілісності та недоторканності її кордонів; включення національного господарства у світову економічну систему; захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном; поширення у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера [5]. Тому жодні втручання і впливи ззовні у систему визначення та механізми ведення зовнішньої політики не припустимі. Ця норма закріплена і у Конституції України; зокрема, її стаття 85 констатує, що «засади внутрішньої і зовнішньої політики визначає Верховна Рада України» [7, с. 21].

Важливим є визначення українсько-російських взаємин, які у документі визначені досить чітко і не потребують зайвих коментарів. Україна вважає себе, поряд з усіма колишніми радянськими республіками, правонаступницею СРСР і не визнає будь-яких переваг і винятків з цього принципу. З прикордонними державами Україна має на меті укласти повномасштабні договори про добросусідство і співробітництво, в тому числі для підтвердження існуючих державних кордонів, створення атмосфери взаємної довіри та поваги, розбудови дружніх і взаємовигідних партнерських відносин у всіх галузях. У цьому контексті кожна прикордонна держава є стратегічним партнером України.

В «Основних напрямках зовнішньої політики України» звертається увага на те, що у зв'язку з особливостями історичного розвитку та специфікою геополітичного положення України домінантою двосторонніх відносин з прикордонними державами є українсько-російські відносини. Від їхнього характеру значною мірою залежатиме доля прогресивного демократичного розвитку як України, так і Російської Федерації, стабільність в Європі і в усьому світі. Протидіючи будь-яким територіальним претензіям чи спробам втручання у свої внутрішні справи, Україна вживатиме всіх заходів для переведення стосунків з Росією в русло справжнього добросусідства, взаємоповаги і партнерства. В цьому контексті надзвичайно важливе завдання полягає в активізації діяльності, спрямованої на усвідомлення обома сторонами безперспективності і згубності курсу на конфронтацію в українсько-російських відносинах.

Україна як одна із засновниць Співдружності Незалежних Держав розвиває співробітництво з країнами — учасницями СНД відповідно до положень Угоди про Співдружність незалежних держав із Застереженнями до неї, зробленими Верховною Радою України. Україна уникатиме участі в інституціоналізації форм між-

державного співробітництва в рамках СНД, здатних перетворити Співдружність в наддержавну структуру федеративного чи конфедеративного характеру [5].

Наступним у хронологічній послідовності важливим моментом визначення та ствердження відносин між Україною і Росією був Договір про дружбу, співробітництво і партнерство, укладений між Україною і РФ у травні 1997 р., а також Українсько-російська Декларація та Спільна заява України і Росії. Однак на сьогодні договір України і Росії 1997 р. не виконується або виконується незадовільно. Замість братерського співробітництва зростає прагнення замінити термін «партнерство» на «політичну асиметричну залежність» України від Росії. Пошук нового алгоритму співпраці зводиться до прагматичного політико-економічного бартеру. Саме тому ми свідомо упускаємо з контексту статті механізми регулювання економічної, культурної та інших сфер, оскільки їх дотримання — це продукт не лише взаємин України і Росії, а й впливу інших держав — суб'єктів співпраці у тій чи іншій сфері.

Слід зазначити, що нинішній етап розвитку відносин між Україною і Росією неможливо розглядати поза контекстом європейських інтеграційних процесів. Здійснення проголошеного Україною курсу на європейську інтеграцію об'єктивно передбачає виведення всього комплексу українсько-російських відносин на якісно новий рівень, який не лише враховуватиме національні інтереси при налагодженні довгострокової взаємовигідної співпраці, а й створюватиме необхідні передумови для вступу України до Європейського Союзу. Аргументовано звучить твердження, що українсько-російські взаємини — не особиста справа лише наших двох народів і держав. Адже від рівня відносин між нашими країнами, без перебільшення, залежать безпека та стабільність у Європі. Україна — найбільша європейська держава. Росія — найбільша євразійська держава [3; 6].

Інше питання — в якому форматі будуть визначатися відносини між Україною і Росією і яка роль у реалізації двосторонніх взаємин належить СНД. Акцентовано увагу саме на питанні про двосторонні взаємини, адже в рамках Співдружності інтеграційні чинники можна помітити лише у такому контексті. Загалом сімнадцять років існування СНД засвідчили, що Співдружність як інтеграційне об'єднання держав пострадянського простору так і не склалася. Прийняті її керівними органами понад 1000 документів фактично не діють. Координуючі інституції не впливають на розвиток країн СНД та не забезпечують прикладних умов співпраці. Негативну роль у цьому процесі зіграв фактор домінування російських інтересів, який не сприяє розгортанню необхідного потенціалу співробітництва [8]. Співдружність поступово перетворилась у багаторівневу структуру з різним ступенем участі в інтеграційних процесах окремих країн. СНД фактично вже має біполярну полюсну структуру з акцентом на субрегіональну співпрацю, про що свідчить, до прикладу, формування угруповання ГУАМ (Грузія, Україна, Азербайджан, Молдова) у 1997 р. (з 1999 по 2005 рр. ГУАМ, адже до складу угруповання входив ще Узбекистан).

Подальша еволюція Співдружності до структури, аналогічної ЄС, значною мірою залежатиме від темпів, послідовності та результативності перетворень в Росії і Україні, рівня двосторонніх взаємин країн, які уконституювали це об'єднання. Неподолані кризові соціально-економічні явища, особливо на тлі слабкої інтегрованості у світову економіку та зростання питомої ваги політичних ризиків у зв'язку з наступними президентськими виборами в Україні, посилюють ймовірність небажаних сценаріїв розвитку ситуації. Вже достатньо очевидна наявність політичних сил, для яких питання визначення взаємин України та Російської Федерації у межах СНД є лише засобом політичного маніпулювання і декларативних заяв, які не несуть за собою ні практичних, ні юридичних наслідків.

Всупереч існуючим на сьогоднішній день твердженням, що інтеграція України спрямована на європейський вимір, стверджуємо, що комплексний інтеграційний процес значною мірою буде залежати від двох чинників: вироблен-

ня стабільного паритетного діалогу у взаєминах з державами колишнього Радянського Союзу і розвитку механізмів інтеграції з європейською спільнотою. При цьому вказані фактори мають реалізовуватися за схемою конвергентного, а не паралельного або конфронтаційного руху. Враховуючи нестабільність та непослідовність, які обумовлюють і характеризують взаємини між учасниками СНД, припускаємо, що тривалість розбудови такої системи взаємовідносин сумірна з тривалістю процесу входження України в європейські структури.

В цілому утворення Співдружності Незалежних Держав слід вважати історично виправданим на етапі становлення і розбудови нових держав пострадянського простору, але за сучасних умов, коли цей процес закінчився, перейшов у іншу стадію, її існування стає проблематичним, хоча, вважаємо, поки що необхідним, зокрема для визначення структури взаємовідносин та вироблення механізмів взаємодії на міждержавному рівні. Втім, формат домовленостей про співпрацю, визначений в межах Співдружності, не може розглядатися як питання політичної взаємодії (як це в принципі відбувається), це в першу чергу поле правової, дипломатичної та взаємовигідної співпраці. Та й навіть якщо таку ситуацію можна було б припустити і допустити, потрібно юридично виписати модель під політичні домовленості.

Поміж тим укладення низки угод між Україною та Російською Федерацією за межами СНД розглядаємо як свідчення розширення двосторонньої співпраці, ознакою результативної та продуктивної роботи. Але нелогічним вважаємо той факт, що при невиконанні попередніх договорів та відсутності механізму взаємовигідної співпраці підписуються інші домовленості, ведуться постійні дипломатичні переговори й зустрічі на найвищому рівні.

Підводячи підсумки, вважаємо за необхідне виділити складові, які є найбільш вагомими при визначенні законодавчого забезпечення та політичних мотивів українсько-російських відносин:

— ЄС теж є міждержавним об'єднанням, засади функціонування якого визначені не лише теоретично, а й реалізуються практично. СНД не міг і не може бути співставленим з ЄС лише тому, що в основі створення лежала не ідея існування дієвого механізму забезпечення міждержавних відносин, а ставилась мета не втратити контроль Росії над державами пострадянського простору, а також можливих впливів на країни Європи через прикордонні зони країн — учасниць СНД та їх відносини з державами ЄС;

— ми не випадково в статті зосереджуємо увагу на українсько-російських відносинах у межах СНД. Зважаючи на кількісний показник домовленостей, якісний стан питання не мав би дійти до взаємних звинувачень, про які інформують засоби масової інформації. У цій статті свідомо оминули зміст відносин між Україною та Росією, які не стосуються Співдружності, бо там глибина проблемних питань і можливість надати їм формального значення сягає ще далі. При збереженні такого стану речей незабаром потрібно буде окремо аналізувати не дві площини питань: відносини в рамках СНД і на двосторонньому рівні, а чотири, надаючи кожній з них договірний характер, і визначати міру, можливість, доцільність та проблематичність практичної здійсненності підписаних документів;

— потрібно сказати, що правові основи домовленостей між Україною та Росією в межах СНД не спрямовані на те, щоб виробити єдину і цільову політику взаємодії. За 17 років практично не напрацьовані схеми і механізми взаємодії між Співдружністю Незалежних Держав та іншими структурами державних об'єднань, зокрема ЄС. Тому логічним видається питання про необхідність існування СНД, її фактичну здатність представляти інтереси держав-учасниць у будь-якому форматі внутрішніх і зовнішніх взаємин;

— правових мотивів появи конфліктних ситуацій в рамках двосторонніх відносин між Україною та Росією немає. Незрозумілим залишається політичне поле

таких дискусій. Адже мова йде про міждержавні відносини, формат яких чітко визначений договірною базою, мотивами та необхідністю співпраці, а тому має бути дотриманий.

Загалом засади українсько-російських взаємин на сучасному етапі мотивуються та реалізуються політичним підтекстом, упускаючи багаторічну процедуру вироблення правових норм та механізмів взаємодії як у межах СНД, так і на міждержавному рівні. Це значно порушує контекст геостратегічної співпраці та баланс інтеграційної політики України і Російської Федерації.

Література

1. Ткаченко В. Співдружність незалежних держав та національні інтереси України. — К.: Інститут громадянського суспільства, 1998. — 100 с.
2. Соглашение о создании Содружества независимых государств // Антология мировой политической мысли: в 5-и т. — Т. 5: Политические документы / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. — М.: Мысль, 1997. — С. 649–652.
3. Парламентські слухання на тему: «Українсько-російські відносини: сучасний стан і перспективи» (середа, 22 жовтня 2003 року) // <<http://www.rada.gov.ua/>>.
4. Заява Верховної Ради України з приводу укладення Україною Угоди про Співдружність незалежних держав // <<http://www.uz.gov.ua/>>.
5. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України», №37 від 02.07.1993 р. // <<http://www.rada.gov.ua/>>.
6. Парламентські слухання на тему: «Зовнішня політика України як інструмент забезпечення національних інтересів держави: здобутки, реалії та перспективи» (середа, 19 листопада 2003 рік, сесійна зала Верховної Ради України, в рамках вечірнього пленарного засідання) // <<http://www.rada.gov.ua/>>.
7. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1 серпня 2008 р. — К.: Видавництво Паливода А.В., 2008. — 48 с.

LEGISLATIVE SUPPORT AND POLITICAL MOTIVES OF THE DETERMINATION OF UKRAINIAN-RUSSIAN RELATIONS

Iryna OVCHAR

Components of domestic policy connected with external factors are considered as a motive of the determination of Ukrainian-Russian relations. A long and ambiguous stage of formation of Ukrainian-Russian relations as well as legislative support of these relations are analysed both in frames of intergovernmental bilateral relations and in frames of CIS.

Key words: CIS, Ukraine, Russia, relation format, political motives, legislative support.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ УКРАИНСКО-РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Ирина ОБЧАР

В статье рассматриваются составляющие внутренней политики, связанные с внешними факторами, как мотив определения украинско-российских отношений. Анализируется длительный и неоднозначный этап становления украинско-российских отношений как в формате межгосударственных двусторонних отношений, так и в рамках СНГ, а также законодательное обеспечение этих отношений.

Ключевые слова: СНГ, Украина, Россия, формат отношений, политические мотивы, законодательное обеспечение.

ТОЧКА ЗОРУ

УДК 342.7:323.15

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІДЕОЛОГІЧНИХ ГАРАНТІЙ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СВОБОДУ СВІТОГЛЯДУ І ВІРОСПОВІДАННЯ

Олексій АЛЬОНКІН, викладач кафедри конституційного та міжнародного права, Київський національний університет внутрішніх справ

Розглянута проблема правового забезпечення ідеологічних гарантій права людини на свободу світогляду і віросповідання. Подається власне авторське бачення поняття ідеологічних гарантій цього права особистості. Вносяться пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Ключові слова: ідеологічна багатоманітність, гарантії забезпечення прав особистості, право людини на свободу світогляду і віросповідання, національні меншини, іноземці, особи без громадянства, біженці.

Визначаючи Україну як конституційну державу Основний Закон нашої країни в частині другій статті 3 встановлює, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [1]. Одним із особистісних, негативних, а отже, таких, що є притаманними людині від самого факту її народження, є право людини на свободу світогляду і віросповідання, яке закріплюється статтею 35 Конституції України. Це суб'єктивне право є певною сферою автономного існування індивіда, що є природною і невід'ємною його властивістю, яка необхідна для формування та розвитку повноцінної особистості в суспільстві.

Певним кроком в напрямі розбудови громадянського суспільства в державі є втілення у реалії життя серед інших і цього гарантованого Конституцією України права. Тому що саме забезпечення реалізації, охорона і захист права людини є тим фундаментом, на якому базуються особиста свобода і демократичність держави. Право людини, відображене в певних свободах і гарантоване державою, є невід'ємною передумовою особистісного і політичного, економічного і соціального, духовного і культурного прогресу суспільства в цілому.

На наш погляд, виходячи з визначень, викладених в юридичній літературі, можна сказати, що під гарантіями права людини на свободу світогляду і віросповідання слід розуміти систему норм, принципів, умов і вимог, які забезпечують дотримання цього права [2, с. 128] всіма суб'єктами суспільних відносин. Крім того, це сукупність засобів, способів і процедур, що створюють умови, при яких особа може реально захищати і відстоювати на законній підставі передбачені Конституцією України і законодавчими актами [3, с. 18] свободи, що є похідними від зазначеного права, які визнаються за особою, додержуються суспільством і захищаються державою.

В загальнотеоретичному плані, за визначенням О. Скакун, саме під ідеологічними гарантіями слід розуміти ідеологічне різноманіття, заборону монополізації ідеології, заборону релігійної і расової ворожнечі, демократичність громадської думки, забезпечення необхідного освітнього рівня (загальнодоступність і безкоштовність освіти), доступність інформації та ін. [4, с. 248].

У конституційному праві, розкриваючи зміст ідеологічних гарантій прав людини, П. Рабінович та М. Хавронюк зазначають, що до них «можна віднести лібе-

ральну концепцію прав людини, на якій ґрунтується правова система держави, що визнає права людини як природні і передбачає їх пріоритет щодо прав колективу, держави, суспільства, а також ідеологічний плюралізм і багатоманітність, заборону визнання державою жодної ідеології як обов'язкової» [5, с. 247]. У свою чергу, А. Колодій, А. Олійник відзначають, що це «закріплені конституційними нормами ідеологічні умови і засоби, що забезпечують здійснення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина» [6, с. 236].

Отже, на нашу думку, під ідеологічними гарантіями права людини на свободу світогляду і віросповідання слід розуміти закріплені Конституцією і законами України систему норм і принципів, що, спираючись на ліберальну концепцію прав особи, на якій ґрунтується правова система держави, покликані забезпечити можливість реалізації людиною, незалежно від її правового статусу, свого суб'єктивного права та похідних від нього свобод, які визнаються за особою, дотримуються суспільством і захищаються державою.

Виходячи з викладеного, можна зазначити, що ціла низка статей Конституції України містить положення, в яких сформульовано загальні ідеологічні гарантії здійснення прав людини. Стосовно ж досліджуваного нами суб'єктивного права особи на свободу світогляду і віросповідання в першу чергу слід виділити статті 11 та 15 Основного Закону нашої держави.

Так, стаття 11 Конституції України встановлює, що «державою сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин» [1]. Виходячи із припису цієї статті, слід зазначити, що з метою забезпечення реалізації людиною її суб'єктивного права, яке розглядається, державою здійснюються заходи в двох напрямках. Перший — це створення умов, які сприяють формуванню в особи усвідомлення її належності до української спільноти. Це досягається шляхом відновлення рівноваги між існуючими в державі світоглядними переконаннями та створенням сприятливих умов для утвердження гармонії між присутніми в країні віросповідальними поглядами. Другий — це забезпечення піднесення індивідуальних рис кожної особистості, що на законних підставах перебуває в межах України. Для цього створюються реальні можливості для розвитку притаманних конкретній людині особистісних світоглядних і віросповідальних поглядів і переконань.

У свою чергу, стаття 15 Основного Закону держави проголошує, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах ...ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Цензура заборонена...» [1]. Розкриваючи зміст цього положення через предмет нашого дослідження, можна зазначити, що держава зобов'язується забезпечити для людини можливість розвивати і поширювати прямо не заборонені законом світоглядні переконання і віросповідальні погляди. Це досягається визнанням рівності ідей, що пов'язані із цією сферою життя особи і виникають, розвиваються та поширюються в суспільстві без перешкод.

Зосереджуючи увагу на стані внутрішньодержавних гарантій забезпечення реалізації права людини на свободу світогляду і віросповідання, слід зазначити, що на сьогодні в цьому напрямі державою робиться і зроблено багато. Але разом з тим існують певні прогалини, недоліки і відставання від сучасного стану розвитку суспільства і держави в цілому, в тому числі щодо реалізації цього суб'єктивного права особи.

На суттєве відставання нормативно-правового закріплення ідеологічних гарантій забезпечення права людини на свободу світогляду і віросповідання вказує той факт, що на сьогодні чинним залишається Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. Не будемо зупинятися на не-

відповідності назви Закону предмету його регулювання і статті 35 Конституції України. Розглянемо лише визначальні положення розділу I Закону, якими визначається коло суб'єктів. Так, в статті 1 говориться, що завданнями цього Закону, серед іншого, є, по-перше, «гарантування права на свободу совісті громадянам України та здійснення цього права» (пункт 1), по-друге, «забезпечення ... соціальної справедливості, рівності, захисту прав і законних інтересів громадян незалежно від ставлення до релігії» (пункт 2), по-третє, «гарантування сприятливих умов для ... громадянської злагоди і співробітництва людей незалежно від їх світогляду чи віровизнання» (пункт 6). Стаття 3 Закону, що розглядається, визначаючи зміст права на свободу совісті, говорить виключно про громадянина України. В статті 4 цього Закону мова йде про рівноправність лише громадян нашої держави незалежно від їх ставлення до релігії [7].

Наведений вище пункт 6 статті 1 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» є єдиним випадком, коли в тексті мова йде про всіх мешканців України незалежно від їх правового статусу. Отже, можна констатувати, що в Законі має місце суттєве звуження кола суб'єктів права, яке суперечить положенням статті 35 Конституції України. А з іншого боку, закріплення зазначеного права виключно за громадянами країни порушує принцип ідеологічної багатоманітності, проголошений у статті 15 Основного Закону держави.

Більше того, аналізуючи положення Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р., можна виділити ще більше недолугостей і невідповідностей його положень Основному Закону держави. Так, стаття 1 цього Закону, наголошуючи на тому, що держава «гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи...» [8], з незрозумілої для нас причини взагалі не згадує про особисті права і свободи людини. Саме до них належить суб'єктивне право особи, що досліджується. Викликає подив таке ставлення до мешканців країни — представників національних меншин, які є її громадянами. Закон, що розглядається, в статті 2 покладаючи на громадян України, в тому числі на тих, хто усвідомлює себе представником певної національної меншини, зобов'язання, серед іншого, поважати «...релігійну самобутність українського народу та всіх національних меншин» [8]; разом з тим у статті 6, розкриваючи сутність національно-культурної автономії, зводить зміст права людини на свободу світогляду і віросповідання до «...сповідання своєї релігії...» [8]. Це положення за своєю сутністю не відповідає не лише нормам Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», а й статті 35 Конституції України. Подібне ставлення до забезпечення національно-культурної автономії в країні само по собі вже дискредитує саму цю ідею. Похідна від цього відсутність виписування певної гарантії і формальне визначення права людини, що досліджується, на нашу думку, зводить нанівець сам сенс віднесення особою себе до певної національної меншини. Все це входить у протиріччя із наведеними вище положеннями статті 11 Конституції України. Мова ж про гарантування, охорону і належний захист права людини — громадянина України на свободу світогляду і віросповідання, що належить до національної меншини, взагалі не доречна.

Правовий режим іншої значної групи мешканців нашої країни встановлюється Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р. Розглядаючи його положення, можна зазначити, що стаття 2 цього Закону говорить про те, що «іноземці та особи без громадянства мають ті ж права і свободи..., що і громадяни України...» (частина перша) та «є рівними перед законом незалежно від ...ставлення до релігії...» (частина друга) [9]. Але разом з тим стаття 17 Закону, що розглядається, зводить розуміння права особи на свободу світогляду і віросповідання до гарантування права «на свободу совісті

нарівні з громадянами України» [9]. Отже, на нашу думку, має місце формальний підхід до виписування, а відтак і до гарантування відповідного права особи, що суперечить в першу чергу статті 35 Конституції України.

Ще один законодавчий акт, на положеннях якого щодо гарантування людині права на свободу світогляду і віросповідання хотілося б зупинитися, є Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р. Цей Закон, як і попередні, є неоднозначним в сенсі гарантування для цієї категорії осіб в Україні їх права, яке досліджується. Так, стаття 20 Закону, що розглядається, встановлює, що «особа, якій надано статус біженця, має рівні з громадянами України права», серед інших, і на свободу світогляду і віросповідання [10]. Але разом з тим у статті 18 цього Закону, в якій наводиться перелік прав особи, «стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця», це право взагалі не передбачається [10]. Виходячи з цього, на нашу думку, у відповідності з цим Законом особа, «яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності... перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань...» [10], щодо якої ще не прийнято рішення про оформлення відповідних документів і не надано належного статусу, не користується цілим рядом особистих прав людини, у т. ч. і правом на свободу світогляду і віросповідання.

За нашим глибоким переконанням, коли мова йде про людину, незалежно від її певного правового статусу в країні перебування, наявність у неї особистих прав є основоположним, самозрозумілим і обов'язковим правовим принципом. Цей принцип повинен лежати в основі розбудови України як демократичної, соціальної і правової держави. Він зобов'язаний знаходити своє належне відображення у чинних внутрішньодержавних законодавчих актах. І не тільки в Основному Законі держави, як про це зазначено в статтях 11 та 15, а й у звичайних законах, що приймаються на його підставі.

Ми вважаємо, що з метою реального забезпечення ідеологічних гарантій права людини на свободу світогляду і віросповідання необхідно привести положення Законів України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про національні меншини в Україні», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців» у відповідність з принципами, викладеними у статтях 11 та 15 Конституції України.

А саме, назва і зміст Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» мають бути приведені у відповідність з положеннями міжнародних документів, що визначають поняття права людини на свободу думки, совісті і релігії та статті 35 Основного Закону держави. І в першу чергу це стосується поширення дії цього закону на всіх осіб, що на законних підставах перебувають в Україні.

Закон України «Про національні меншини в Україні» повинен бути доповнений особистими правами і свободами; зміст права людини на свободу світогляду і віросповідання має бути викладений у ньому щонайменше у відповідності зі статтею 35 Конституцією України, а то й більш змістовно і детально, маючи на меті охорону, захист і підтримку світоглядних переконань і віросповідальних поглядів саме цієї категорії громадян країни.

Те ж повною мірою стосується і законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців», відповідні норми яких в обов'язковому порядку повинні містити тезу про те, що людина за самою своєю природою має користуватися певним переліком прав і свобод, у тому числі на свободу світогляду і віросповідання.

Література

1. Конституція України (із змінами і доповн.).— К.: Атіка, 2006.— 64 с.
2. Гарчева Л.П., Ярмыш А.Н. Конституционное право Украины: Учебное пособие.— Симферополь: ДОЛЯ, 2000.— 336 с.
3. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право.— 2002.— №10.— С. 17–25.
4. Скаун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник.— Харьков: Эспада, 2005.— 840 с.
5. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: Навчальний посібник.— К.: Атіка, 2004.— 464 с.
6. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: Навчальний посібник.— К.: Юрінком Інтер, 2003.— 336 с.
7. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» // Відомості Верховної Ради України.— 1991.— №25.— Ст.283.
8. Закон України «Про національні меншини в Україні» // Відомості Верховної Ради України.— 1992.— №36.— Ст.529.
9. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» // Відомості Верховної Ради України.— 1994.— №23.— Ст.161.
10. Закон України «Про біженців» // Відомості Верховної Ради України.— 2001.— №47.— Ст.250.

LEGAL PROVIDING OF IDEOLOGICAL GUARANTEES OF HUMAN RIGHT FOR FREEDOM OF WORLD-VIEW AND RELIGION

Oleksiy ALIONKIN

The problem of legal providing of ideological guarantees of human right for freedom of world-view and religion is considered. The author's vision of the concept of ideological guarantees of this personal right is proposed. The proper changes to the current legislation are proposed.

Keywords: ideological diversity, guarantees of providing of personal rights, human right on freedom of world-view and religion, national minorities, foreigners, apatrides, refugees.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИДЕОЛОГИЧЕСКИХ ГАРАНТИЙ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА СВОБОДУ МИРОВОЗЗРЕНИЯ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Алексей АЛЁНКИН

Рассмотрена проблема правового обеспечения идеологических гарантий права человека на свободу мировоззрения и вероисповедания. Издагается собственное авторское видение понятия идеологических гарантий этого права личности. Предлагаются соответствующие изменения в действующее законодательство.

Ключевые слова: идеологическое многообразие, гарантии обеспечения прав личности, право человека на свободу мировоззрения и вероисповедания, национальные меньшинства, иностранцы, лица без гражданства, беженцы.

МІЖНАРОДНІ ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ

НОВИЙ ЕТАЛОННИЙ ДОКУМЕНТ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ

(закінчення)

У цьому номері ми публікуємо завершальну частину нового важливого узагальненого документу Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської Комісії) — Кодексу належної практики щодо політичних партій. Цей документ присвячений узагальненню демократичної практики діяльності політичних партій у різних державах — членах Ради Європи й адресований не органам влади відповідних держав (як інші документи Комісії), а самим політичним партіям як впливовим і відповідальним суб'єктам політичної системи цих держав.

Цей важливий і цікавий документ складається з двох частин — власне Кодексу, що містить узагальнені спільні принципи демократичної діяльності політичних партій, та Пояснювальної доповіді — своєрідного коментаря до Кодексу, який роз'яснює загальні принципи та різносторонньо ілюструє їх застосування прикладами позитивної (належної) практики різних партій з різних європейських держав.

У попередньому номері журналу було опубліковано власне Кодекс та перший розділ Пояснювальної доповіді, який стосувався загальних принципів регулювання інституту політичних партій (див.: «Вибори та демократія». — 2009. — №4(22). — С. 55–73). Тут публікуються розділи Пояснювальної доповіді, присвячені питанням внутрішньої організації діяльності партій (членство, внутрішня організаційна структура, призначення керівництва партії, підбір і висування кандидатів на виборах), їх фінансування, здійснення партіями політичних функцій (програма партії, навчання членів партії, участь у виборах, поведінка у владі та в опозиції, міжнародне співробітництво партій).

Сподіваємося, що цей документ буде цікавим і корисним українському читачеві, як науковцям — правникам і політологам, які вивчають проблему політичних партій, так і керівникам та активістам українських політичних партій, які все ще перебувають на етапі свого становлення.

КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

ухвалений Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії
(Венеція, 12–13 грудня 2008 року)
на основі коментарів
пана Карлоса КЛОЗА МОНТЕРО (член Комісії, Іспанія)
пана Жана-Клода КОЛЬЯРА (член Комісії, Франція)

III. Пояснювальна доповідь

...

В. Внутрішня організація політичних партій

107. Політичні партії є невід'ємною частиною демократичної системи, в зв'язку з чим у деяких державах — членах Ради Європи від них вимагається дотримуватися демократичних принципів у своїй внутрішній організації та функціонуванні. Багато країн врегулювали діяльність політичних партій до деякого середнього рівня, запровадивши загальні зобов'язання щодо дотримання демократичних принципів, але надаючи їм широку свободу вирішувати, як дотриматися цих вимог, через свої статuti, як це має місце в Андоррі, Фінляндії, Греції, Польщі, Туреччині і Франції. Окремі країни, як Німеччина, прийняли ґрунтовні норми зі скрупульозним державним регулюванням організації та діяльності партій. У деяких інших державах — членах відсутнє окреме регулювання організації і діяльності політичних партій, до яких, як правило, застосовується закон про об'єднання, як в Австрії, Боснії і Герцеговині, Болгарії, Хорватії, Кіпрі, Грузії, Ірландії, Ліхтенштейні, Люксембурзі, Мальті, Швеції і Швейцарії. Серед держав — членів Ради Європи можна виділити ці три основні категорії країн відповідно до обсягу їхнього національного законодавства з метою регламентувати діяльність і внутрішню структуру і відповідного обсягу саморегулювання, залишеного для політичних партій. Для встановлення належної практики в сферах, які розглядаються в наступних розділах, будуть взяті до уваги обидва джерела.

1. Членство

108. Для забезпечення інклюзивності та заохочення участі в теперішніх умовах різкого скорочення членства в політичних партіях Венеціанська Комісія вважає, що не тільки національне законодавство, але й партійні статuti мали б прямо забороняти будь-які обмеження на членство за ознаками раси, кольору шкіри, мови, статі, релігії, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану чи місця проживання, запроваджуючи натомість відкриті умови для членства. Однак обмеження політичної діяльності іноземних громадян та осіб без громадянства, зокрема, не лише можливі відповідно до міжнародного права³⁵, але й насправді застосовуються поряд з іншими традиційними обмеженнями у законодавстві різних держав — членів Ради Європи і статутах політичних партій.

109. Партії можуть призупинити членство будь-якого апліканта, який відкидає цінності, що підтримуються ними, або поведінка якого розходиться з цінностями та ідеями партії. Застосування таких заходів незалежними органами та визнання основних процедурних гарантій, включаючи право на оскарження їх рішення, складають бажану належну практику. Прикладами таких органів, уповно-

³⁵ Див. статтю 16 ЄКПЛ.

важених визначати дисциплінарні питання та можливі штрафні санкції, є Рада з примирення й арбітражу Руху реформ і Моніторингові комісії Соціалістичної партії в Бельгії³⁶; Комісії з вирішення конфліктів Соціалістичної партії і Національна комісія з апеляцій Союзу за народний рух у Франції³⁷; Комітети скарг Ірландської лейбористської партії³⁸; Рада арбітрів Північної Ліги і Національне журі Федерації зелених в Італії³⁹; Юрисдикційні комісії Соціалістичної партії у Португалії⁴⁰; в Іспанії — Комісія гарантій Об'єднаних лівих, Комісія з прав та гарантій Народної партії та Комісія з етики та гарантій Іспанської соціалістичної робітничої партії⁴¹; та Національний конституційний комітет Лейбористської партії у Сполученому Королівстві⁴². Їх незалежність забезпечується різними цікавими положеннями, які або декларують несумісність членства в них з будь-якими іншими партійними функціями, публічними мандатами чи обома вказаними вище позиціями; або вимагають призначення осіб визнаної чесності, моральних якостей, незалежності і розуміння політики⁴³; або обмежують членство досвідченими юристами⁴⁴.

110. Стаття 11.2 Європейської Конвенції прав людини (ЄКПЛ) дозволяє державам — членам обмежити свободу об'єднання для трьох категорій осіб: військовослужбовців збройних сил, поліції і працівників адміністрації держави. Відповідно Європейський Суд з прав людини (ЄСПЛ) визнав законним обмеження політичної діяльності таких публічних органів у зв'язку з необхідністю гарантувати їх політичну нейтральність і забезпечити, щоб вони належним чином виконували свої зобов'язання неупередженості, ставлення до всіх громадян рівно, справедливо і без обтяження політичними міркуваннями.

111. Доповідь Генерального секретаря Ради Європи про свободу зібрань зазначає, що законодавство низки держав — членів (Албанія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Греція, Італія, Латвія, Литва, Румунія, Сербія, Іспанія, Туреччина і Сполучене Королівство) забороняє членство в політичних партіях для військовослужбовців збройних сил. Проте в інших державах — членах не встановлено жодних обмежень на свободу об'єднань військовослужбовців (Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія, Швеція і Швейцарія)⁴⁵.

112. Стосовно поліції, державних службовців і членів судових органів регулювання держав — членів відрізняються. У Чорногорії професійні працівники поліції не можуть бути членами політичних партій, а судді і члени Конституційного Суду і Державної прокуратури не можуть бути членами органів політичних партій. Болгарське законодавство подібне в цьому сенсі, але також обмежує права працівників міністерства закордонних справ, а також співробітників канцелярії Президента республіки. Аналогічні положення можна знайти в конституції Румунії. В Італії обмеження щодо працівників судових органів та інших державних службовців дозволені Конституцією.

³⁶ Див. статтю 27.3 статуту Руху реформ та статтю 79 статуту Бельгійської соціалістичної партії.

³⁷ Див. статтю 11.1 статуту Французької соціалістичної партії та статтю 32 статуту Союзу за народний рух.

³⁸ Див. статтю 14 конституції Ірландської лейбористської партії.

³⁹ Див. статтю 54 статуту Північної Ліги та статтю 22 статуту Федерації зелених.

⁴⁰ Див. статтю 57 статуту Португальської соціалістичної партії.

⁴¹ Див. розділ 13.В.3 статуту організації об'єднаних лівих і статті 50 статуту Народної партії і статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії.

⁴² Див. статтю IX Книги правил Лейбористської партії.

⁴³ Вимоги статуту Бельгійської соціалістичної партії до членів моніторингових комісій (стаття 79).

⁴⁴ У випадку Національного журі, що регулюється статутом Федерації зелених (стаття 22) в Італії.

⁴⁵ Розділ заснований на доповіді Генерального секретаря Ради Європи про свободу об'єднання, Vol. I, pp. 9 and 10.

113. Стосовно прав членів [партії], більшість із партій розрізняють різні рівні членства або різні типи залучення для участі у виконанні завдань партії, які пов'язані з різними правами й обов'язками. Як правило, ці рівні засновані на ступені, до якого особа бажає бути залученою до партії. На цій підставі ми можемо знайти відмінності між *прихильниками* і *учасниками* (Соціалістична партія і Рух реформ Бельгії), і найбільш поширена різниця між *активістами* і *симпатиками* (серед інших, Народна партія й Іспанська соціалістична робітничка партія в Іспанії, і Радикальна демократична партія та Соціалістична партія у Швейцарії). Класифікація іноді пов'язана з питанням про громадянство, як згадані вище відмінності між *членами* та *гостями* (Християнсько-демократичний союз у Німеччині), і можуть також пояснюватися віком, як відмінність між *звичайними* й *активними учасниками*, які повинні бути дорослими, та *учасниками-помічниками*, які можуть бути неповнолітніми (Північна ліга в Італії).

114. В цілому для деяких вразливих груп для сприяння їх участі в політичному житті та представництві вітаються, зокрема такі заходи, як зарезервовані місця, зниження виборчого бар'єра, спеціальні парламентські комітети, пристосовані межі виборчих округів, виборчі права негромадян та конституційно гарантоване представництво меншин у парламенті. Вони особливо бажані у тих державах, де існують суворі вимоги щодо мінімального членства та регіонального представництва, які можуть вплинути на можливості осіб, які належать до національних меншин і сконцентровані у певних регіонах, на створення політичних партій (як це відбувається в Молдові, Україні чи Російській Федерації) або там, де створення політичних партій за етнічною чи регіональною належністю чітко заборонено (як у Болгарії та Російській Федерації)⁴⁶.

115. Законодавчі засади можна знайти в деяких центрально- та східноєвропейських країнах, як Польща, де загальнодержавні бар'єри не застосовуються до партій меншин; Чорногорія, де було утворено додаткові округи з метою сприяння представництва певної меншини⁴⁷; а також у Боснії та Герцеговині і в Хорватії, які гарантують мінімальне представництво своїм етнічним групам, та Угорщині, Словаччині та «колишній югославській республіці Македонія», де політичне представництво меншин, як роми, можливе і матеріалізувалося з появою однієї або декількох політичних партій, що мають етнічну основу або захищають інтереси цих громад⁴⁸.

116. Для сприяння політичній участі національних меншин не лише в країнах Центральної та Східної Європи, в більшості з яких різномірні громади представлені в їх етнічному складі, але також у західноєвропейських державах — членах, де виникають багатоетнічні групи, також мають важливе значення ініціативи політичних партій. Незважаючи на важливість цих заходів для забезпечення політичного представництва меншин і, як наслідок, запобігання соціальним конфлік-

⁴⁶ Див. статтю 11.4 конституції Болгарії, яка забороняє політичні партії, створені за етнічною чи расовою ознакою, не відрізняючи екстремістські партії, які підтримують *дискримінацію* або *виключення* [із суспільного життя], від тих партій, які законно домагаються забезпечення прав тієї чи іншої етнічної або расової спільноти через їх ефективне соціальне *включення*.

⁴⁷ Приклади Польщі та Чорногорії були взяті з: IDEA's Central and Eastern European Regional Report, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁸ Див. Доповідь Генерального секретаря Ради Європи про свободу об'єднання, Vol.II, с.10, а також: CDL-AD (2008) 013 — Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities adopted by the Council for Democratic Elections at its 25th meeting (Venice, 12 June 2008) and the Venice Commission at its 75th plenary session (Venice, 13–14 June 2008), CDL-INF (2000) 004 — Electoral law and national minorities, та CDL-AD (2005) 009 — Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making process in European countries adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005).

там, небагато конкретних механізмів можна знайти в статутах, з якими ми знайомилися для цього дослідження, окрім урочистих заяв про відданість інклюзивному представництву у відповідних преамбулах⁴⁹.

117. Нечіткі положення, які вимагають, щоб меншини бралися до уваги при складанні списків кандидатів, були прийняті Французькою соціалістичною партією для керівництва партії та Ліберальними демократами в Сполученому Королівстві стосовно висунення кандидатів у депутати⁵⁰. Цікавим досвідом, хоча й обмеженим однією конкретною етнічною групою, є інтеграція в Норвезьку робітничу партію Політичної групи саамі з цілком паралельною структурою партійних органів (включно з політичним радником для виконавчої влади, коли партія перебуває при владі) з завданням, серед іншого, постановки питань в інтересах цієї спільноти до політичного порядку денного і пропонування кандидатів до Парламенту Саамі⁵¹. Іншою чудовою ініціативою можна вважати *Форуми етнічних меншин* Лейбористської партії у Сполученому Королівстві, головною метою якого є заохочення членів чорних, азіатських та інших етнічних меншин відігравати активну роль у всій діяльності партії і балотуватися на виборні посади⁵².

118. Як уже згадувалося раніше (абзац 54), державам — членам дозволено, відповідно до статті 16 ЄКПЛ, застосовувати обмеження щодо політичної діяльності іноземних громадян та осіб без громадянства. Проте припустимість таких обмежень відповідно до міжнародного права навряд чи може виправдати абсолютну заборону на членство негромадян у політичних партіях, як це вказано у Керівних принципах Венеціанської Комісії з питань законодавства про політичні партії⁵³. У контексті змін, що відбулися в Європі протягом останніх десятиліть, Рада Європи виступає за стимулювання дозволу участі негромадян у політичному житті, особливо на місцевому рівні, і тому рекомендує державам — членам застосовувати Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті

⁴⁹ Див, наприклад, статтю 2.7 (розділ 47) статуту Зелених у Люксембурзі, яка включає в себе зобов'язання щодо забезпечення ефективної та справедливої участі мігрантів на всіх партійних рівнях, але воно не супроводжується жодними подальшими нормами, які б гарантували застосування цього принципу. Подібне зобов'язання (і відсутність послідовних норм для його дієвості) можна знайти в статуті Об'єднаних лівих в Іспанії, що визначає міграцію в якості однієї з партійних сфер роботи (с. 28). У більш загальних термінах стаття 4 статуту Демократичної конвергенції Каталонії стверджує, що партія буде турбуватися, щоб сектори і групи суспільства, які мають труднощі в досягненні справедливих рівнів зовнішньої та внутрішньої участі в партії, могли досягнути їх поступово.

⁵⁰ Статут Французької соціалістичної партії вимагає у статті 1.6 *in fine* (коротко кажучи. — лат.; прим. ред.), щоб переліки повноважних членів, обраних до керівних органів партії, намагалися забезпечити представництво від географічного і соціологічного різноманіття французького суспільства. Крім того, стаття 11.3.с конституції Ліберальних демократів підкреслює необхідність забезпечення, щоб список кандидатів у депутати включав представників різних соціальних та економічних груп та етнічних меншин.

⁵¹ Див.: Керівні принципи для політичної роботи саамі статуту Норвезької робітничої партії (стор. 23).

⁵² Поряд з положенням про Форуми етнічних меншин у розділі 14 Книги правил Лейбористської партії містяться норми, що стосуються складання списків кандидатів. Партія зобов'язується вжити позитивних заходів для забезпечення того, щоб суттєво більше кандидатів від етнічних меншин були відібрані на публічні посади (5А.1.е), щоб для зацікавлених кандидатів був доступний відповідний тренінг і щоб були вжиті цілеспрямовані заходи для збільшення представленості етнічних меншин серед інших груп (5С.4). Загальна відповідальність за заохочення включення покладається на Національний виконавчий комітет (VIII.3.н), який "буде працювати для того, щоб Лейбористська партія, яка відображає спільноти, котрим вона служить, таким чином буде забезпечувати політику, практику і процедури, що закріплюють принципи рівності, включення та різноманітності, виконала свої обіцянки".

⁵³ CDL-AD (2004) 007rev — Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти, ухвалені Венеціанською Комісією на її 58 пленарній сесії (Венеція, 12–13 березня 2004 року).

ті на місцевому рівні можливо якнайширше⁵⁴. Іноземні громадяни та особи без громадянства мають бути певною мірою допущені до участі в політичному житті країни проживання хоча б настільки, щоб вони могли брати участь у виборах. Країна проживання щонайменше має зробити для цих людей можливим членство в політичних партіях⁵⁵.

119. На правовому рівні в державах — членах можна виділити три підходи до політичної діяльності іноземців. У державах без конкретного законодавства про політичні партії не існує обмежень щодо політичної діяльності іноземців або осіб без громадянства (Ліхтенштейн, Мальта) або членства в політичних партіях, якщо інше не передбачено внутрішнім статутом партії (Ірландія, Італія). У деяких країнах або Конституція, або закон обмежує членство в політичній партії лише до громадян⁵⁶. В інших державах — членах, як Фінляндія та Іспанія, іноземці, які законно проживають, мають право стати членами об'єднання будь-якого типу. У Сполученому Королівстві немає жодних правових вимог щодо того, щоб члени політичних партій були громадянами. У Німеччині членство в політичній партії є відкритим для іноземних громадян, але політична організація не може розглядатися як політична партія, якщо більшість її членів або членів її виконавчих комітетів є іноземними громадянами⁵⁷.

120. Вступаючи у сферу саморегулювання політичних партій, можна визначити два основні підходи. Обмежувальний підхід прийнятий тими політичними партіями, які визнають членство лише для громадян. Серед статутів політичних партій, з якими ми знайомилися для цієї доповіді, цей підхід представляє партія «Вперед, Італія» (*«Italy Ahead»*), в статуті якої членство обмежується лише до громадян Італії, вимагаючи рекомендації іншого члена⁵⁸.

121. Більшість політичних партій, які вивчалися при підготовці цієї доповіді, чітко належать до інклюзивного підходу, однак можна виділити дві групи відповідно до ступеня включення іноземців: своєрідне *регіональне* або *обмежене* включення практикується партіями, що обмежують доступ лише до громадян Європейського Союзу, на відміну від *загального* включення у тих країнах, що відкрили можливість для участі усім іноземцям, які є легальними резидентами. Перша група політичних партій, що визнає за потенційних членів власних громадян і громадян Європейського Союзу, які є легальними резидентами, включає в себе Народну партію в Іспанії і Швейцарську соціалістичну партію⁵⁹.

122. Більш типовими є політичні партії, відкриті для всіх іноземців, що законно проживають в країні. Почнемо з Християнсько-демократичного союзу в Німеччині, який визнає всіх громадян і іноземців, що законно проживають в країні,

⁵⁴ Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (ETS № 144). Відкрита для підписання в 1992 році, Конвенція набула чинності в 1997 році, хоча на сьогоднішній день її підписали та/або ратифікували лише декілька держав — членів. Тим не менше деякі європейські держави вже приступили до здійснення заходів, які вона пропонує, офіційно не підписавши або не ратифікувавши її.

⁵⁵ Див. згадану вище доповідь Генерального секретаря Ради Європи про свободу об'єднання; Vol. II, р. 34.

⁵⁶ Див., наприклад, ст.48.1 конституції Естонії, ст.26.2 конституції Грузії та ст.29.1 конституції Греції, котрі дозволяють громадянам, які ще не набули права голосу, приєднатися до молодіжних секцій партій. Аналогічні положення, які недвозначно підкреслюють необхідність бути громадянином держави, щоб вступати до політичних партій, можна знайти в законах про політичні партії Азербайджану, «колишньої югославської республіки Македонія», Румунії, Литви та Словенії.

⁵⁷ Див. статтю 2.3.1 німецького закону про політичні партії.

⁵⁸ Див. статтю 2 статуту «Вперед, Італія».

⁵⁹ Див. статтю 4.1 статуту Народної партії і статтю 3.6 Швейцарської соціалістичної партії, яка, хоча й передає на розгляд питання про членство кантональним партіям, прямо відкриває членство для тих громадян Європейського Союзу, що проживають у Швейцарії, які були членами соціалістичних партій в країнах їх походження. Інші категорії іноземців, однак, не згадуються.

проте розрізняє різні типи належності до партії, що включають різні статуси прав і обов'язків: німецькі громадяни та інші громадяни Європейського Союзу можуть об'єднатись в партію як повноправні учасники (*Mitglieder*), тоді як негромадяни Європейського Союзу можуть брати участь тільки в завданнях партії як запрошені (*Gastmitglieder*)⁶⁰. Інші партії прямо відкривають повноправне членство для всіх осіб, як для громадян, так і для іноземців, що законно проживають в країні, — як Іспанська соціалістична робітничка партія, Соціалістична партія і Союз за народний рух у Франції, Ірландська лейбористська партія, Соціалістична партія Бельгії і Лейбористська партія Сполученого Королівства або Партія італійських комуністів⁶¹. Ці партії дозволяють вільне приєднання за різних формальних вікових обмежень (від 18 років, які вимагаються Іспанською соціалістичною робітничою партією, до 16, 15 або 14, які достатні для Бельгійської та Французької соціалістичної партії та Партії італійських комуністів відповідно) і суттєвих зобов'язань дотримуватися статутів та основних принципів партії.

123. Найбільш типовими партіями є ті, що, як австрійська, шведська та німецька соціал-демократичні партії, Ліберальні демократи в Сполученому Королівстві, Ірландська лейбористська партія, Норвезька робітничка партія та Об'єднані ліві в Іспанії, знижують свої вимоги щодо членства до відданості меті та статуту партії, виключаючи будь-які інші умови та дискримінацію за будь-якою ознакою⁶². Об'єднані ліві, зокрема, допускають прийом усіх осіб, незалежно від їх національності та адміністративного становища, прямо включаючи нелегальних імігрантів⁶³. Мета і суть політики Ради Європи в цій галузі відображені в поєднанні формулювань статутів Ірландської лейбористської партії та Ліберальних демократів Сполученого Королівства, коли вони заявляють, що членство в партії є відкритим для всіх осіб, які погоджуються з її основними цінностями і цілями, незалежно від національності, громадянства чи місця проживання, без дискримінації за ознакою віку, етнічного походження, релігії, стану здоров'я, статі або сексуальної орієнтації.

124. Хоча деякі партії можуть мати за мету забезпечення інтересів конкретних вікових груп, жодне національне законодавство не сприймає дискримінації членів за ознакою віку (за винятком того, що називається законним віком для голосування). Залучення молоді до участі у політичному житті має життєво важливе значення для майбутніх перспектив демократії. Але внеском, який можуть зробити участь та наставництво старших членів політичних партій для нових перспектив, не слід нехтувати. Найбільш загальноприйнятий механізм залучення молоді і людей похилого віку до діяльності політичних партій у всіх державах — членах Ради Європи є регулювання щодо молодіжних секцій та секцій сеньйорів (старших осіб) з гарантованим представництвом у партійних статутних органах.

125. Переважна більшість політичних партій в державах — членах Ради Європи має такі секції у своїй структурі. Секції для молодих людей, які поділяють

⁶⁰ Див. статтю 4 статуту Християнсько-демократичного союзу, що вимагає трьох років легального проживання.

⁶¹ Див. статтю 6 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії, статтю 2.1 статуту Французької соціалістичної партії, статтю 3 статуту Союзу за народний рух, статтю 2 статуту Ірландської лейбористської партії, статтю 5.1 статуту Бельгійської соціалістичної партії; главу 2 Книги правил Лейбористської партії в Сполученому Королівстві, а також статтю 1 статуту Партії італійських комуністів.

⁶² Див. розділ 4 статуту Австрійської соціал-демократичної партії, розділ 3 конституції Шведської соціал-демократичної партії для партійних об'єднань і клубів, розділ 2 [статуту] Німецької соціал-демократичної партії, статті 2 статуту Ірландської лейбористської партії, статті 3.1 статуту Ліберальних демократів Сполученого Королівства, статтю 2 статуту Норвезької робітничої партії та ст.14 статуту Об'єднаних лівих.

⁶³ Див. статтю 19.1 статуту партії.

принципи партії та готові активно поширювати їх серед свого покоління, можна знайти під різними іменами, серед інших, в Австрійській соціал-демократичній партії (*Junge Generation*); Соціалістичній партії Бельгії (*Mouvement des Jeunes Socialistes*); Союзи за народний рух (*Jeunes Populaires*) і Соціалістичній партії у Франції, Християнсько-демократичному союзу в Німеччині (*Junge Union*); Північній лізі (*Movimento Dei Giovani Padani*), Партії італійських комуністів (*Federazione Giovanile Comunisti Italiani*) і «Вперед, Італія» (*Giovani per La Liberta*); Лейбористській партії в Сполученому Королівстві (*Young Labour*) та Іспанській соціалістичній робітничій партії та Народній партії в Іспанії. Ця інфраструктура може бути використана для розробки політики і програм у партнерстві з молоддю, особливо в тих сферах, що зачіпають їхні інтереси.

126. Деякі з цих партій мають і секції сеньйорів, серед інших — Бельгійська соціалістична партія, що представляє *Socialist Pensioners' Confederation* як групу довічної освіти⁶⁴; Християнсько-демократичний союз у Німеччині; «Вперед, Італія»; Демократичний союз центру у Швейцарії та Об'єднані ліві в Іспанії. Цікаво зазначити, що Союз за народний рух у Франції включає колишніх партійних чиновників та осіб, обраних за їх похилий вік і досвід, у спеціальні комісії (*commission des sages*) з функціями внутрішнього етичного* контролю⁶⁵.

127. Посилання на молодіжні секції, як правило, доповнюються нормами, що забезпечують їх належне представництво в органічній структурі партії⁶⁶. Однак лише деякі партії запровадили норми, що стосуються їх представництва в списках кандидатів на публічні посади⁶⁷. Більшість з них заохочують висування молодих кандидатів, але не резервують для них посади і не встановлюють квоти, окрім Угорської соціалістичної партії, статут якої передбачає, що 20 відсотків кандидатів повинні бути молодшими від 35 років⁶⁸. Інші заходи для стимулювання участі молодих людей включають їх звільнення від членських внесків⁶⁹. Пропонувалося набагато більше ініціатив: від спеціальної підготовки для надання форумів для вільного вираження молоді та запровадження *спільних* або *альтернативних мандатів*⁷⁰.

⁶⁴ Див. статтю 7.3 статуту Бельгійської соціалістичної партії. Проте стаття 68 обмежує вік для висування кандидатів до 65 років.

* В оригіналі вжито термін «*deontological control*» (прим. ред.).

⁶⁵ Див. статтю 36 статуту Союзу за народний рух.

⁶⁶ Стаття 7.2 статуту Бельгійської соціалістичної партії встановлює квоту в 15 відсотків молодих людей (до 30 років) в деяких органах партії. В Сполученому Королівстві пункт VIII.1.f Книги правил Лейбористської партії забезпечує (статеву збалансоване) представництво молоді у вищому виконавчому органі: Національний виконавчий комітет повинен включати молодого члена, обраного на національній конференції *Young Labour* (і принаймні раз на два терміни таким членом повинна бути жінка).

⁶⁷ Серед тих, хто містить такі норми, конституція Шведської партії праці (правило 3 для висування кандидатів) стверджує, що необхідність постійного нового залучення молодих людей повинна дотримуватися при складанні виборчих списків. Конституція Ліберальних демократів (стаття 11.3.c) наполягає стосовно висування кандидатів у депутати на необхідності забезпечення того, щоб список містив розумний баланс між різними віковими групами.

⁶⁸ Відповідно до: IDEA's Central and Eastern European Regional Report, *op. cit.*, p.29; це положення можна знайти в розділі 41 статуту партії.

⁶⁹ Див. статтю 34.2 статуту Демократичного союзу центру (Швейцарія).

⁷⁰ Можливість таких мандатів, які вимагають від партій висування пар кандидатів, які будуть *поділяти* (наприклад, один як основний кандидат, а інший — як заступник) посаду або *чергуватися* (один займає посаду протягом першого терміну, інший — другого) на кожну позицію, обговорювалося з нагоди Форуму за майбутнє демократії Ради Європи (2006 рік). Вони допомогли б збільшити включення до політичних партій недопредставлених груп, збалансувати пари кандидатів за ознаками статі, релігії, соціального походження чи віку. Щодо деталей див.: *Reflections on the future of democracy in Europe*, 2004, *op. cit.*, p.84.

2. Організація

128. Внутрішня структура політичних партій повинна бути чіткою і прозорою, оскільки вона є тим каналом, через який здійснюється відбір партійних працівників і публічних посадових осіб, і через який вони можуть бути підзвітними перед членами партії.

129. Таким же чином внутрішні норми, що регулюють функціонування цієї органічної структури, повинні також керуватися принципами ясності та прозорості та забезпечувати ефективний зв'язок між функціональними підрозділами та тематичними секціями, що діють на різних географічних рівнях. Надзвичайно важливе значення має зв'язок між центральним керівництвом партії та організаціями на регіональному та місцевому рівнях, які мають основне значення для взаємодії партії з громадянським суспільством і для гальванізації участі громадян у місцевому суспільному житті.

130. Норми, що регулюють внутрішні процедури партій, залишені для партійних статутів на підставі принципу організаційної автономії в тих країнах, які підкреслюють приватний аспект політичних партій (Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Грузія, Ірландія, Італія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, «колишня югославська республіка Македонія», Мальта, Швеція, Швейцарія та Сполучене Королівство), а їх значущість для функціонування всієї демократичної системи підтверджується конституційним або законодавчим приписом, який у тих країнах, що підкреслюють їх суспільний резонанс (як, серед інших, Андорра, Фінляндія, Німеччина, Греція, Польща, Іспанія, Туреччина і Франція), вимагає, щоб політичні партії організувались демократичним шляхом

131. У той же час більшість держав — членів залишають партіям на їх власний розсуд тлумачити конституційний припис відповідності демократичним принципам, за винятком Німеччини з її докладним регулюванням щодо внутрішнього управління партії, що міститься в законі про політичні партії, та інших країн, які розробили мінімальний імперативний режим⁷¹. В Іспанії, наприклад, закон про політичні партії вимагає, щоб склад загального зібрання учасників (уповноважених діяти безпосередньо або через представників) мав повноваження приймати найбільш важливі рішення; статутного визначення виконавчих органів та процедур демократичного відбору й контролю за партійними діями; а також визначення мінімального переліку прав членів партії⁷². Інші законодавчі положення про внутрішнє функціонування партій можна знайти у Вірменії стосовно відбору кандидатів⁷³; в Естонії, де загальному зібранню надане право апеляції щодо виключення членів; у Латвії стосовно регулярності засідань зібрання та обов'язкової публікації про дату, місце проведення та порядку денного засідання; чи в Нідерландах, де надається право скликання засідання зібрання партії одному відсоткові загальної кількості членів.

132. Представлена під різними іменами, відтворена в різних географічних пластах організації і більш-менш активна або спляча в період між виборами, органічна структура вивчених партій дотримується дуже подібних схем. Вищим

⁷¹ Німецький закон про політичні партії (статті 7–17) викладає конституційний припис (стаття 21) про відповідність внутрішньої організації політичних партій демократичним принципам, що передбачає ряд норм, які регулюють внутрішні процедури прийняття рішень, визначення статуту і політичної програми, а також контроль за виконавчим комітетом загальних зборів.

⁷² Див статтю 7.2 іспанського закону про політичні партії, проаналізованого в: Joan OLIVER ARAUJO and Vicente J. CALAFELL FERRA, *op. cit.*, pp.41–44.

⁷³ Кандидат на пост президента повинен бути відібраний вищим органом партії, а кандидати у депутати — другим постійним органом партії відповідно до закону Вірменії про політичні партії, резюмованого в: IDEA's Central and Eastern European Regional Report, *op. cit.*, p.29.

керівним органом є з'їзд партії або конференція, яку зазвичай складає зібрання делегатів, хоча він також може бути зібранням усіх членів партії⁷⁴. Як найвищий орган з'їзди вирішують довгострокові проблеми, визначають основні напрями політики партії й обирають керівника та виконавчий комітет, як і інших представників партії. Їх суверенітет, однак, слід розглядати уважно, беручи до уваги їх повноваження з контролю за виконавчим комітетом⁷⁵ і визначати свій власний календар (регулярність засідань змінюється від партії до партії) та порядок денний (зазвичай контролюється виконавчим органом). Виконавчий комітет є адміністративним органом, який приймає рішення з поточних питань між з'їздами, хоча він може співіснувати із зібранням делегатів в обмеженому складі⁷⁶. Різні ради та проводи керують партією на постійній основі. Крім цих функціональних одиниць, можна знайти широкий спектр тематичних секцій або секцій за інтересами (молоді, людей похилого віку, жінок, меншин, зі своїми функціональними одиницями в деяких випадках) на різних географічних рівнях організації.

133. Досліджувані партії встановлюють основні дисциплінарні положення, адресовані всім членам партії, щоб забезпечити, щоб як звичайні активісти, так і публічні або партійні посадовці дотримувалися статуту та інших внутрішніх норм. Деякі з них також містять вичерпне регулювання внутрішньої дисципліни щодо прийняття рішень та загального функціонування парламентських груп⁷⁷. Проте такі норми не повинні допустити запровадження імперативного мандата для депутатів, що Венеціанська Комісія оголосила несумісним з принципом вільного і незалежного мандата депутата і з традиційною та загальноприйнятою доктриною представницької демократії⁷⁸.

134. Особливі правила для осіб, які обіймають публічні чи партійні мандати, мають важливе значення для нагляду за використанням публічної чи партійної посади. Добрий приклад положень, що посилюють оцінювання та моніторинг, можна знайти в зобов'язанні періодично звітувати про свою діяльність певним органам партії. Бельгійська соціалістична партія, наприклад, вимагає від парламентської групи доповідати Бюро принаймні один раз за рік стосовно їх діяльності щодо контролю над урядом, якщо вони перебувають в опозиції, і про за-

⁷⁴ Серед вивчених партій Союз за народний рух у Франції визначає свій з'їзд як орган, що об'єднує всіх членів партії (стаття 14 статуту партії), тоді як переважна більшість обирає зібрання делегатів: Бельгійська соціалістична партія (стаття 32.1 її статуту); Французька соціалістична партія (стаття 6.3 її статуту); Норвезька робітничка партія (розділ 6 її статуту); Соціалістична партія Португалії (стаття 60 її статуту); Іспанська соціалістична робітничка партія (стаття 30.2 її статуту) і Народна партія (стаття 28 її статуту) в Іспанії, Соціал-демократична партія Швеції (розділ 4 її конституції); Демократичний союз центру (стаття 13 його статуту) і Соціалістична партія (стаття 11 її статуту) в Швейцарії, Лейбористська партія (розділ 3А її Книги правил) і Ліберал-демократи (стаття 6 їх конституції) в Сполученому Королівстві. В Ірландії Національні збори Партії зелених теж складаються з делегатів, але всі члени партії, які сплатили внески, мають право бути присутніми як спостерігачі з правом висловитися, але не голосувати (розділ 7.3 їх конституції).

⁷⁵ З'їзд Бельгійської соціалістичної партії, наприклад, має право пропонувати і здійснювати волею недовіри в адресу голови партії, що впливає на увесь виконавчий комітет партії (стаття 35.1 *in fine* в статуті партії). У випадку Іспанської соціалістичної робітничої партії саме найвищий орган між з'їздами (Федеральний комітет) має право висувати таку пропозицію щодо Федеральної виконавчої комісії (стаття 35.е статуту).

⁷⁶ У випадку Норвезької робітничої партії виконавчий комітет співіснує з нарадами національних делегатів, вищим органом між з'їздами, і зобов'язаний забезпечувати керівництво партією відповідно до статуту та рішень з'їзду (розділ 7 її статуту).

⁷⁷ Див., наприклад, статтю 9.6 статуту Французької соціалістичної партії, статтю 20 статуту Бельгійського руху реформ, статтю 49 статуту Бельгійської соціалістичної партії та статтю 74 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії.

⁷⁸ Див. CDL-AD (2007) 018 — Висновок щодо Закону про внесення змін до законодавства про статус депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад в Україні, ухвалений Венеціанською Комісією на її 71 пленарній сесії (Венеція, 1–2 червня 2007 р.).

провадження політичних проектів партії, якщо вони перебувають у владі⁷⁹. Партія італійських комуністів вимагає від усіх партійних органів, окремих керівників та обраних представників повідомляти про свою діяльність членам партії⁸⁰. Інший показовий захід для поліпшення внутрішньої звітності і контролю за використанням публічних посад — положення Іспанської народної партії про корупцію як дуже серйозне порушення порядку здійснення публічного мандата; заборона прийняття будь-яких грошей, подарунків або пільг в натуральній формі, що пропонується публічним представникам у зв'язку з їх політичною діяльністю без відома і згоди партії, а також зазначені вище зобов'язання щодо економічної відкритості стосовно обраних представників чи навіть кандидатів на публічні посади, а також положення про несумісність⁸¹.

3. Призначення керівників та кандидатів на виборах

135. Вибір партійних посадових осіб та кандидатів на виборні публічні посади має вирішальне значення для оцінки ступеня внутрішньопартійної демократії, яка залежить від різних відповідних рис регулювання цих процедур: стосовно відбору партійних посадових осіб основні аспекти, які слід брати до уваги, — механізм відбору (партійні зібрання, голосування членів партії, поєднання цих механізмів) і партійні підрозділи, уповноважені відбирати; щодо відбору кандидатів на вибори — вимоги права голосу, права бути висунутим як кандидат і балотуватися повинні розглядатися в сукупності з можливими партійними нормами щодо обговорення перед висуванням або правом вето керівництва партії⁸².

136. Розробляючи загальний статут прав та обов'язків членів, переважна більшість партій приписують своїм членам — і лише своїм членам, як загальне правило⁸³, — активне та пасивне виборче право для обрання на партійні посади та для відбору кандидатів на виборні публічні посади. Тим не менше їх права по суті обмежені конкретним положенням про надання кожного списку органу партії чи виборчого списку кандидатів, запровадження формальних вимог щодо стажу⁸⁴, членства в інших органах партії чи в публічних установах або підтримки

⁷⁹ Див. статтю 49 статуту Бельгійської соціалістичної партії.

⁸⁰ Див. статті 9.3 та 29.1 статуту Партії італійських комуністів.

⁸¹ Див. статтю 11.b статуту Народної партії; статтю 9.6.8 конституції Ірландської партії зелених, примітку 106 про зобов'язання економічної відкритості та примітку 101 щодо несумісності.

⁸² Ці аспекти відбору партійних співробітників і кандидатів на державні посади ретельно вивчені в: Susan SCARROW, *Implementing Intra-party Democracy*, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives series, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp.8–10.

⁸³ Розділ 14 конституції Шведської соціал-демократичної партії ясно проголошує, що «лише члени партії можуть бути обрані на відповідальні посади в партії». Проте Іспанська соціалістична робітнича партія є прикладом відкритості, коли визначає можливість включення незалежних кандидатів до виборчого списку партії [кандидатів] на публічний мандат (стаття 24.1 Регулювання щодо публічних посадовців, включеного до статуту партії), а також можливості включення прихильників у процес попередніх виборів (стаття 9.1.e статуту).

⁸⁴ У Норвезькій робітничій партії право бути обраним на посаду та право голосувати набувається тільки після першого місяця членства (розділ 12 її статуту). В Ірландії Партія зелених вимагає 6 місяців стажування, щоб бути допущеним до голосування (стаття 4.4 її конституції). У Португальській соціалістичній партії також вимагається 6 місяців [стажу] для отримання активного і пасивного права голосу на виборах партійних посад взагалі, за винятком права обиратися на пост генерального секретаря, що вимагає 12 місяців партійного стажу (стаття 18 її статуту). Лейбористська партія у Сполученому Королівстві вимагає 6 місяців членства для участі у зібраннях для відбору кандидатів на публічні посади та 12 місяців для того, щоб балотуватися як кандидат від лейбористів (розділ 5A Книги правил). У Французькій соціалістичній партії необхідні 3 роки [членства], щоб мати право балотуватися на партійну посаду, однак 6 місяців достатньо для права голосу (стаття 1.8 її статуту). Бельгійська соціалістична партія вимагає 5 років партійного членства для права претендувати на пост голови партії (стаття 42 її статуту).

з боку певних органів чи від критичної маси своїх членів⁸⁵. Різні рівні втручання партії у відбір партійних посадовців та кандидатів на виборні публічні посади залежать від посади в партії або публічної виборної посади. Подальший огляд зосереджується на відборі кандидатів на виборні публічні посади і найбільш представницьку партійну посадову особу — лідера (голову, генерального секретаря або генерального координатора).

137. Стосовно відбору партійних керівників можна виділити дві групи політичних партій з огляду на те, що, коли мова заходить про їх внутрішню організацію, партії стикаються з тими ж класичними дилемами, з якими стикається суспільство, котрим вони прагнуть керувати: обрати пряму (внутрішню) демократію чи представницьку (внутрішню) демократію. Як уже зазначалося, переважна більшість партій обирає представницьку демократію, утворюючи свої вищі керівні органи як зібрання делегатів. Тим не менше вибір лідера партії може стати винятком з правила, коли вимагається загальне і пряме виборче право членів партії.

138. Механізми прямої демократії для обрання лідера запроваджені Федерацією зелених в Італії, Рухом реформ і Соціалістичною партією Бельгії, Союзом за народний рух та Соціалістичною партією у Франції, а також Партією зелених в Ірландії. Статут італійської Федерації зелених встановлює загальне право голосу членів як загальне правило для виборів усіх партійних органів⁸⁶. Бельгійський Рух реформ і Соціалістична партія, а також Французька соціалістична партія та Союз за народний рух встановлюють загальне виборче право для обрання на конкретну посаду голови партії або першого секретаря⁸⁷, і ця практика виглядає загальноприйнятною для французьких політичних партій. Особливо цікавою є формула Партії зелених в Ірландії, оскільки вона покликана забезпечити не тільки формальне залучення членства (через загальнопартійне голосування), але й максимально узгодженого лідера партії, наскільки це можливо: якщо є тільки два кандидати, лідер партії обирається простою більшістю голосів членів партії; у випадку наявності більше ніж двох кандидатів проводиться *preferendum* — від виборців вимагається рейтингувати кандидатів у порядку надання їм переваги і надати їм різну кількість балів залежно від місця, на яке виборець їх поставив у своєму рейтингу, щоб обрати найбільш прийнятний лідера⁸⁸.

139. Більш-менш інклюзивними є механізми, які відповідають загальному правилу представницької демократії, що здійснюються іншими партіями, коли право голосувати мають лише делегати від членів [партії] і їх повноваження досить обмежені. В Іспанії генеральний координатор Об'єднаних лівих, генеральний секретар Іспанської соціалістичної робітничої партії і голова Народної партії обираються зібранням делегатів, а дві останні партії вимагають від кандидатів отримання попередньої підтримки значної частини делегатів, щоб взяти участь у конкуренції на цю посаду⁸⁹. Ірландська лейбористська партія і Ліберальні демократи у Сполученому Королівстві обмежують право на обрання на посаду лідера до членів парламентської групи партії⁹⁰. Лейбористська партія у Сполученому Ко-

⁸⁵ Наприклад, якщо статут обмежує висування кандидатів на посаду лідера партії до членів відповідного органу партії або до членів парламентської групи, або встановлює певний поріг підтримки для успішного висування. Деякі приклади аналізуються нижче.

⁸⁶ Пор. статтю 16.1 її статуту.

⁸⁷ Див. Статтю 12 статуту Руху реформ; статтю 42 статуту Бельгійської соціалістичної партії; статтю 7.14 статуту Французької соціалістичної партії; а також статтю 26 статуту Союзу за народний рух.

⁸⁸ Див. статтю 5.7 статуту партії.

⁸⁹ Див. статтю 38.d статуту Об'єднаних лівих; статтю 5.1 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії, яка встановлює поріг у 25 відсотків делегатів; та статтю 30 статуту Народної партії, яка вимагає підтримки 20 відсотків делегатів.

⁹⁰ Див. статтю 10 конституції Ірландської лейбористської партії та статтю 10.5 конституції Ліберальних демократів.

ролівстві надає свого роду змішаний механізм, де члени Палати громад Парламентської лейбористської партії виступають як *gatekeepers** (кандидати повинні бути членами цієї групи або мати їх підтримку), а загальнопартійне голосування проводиться для відбору серед висунутих кандидатів⁹¹.

140. Стосовно відбору кандидатів на публічні посади практика досліджуваних тут політичних партій достатньо інклюзивна, відкриваючи відбір майбутніх виборних представників для участі членів партії. Існує, як і раніше, деяка обмежувальна практика, яка захищає попередній відбір або право вето на користь центральної партійної еліти, щоб забезпечити їм можливість включення певних кандидатів і виключення небажаних⁹². Однак приклади інклюзивних процедур були розроблені Лейбористською партією і Ліберальними демократами в Сполученому Королівстві, де члени партії з відповідного виборчого округу запрошуються до участі в процесі складання списку й остаточного відбору кандидатів на основі прямого голосування⁹³. Соціал-демократична партія Швеції допускає пропонування кандидатів від окремих членів та інших складових партії, хоча остаточний вибір належить зібранню делегатів (виборча конференція), якщо лише третина присутніх делегатів не вимагатиме провести загальне голосування серед членів, які потім зможуть скласти виборчий бюлетень, рейтингувавши кандидатів відповідно до своїх уподобань⁹⁴. Об'єднаними лівими в Іспанії можуть проводити так звані *праймеріз* (попередні вибори) для відбору кандидата на голову партії на внутрішніх виборах⁹⁵. *Праймеріз* ретельного регулюються Іспанською соціалістичною робітничою партією, де приймаються пропозиції щодо кандидатів від членів партії (10 відсотків членів для конкретного кандидата на лідера партії), й остаточний вибір надається через загальнопартійне голосування⁹⁶.

141. У регіоні Центральної та Східної Європи політичні партії, як і раніше, дуже централізовані і сильно залежать від свого засновника, якому іноді вдається зберегти владу з часів падіння комунізму⁹⁷. У цьому контексті партійне керівництво чи сам лідер контролюють відбір кандидатів на всіх рівнях, і загальнодержавне балотування, зокрема, перебуває під домінуванням центральних керівних органів партії з лідером на чолі, якого жорстко підтримує партійне керівництво.

* «Сторожі», тобто особи, які впливають на політичні рішення чи на просування у політичній кар'єрі (англ. — *прим. ред.*).

⁹¹ Див. розділ 4В.2 Книги правил Лейбористської партії, яка вимагає підтримку 12,5 або 20 відсотків членів Палати громад Парламентської лейбористської партії (залежно від умов обрання лідера — чи для заповнення вакансії, чи ні) та регулює процедуру голосування.

⁹² Як приклад, статuti Партії зелених Ірландії та Ірландської лейбористської партії, хоча й надають можливість зібрань для відбору кандидатів на різних географічних рівнях, уповноважують Національний виконавчий комітет додавати кандидатів для схвалення та відхиляти кандидатів, підтриманих на місцях (статті 9.4 та 13.4 відповідних статутів).

⁹³ Пор. розділ 3А Книги правил Лейбористської партії, хоча у процесі відбору кандидатів до вестмінстерського парламенту (тобто до Палати громад, яка засідає у Вестмінстерському палаці. — *прим. ред.*) більше домінує провідна роль Національного виконавчого комітету, який встановлює національну парламентську експертну групу кандидатів у парламент. Див. статтю 11 конституції Ліберальних демократів.

⁹⁴ Див. конституцію Соціал-демократичної партії, с.31 та 32.

⁹⁵ Крім того, лише якщо рік виборів до законодавчого органу збігається з роком Федеральної асамблеї партії і неможлива загально узгоджена кандидатура, альтернативні кандидати конкурують за висування (стаття 51.2 статуту партії).

⁹⁶ Див. титул III Регламенту публічних посадових осіб, інтегрованого у статут партії. Якщо механізм *праймеріз* слід розглядати як належну практику, статтю 49.3 статуту можна критикувати за те, що вона надає можливість відступу від цього хваленого механізму, оскільки уповноважує Федеральну комісію списків призупиняти *праймеріз* у зв'язку з політичними обставинами або якщо цього вимагають загальні інтереси партії.

⁹⁷ Цей огляд базується на звіті IDEA: Central and Eastern European Regional Report, *op. cit.*, pp.29 and 30.

Навіть там, де місцева партійна організація досягла певної автономії, центральне партійне керівництво зберігає право вето на місцевих або регіональних виборах. Обмін грошей на висунення спонсора на прохідне місце в списку кандидатів, чим забезпечується йому місце у парламенті, стало звичайною практикою в деяких з цих країн. Проте різні особливості переходу до демократії та інституціонального шляху деяких інших країн (як поділ держави на декілька округів в Чеській Республіці) сприяли певному ступеню самостійності партійних організацій на регіональному та місцевому рівнях.

142. При відборі партійних посадовців та кандидатів на виборні державні посади партії повинні також дотримуватися принципу відмови від дискримінації за ознакою статі. Незважаючи на рівність *de iure* — права жінок обирати і бути обраними на публічні посади сьогодні гарантуються у всіх демократіях, — жінки залишаються в основному недопредставленими в національних законодавчих органах і місцевих органах управління у великій кількості держав — членів Ради Європи. Отже, політичні партії повинні розробити механізми для сприяння забезпеченню ґендерної рівності не тільки в парламентських виборах, але й у виборах на керівні посади взагалі, як всередині партії, так і поза нею, для посилення правових положень, що стосуються ґендерної рівності там, де вона існує, й усунення нормативних прогалин там, де бракує позитивної стратегії дій щодо досягнення ґендерної рівності. Поряд із загальними зобов'язаннями із забезпечення ґендерної рівності, проголошеної в преамбулах статутів, можна виділити три основні стратегії для заохочення політичної участі жінок: запровадження квот, створення жіночих секцій і заснування контрольних комісій щодо забезпечення ґендерної рівності.

143. Квоти, націлені на забезпечення жінкам становища щонайменше «критичної меншості» у 20, 30 або 40 відсотків, стали в останні десятиліття найбільш популярним механізмом позитивних дій. Існують два основні типи: юридично зобов'язальні та змушувальні квоти, встановлені конституцією або законом, що встановлюють зарезервовані місця для жінок у національних або субнаціональних представницьких органах або керують складанням списків кандидатів усіх партій, з одного боку; а з іншого боку — добровільні квоти партій, самопроголошені в правилах і нормах, що регулюють процедури відбору кандидатів в межах конкретних партій з метою гарантувати висунення певної кількості або відносної частки жінок⁹⁸.

144. Хоча загальний рівень представленості жінок у європейських парламентах становить приблизно 18 відсотків, ситуація сильно відрізняється у всьому регіоні: від низького рівня в 7 відсотків в Албанії до високого рівня 47 відсотків у Швеції⁹⁹. Більшість країн Західної Європи зберігають свої показники від 20 до 40 відсотків. У центральній і [східній]європейських країнах показники змінюються від найнижчого рівня представництва в Албанії до традиційно високого рівня представленості жінок у складі представницьких органів балтійських держав (близько 20 відсотків) та найвищого показника представленості жінок у парламенті (майже 30 відсотків) у «колишній югославській республіці Македонія». Гендерні квоти, спрямовані на забезпечення жінкам становища хоча б критичної меншості, мають давні традиції в цьому регіоні, оскільки були загальною практикою в комуністичну еру, «коли «соціалістичне» представництво вимагало депутатів, які віддзеркалюють суспільство»¹⁰⁰. Це могло б пояснити, чому в деяких з цих

⁹⁸ Пор.: Mr VAN DEN BRANDE'S Report, *The Code of good practice for Political Parties*, PACE Doc. 11210, 29 March 2007, p.9.

⁹⁹ Дані щодо представництва жінок у різних європейських країнах, що містяться у цьому розділі, взяті з: Global Database of Quotas for Women, joint project of International IDEA and Stockholm University; див.: <www.quotaproject.org/index.cfm>.

¹⁰⁰ Див.: IDEA's *Central and Eastern Europe Regional Report*, p.33.

країн, тепер сучасних демократіях, квоти не розглядаються як позитивні заходи, а скоріше є негативним нагадуванням недемократичної практики, що викликає серйозні питання і зустрічається із скептицизмом і сильним опором у деяких випадках¹⁰¹.

145. На конституційному рівні, крім загальних гарантій рівності, свободи об'єднання та права на участь у виборах, деякі країни прийняли конкретні конституційні положення, що гарантують дотримання ґендерної рівності у політичному представництві¹⁰². Однак набагато більш поширеним явищем є положення закону, що надають конкретні механізми, які гарантують політичну участь жінок. У країнах Західної Європи були запроваджені законодавчі положення для забезпечення ґендерно-збалансованої політичної представленості на різних рівнях, які поєднували квоти з правилами упорядкування [списків]. Вимоги паритетності були прийняті у Бельгії та Франції, тоді як різні квоти для забезпечення принаймні збалансованої присутності чоловіків і жінок у списках кандидатів були прийняті у Греції, Португалії та Іспанії¹⁰³.

146. У Бельгії правило паритету вимагає рівної частки чоловіків і жінок в списках кандидатів на національних виборах і поєднується із правилом упорядкування списків, що виключає можливість зайняти дві верхні позиції у списку представниками однієї статі. У Франції застосовується правило *застібки-блискавки* або *зебри*, яке вимагає суворого чергування чоловіків і жінок — кандидатів на виборах усіх рівнів на основі списків¹⁰⁴. Греція застосовує *чисту* квоту, яка вимагає принаймні однієї третини жінок-кандидатів у списках для місцевих і регіональних органів. Подібно Португалія встановлює 33-відсоткову квоту в поєднанні з правилом упорядкування списків, яке резервує кожне третє місце для кандидата недовпредставленої статі. В Іспанії вимагається, щоб партійні списки містили не менше 40 відсотків і не більше 60 відсотків тієї чи іншої статі, встановлюючи порогові квоти, що по суті працюють також як правило упорядкування списків, оскільки не тільки весь список, але кожна п'ята частина його має відповідати цій умові. Всі ці держави передбачають санкції у разі недотримання: від фінансових санкцій (Франція і Португалія) до обмеження кількості кандидатів (залишаючи вакантними зарезервовані місця, як у Бельгії) або навіть відхиленням списків (Іспанія, Греція і Франція на місцевому рівні).

147. У Центральній та Східній Європі можуть бути виділені два регіони¹⁰⁵. З одного боку, в регіоні балканських країн і Кавказу, спадкоємців сильних традицій патріархату, були прийняті різні закони, що проголошують рівність жінок, надаючи хороший приклад для інших країн, що не мають такого законодавства

¹⁰¹ Див.: Mr. VAN DEN BRANDE'S Report, p. 10.

¹⁰² У Франції вимога, щоб політичні партії були зобов'язані підтримувати ґендерну рівність, недавно була додана до статті 4 Конституції 1958 року; а в Сербії стаття 100 Конституції 2006 року обумовлює, що рівність і представленість різних статей повинна бути дотримана відповідно до закону.

¹⁰³ Приклади взяті з: IDEA's Global Database of Quotas for Women; вони будуть проаналізовані детально нижче.

¹⁰⁴ Принцип ґендерної рівності був запроваджений Законом від 6 червня 2000 року з такими основними положеннями: встановлення принципу *блискавки* для виборів до Сенату та Європейського парламенту; вимога ґендерного паритету також і на регіональних та місцевих виборах, однак з менш жорсткими нормами щодо розміщення кандидатів, оскільки списки повинні бути поділені на блоки по шість кандидатів, з яких три повинні бути жінками; а також зміни [обсягу] публічного фінансування відповідно до різниці між [кількістю] чоловіків і жінок, висунутих кожною партією на парламентських виборах, з покаранням тих, хто не висунув достатньої кількості кандидатів-жінок. Недавній Закон від 31 січня 2007 року посилив ці положення, поширивши сувору норму *блискавки* також на муніципальні вибори в комунах з кількістю мешканців понад 3.500 (стаття 2) та збільшуючи фінансові санкції у разі відхилення від вимог ґендерного балансу.

¹⁰⁵ Див.: IDEA's Central and Eastern European Regional Report, *op. cit.*, pp.33 and 34.

(як Албанія і Грузія), а також політичним партіям, які готові запровадити добровільні заходи. У Хорватії, наприклад, на 10 відсотків більше коштів виділяється для політичних партій, в яких є жінки, обрані до парламенту. Вірменія та «колишня югославська республіка Македонія» запровадили *чисті* квоти для контролю складу партійних списків кандидатів на вибори на національному рівні¹⁰⁶. Боснійські і сербські законодавчі положення поєднують квоти із суворим правилом упорядкування списків на національному та місцевому рівнях¹⁰⁷. Закон про місцеві вибори Словенії встановлює цікаву формулу, яка поєднує прогресивну квоту з регулюванням розміщення [кандидатів у списку]¹⁰⁸. Тільки «колишня югославська республіка Македонія» та Словенія передбачають санкції — відхилення списків — у разі недотримання вимог квоти. З іншого боку, в регіоні Центральної Європи та Балтійських країн жодні конкретні законодавчі норми щодо забезпечення ґендерної рівності у політичному житті не були прийняті в Чеській Республіці, Естонії, Литві, Латвії, Угорщині, Польщі чи Словаччині.

148. До 2000 року серед 76 європейських партій з принаймні десятима членами в нижній палаті [парламенту] майже половина (35 партій) використовувала ґендерні квоти, і пару дюжин з них досягли рівня представленості жінок у нижній палаті парламенту понад 24 відсотки¹⁰⁹. Серед європейських партій, що використовують ґендерні квоти, в середньому одна третина (33 відсотки) їх обраних представників були жінки. На відміну, у європейських партіях без ґендерних квот лише 18 відсотків їх членів парламенту складають жінки¹¹⁰.

149. У країнах Західної Європи широко розповсюджені добровільні квоти партій. Більшість з них є *чистими* або *простими* квотами, що застосовуються у процесі висування кандидатів, метою яких є забезпечення представленості жінок (жіночі квоти) або ґендерного балансу (вимоги паритету або ґендерно нейтральні квоти) в партійних списках кандидатів чи для внутрішньопартійних посад, для публічних посад або в обох випадках. Різні квоти для списків кандидатів на партійні посади були встановлені Християнсько-демократичним союзом в Німеччині, Соціалістичною партією в Португалії, Ліберальними демократами у Сполученому Королівстві і Ірландською лейбористською партією (30–33 відсотки)¹¹¹;

¹⁰⁶ Відповідно до Виборчого кодексу Вірменії 1999 року (доповненого у 2007 році запровадженням правила упорядкування списків) принаймні 5 відсотків кандидатів у партійних списках для виборів до Національних Зборів повинні бути жінки, розміщені принаймні на кожному десятому місці у списку. Виборче законодавство «колишньої югославської республіки Македонія» вимагає, щоб у партійних списках кандидатів на виборах до парламенту було представлено щонайменше 30 відсотків кожної статі.

¹⁰⁷ Боснійський закон про вибори обумовлює, що кандидати як чоловічої, так і жіночої статі повинні бути включені до партійних списків кандидатів, встановлюючи форму, яка забезпечує, що кандидати ґендерної меншості повинні представляти не менше третини повної кількості кандидатів, а розподіл кандидатів ґендерної меншості повинен бути таким: хоча б один кандидат ґендерної меншості серед перших двох кандидатів, два — серед перших п'яти, три — серед перших восьми і т. д. Сербський закон про вибори вимагає, щоб у виборчому списку було представлено принаймні 30 відсотків кожної статі як на національних, так і на місцевих виборах, і щоб кожне четверте місце резервувалося для менш представленої статі.

¹⁰⁸ Виборчий закон Словенії 2005 року встановлює 20-відсоткову квоту для місцевих виборів 2006 року, збільшуючи її для наступних чергових виборів до 30 відсотків у 2010 та до 40 відсотків у 2014 роках. Крім того, чітка вимога розміщення встановлює, що кожен третій кандидат повинен належати до недопредставленої статі.

¹⁰⁹ Дані взяті з уже згаданого джерела, яке є непрямым: Global Database of Quotas for Women. У разі, коли доступне оригінальне джерело, вказуються відповідні статті статутів.

¹¹⁰ Див.: Mr. VAN DEN BRANDE'S Report, p.9.

¹¹¹ Розділ 15.2 статуту Християнсько-демократичного союзу приймає жіночу квоту в 33 відсотки від партійних посад та публічних мандатів (остання норма буде проаналізована пізніше, оскільки вона поєднується для деяких виборів з правилом упорядкування списків). Гарантією її застосування є вимога проведення повторних виборів представників, якщо вимога квоти не дотримана.

Французькою соціалістичною партією (40 відсотків)¹¹² та Зеленими в Люксембурзі і Лейбористською партією в Сполученому Королівстві (50 відсотків)¹¹³. Були також прийняті різні квоти для виборчих списків кандидатів на державні посади Австрійською народною партією (33 відсотки); в Ісландії — Соціал-демократичним альянсом і Прогресивною партією (40 відсотків), а правило паритету — Зеленими в Австрії, Лівою партією і Альянсом 90/Зеленими в Німеччині, а також Партією італійських комуністів та Федерацією зелених в Італії¹¹⁴. Квоти для обох списків кандидатів були запроваджені Соціалістичними партіями у Швейцарії (50/40 відсотків) і Бельгії (50/33 відсотків)¹¹⁵, Соціал-демократичною партією в Німеччині, Лівими демократами в Італії і Зеленою партією в Ірландії (40 відсотків)¹¹⁶ та Соціалістичною партією Португалії (33 відсотки). Однак ці норми є нестрогими, оскільки вони не містять зобов'язання щодо того, де саме повинні бути розміщені жінки: при неухильному дотриманні *чистих* квот жінки можуть бути віднесені в кінець списку, де вони будуть мати реально мізерні шанси на обрання.

150. Більш вартими запозичення є — принаймні там, де застосовується система закритих виборчих списків — менш численні *посилені* квоти, у поєднанні з упорядкуванням списків або правилами розміщення, які приписують пре-

Та ж норма надає вихід із ситуації, стверджуючи, що повторне голосування дійсне незалежно від [дотримання] жіночої квоти. Стаття 116 статуту Португальської соціалістичної партії приймає ґендерно нейтральну квоту у 33 відсотки, яка застосовується до списку кандидатів на партійні посади. Стаття 2.4 конституції Ліберальних демократів встановлює 33-відсоткову квоту для будь-якої статі на виборах партійних органів, які складаються з трьох і більше осіб. Стосовно списків кандидатів на публічні посади ця партія приймає лише неконкретне зобов'язання забезпечити розумний баланс між обома статями у виборчих списках кандидатів (стаття 11.3с). ґендерно нейтральна квота у 30 відсотків, встановлена статтею 15 [статуту] Ірландської лейбористської партії, діє як «орієнтована на результат» квота, оскільки вимагає, щоб принаймні 30 відсотків будь-якої статі були *обраними*, а не лише номінованими, передбачаючи у разі недотримання квоти застосування системи «найкращого переможеного» (із заміною кандидатів перепредставленої статі кандидатами недопредставленої статі).

¹¹²Стаття 1.6 статуту Французької соціалістичної партії встановлює жіночу квоту в 40 відсотків у всіх списках [кандидатів] на партійні посади, хоча визнає принцип паритету на всіх рівнях партії за кінцеву мету і доручає представництво жінок на всіх рівнях організації спеціальним комісіям (стаття 7.16 статуту). Положення, що регулюють виборчі списки на публічні посади, які будуть проаналізовані пізніше, значно більш вимогливі.

¹¹³Розділ 36 статуту Зелених приймає правило паритету для списків кандидатів на партійні посади. Його поєднання з правилами упорядкування списків кандидатів на публічний мандат будуть розглянуті пізніше. Книга правил Лейбористської партії у Сполученому Королівстві містить вичерпне регулювання, яке забезпечує кожен орган (від зібрання делегатів до національного комітету, поділеного на підрозділи, члени яких повинні обиратися різними партійними одиницями) належним дотриманням необхідного ґендерного балансу (в межах кожного підрозділу); див., наприклад, розділ 4С.5 щодо виборів Національного форуму політики. Хоча Книга правил не встановлює ясно загальний принцип чи квоту, мета ґендерного паритету присутня у конкретних нормах, які регулюють формування складу кожного органу. Проте, подібно до Ліберальних демократів, Лейбористська партія бере на себе лише неконкретні зобов'язання здійснювати позитивні кроки, щоб забезпечити висування значно більшої кількості жінок на публічні посади (5.1.а.е).

¹¹⁴Див. статтю 20 статуту Партії італійських комуністів та статтю 16 статуту Федерації зелених.

¹¹⁵Див. статтю 4 статуту Швейцарської соціалістичної партії, яка встановлює паритет як мету як для партійних органів, так і для виборчих списків [кандидатів] на публічний мандат, та статтю 10.2, яка встановлює 40-відсоткову ґендерно нейтральну квоту для партійних органів. Стаття 7 статуту Бельгійської соціалістичної партії допускає найбільше дві третини представників однієї статі у статутних органах (7.1) і запроваджує правило паритету для виборчих списків кандидатів (7.7).

¹¹⁶Див. Розділ 11.2 статуту Соціал-демократичної партії Німеччини, яка запроваджує ґендерно нейтральну квоту в 40 відсотків як для партійних, так і для публічних посад. Стаття 6 статуту Лівих демократів в Італії (в оригіналі помилково вказано *Germany*. — прим. ред.) встановлює ту ж квоту і передбачає скорочення списку кандидатів або застосування системи «найкращого переможеного» у разі недотримання цієї вимоги, що вважається серйозним порушенням статуту. Розділ 5.3. конституції Зелених встановлює ґендерно нейтральну квоту в 40 відсотків для усіх партійних комітетів і для відбору кандидатів на публічні посади.

ференційне висування жінок, їх стратегічне розміщення у списку партії. Суворая система «блискавки» чи «зебри», при якій кожним другим кандидатом має бути жінка, була прийнята Лівою партією зелених в Ісландії і Французькою соціалістичною партією, також Шведською соціал-демократичною партією для списків кандидатів на публічні посади¹¹⁷. Інші партії обирають поділ списків на блоки або «ceilings»*, в межах яких необхідно дотримуватися певних квот, тим самим забезпечуючи рівномірний розподіл кандидатів — чоловіків і жінок, як це роблять Соціал-демократична партія Австрії, Християнсько-демократичний союз в Німеччині, Іспанська соціалістична робітничая партія та Об'єднані ліві в Іспанії¹¹⁸. Досить обмежені правила упорядкування списків були запроваджені Зеленими в Люксембурзі і Норвезькою робітничою партією¹¹⁹.

151. У країнах Центральної та Східної Європи в основному соціал-демократичні і соціалістичні партії добровільно прийняли жіночі або нейтральні гендерні квоти¹²⁰. Квоти для кандидатів-жінок були встановлені Угорською соціалістичною партією (20 відсотків), Соціал-демократами в Чеській Республіці (25 відсотків для жінок), Соціал-демократичною партією Боснії, Унією праці в Польщі та Соціал-демократичною партією в Румунії (30 відсотків). Гендерно нейтральні квоти були запроваджені Соціал-демократичною партією Хорватії (40 відсотків для обох статей), Соціал-демократичною партією Литви і Соціал-демократами Словенії (33 відсотки), а також Соціал-демократичним союзом «колишньої югославської республіки Македонія» і Соціал-демократичною партією Сербії (30 відсотків). Демократичні ліві у Польщі зв'язали себе 30-відсотковою квотою як всередині партії, так і для складання списків кандидатів. Подібні внутрішні заходи запровадили в деяких країнах також і праві чи центристські партії, як Союз за національне самовизначення у Вірменії (20-відсоткова квота для жінок), Демократична партія в Румунії (30 відсотків) і Народна партія Словаччини, яка поставила за мету паритет. Незважаючи на м'який і зазвичай мінливий характер цих добровільних правил, обмежену сферу їх застосування (тільки у виборчих списках, а не всередині партії) і відсутність приписів щодо упорядкування списків чи розміщення [кандидатів], що могло б підвищити їх дієвість, такі заходи є бажаними в країнах, де по-

¹¹⁷ Див. статтю 9.1.4 статуту Французької соціалістичної партії, яка вимагає гендерного паритету та рівного розподілу у списку чоловіків і жінок. У подібних термінах правило 3 конституції Шведської соціал-демократичної партії вимагає, щоб бюлетень був складений таким чином, щоб у ньому був однорідний розподіл [кандидатів] за статтю.

* Букв. «стеля», «верхня межа» (англ. — прим. ред.).

¹¹⁸ Розділ 16.2 статуту Австрійської соціал-демократичної партії встановлює 40-відсоткову гендерно нейтральну квоту, яка має застосовуватися як усередині партії, так і в списках кандидатів на публічні посади, поєднану з м'яким правилом упорядкування списків, яке вимагає, щоб «була звернута увага» на дотримання такого співвідношення не лише в межах повної кількості кандидатів, але й серед позицій передбачувано «прохідних» кандидатів. Подібно стаття 7.1.k статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії забезпечує застосування квоти (щонайбільше 60 відсотків, щонайменше 40 відсотків кожної статі, що походить із законодавчо встановленого принципу «гендерного балансу») щодо передбачувано «прохідних» посад. Розділ 15.5 статуту Християнсько-демократичного союзу в Німеччині приймає правило упорядкування списків для певних списків на публічні посади, згідно з яким кожним третім кандидатом повинна бути жінка. Стаття 14 статуту Об'єднаних лівих проголошує гендерний паритет та систему «блискавки» як бажану норму на майбутнє, проте встановлює гендерно нейтральну квоту у 40 відсотків і дещо неясні правила упорядкування списків, оскільки вимагається застосування квоти до частин списків, однак такі частини не визначені.

¹¹⁹ Розділ 12.10 статуту Норвезької партії праці приймає правило паритету для списків кандидатів як на партійні, так і на публічні посади та обмежене правило упорядкування, за яким обидві статі повинні бути представлені на двох перших позиціях. Такі ж правила паритету та упорядкування списків встановлені розділом 38 статуту Зелених щодо публічних посад з доповненням, що після перших двох позицій решта кандидатів розміщуються в алфавітному порядку.

¹²⁰ Див.: IDEA's Central and Eastern European Regional Report, *op. cit.*, p. 34.

літичні партії не прийняли квоти, як Албанія, Болгарія, Естонія, Грузія, Латвія та Чорногорія.

152. Проблема сприяння участі жінок у політичному житті виходить за межі кількісного виміру. Тоді як необхідна критична маса жінок, щоб забезпечити представленість жінок, настільки ж важлива якість представництва. Для збільшення сукупності кандидатів-жінок партії повинні насамперед проводити паралельно кампанії залучення членства, орієнтовані на жінок. По-друге, щоб уникнути високого рівня членства жінок без наявності їх у керівництві партії, партії повинні проводити підготовку керівних кадрів з метою виявлення талановитих жінок, які можуть претендувати на посади, і підвищення їх реальної можливості бути обраними на публічні посади. Щоб квоти були ефективними, необхідна наявність жінок-претендентів. Отже, не слід нехтувати іншими формами заохочення участі жінок у політичних партіях, як підготовка кадрів, спрямована на підвищення їх впевненості в собі, знань і досвіду.

153. Статути, з якими ми знайомилися для цього дослідження, чітко не передбачають таких заходів. Тим не менше політичні партії могли б здійснювати такі ініціативи, що пропагують участь жінок та їх навчання політичному керівництву шляхом створення жіночих секцій, вже сформованих в деяких партіях, а також через комісії, що відповідають за забезпечення ґендерної рівності в інших партіях. Жіночі секції існують сьогодні під різними назвами і за різними нормами у складі Австрійської соціал-демократичної партії, Християнсько-демократичного союзу в Німеччині, Зелених у Люксембурзі, [у вигляді] Мережі жінок у Норвезькій робітничій партії, Федерального департаменту жінок-соціалісток у Соціалістичній партії Португалії, Національній федерації жінок — соціал-демократів Соціал-демократичної партії в Швеції і Соціалістичної жіночої комісії та конференції Швейцарської соціалістичної партії, а також Форумів жінок Лейбористської партії у Сполученому Королівстві. Подібні завдання можуть виконуватися Комісією з питань ґендерної рівності Соціалістичної партії Бельгії, Національною комісією з прав жінок Французької соціалістичної партії чи Секретаріатом з питань рівності Іспанської соціалістичної робітничої партії. Ці органи могли б зробити ще один цінний внесок, надаючи щорічні показники для вимірювання досягнень у сфері рівності між жінками і чоловіками.

154. Там, де рівень представленості жінок у парламенті нижчий (7,2 відсотки в Албанії, 8,6 відсотки в Чорногорії, 9,4 відсотки у Грузії та Мальті, 11,5 у Румунії, 12,2 у Словенії, 14,3 відсотки на Кіпрі, 15,5 відсотки в Чеській Республіці), політичні партії могли б ефективно використовувати попередній успішний досвід заохочення ґендерного паритету в регіоні, завжди пам'ятаючи, що жодна з наголошених тут практик не забезпечує остаточного вирішення питання ґендерного балансу в усьому світі, оскільки, поряд з іншими обставинами у контексті країни, необхідно взяти до уваги багато різних змінних, що впливають на представленість жінок, від типу виборчої системи до величини виборчих округів і структури бюлетеня¹²¹.

С. Фінансування

155. Політичним партіям необхідне відповідне фінансування для виконання своєї основної діяльності як під час, так і між виборчими кампаніями, коли їм потрібно зберегти свої організаційні структури. Тим не менше вартість політики сьогодні розкручується без контролю, і політичні партії все частіше критикуються і втрачають довіру, часто розглядаються як корумповані і такі, що не служать інтересам суспільства в цілому, тому що громадяни сприймають послідовну втрату ними не-

¹²¹ Такі зміни чітко проаналізовані та зважені у доповіді IDEA «*Designing for Equality*». Зосереджуючись на наслідках виборчих систем, доповідь надає країнам цінний орієнтир для визначення найбільш придатного, середньо придатного чи небажаного поєднання виборчих систем та ґендерних квот.

залежності та неналежний вплив на них через фінансові ресурси. Зниження рівня довіри громадян призводить до аполітичності, зниження участі у політичному житті і низького рівня участі у виборах як основних рис загального розчарування від усієї демократичної системи. Таким чином, регулювання фінансування політичних партій є суттєвим для забезпечення їх незалежності від джерел фінансування та можливості конкурувати на рівних засадах, хоча підхід до цього питання відрізняється у різних держав — членів Ради Європи у зв'язку з різними історичними обставинами, які викликали таке регулювання і запровадження публічного фінансування політичних партій, породжуючи досить неоднорідну європейську модель¹²².

Основні принципи

156. Щоб уникнути ефекту спотворення, який можуть чинити гроші на демократичні процеси, Рекомендація ПАРЕ 1516(2001) «Про фінансування політичних партій» формулює основні принципи та підкреслює більш детальні норми, які повинні надихнути держави — члени Ради Європи на розробку їх власного відповідного законодавства і можуть скерувати партійні інструменти саморегулювання: чіткі правила, що стосуються приватних пожертвувань; необхідність забезпечення розумного балансу між публічними та приватними джерелами фінансування; чесні критерії розподілу державних дотацій партіям; обмеження витрат партій на передвиборну агітацію; повна прозорість рахунків; встановлення незалежних механізмів аудиту та обґрунтованих санкцій за порушення. Ці принципи одержали подальший розвиток в Рекомендації Комітету Міністрів (2003)⁴ «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» та узагальнені у доповіді Генерального секретаря про свободу об'єднання, на якій ґрунтуються наступні абзаци¹²³.

1. Джерела

а) Приватне фінансування

157. За загальними нормами Комітету Міністрів*, приватне фінансування має регулюватися державою, щоб уникнути конфлікту інтересів і таємних жертв, а також щоб забезпечити прозорість та незалежність політичних партій. Тим не менше партії мають можливість підвищити членські внески і так звані партійні податки. Таким чином, точний розмір сплачуваних членських внесків, як правило, регулюється самими партіями, які зазвичай встановлюють суму мінімального внеску і застосовують систему прогресивного розміру внесків залежно від доходу або передбачають знижені розміри для груп з низькими доходами, що можна вважати належною практикою для заохочення політичної участі та залучення на основі належності¹²⁴. Більш спірною формою непрямого фінансування є обов'язкові внески членів парламенту, які сплачують партії, яку вони представля-

¹²² Щодо детального дослідження різних національних контекстів та систем публічного фінансування політичних партій, які розвинулися у 1960-х та 1970-х роках у Німеччині, Австрії, Швеції, Фінляндії, Норвегії та Італії, див.: Pilar DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, pp.88–118.

¹²³ Див.: The Council of Europe Secretary General's Report on the Freedom of Association (2006), vol. II, pp. 37-40. Див. також: CDL-INF (2001) 8 — Керівні принципи та Доповідь щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією на її 46 пленарній сесії (Венеція, 9-10 березня 2001 року).

* В оригіналі — «Council of Ministers», тобто «Рада Міністрів», що слід вважати опискою: відповідний орган Ради Європи має назву «Комітет Міністрів» («Committee of Ministers»). — Прим. ред.

¹²⁴ Конституція Ірландської лейбористської партії уповноважує Національний виконавчий комітет зменшувати розмір чи навіть звільняти певні групи від членських внесків чи внесків прихильників у будь-якому випадку фінансових труднощів (стаття 12.1.b). Лейбористська партія Сполученого Королівства прямо встановлює у своїй Книзі правил винятки щодо сплати мінімальної річної пожертви на користь безробітних, пенсіонерів та інших груп (2С.1).

ють, певну суму зі своєї винагороди члена парламенту. Вказівки такого типу часто викладені у партійному статуті¹²⁵. Проте практика партійних податків є проблематичною з конституційної точки зору, оскільки виглядає, що ця форма фінансування несумісна з ідеєю про те, що парламентарії мають вільний мандат.

158. Стосовно пожертв у державах — членах на практиці збереглися два основні підходи¹²⁶: один кількісний, що обмежує розмір пожертвувань (наприклад, у Франції, Ірландії, Португалії та Іспанії), а інший — якісний, що регулює обмеження жертводавців та пожертв. Останній може набирати двох форм: Німеччина надає список неприпустимих жертводавців, окреслюючи тих, яким заборонено надання фінансових пожертв на користь політичних партій або чиї пожертви суворо обмежуються¹²⁷; тоді як Сполучене Королівство надає позитивний перелік дозволених жертводавців, забороняючи будь-які пожертви від фізичних чи юридичних осіб, які не включені до цього переліку¹²⁸.

159. Інші типи обмежень включають заборону на пожертви з-за кордону чи від інших держав або інших зарубіжних публічних органів. Національне законодавство держав — членів Ради Європи істотно відрізняється стосовно цього питання. У старих демократіях регулювання коливається від повної відсутності положень про фінансування політичних партій взагалі (як у Швейцарії чи Швеції, де немає законодавчого регулювання щодо обмежень фінансування партій, окрім добровільних угод) до спеціально встановленої заборони на іноземні внески (як у Франції, «колишній югославській республіці Македонія» і Норвегії). Деякі країни забороняють такі пожертви в принципі, проте роблять особливі винятки, що дозволяють фінансування з держав — членів Європейського Союзу (Іспанія і Німеччина, наприклад). Інші країни не забороняють такі пожертвування (наприклад, Австрія, Бельгія, Кіпр, Данія та Фінляндія).

160. У Центральній та Східній Європі більшість країн є чутливими до зовнішнього політичного впливу, тому в основному обмежують або забороняють іноземні внески, за винятком Боснії і Герцеговини, Чеської Республіки та Угорщини, де такі джерела не заборонені. Вірменія й Україна забороняють усю фінансову підтримку від іноземних держав або іноземних організацій, а також від анонімних джерел. У Російській Федерації перелік обмежених джерел пожертв ще довший і включає міжнародні організації, осіб без громадянства та російських юридичних осіб, у яких більше 30 відсотків капіталу перебуває в іноземній власності. Деякі країни, як Болгарія, Естонія та Угорщина, дозволяють певні типи іноземних пожертв (як правило, від приватних осіб), забороняючи інші. Цікавий випадок з правової точки зору — Латвія, де закон, прийнятий у 2004 році, намагається запобігти припливу незаконних грошей до політичних партій шляхом заборони пожертвувань, серед інших, від колишніх співробітників Комітету державної безпеки радянських часів і від осіб, засуджених за економічні злочини¹²⁹.

161. Відповідно до Керівних принципів Венеціанської Комісії щодо фінансування політичних партій¹³⁰, підтверджених її Висновком щодо заборони фінан-

¹²⁵ Див. статтю 74 статуту Бельгійської соціалістичної партії; статтю 9.7 статуту Французької соціалістичної партії; статтю 45 статуту «Вперед, Італія»; статтю 26.3 статуту Швейцарської радикально-демократичної партії; розділ 8 Регламенту парламентської групи Шведської соціал-демократичної партії; статтю 57.11 статуту іспанських Об'єднаних лівих.

¹²⁶ Див.: The Council of Europe Secretary General's Report on the Freedom of Association, vol.II, paragraph 54.

¹²⁷ Стаття 25 (2) німецького Закону про політичні партії.

¹²⁸ Див. розділ 54 Акту про політичні партії, вибори та референдуми 2000 року.

¹²⁹ Див.: IDEA's Central and Eastern Europe Regional Report, *Political Parties in Central and Eastern Europe. In Search of Consolidation*, 2007, p.26.

¹³⁰ Див.: CDL-INF (2001) 8 — Керівні принципи та Доповідь щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією на її 46 пленарній сесії (Венеція, 9–10 березня 2001 року).

сових внесків політичним партіям із іноземних джерел¹³¹, пожертви від іноземних держав або підприємств повинні бути в принципі заборонені, але ця заборона не повинна перешкоджати фінансовим пожертвам від громадян цієї країни, що проживають за кордоном. Висновок рекомендує: «Для того, щоб встановити, чи заборона фінансування з-за кордону є проблематичною у світлі статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, кожен конкретний випадок слід розглядати окремо як у контексті загального законодавства про фінансування партій, так і міжнародних зобов'язань держави, а серед останніх — тих, які випливають з членства у Європейському Союзі»¹³². Низка держав — членів забороняє корпоративні пожертви чи пожертви, пов'язані з бізнесом (Бельгія, Франція, Польща чи Португалія), а інші обмежують такі внески (Іспанія) або допускають їх за умови відкритості (Німеччина, Італія, Нідерланди та Сполучене Королівство). Профспілки мають право жертвувати гроші політичним партіям, наприклад, в Сполученому Королівстві та Данії.

162. Для того щоб забезпечити необхідну рівновагу між джерелами фінансування, держави повинні надавати фінансові субсидії з публічного бюджету і ретельно регулювати прийнятний обсяг та походження приватних внесків, щоб запобігти залежності від приватних жертводавців, що може призвести до спотворення демократичного процесу на користь певних приватних інтересів; вони також повинні забезпечити однакове ставлення до політичних партій, щоб гарантувати рівність можливостей політичних партій для виходу на політичну арену. З іншого боку, вони повинні заохочувати участь громадян, включно з їх фінансовою підтримкою партій, оскільки надмірна залежність від публічного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та їх соціальною базою.

163. Цей здоровий баланс між публічним і приватним фінансуванням політичних партій може бути досягнутий за допомогою системи публічного фінансування, відповідно до якого суми державних субсидій регулюються законодавчо, як у Португалії та деяких посткомуністичних країнах Європи, як Польща, Румунія, Російська Федерація і Словаччина, або через систему відповідних фондів, через які державні субсидії надаються повністю або частково за умови, що еквівалентна сума грошей буде отримана з приватних пожертв, як у Німеччині.

б) Державне фінансування

164. Керівні принципи Венеціанської Комісії щодо фінансування політичних партій¹³³ визнають, що публічне фінансування має бути надане кожній із партій, представлених в парламенті. У цьому разі постає питання про систему розподілу державних субсидій. Беручи до уваги, що майже всі виборчі системи, як правило, мають тенденцію при перетворенні голосів у парламентські мандати до ефекту концентрації на користь більших партій, а підтримка з боку народу є основним критерієм для розподілу [коштів], виглядає більш доцільним розглядати кількість голосів (як у Вірменії, Естонії, Норвегії і, як додатковий критерій, у Румунії) або альтернативні прямі виміри безпосередньої підтримки в народі, як членство в партії, замість непрямого показника, який автоматично враховує деформативний вплив виборчої системи¹³⁴. Також стверджувалось, що ця система прагне до збереження *status quo*, утруднюючи вихід на політичну арену нових партій. Нові ініціативи в цій галузі включають в себе пропозицію про запровадження ваучерів для

¹³¹ CDL-AD (2006) 014 — Висновок щодо заборони фінансових внесків політичним партіям із іноземних джерел, ухвалений Венеціанською Комісією на її 66 пленарній сесії (Венеція, 17–18 березня 2006 року).

¹³² Там же.

¹³³ Див. примітку 123.

¹³⁴ Пор.: Ingrid VAN BIEZEN, *Financing political parties and election campaigns — Guidelines*, Integrated project «Making democratic institutions work», Council of Europe Publishing, 2003, pp.45 and 46.

фінансування політичних партій з метою перекладання відповідальності за розподіл державних коштів від держави на громадян¹³⁵.

165. Законодавство держав — членів, взагалі кажучи, надає державне фінансування для таких цілей, як передвиборна агітація чи регулярне функціонування політичних партій, або безпосередньо, або опосередковано (наприклад, у вигляді безоплатного часу в засобах масової інформації). Можна виділити такі три загальні моделі публічного фінансування¹³⁶: системи, де понад 50 відсотків доходів надходить від держави, як Іспанія чи Італія; змішана система фінансування, заснована на пропорційності, як Австрія, Бельгія, Німеччина, Греція, Ірландія і Туреччина, і дуже мале державне фінансування, як Сполучене Королівство, за винятком Північної Ірландії, де пряму фінансову підтримку від держави отримують не центральні партії, а лише парламентські групи, або Азербайджан, що забезпечує тільки фінансування виборчих кампаній. Швейцарія є унікальною серед західноєвропейських демократій в тому, що на федеральному рівні жодні публічні субсидії для політичних партій не надаються.

166. Належні приклади пов'язання політики публічного фінансування з основними принципами поведінки політичних партій присутні в законодавстві деяких держав — членів, які або встановлюють певні умови для політичних партій, щоб вони могли претендувати на публічні субсидії, або встановлюючи їх призупинення у певних випадках. Наприклад, якщо таке регулювання вимагає від політичних партій взяти на себе зобов'язання дотримуватися конституційних принципів (як у Ліхтенштейні) або діяти демократично на основі політичного плюралізму (як в Іспанії), і національні норми допускають часткове або повне припинення публічного фінансування для політичних партій, які підтримують ворожість щодо прав і свобод, гарантованих ЄКПЛ (Бельгія і Нідерланди за конкретний випадок расизму, а Туреччина стосовно прав людини взагалі), або не дотримуються ґендерних квот (Франція)¹³⁷.

2. Обмеження

167. Під час виборчих кампаній мають бути встановлені обмеження на максимально дозволені витрати. Ці обмеження можуть полягати у встановленні абсолютної суми [витрат] на одного кандидата або партію (як у Сполученому Королівстві), певної величини відносно міри, встановленої законом, як мінімальна заробітна плата (як в Португалії, «колишній югославській республіці Македонія» або Російській Федерації) або максимальної суми, встановленої в залежності від кількості мешканців у виборчому окрузі (як у Франції та Іспанії). У деяких державах, як у Данії, Німеччині або Норвегії, законодавство не накладає ніяких подібних обмежень. Проте належний приклад практики саморегулювання можна знайти в Німеччині, де політичні партії традиційно заповнюють прогалину щодо законодавчо встановлених меж видатків на агітацію добровільними угодами, які встановлюють узгоджену верхню межу видатків¹³⁸. Відповідно до загальних норм Коміте-

¹³⁵ Див.: *Reflections on the future of democracy in Europe*, Contributions to The Future of Democracy in Europe Conference, Project on «Making democratic institutions work», Council of Europe Publishing, 2005, p.87.

¹³⁶ Council of Europe Secretary General's Report on the Freedom of Association, vol.II, p.37.

¹³⁷ Стосовно Туреччини див. статтю 69.8 конституції у поєднанні з статтею 68.4. Стосовно Франції див. Закон від 6 червня 2000 року, який вперше встановив, що публічні субсидії можуть бути поставлені у залежність від розриву між кількістю чоловіків і жінок, висунутих політичними партіями на парламентських виборах, та Закон від 31 січня 2007 року, який збільшив фінансові санкції у випадку недотримання норми про ґендерний паритет (стаття 5).

¹³⁸ Пілар дель Кастільо Вера посилається на цю практику як на традицію, започатковану в кінці шістдесятих років, у: Pilar DEL CASTILLO VERA, *op. cit.*, p. 97; див. також: The European Parliament Working Paper W13, *Legislation governing elections to the European Parliament*, section III, <http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country_en.htm>, де є посилання на існування цієї практики стосовно виборів до Європейського Парламенту.

ту Міністрів державам слід вимагати, щоб кожна політична партія вела облік всіх прямих або непрямих видатків і щоб верхня межа видатків встановлювалася пропорційно відповідній кількості виборців.

3. Механізми нагляду

168. Незалежно від джерел процедури фінансування політичних партій повинні керуватися принципами прозорості та підзвітності, що діють на двох рівнях. *Перший з них стосується звичайних коштів і коштів на проведення кампаній, деталі якого повинні бути встановлені спеціальним комплектом ретельно зберезуваних рахунків і бути публічними. Другий рівень включає в себе моніторинг фінансового стану обраних представників перед, під час і після закінчення терміну їх повноважень.*

169. Якщо держава вирішує встановити норми з метою забезпечення прозорості, законодавство про фінансування партій може включати положення, що регулюють зобов'язання щодо відкритості інформації та звітності до відповідних установ про фінансові рахунки політичних партій, рівень доходів, ідентифікацію жертводавців та витрат; встановлення незалежного органу для перевірки та контролю партійного рахунку і для забезпечення законодавчо встановленої системи санкцій, щоб забезпечити дотримання регулювання фінансування партій і накладення санкцій, коли закон порушується. Ситуації, як у Швейцарії, де партії не отримують жодного публічного фінансування і де не існує розкриття інформації або норм звітності, залишаються винятком. Іншим прикладом є Швеція, де повага до внутрішньої автономії партій переважає турботу про публічний контроль; таким чином, її політика засновується на добровільних угодах, а не зобов'язальному державному законодавстві.

170. Прозорість покладає зобов'язання регулярно надавати рахунки — принаймні щорічно — незалежному наглядовому органу і публікувати їх. Будь-яка система публікації, що базується виключно на вичерпних або зрозумілих рахунках, неминуче ускладнює тим чи іншим способом відкритості та прозорості фінансування партій. Один із способів знайти баланс між цими позірно суперечливими вимогами полягає в тому, щоб законом зобов'язати партії (або відповідні органи) надавати два окремі звіти — один деталізований і всебічний, а інший — короткий,— і вимагати відповідної публікації кожного з них. Бельгія, Франція та Італія є хорошими прикладами цієї подвійної системи¹³⁹.

171. Для цілей контролю та застосування санкцій до можливих порушень державам слід уповноважити незалежні ревізійні органи на здійснення нагляду за рахунками політичних партій та витратами, пов'язаними з виборчими кампаніями. Рахунки політичних партій повинні підлягати контролю з боку конкретних державних органів. На практиці нагляд може здійснюватися різними засобами, у тому числі компетентним наглядовим органом, який є різним у різних держав — членів: конституційними судами або державними фінансовими органами. Санкції, які повинні застосовуватися державами в разі порушення правил прозорості, повинні бути ефективними, переконливими і пропорційними до тяжкості вчиненого правопорушення. Керівні принципи щодо фінансування передбачають такі санкції: втрата або повне чи часткове повернення публічної субвенції; сплата штрафу або інша фінансова санкція; скасування [результатів] виборів. Накладення санкцій повинно здійснюватися виборчим судом, чи він конституційний, чи загальний.

172. На другому рівні належна практика фінансування політичних партій та фінансування виборчих кампаній передбачає розробку внутрішніх правил, які до-

¹³⁹ Див.: Ingrid VAN BIEZEN, *op. cit.*, 2003, p.63.

повнюють і зміцнюють національне законодавство стосовно прозорості та підзвітності, створюють умови для моніторингу фінансового стану обраних представників до, під час і після закінчення терміну їх повноважень, забезпечення прозорості, високих стандартів поведінки та здорового управління в публічній діяльності партій, щоб зберегти довіру громадян, зміцнення і підтримка превентивних і репресивних заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією; заснування незалежних дисциплінарних органів для розслідування і застосування санкції щодо корупції всередині партій, посилення оцінювання, нагляду та дисциплінарних процедур.

173. Належну модель у цій сфері можна знайти у Франції, де було створено дві комісії з метою забезпечення прозорості і підзвітності політичних партій на двох зазначених рівнях: Національну комісію обліку виборчих витрат та політичних фінансів, відповідальну за моніторинг та публікацію рахунків політичних партій, які повинні вести бухгалтерський облік, надавати їх для аудиту і подавати їх на розгляд Комісії для отримання публічного фінансування¹⁴⁰, та Комісію з фінансової прозорості у політичному житті для перевірки, чи виборні представники не отримали багатства неправильним шляхом у підсумку зайняття ними політичної посади, через подані під присягою декларації про своє майно, які всі члени уряду, депутати, члени Європейського Парламенту і місцеві обрані представники мають подати перед своїм обранням та в кінці терміну їхнього перебування на посаді¹⁴¹.

174. Водночас багато статутів прямо беруть на себе зобов'язання дотримуватися принципів прозорості та підзвітності стосовно рахунків партії, проте до різної глибини розвивають їх наслідки¹⁴². Небагато статутів забезпечують чіткі превентивні і репресивні заходи проти корупції чи передбачають незалежні дисциплінарні органи¹⁴³. Більшість з них доручають внутрішній фінансовий контроль та щорічний аудит бухгалтерської звітності партії спеціальним комісіям, як Фінансовий підкомітет Ірландської лейбористської партії, Комісія фінансового контролю Французької соціалістичної партії, Федеральна комісія з нагляду за фінансовою звітністю Іспанської соціалістичної робітничої партії або Фінансовий та адміністративний комітет Ліберальних демократів у Сполученому Королівстві¹⁴⁴. Проте незалежність органів, уповноважених на ці функції, ще не досягнута, оскільки ці комісії обираються і підзвітні перед партійними органами¹⁴⁵. Деякі статuti передбачають зовнішні аудити, але лише як можливість в особливих випадках¹⁴⁶. Цікаві вимоги щодо економічної відкритості були запроваджені деяки-

¹⁴⁰ Закон від 15 січня 1990 року.

¹⁴¹ Закон від 11 березня 1998 року.

¹⁴² Див. Статтю 59 статуту Об'єднаних лівих в Іспанії щодо чіткого зобов'язання дотримуватися цих принципів та його скупість стосовно, зокрема, потреби обмежити видатки на агітацію.

¹⁴³ Див. нижче пункт 4 цього дослідження щодо огляду дисциплінарних норм та спеціальних органів, уповноважених їх застосовувати.

¹⁴⁴ Див. статтю 9.5.b конституції Ірландської лейбористської партії; статтю 10.1 статуту Французької соціалістичної партії; статтю 57 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії; а також статтю 8.2 конституції Ліберальних демократів.

¹⁴⁵ Статут Об'єднаних лівих в Іспанії (стаття 47) включає цікаве положення, яке надає право на обрання до Федеральної комісії фінансового контролю лише досвідченим особам, які не займають жодної публічної посади і не мають жодних організаційних повноважень у партії на час їх призначення. Статут Швейцарської радикально-демократичної партії (стаття 16) посилається на можливість утворення органу фінансового контролю незалежним товариством. Подібно статут Норвезької робітничої партії (розділ 11) розглядає можливість найму аудитора чи аудиторської компанії для проведення ревізії бухгалтерського обліку у випадку, якщо Контрольний комітет партії надасть такі рекомендації Виконавчому комітету; а Положення про місцеві відділення партії (розділ 9) вимагає, щоб правління наймало аудитора чи компанію для аудиту бухгалтерської звітності.

¹⁴⁶ Див. статтю 66 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії.

ми партіями для моніторингу фінансового стану їх обраних представників з метою боротьби з корупцією.

Д. Політичні функції

175. Головною ціллю існування політичних партій як особливої форми об'єднання є участь у політичному житті країни з основною метою досягнення становища, яке дає повноваження приймати рішення у публічному секторі. Діючи таким чином, політичні партії виконують важливі інституційні та соціальні функції представницької демократії

1. Програма

176. Відповідно до принципу внутрішньопартійної демократії члени партії беруть участь у розробці політики партії. Більшість політичних партій явно включають участь членів у цьому процесі до їх основних прав¹⁴⁷. З теоретичної точки зору більшість партій буде звертатися до членів партії щодо голосування стосовно конкретної позиції її стратегії. Проте більш поширеною і менш інклюзивною є практика звернення до делегатів партійної конференції щодо схвалення низки зобов'язань, підготованих програмним комітетом. Проміжним варіантом було б включення членів партії принаймні в процес обговорення, проведення консультативних зустрічей по всій країні або відкриття процедури для коментарів через Інтернет. Щоб оцінити ступінь внутрішньої демократії такої практики, важливо проаналізувати, поряд з іншими суттєвими аспектами, хто може вимагати голосування щодо стратегії, а також чи результат є рекомендаційним, чи зобов'язальним¹⁴⁸. З урахуванням цих факторів вивчені партії показали цікаві формули для сприяння включенню членів партії у визначення стратегії партії.

177. Деякі партії надають для консультації членів партії відповідні політичні питання на різних рівнях і в різних умовах, як Демократичний союз центру та Соціалістична партія у Швейцарії; Ліберальні демократи у Сполученому Королівстві; Норвезька робітничка партія; Об'єднані ліві в Іспанії, Соціал-демократична партія в Швеції і Соціалістична партія у Франції¹⁴⁹. Консультації можуть бути конкретно пов'язані з питаннями виборчої коаліції або урядовими заходами. Саме так є, наприклад, в Ірландії, де Лейбористська партія вимагає схвалення з боку партійної конференції вступу до передвиборчої чи післявиборчої коаліцій, а Партія зелених вимагає, щоб можливі угоди, укладені парламентською групою з іншими партіями для набрання чинності, отримали ратифікацію спеціальної національної конференції¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Див., наприклад, статтю 4.d конституції Ірландської лейбористської партії та статтю 6.a статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії.

¹⁴⁸ Див.: Susan SCARROW, *op. cit.*, pp. 10 and 11.

¹⁴⁹ Статут Демократичного союзу центру у Швейцарії уповноважує кантональні секції клопотати перед центральним комітетом щодо організації референдуму на федеральному рівні (стаття 5.9), а члени Швейцарської соціалістичної партії самі мають право вимагати загального голосування щодо актуальних питань стратегії (10 відсотків від кількості членів, відповідно до статті 22.2 статуту партії). Конституція Ліберальних демократів уповноважує Федеральний програмний комітет проголошувати загальнопартійне голосування з будь-якого засадничого питання, яке зачіпає, на його думку, цінності і цілі партії. Статут Норвезької робітничої партії праці передбачає можливість консультативного голосування, проголошеного Національними зборами делегатів, радами графств чи муніципальними зборами для отримання рекомендацій щодо важливих політичних чи організаційних питань від членів партії (розділ 9). У досить загальних термінах статут Об'єднаних лівих визнає право членів [партії] на те, щоб з ними консультувалися стосовно важливих питань (стаття 20.0), а конституція Соціал-демократичної партії Швеції (розділ 11) і статут Французької соціалістичної партії (стаття 6.11) надають право різним органам партії допускати загальне голосування/консультування щодо порушених питань.

¹⁵⁰ Пор. статтю 10.10.11 конституції Лейбористської партії та розділ 5.8.4 конституції Зелених.

178. Інші партії розробили досить децентралізовані та інституціоналізовані до-радчі процедури для визначення стратегії партії шляхом координації партійних органі-зацій на різних рівнях. Лейбористська партія в Сполученому Королівстві передбачає Національний програмний форум, склад якого намагається забезпечити представ-ництво всіх партійних організацій (від місцевих округів і профспілок до членів парла-ментських груп, молодих лейбористів та жінок) і регулює місцеві програмні форуми (й окремі для жінок і меншин), щоб гарантувати всім членам партії можливість зроби-ти свій внесок у розвиток цілей і напрямів діяльності партії¹⁵¹. Крім того, у Сполучено-му Королівстві конституція Ліберальних демократів вимагає, щоб Федеральний про-грамний комітет розглядав пропозиції щодо стратегії від окремих осіб так само, як пропозиції від партії в цілому, регіональних організацій партії в Англії, місцевих органі-зацій партії та пов'язаних з нею організацій¹⁵². Французька соціалістична партія скли-кає щорічну конференцію активістів для обговорення політичних питань¹⁵³. Іспанська соціалістична робітничка партія та Об'єднані ліві в Іспанії надають аналогічну цікаву практику: їх відповідні секторальні чи галузеві організації задумані як платформи пря-мої участі для залучення членів [партії] до визначення політики на основі колективної розробки і заохочення їх до надання пропозицій до партійних органів¹⁵⁴. Більше того, Об'єднані ліві дотримуються принципу консенсусу як основного правила для при-йняття рішень в цих галузях, так що досягаються не лише інклюзивні процедури, але й інклюзивні результати. Подібно Партія зелених в Ірландії вибирає розробку страте-гії, засновану, наскільки можливо, на консенсусі, що передбачає *preferendum*, або ре-ферендум з кратним вибором, коли є більш ніж два варіанти відповіді¹⁵⁵.

179. При цьому виникає питання, тісно пов'язане з питанням визначення політики, щодо визнання права на напрями чи фракції і на створення більш-менш організованих течій поглядів всередині партії, щоб впливати на визначення по-літики. Найбільш обмежувальний підхід до цього питання представлений Парті-єю італійських комуністів, які, незважаючи на проголошення внутрішньопартійної демократії, вільної дискусії і плюралізму, забороняють створення течій поглядів чи будь-яких організованих груп і приймають принцип демократичного центра-лізму. Більш ліберальними є партії, які визнають право їх членів на фракції, так що вони можуть ідентифікувати себе з різними течіями поглядів, як Соціалістичні партії у Бельгії, Франції та Португалії, Союз за народний рух у Франції та Іспан-ська соціалістична робітничка партія. Організовані фракції формально заборонені статутами цих партій, але водночас вони передбачають представлення різних те-чій поглядів у партійних органах¹⁵⁶. Проте практика показує наявність течій все-

¹⁵¹ Див. пункт V.1 та пункт II.2.d правил для організацій Лейбористської партії у Книзі правил Лейбористської партії.

¹⁵² Див. статтю 5.5 конституції Ліберальних демократів.

¹⁵³ Див. статтю 6.9.статуту Французької соціалістичної партії.

¹⁵⁴ Див. статтю 23 Іспанської соціалістичної робітничої партії та статтю 12 статуту Об'єднаних лівих щодо подальших деталей у різних тематичних галузях: від освіти, економіки та охорони здоров'я в обох партіях до галузей миру й солідарності, міграції, фемінізму та відновлення історич-ної пам'яті у конкретному випадку Об'єднаних лівих.

¹⁵⁵ Див. розділ 6 конституції Зелених.

¹⁵⁶ Див. статтю 9 статуту Бельгійської соціалістичної партії, яка визнає можливість формуван-ня напрямів та їх право виступати на з'їзді, якщо вони отримали підтримку 20 відсотків Федераль-ної асамблеї. Стаття 5 статуту Португальської соціалістичної партії допускає течії поглядів, але за-бороняє їх автономну організацію. Статут Союзу за народний рух регулює рухи як платформи для вираження різних політичних, історичних, філософських та суспільних чутливостей, які склада-ють партію, і встановлює вимоги щодо їх оформлення і представлення у Політичному бюро (стат-ті 15–18). Подібно стаття 1.4 статуту Французької соціалістичної партії обстоює свободу дискусій і встановлює строгі правила щодо представництва течій поглядів на різних рівнях організації, хоча й забороняє організовані фракції. Статут Іспанської соціалістичної робітничої партії визнає сво-боду висловлювань всередині партії, або індивідуальну, або через течії поглядів (статті 3.2 і 4), які можуть бути представлені і мати слово на Федеральному з'їзді (стаття 30.2.3), хоча організовані фракції не толеруються.

редині політичних партій. Найбільш дозвільну практику представляють Об'єднані ліві в Іспанії, які не тільки визнають право членів [партії] належним чином *організувати* себе в течії поглядів, але й зобов'язуються надавати їм матеріальну та фінансову допомогу¹⁵⁷.

2. Навчання

180. Серед інших інституціональних і соціальних функцій, які необхідні для представницької демократії, політичні партії виконують свого роду спонтанну освітню функцію в інтересах усіх громадян за допомогою своєї звичайної зовнішньої діяльності, що сприяє політичній соціалізації громадян, і через свої внутрішні принципи демократичного функціонування, що допомагає зміцнювати демократичні цінності та культуру. Вони також проводять заплановані освітні функції, насамперед спрямовані на своїх членів і прихильників¹⁵⁸. Крім того, за посередництва прихильників політичних партій і заходи своїх платформ охоплення, як молодіжні і жіночі секції, форуми для обговорення, центри політичних досліджень і навчання, а також інших структур, відкритих для участі всіх громадян, їхня програма демократичної освіти також може вплинути на суспільство в цілому.

181. По-перше, оскільки інформація є основою освіти в демократичному громадянстві, забезпечення доступу громадян до інформації про місцеві справи і про всі форми участі мало б бути першим кроком для заохочення їх участі в суспільному житті. Організація суспільної діяльності, наставництва і підготовки кадрів з метою поєднання з громадянським суспільством є одним із обов'язків груп молодих лейбористів та жіночих форумів Лейбористської партії у Сполученому Королівстві¹⁵⁹. З метою сприяння контактам між місцевими органами влади та громадянами політичні партії могли б створити *місцеві представництва*, відкриті для всіх громадян, зацікавлених у місцевих громадських справах, де місцеві представники партій можуть отримати їх запити, наслідуючи приклади *парламентських представництв*, регламентованих Іспанською народною партією, і відкритих місцевих зібрань, які, як вимагається статуту Об'єднаних лівих, мають проводитися не рідше як двічі на рік з метою визначення думки виборців про діяльність партії в суспільстві і публічних інституціях¹⁶⁰.

182. По-друге, організація конференцій і громадянських форумів може допомогти забезпечити громадян корисною інформацією, знаннями і практичними навичками для активної участі в політичному житті шляхом «навчання у процесі роботи». Багато партій регулюють цю діяльність у свої статутах із конкретною метою діалогу щодо політики та інклюзивної розробки програм, як тематичні форуми італійської Федерації зелених та Іспанської народної партії, форуми місцевої політики Лейбористської партії в Сполученому Королівстві, тематичні сфери, відкриті для участі соціальних рухів в іспанських Об'єднаних лівих, *ateliers citoyens** бельгійського Руху реформ та *політичні клуби* Португальської соціалістичної партії. Крім того, також була б бажаною організація громадянських форумів або фокус-груп для більш загальних дебатів з питань, пов'язаних з правами та обов'язками громадян в умовах демократії, конституції, політичних партій і виборів або про роль громадянського суспільства.

¹⁵⁷ Див. статті 11.А.6 та 11.В.1-В.6 статуту Об'єднаних лівих.

¹⁵⁸ Див., наприклад, статут Демократичної конвергенції Каталонії щодо навчального інституту для членів партії та розділ 58 статуту Австрійської соціал-демократичної партії стосовно освітньої та навчальної діяльності всередині партії.

¹⁵⁹ Див. пункт VIII.3 та розділ 11 Книги правил Лейбористської партії стосовно груп молодих лейбористів та розділ 10.6 відносно завдань жіночих форумів.

¹⁶⁰ Див. статтю 17 статуту Народної партії та статтю 29.1 статуту Об'єднаних лівих.

* Громадянські студії (франц. — прим. ред.).

183. Нарешті, серед існуючих практик політичних партій угоди про співпрацю з культурними і професійними асоціаціями, університетами та соціальними рухами — на зразок тих, що передбачені Іспанською соціалістичною робітничою партією, — а також центрами політичних та наукових досліджень — як ті, що створені Бельгійською соціалістичною партією або Союзом за народний рух у Франції, — можуть сприяти кращому розумінню демократії і політики, розвитку критичного мислення і формуванню більш інформованих громадян шляхом відкриття простору для обміну ідеями.

184. Якщо ми згодні з тим, що незалежні й добре поінформовані громадяни з більшою ймовірністю братимуть участь у політичних процесах демократії, необхідно визнати, що освіта для демократичного громадянства сприятливо впливає на роль політичних партій, і вони повинні робити більше для такої діяльності. Деякі з пропозицій, зроблених з нагоди Форуму Ради Європи за майбутнє демократії¹⁶¹, можуть бути реалізовані не тільки владою, але і з боку політичних партій або у співпраці з ними. Наприклад, політичні партії могли б здійснити цінний внесок до головної мети *кіосків демократії* — формування політично свідомих громадян; задумані як пункти розповсюдження офіційних публікацій та порада щодо законів та норм, вони можуть також служити для того, щоб представники політичних партій ознайомлювали громадян щодо своєї політики, програм, принципів та способу їх залучення до цього¹⁶². Подібно політичні партії могли б надати добровольців для участі в *програмі громадянського наставництва* (не тільки для мігрантів, а й для студентів теж) в якості наставників, що представляють певну партію, тим самим доповнюючи пояснення основ політичної системи з роз'ясненням суті ідеології, діяльності та шляхів участі кожної партії¹⁶³. Політичні партії також можуть запропонувати *стажування* для молодших студентів — попрацювати день або два в якості помічників активістів партії як один зі способів навчання через досвід¹⁶⁴.

3. Вибори

185. Вільні вибори і свобода об'єднуватися у політичні партії тісно пов'язані між собою в будь-якій демократії, оскільки політичні партії існують з метою завоювання політичної влади через вільні і чесні вибори¹⁶⁵. Тому вибори і принцип рівності між партіями мають важливе значення для виконання завдань щодо участі у суспільному житті країни¹⁶⁶. Рівність можливостей має бути гарантована однаково для партій і для кандидатів і тягне за собою нейтральне ставлення з боку органів державної влади, зокрема у зв'язку з виборчою кампанією, висвітленням в засобах масової інформації (зокрема публічних засобах масової інформації), публічному фінансуванню партій та кампаній¹⁶⁷.

186. Як вже було визначено раніше, партії — це специфічний вид об'єднань, таким чином, їх статус гарантується правом на свободу об'єднання. Вони можуть підлягати лише обмеженням, встановленим законом. Таким чином, внутрішні процедури партій для прийняття рішень повинні керуватися принципом самоврядування, і в багатьох країнах ці норми встановлює Конституція, або закон може встановити деякі норми, які, як правило, вимагають від партій дотримуватися де-

¹⁶¹ Форум 2006 (18–19 жовтня, Москва): «Роль політичних партій у розбудові демократії».

¹⁶² Див.: *Reflections on the future of democracy in Europe*, op. cit., p. 143.

¹⁶³ Див.: *ibid.*, pp. 143 and 144.

¹⁶⁴ Див.: *ibid.*, p. 147.

¹⁶⁵ Доповідь Венеціанської Комісії про участь політичних партій у виборах (2006), абзац 2.

¹⁶⁶ Див.: Венеціанська Комісія. Керівні принципи і пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії (2004), абзац 16 пояснювальної доповіді.

¹⁶⁷ Див.: Венеціанська Комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (2002), розділ I.2.3 Керівних принципів щодо виборів.

мократичних принципів у їх внутрішній організації і роботі¹⁶⁸. У будь-якому разі здається, що самої поваги до демократичних принципів має бути достатньо, щоб виключити будь-яку можливість зміни порядку кандидатів у списку після того, як виборці подали свої голоси, як, наприклад, виявляється, можливо в деяких конкретних країнах¹⁶⁹.

187. Належні практики у відборі і висуванні кандидатів повинні сприяти демократичним принципам і, зокрема, прозорості та рівності можливостей на всіх рівнях, включно з національним, регіональним та місцевим. Процес повинен бути ініційований знизу догори з великою повагою до місцевого партійного рівня і заохочувати участь та висування членів з недостатньо представлених груп населення (молодь, меншини, іммігранти тощо). Ці питання особливо важливі при пропорційній системі з закритими партійними списками, коли місце в списку, що надається партією кожному конкретному кандидату, буде мати вирішальне значення. Створення довгострокової стратегії, у тому числі спеціальних проєктів та підготовки, спрямованих на підвищення впевненості в собі, знань і досвіду для недостатньо представлених груп всередині партії, також має важливе значення для ефективного здійснення таких інклюзивних процедур¹⁷⁰.

188. Цікава модель представлена Лейбористською партією в Сполученому Королівстві, котра зобов'язує відбирати кандидатів, які представляють суспільство, а також стимулювати навчання та номінацію недопредставлених груп, зокрема регулюючи спеціальні структури (жіночі форуми, форуми національних меншин та групи молодих лейбористів) з метою забезпечення ефективності таких зобов'язань¹⁷¹. Там, де були запроваджені інклюзивні процедури внутрішнього відбору кандидатів, також бажане створення спеціальних органів, відповідальних за організацію, належне управління та нагляд за правильністю внутрішнього виборчого процесу. Добрий приклад таких органів можна знайти у Комісії з організації та контролю за виборчими діями, що регулюється статутом Союзу за народний рух у Франції¹⁷². Іспанська Народна партія і бельгійський Рух реформ встановлюють виборчі комітети, а Іспанська соціалістична робітничка партія передбачає створення Федеральної комісії списків, конкретно відповідальної за розробку списків кандидатів¹⁷³.

189. Передвиборна агітація сама надає численні можливості для зловживань з боку політичних партій, які часом змагаються за голоси, не маючи жалю до своїх суперників. Деякі з цих нечесних дій не обов'язково передбачені або запобігаються національним законодавством, тому необхідні інші форми регулювання, що встановили б загальні стандарти поведінки під час передвиборної агітації. Цілком ефективною альтернативою може виявитися Кодекс поведінки на виборах, особливо якщо політичні партії добровільно зобов'язуються дотримуватися

¹⁶⁸ Див.: CDL-AD(2006)025 — Report on the Participation of Political Parties in Elections adopted by the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9–10 June 2006), paragraphs 17 and 18. Деякі приклади законодавчого регулювання цих питань проаналізовані також вище, у розділі про внутрішнє функціонування [партій].

¹⁶⁹ Див.: The Joint recommendations (by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR) on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania, paragraphs 66–68.

¹⁷⁰ Належні практики для виборчого процесу запропоновані в: Mr VAN DEN BRANDE'S Report, p.3.

¹⁷¹ Розділ 5А.1 Книги правил Лейбористської партії стверджує, що «партія вживатиме заходів у всіх відборах, щоб підтримати вищий рівень представництва й участі груп людей нашого суспільства, які недопредставлені у наших демократичних інституціях». Розділ 5С.4 додає, що «для зацікавлених номінантів стане доступним навчання, а також будуть здійснені цілеспрямовані дії для збільшення представництва жінок, етнічних меншин та інвалідів (...)».

¹⁷² Див. статтю 29 статуту Союзу за народний рух.

¹⁷³ Див. статті 48 і 49 статуту Народної партії, статтю 29 статуту бельгійського Руху реформ та статтю 40 Іспанської соціалістичної робітничої партії.

положень Кодексу за підсумками переговорів виключно між ними або за посередництва третьої сторони, але не в тому випадку, коли Кодекс нав'язується зовнішньою владою¹⁷⁴. Такі кодекси поведінки можуть бути визначені як «звід норм поведінки для політичних партій та їх прихильників, що стосуються їх участі у виборчому процесі, на які в ідеалі партії добровільно погоджуються і які після цієї домовленості можуть бути інкорпоровані в закон»¹⁷⁵.

190. Добрий приклад такого альтернативного регулювання можна знайти в кодексі поведінки на виборах, який добровільно підписали основні політичні партії у «колишній югославській республіці Македонія» перед парламентськими виборами 2006 року з метою забезпечення умов, що сприяють вільним і чесним виборам та клімату демократичної терпимості, в яких може здійснюватися в період виборів політична діяльність без побоювань насильства, залякування або репресій¹⁷⁶. З цієї метою партії зобов'язалися поважати верховенство права і, зокрема, співпрацювати з Державною виборчою комісією, засуджувати будь-яке застосування насильства або залякування, викоринити всі форми виборчих фальсифікацій, а також визнати остаточні результати голосування, законно оголошені і підтверджені Державною виборчою комісією, серед інших позицій, що складають основні принципи, які має містити будь-який кодекс поведінки на виборах¹⁷⁷.

191. Кодекси поведінки на виборах в цілому забезпечують певну гарантію того, що під час виборчої кампанії буде дотриманий принцип *fair play**. Крім того, кодекси, які підписують політичні партії добровільно як інструменти самообмеження, складають додаткову цінність не лише тому, що вони більш ймовірно будуть дотримуватися, а тому, що сам процес розробки запроваджує в практику стиль і культуру агітації, яку ці кодекси прагнуть прищепити політичним партіям¹⁷⁸.

192. Внутрішні норми, які забезпечують дотримання законодавства про чесне і прозоре фінансування передвиборних агітацій, також мають важливе значення для забезпечення принципів прозорості та рівності можливостей у виборчому процесі¹⁷⁹. Більшість положень у статутах політичних партій, що стосуються фінансового контролю, загалом прихильні до прозорості і звітності, встановлюючи органи з нагляду за фінансуванням партії і бухгалтерською звітністю в цілому¹⁸⁰. Лише деякі партії передбачають спеціальні положення щодо контролю за видатками на агітацію, як Об'єднані ліві Іспанії, що віддані принципу економії у зв'язку з необхідністю обмежити видатки на агітацію¹⁸¹, і Бельгійська соціалістична партія, яка прямо вказує на правові обмеження, що накладаються на агітаційні видатки, щоб довірити управління фінансами спеціальному органу¹⁸².

¹⁷⁴ Див.: IDEA's *Code of Conduct for Political Parties — Campaigning in Democratic Elections*, International IDEA Code of Conduct Series, 1999, pp.8 and 9.

¹⁷⁵ Див.: *ibid.*, p.7.

¹⁷⁶ Цей документ був підписаний, серед інших, лідерами чотирьох основних політичних партій — правлячої правоцентристської Внутрішньої революційної організаційно-демократичної партії «колишньої югославської республіки Македонія» від імені Національної Єдності «колишньої югославської республіки Македонія» та її партнера, Демократичної партії албанців, разом із Соціал-демократами та основною албанською опозиційною партією, Демократичним союзом за інтеграцію. Повний текст доступний на веб-сайті Міжнародного демократичного інституту міжнародних справ (<www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia.asp>).

¹⁷⁷ Щодо моделі такого кодексу поведінки див.: IDEA's *Code of Conduct for Political Parties — Campaigning in Democratic Elections*, pp.14–21.

* Чесної гри (англ. — *прим.ред.*).

¹⁷⁸ Див.: *ibid.*, p.9.

¹⁷⁹ Основні принципи законодавства з цього приводу проаналізовані вище, у розділі щодо видатків на агітацію, в межах підрозділу 3.д цього дослідження.

¹⁸⁰ Див. вище, примітка 28.

¹⁸¹ Див. статтю 59 статуту Об'єднаних лівих.

¹⁸² Див. статтю 64 статуту Бельгійської соціалістичної партії.

193. Коли мова йде про вибори, важливо також мати на увазі, що сучасне суспільство в основному є «інформаційним» суспільством: виборча боротьба ведеться в дуже конкретному контексті, так що доступ до засобів масової інформації (преса, радіо, телебачення і щораз більше Інтернет), можливо, є для партій найкращим способом передавати свої повідомлення виборцям. Таким чином, це основний ресурс, якого можуть прагнути партії, і в той же час найдешевший із тої допомоги, яку може запропонувати державна влада шляхом надання доступу до публічних засобів масової інформації¹⁸³. Кодекс належної практики у виборчих справах вимагає, щоб як партіям, так і кандидатам була гарантована рівність можливостей, що означає нейтральне ставлення з боку державних органів, особливо у зв'язку з передвиборною агітацією та висвітленням у засобах масової інформації, зокрема в публічних¹⁸⁴.

194. У Європі переважають різні форми власності — як публічна, так і приватна, — і звичайно існують заборони на занадто велику концентрацію частки [інформаційного] ринку в руках однієї компанії або консорціуму; від телевізійних станцій як необхідна умова їх ліцензування вимагається надання безоплатного часу кандидатам від конкурентних партій під час передвиборної агітації; і багато країн створили незалежні регуляторні органи, щоб перевіряти, чи радіо-і телевізійні станції об'єктивно висвітлюють політичні події та особистостей, а також забезпечити, що час і увага, які приділяються урядові й опозиції, не є непропорційними¹⁸⁵. Без доступу до інформації громадяни не можуть ані точно сформулювати свої уподобання, ані впевнено вирішити, які напрями дій вибрати, яку політику прийняти або відхилити, або якого керівника підтримати або виступити проти¹⁸⁶.

4. Поведінка у владі та в опозиції

195. З метою збереження політичного плюралізму, як необхідний елемент належного функціонування представницької демократії, конституційний принцип рівності накладає зобов'язання як на держави, так і на політичні партії. Стосовно останніх принцип означає, що владні партії не повинні зловживати або отримувати переваги від їх керівного становища для створення дискримінаційних умов щодо інших політичних сил, але мають поважати рівність у міжпартійній конкуренції.

196. Політичні партії в опозиції відіграють надзвичайно важливу роль у демократичному суспільстві як у загальних публічних дебатах, так і всередині парламентів, представляючи політичні альтернативи і здійснюючи контроль за урядом. Вони користуються рядом свобод для здійснення своєї діяльності з кінцевою метою отримання влади прийняття рішень через наступні вибори.

197. Належний приклад формального визнання корисного впливу опозиції можна знайти в положенні про права і привілеї Лояльної Її Величності Опозиції, чи Офіційної Опозиції у Сполученому Королівстві¹⁸⁷; зокрема, у практиці надання

¹⁸³ Див.: The Venice Commission's Report on the participation of political parties in elections (2006), paragraph 34.

¹⁸⁴ Див.: Венеціанська Комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (2002), розділ I.2.3 Керівних принципів для виборів.

¹⁸⁵ Цей огляд щодо найбільш яскравих рис регулювання цього питання у Європі взято з: *Reflections on the future of democracy in Europe, op. cit.*, pp. 148 and 149.

¹⁸⁶ Див.: *ibid.*, p. 149 in fine.

¹⁸⁷ Британська опозиція становить найбільш розвинуту чи інституалізовану модель відповідно до: The Venice Commission's Opinion no. 443/2007, Comments on the role and legal protection of the opposition, p.2. Її привілеї включають «Дні опозиції», зарезервовані для обговорення питань, внесених опозицією, з перевагою над урядовими справами, певні повноваження у процесі формування порядку денного, окреслених, серед іншого, у Стандартній Hoti SN/PC/3910, доступній на веб-сайті парламенту (<<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03910.pdf>>).

публічних коштів для допомоги опозиції у виконанні своїх депутатських обов'язків, а також у розробці альтернативних стратегій, заохочуючи їх до створення тіньової програми¹⁸⁸. Таким чином, Книга правил Лейбористської партії прямо каже про «Тіньовий кабінет», коли партія знаходиться в опозиції, а веб-сайти Ліберальних демократів і Консервативної партії подають тіньову команду міністрів Ліберальних демократів і тіньовий кабінет Консерваторів¹⁸⁹. Проте перебування в опозиції тягне за собою не тільки права, але й обов'язки, які рідко розглядаються в національному законодавстві¹⁹⁰.

198. Основні обов'язки партій що перебувають в опозиції,— це перевірка і критика, завжди відповідальна і конструктивна, а також змушування правлячої більшості звітувати, оскільки громадяни повинні знати, що робить уряд і чому, раз він уповноважений керувати¹⁹¹. Ці обов'язки беззастережно визнані, самостійно взяті й регулюються положеннями статутів деяких партій, таким чином відображаючи належну практику в цій галузі. Наприклад, внутрішні правила партії, які покладають на парламентську групу зобов'язання щодо звітності, щоб партія могла оцінити виконання завдання групи, що полягає в спостереженні за діяльністю уряду або в підтримці політичних проектів партії, коли вона перебуває при владі¹⁹².

199. Більше того, деякі партії надають хороші моделі організаційних структур, які могли б сприяти активній та здоровій політичній опозиції шляхом постійної роботи в різних галузях політики, які складають партійну (тіньову) програму і які допомагають зберегти механізм функціонування партій в якості альтернативного (тіньового) уряду, завжди готового замінити партію при владі. Приклади таких структур можуть бути знайдені в Іспанії у секторальних організаціях і секретаріатах Іспанської соціалістичної робітничої партії, у виконавчих секретаріатах, які регулюються Народною партією, і в деяких органах у межах Об'єднаних лівих, а також у постійних комітетах для розробки політики Партії зелених в Ірландії¹⁹³.

200. Покарання практики партійного відступництва обраним представником тієї чи іншої партії, який переходить зі своєї партії до іншої з метою зміни

¹⁸⁸ Перше джерело доступне виключно опозиційним партіям, тоді як друге (запроваджене Актом про політичні партії, вибори та референдуми 2000 року як *Грант розвитку політичних стратегій*) розподіляється між партіями, які мають більше ніж два члени Палати громад. Щодо подальших деталей див. згадану вище Стандартну Ноту, с.3.

¹⁸⁹ Див. пункт VIII.e Книги правил Лейбористської партії. Уся інформація про *тіньові кабінети* Ліберальних демократів та Консервативної партії доступна відповідно на веб-сайтах <<http://www.libdems.org.uk/party/people/spokes.html>> і <<http://www.conservatives.com/tile.do?def='people'.shadow.cabinet.page>>.

¹⁹⁰ Див.: Mr VAN DEN BRANDE'S Report, p. 11.

¹⁹¹ Див.: Венеціанська Комісія. Висновок щодо проекту Закону «Про парламентську опозицію в Україні» (CDL-AD(2007)019); Коментар щодо ролі і законодавчого захисту опозиції, с.5.

¹⁹² Серед вивчених партій такі вимоги звітності у подібних термінах регулюються статутом Бельгійської соціалістичної партії (стаття 49.1), статутом Французької соціалістичної партії (стаття 9.9), Іспанської соціалістичної робітничої партії (стаття 35.e) і, також в Іспанії, статутом Об'єднаних лівих (стаття 38.k).

¹⁹³ Див. статтю 23 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії, яка регулює секторальні організації партії як платформи для прямої участі залучених до розробки партійної політики у галузях, серед інших, освіти, охорони довкілля, участі громадян, охорони здоров'я, надаючи їм можливість вносити пропозиції до керівних органів партії, так що політика будується через процедуру «знизу вгору». Статті 17–26 Регламенту діяльності Федеральної виконавчої комісії надають секретаріатам повноваження працювати, зокрема, у таких галузях політики, як інституційні відносини, міжнародні відносини, місцева політика, освіта і наука, економічна політика і зайнятість, у співпраці з відповідними секторальними організаціями. Подібні виконавчі секретаріати передбачені статтею 45 Народної партії та статтею 12 статуту Об'єднаних лівих, які аналізувалися як інструмент внутрішньопартійної демократії у підрозділі 4.е цього дослідження. Постійні комітети ірландської Партії зелених регулюються у розділі 5.4. конституції партії як засоби розробки та реалізації політики.

більшості в уряді або балансу сил, отриманих як результат виборів, також має важливе значення для підтримки довіри до політичних партій та всієї демократичної системи, а також для попередження корупції, яка, а не раптові ідеологічні зміни, зазвичай виступає основним поясненням такої практики. Однак заходи проти «зміни платформи»* і переходу до іншої партії повинні ретельно берегти рівновагу між необхідністю запобігання корупції, з одного боку, і принципом вільного і незалежного мандата депутатів, з іншого боку.

201. Належну практику в цій галузі можна знайти в Іспанії, де партійне дезертирство не тягне за собою позбавлення перебіжчика мандата, але було самоврегульоване партіями у співпраці з урядом, щоб подолати негативні наслідки та поборювати його звичайно скриту мотивацію. Основні політичні партії добровільно підписали угоду, яка встановлює кодекс поведінки стосовно партійного дезертирства у місцевих муніципалітетах. Після його підписання у 1998 році зміст кодексу регулярно оновлюється (в 2000 і 2006 роках), а його застосування гарантується Спостережною комісією, очолюваною урядом, яка складається з представників партій і може передавати сумнівні випадки на розгляд Комісії незалежних експертів. У силу цієї угоди іспанські політичні партії зобов'язуються закрити свої партійні групи для перебіжчиків з їх первинної партії, щоб відхилити їх намагання змінити урядову більшість, забороняти підтримку будь-якого кроку, підтриманого ними, а також поширили дію угоди на регіональний та національний рівні. Більше того, сторони зобов'язалися зміцнити угоду, прийнявши дисциплінарні заходи, які можна знайти в їх статутах. З метою недопущення заохочення Об'єднані ліві й Іспанська соціалістична робітничка партія розглядають підтримку пропозиції недовіри, внесеної іншою партією щодо виборних представників власної партії, як серйозне порушення, так само іспанська Народна партія розцінює використання перебіжчиків для зміни більшості¹⁹⁴.

202. Що стосується зв'язку між партіями та громадянським суспільством¹⁹⁵, наявність критичної маси членів слід розглядати як необхідний елемент, щоб процедура включення функціонувала ефективно. Ця умова не може вважатися зрозумілою сама по собі у наш час, коли більшість із партій мають тільки 2 або 3 відсотки від виборців, формально записаних як члени [партій], на відміну від «партій масового членства», які ухитряються мати близько 10 відсотків¹⁹⁶. Великий список членства, крім інших переваг, надає легітимності політичним партіям, розширює їхні зв'язки з прихильниками і, в кінцевому підсумку, із ширшими спільнотами. Таким чином, партіям слід розглянути запровадження відкритих умов для членства і прав членів [партій], чітко визначаючи вимоги для участі у внутрішніх процедурах, як відбір партійних лідерів, кандидатів і визначення позицій політики партії. Такі норми, які відкривають членство (без розрізнення з будь-яких підстав) і відкривають партійне управління для членів [партій], складають самі по собі інклюзивну практику і засіб для збільшення демократичних дивідендів (легітимації, зв'язку з суспільством) шляхом підвищення кількості членів.

203. Можливі дії, які партії можуть здійснювати, включають партійні програмні конференції і зустрічі, відкриті для осіб, які не є членами партії, для гро-

* В оригіналі вжито вислів «*crossing the floor*» (буквально — «перехід через зал засідань»), що означає «перехід із опозиційної партії до владної» (або навпаки), оскільки у залі засідань британського парламенту правляча партія та опозиція розміщені на протилежних рядах (прим. ред.).

¹⁹⁴ Див. статтю 24.4.c статуту Об'єднаних лівих; статтю 44.b дисциплінарного режиму, що міститься у регламенті філій статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії; а також статтю 11.2.a статуту Народної партії.

¹⁹⁵ Подальший огляд механізмів, розроблених статутами партій у цій сфері, базується на вказівках, що містяться в: Mr VAN DEN BRANDE'S Report, pp.16 and 17.

¹⁹⁶ Див.: Susan SCARROW, *op. cit.*, p.13.

мадських організацій з метою залучення нової крові. Наприклад, Партія зелених у Німеччині та Об'єднані ліві в Іспанії організовують зустрічі, які, як правило, відбуваються на місцевому або регіональному рівні, часто відкриті для всіх прихильників партії, а не лише для членів партії, які сплачують внески, а також для громадських організацій, хоча особи, які не є членами партії, виключаються з процесу прийняття рішень. Більше того, статут Об'єднаних лівих вимагає, щоб місцеві зібрання були відкритими (принаймні два рази на рік, і у всякому разі преференційна норма для їх відзначень), зокрема для прихильників, громадських організацій, профспілок з основною метою збору думок виборців щодо діяльності партії в суспільстві і публічних інституціях¹⁹⁷. До інших партій, які передбачають організацію семінарів, конференцій або форумів, відкритих для участі суспільства в цілому, належать Рух реформ у Бельгії зі своїми вже згаданими громадянськими студіями (*ateliers citoyens*), Народна партія в Іспанії та Федерація зелених в Італії, тематичні форуми яких відкриті для всіх¹⁹⁸. Подібно Португальська соціалістична партія дозволяє активістам створювати *політичні клуби* — незалежні від партії, але з правом використання її приміщень — для обговорення відповідних політичних питань з особами, які не є членами або безпосередніми прихильниками партії¹⁹⁹.

204. Інша можливість полягає у створенні робочих та консультативних груп всередині партійної структури, що складатиметься з членів партії і позапартійних, які можуть діяти як міст між партією і громадянським суспільством. Їх досвід, кваліфікація, знання та ідеї можуть також забезпечити, щоб політика партії була більше адаптована до фактичних потреб суспільства. Належні приклади такої практики можна знайти в різних механізмах, розроблених партіями, що навчилися інтегрувати позапартійних осіб у спеціальні органи або в дорадчі органи партії. У цьому ключі Іспанська соціалістична робітничка партія визначає підсумок вже згаданої угоди про співпрацю, поряд з іншими організаціями громадянського суспільства, з культурними і професійними об'єднаннями, громадськими рухами та університетами, які можуть бути уповноваженими на участь у засіданнях основних партійних органів²⁰⁰. Теж в Іспанії Народна партія вказує на відкритість для громадської участі та співпраці експертів своїх дослідницьких комісій, а Об'єднані ліві передбачають участь громадських рухів в тематичних сферах партії²⁰¹. З явною метою зміцнення зв'язку між партією, її прихильниками та суспільством в цілому статут Португальської соціалістичної партії заохочує партійні органи запрошувати незалежних громадян до своїх зібрань і вимагає, щоб всі рівні партії скликали щорічні зустрічі з громадянами, які поділяють програму партії, для обговорення політичної ситуації²⁰².

205. У центральноєвропейських і балтійських країнах співпраця політичних партій з ідеологічно близькими «мозковими центрами» та об'єднання групи експертів для розгляду конкретних питань з урахуванням громадської думки — загальноприйнята практика, так само як подальше обговорення їх висновків і пропозицій на різних рівнях партійної організації²⁰³. Деякі з вивчених партій, як Союз за народний рух у Франції і Соціалістична партія в Бельгії, обирають шлях заснування власних «мозкових центрів» як осередків освіти і досліджень у галузях суспільства,

¹⁹⁷ Див. статтю 29.1 статуту Об'єднаних лівих.

¹⁹⁸ Див. статтю 25 статуту Руху реформ; статтю 17 статуту Народної партії; статтю 3 статуту Федерації зелених.

¹⁹⁹ Див. статтю 111 статуту Португальської соціалістичної партії.

²⁰⁰ Див. статтю 13 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії.

²⁰¹ Див. статтю 20.9 статуту Народної партії та статтю 12.В.1 статуту Об'єднаних лівих.

²⁰² Див. статтю 21 статуту Португальської соціалістичної партії.

²⁰³ Пор.: IDEA's Central and Eastern European Regional Report, *op. cit.*, p.30.

економіки, культури, науки, етики, довкілля та міжнародних відносин з метою йти в ногу з суспільними проблемами і розробляти належні заходи у відповідь²⁰⁴.

206. Сама мета існування політичних партій вимагає, щоб вони були відкритими для публічної звітності, необхідної для підтвердження громадянам, що їх уряд і його інституції працюють в їх інтересах, і для того, щоб вони сприймали потреби громадян²⁰⁵. Політичні партії, які вивчалися у цьому дослідженні, є належним прикладом прозорості та підзвітності перед громадянським суспільством, принаймні у його мінімальному вираженні, оскільки їх статuti, на яких ґрунтується це дослідження, були доступні на веб-сайтах партій (іноді разом з програмою партії або передвиборними деклараціями), або їх можна було отримати на запит для консультацій.

207. Всі партійні статuti і конституції, як перший крок, повинні бути доступні громадськості. Проте, щоб зберегти довіру громадян, бажаний вищий рівень прозорості, і ця мета може бути досягнута за рахунок інституціалізації діяльності, яка буде запропонована в наступних абзацах для забезпечення належної звітності, деякі з яких починають запроваджуватися окремими партіями²⁰⁶.

208. По-перше, не тільки партія, що перебуває при владі, але й усі політичні партії, представлені у державних інституціях, повинні періодично контролювати і доповідати про результати, досягнуті їх представниками, зберігаючи доповіді у вільному доступі на партійних веб-сайтах. Ліберальні демократи в Сполученому Королівстві розробили цікаву практику, яка підходить близько до запропонованої, пропонуючи цінну інформацію (яка охоплює діяльність, якщо не звітує про її наслідки) про роботу ліберальних демократів у парламенті: звіти з останніх дебатів і позицію Ліберальних демократів стосовно основних законопроектів доступні на веб-сайті партії. Ця практика нагадує модуль моніторингу членів парламенту, який обговорювався в рамках більш широкої пропозиції футуристичної «віртуальної виборчої платформи» в рамках Конференції Ради Європи про майбутнє демократії і ґрунтується на ідеї, що інформаційні та комунікаційні технології можуть частково забезпечити засоби протидії відстороненню громадян від політики і зростаючій недовірі щодо своїх політичних представників, пропонуючи нові та ефективніші механізми підзвітності²⁰⁷. Такі амбіційні платформи мали б бути створені державою, але в ідеалі політичні партії могли б почати просування деяких пропозицій, які вже застосовуються, на знак своєї відданості громадянам.

209. По-друге, розглядаючи, зокрема, партію при владі, її виборча програма повинна зберігатися на веб-сайті партії впродовж її законодавчого мандата, щоб вона могла бути публічно розглянута, і партія повинна вживати заходів для того, щоб громадяни були поінформованими про виконання виборчих обіцянок. Перед наступними виборами партія повинна надати громадськості оцінку програми партії, вказуючи, якою мірою вона була реалізована через державну політику, і пояснювати, чому деякі обіцяні напрями політики не були здійснені. У цьому ключі статут Іспанської соціалістичної робітничої партії доручає парламентській групі завдання — надати суспільству належне пояснення щодо реформ, підтриманих партією, коли вона перебуває в уряді і вимагає подання щорічного звіту про свою діяльність Федеральному комітету²⁰⁸. У Сполученому Королівстві веб-сайт

²⁰⁴ Див. статтю 51 статуту Бельгійської соціалістичної партії та статтю 43 статуту Союзу за народний рух.

²⁰⁵ Mr VAN DEN BRANDE'S Report, p. 11.

²⁰⁶ Подальші рекомендації взяті з: Mr VAN DEN BRANDE'S Report, p. 12.

²⁰⁷ Щодо детального пояснення чотирьох основних модулів «віртуальної виборчої платформи» див.: *Reflections on the future of democracy in Europe*, op. cit., pp. 46–48.

²⁰⁸ Див. статтю 74 статуту Іспанської соціалістичної робітничої партії. Звіт недоступний на її веб-сайті.

Лейбористської партії надає багато інформації про «50 кращих досягнень Лейбористської партії з 1997 року», але немає жодної доступної інформації про ті обіцянки, які не були виконані. Християнсько-демократичний союз у Німеччині бере на себе відповідальність за реалізацію своєї програми і зобов'язується звітувати про свої успіхи у цьому перед партією та громадськістю через регулярні проміжки часу, визнаючи, що «довіра приходить від достовірності та відкритості»²⁰⁹. У таких країнах, як Боснія і Герцеговина, проти партії може бути розпочато судове переслідування за недотримання політичних цілей, представлених в її програмі²¹⁰.

210. Деякі з практик, проаналізованих у попередніх розділах, можуть також підвищувати прозорість та публічну підзвітність, як відкриті місцеві зібрання, передбачені Об'єднаними лівими в Іспанії для того, щоб збирати думки виборців про діяльність партії у суспільстві та публічних інституціях; *парламентські приймальні*, що визначаються Іспанською народною партією, або зобов'язання розкриття активів та економічної діяльності політиків до, під час і після завершення служби в державному управлінні²¹¹. Консервативна партія у Сполученому Королівстві надає інший належний приклад прозорості, надаючи доступ до партійної бухгалтерської звітності на веб-сайті партії членам партії та громадськості в цілому для їх уважного розгляду.

211. Інші дії для зміцнення зв'язків з громадянським суспільством можуть включати в себе створення молодіжних комісій всередині партії. У Сполученому Королівстві Лейбористська партія вимагає від Національного виконавчого комітету сприяння групам молодих лейбористів включно з організацією ширшої суспільної діяльності на всіх рівнях цілей і цінностей цих груп. Жіночим форумам Лейбористської партії також доручено завдання зв'язків з громадянським суспільством за допомогою наставництва і навчання жінок не лише для зайняття посад у партії або на публічних посадах, але й для залученості до участі у справах своїх громад, зокрема встановлення зв'язків з волонтерськими організаціями²¹². Французька соціалістична партія зобов'язує до цієї відповідальності кожного окремого члена партії, покладаючи *асоціативні* зобов'язання на своїх прихильників, які повинні бути членами профспілки і не менш як одного з об'єднань, зокрема з захисту прав людини, освіти або захисту прав споживачів²¹³.

212. Партія повинна робити сильний наголос на розвитку та вдосконаленні кваліфікації своїх членів, зміцнюючи членство шляхом організації регулярних конференцій і дискусій та створення служби швидкої відповіді на пропозиції членів, відтворюючи суспільну мережу у громаді та контактуючи з тими організаціями, з якими вона могла б поділяти спільну мету, заохочуючи місцевих жителів до участі в розробці маніфесту партії. Належною моделлю можуть бути ініціативи Бельгійської соціалістичної партії (*Action Commune Culturelle Socialiste**) щодо співпраці з громадськими об'єднаннями, які працюють для спільної мети, зокрема у галузі безперервної освіти, участі в політичному житті іноземців та молоді і розвитку²¹⁴; та зобов'язання Об'єднаних лівих в Іспанії використовувати 1 відсоток сво-

²⁰⁹ Пор. останній абзац Принципів Християнсько-демократичного союзу, доступних на партійному веб-сайті.

²¹⁰ Див.: The Council of Europe Secretary General's Report on the Freedom of Association, vol.II, p.31.

²¹¹ Див. статтю 29.1 статуту Об'єднаних лівих та підрозділ 2.d щодо *парламентських приймалень* Народної партії, які регулюються статтею 17 партійного статуту, а також примітку 109 цього дослідження стосовно вимоги економічної відкритості.

²¹² Див. пункт VIII.3 і розділ 11 Книги правил Лейбористської партії стосовно груп молодих лейбористів та розділ 10.6 щодо завдань жіночих форумів.

²¹³ Див. статтю 2.4 статуту Французької соціалістичної партії.

* Комунальні культурні соціалістичні дії (франц. — прим. ред.).

²¹⁴ Див. статті 56–59 статуту Бельгійської соціалістичної партії.

го бюджету для підтримки проектів солідарності²¹⁵. З іншого боку, публічні посадовці повинні резервувати робочі години у партійних місцевих відділеннях, щоб прийняти тих громадян або організації, які хотіли б висловити будь-які вимоги чи скарги. *Парламентські приймальні*, передбачені статутом Народної партії для збору пропозицій та запитів громадян до партійних представників, є належним прикладом у цій сфері²¹⁶.

213. З огляду на різноманітність партійних обставин і політичних поглядів, не існує єдиного «*one size fits all*»* набору «найкращих практик» для внутрішньопартійного управління. Коротко кажучи, розширення внутрішньопартійної демократії може бути на користь як тим партіям, що здійснюють ці реформи, так і суспільству в цілому, але ці зміни можуть дорого обійтися партіям, тому лідери партій мають розумно розглянути практичні аспекти певних партійних процедур та оцінити їх позитиви і негативи²¹⁷.

214. Щоб задовільно виконувати свою роль локомотива представницької демократії та важливої сполучної ланки між громадянами і державами, політичні партії повинні бути набагато більш чутливими й уважними до викликів, які постають перед ними через їх соціальний контекст, і бути готовими швидко й ефективно реагувати відповідними способами. Належні приклади у цій сфері можна знайти у *парламентських приймальнях*, уповноважених статутом Іспанської народної партії збирати пропозиції та запити громадян, так само як *форуми* та подібні до них громадянські студії (*ateliers citoyens*), започатковані статутом Бельгійського руху реформ як відкриті для всіх громадян дискусійні форуми для формулювання пропозицій, котрі можна приймати і розвивати далі в партії²¹⁸.

215. Сучасні інформаційні та комунікаційні технології становлять як виклик, так і цінну можливість для політичних партій, щоб реалізувати цю відповідальність, створивши належні канали прийому запитів громадян і механізмів для забезпечення підзвітності. Сьогодні більшість із партій підтримують оновлюваний веб-сайт, який може слугувати як партійним цілям, так і легітимній та бажаній меті громадян брати участь в публічному житті. Інноваційні практики політичних партій у цій сфері буде розглянуто в пізніших розділах. Більш тісна співпраця з неурядовими організаціями може стати іншою відповіддю на виклики сучасності, надаючи можливість політичним партіям розробляти і здійснювати таку політику, яка краще слугуватиме їх суспільствам²¹⁹.

5. Міжнародне співробітництво

216. Після приєднання нових держав — членів до Європейського Союзу регулювання щодо політичних партій можна було б оновити в тому сенсі, щоб надати більше можливостей для міжнародного та регіонального співробітництва між організаціями-партнерами у різних країнах. Дозвіл іноземцям, які законно проживають в країні, і є таким вихідним пунктом, проте встановлення подальших зв'язків поза спільним індивідуальним членством також могло б бути дуже корисним для обміну належними прикритиками.

²¹⁵ Див. статтю 59.2 статуту Об'єднаних лівих.

²¹⁶ Див. статтю 17 статуту Народної партії.

* Тут: однакового для всіх (буквально: «один розмір підходить усім»; англ. — прим.ред.).

²¹⁷ Mr VAN DEN BRANDE'S Report, p. 13.

²¹⁸ Див. статтю 17 статуту Іспанської народної партії і статтю 25 статуту Бельгійського руху реформ.

²¹⁹ Деякі партії, як Іспанська народна партія, чітко зобов'язуються підтримувати поточну комунікацію з громадськими об'єднаннями (стаття 17 статуту), хоча конкретні канали досягнення цього не визначені.

ВИБОРИ ТА ДЕМОКРАТІЯ

№ 1 (23)/2010

Засновники й видавці:
Інститут виборчого права
Національний університет «Києво-Могилянська Академія»

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 10380 від 12.09.2005 р.

Журнал видається українською мовою

Журнал розповсюджується безкоштовно

Адреса редакції: вул. Волоська, 8/5, к. 324, м. Київ, 04070
Тел./факс 38 044 463-65-93; e-mail: eli_org@ukr.net
Веб-сторінка: www.eli.org.ua

При використанні матеріалів посилання на журнал «Вибори та демократія»
обов'язкове
Редакція може не поділяти точку зору авторів

© Інститут виборчого права, 2009

© Національний університет «Києво-Могилянська Академія», 2009

Дане видання підготовлене в рамках проекту «Сприяння подальшому зміцненню виборчих процесів в Україні», що реалізується Координатором проектів ОБСЄ в Україні за підтримки Європейської Комісії, Канадської Агенції з Міжнародного Розвитку (CIDA), Шведської Агенції з Питань Міжнародної Співпраці та Розвитку (SIDA), уряду Ірландії, а також Фонду Стратегічних Програм Великої Британії.



Організація з безпеки та
співробітництва в Європі
Координатор проектів ОБСЄ в Україні



Canada



 **Irish Aid**
Department of Foreign Affairs
An Roinn Gnóthaí Eachtracha



Думки, висловлені тут, належать виключно авторам та не обов'язково відображають точку зору Координатора проектів ОБСЄ в Україні та донорів проекту.

Підписано до друку 11.05.2010. Формат 70x108 1/16.

Папір офс. Гарнітура "Pragmatica C".

Ум. др. арк. 10,5. Обл.-вид. арк. 11,2. Наклад 1000 прим. Зам. 243.

Видавництво "ЛОГОС".

Свідоцтво ДК № 201 від 27.09.2000 р.

01030, Київ-30, вул. Богдана Хмельницького, 10, тел. 235-60-03.