

*міжнародний центр перспективних досліджень*

# **Уроки демократії: світовий досвід для України**

*київ 2007*

Цей документ підготувала група консультантів у складі: Олег Мірошніченко,  
Іван Пресняков, Юлій Селянко, Олександр Татаревський, Віктор Чумак,  
Наталія Шаповалова, Ігор Шевляков

Керівник проекту: Віра Нанівська

Літературний редактор: Надія Цісик

Дизайн і верстка: Остап Стасюк

Електронну версію цієї публікації можна знайти на сайті Міжнародного центру  
перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/>

# Зміст

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>7</b>
<b>УПРАВЛІННЯ КОАЛІЦІЯМИ .....</b>	<b>9</b>
Підготовка до створення коаліції.....	9
Програма дій коаліції .....	11
Розподіл міністерських портфелів.....	14
Координація в коаліції та уряді.....	15
Основні органи координації коаліції.....	16
Координація всередині Кабінету Міністрів .....	18
Інформаційна координація всередині уряду.....	19
Координація між урядом і парламентом .....	20
Координація всередині правлячої партії.....	22
Використана і додаткова література.....	22
<b>ДІЯЛЬНІСТЬ ОПОЗИЦІЇ В УМОВАХ ДЕМОКРАТІЇ.....</b>	<b>24</b>
Вплив політичної та партійної системи на інституційне становлення опозиції.....	24
Залежність опозиційної діяльності від кількості парламентських партій .....	24
Вплив форми правління на діяльність опозиції.....	25
Інституційні моделі діяльності опозиції .....	25
1. Парламентська опозиція без права вето урядових рішень.....	25
2. Парламентська опозиція з правом вето рішень уряду.....	27
3. Модель прямої демократії .....	28
4. Парламентсько-президентська модель політичної опозиції .....	29
5. Модель розподілу влади: опозиція в президентській республіці.....	31
Зміст опозиційної діяльності і “лінії поділу” між владою та опозицією .....	32
Інституційне оформлення статусу опозиції: уроки для України .....	33
Визначення опозиції .....	34
Можливості оприлюднення власної позиції та впливу на формування порядку денного ВР .....	35
Підвищення можливостей контролю діяльності уряду .....	36
Можливості впливу на уряд .....	36
Використана і додаткова література.....	37
<b>“СПІВІСНУВАННЯ” ПРЕЗИДЕНТА І ПРЕМ’ЄР-МІНІСТРА.....</b>	<b>39</b>
Коабітація у Франції.....	39
Як коабітація впливає на державну політику?.....	46
Коабітація ускладнює ухвалення державних рішень .....	46
Коабітація зберігає демократію і сприяє публічній політиці .....	46

Як уможливити конструктивну коабітацію? .....	47
“Конституція, нічого крім Конституції і тільки Конституція” .....	47
Сторони повинні вміти домовлятися, щоб ухвалювати державні рішення.....	47
Конкуренція під час коабітації посилюється перед виборами та зменшується в разі спільних викликів.....	48
Від чого залежить сила уряду та президента в період коабітації? .....	48
Сила президента залежить від ступеня підтримки в парламенті .....	48
Сила уряду залежить від сили парламентської більшості .....	50
Використана і додаткова література .....	51

## **ВІДБІР ПАРТІЙНИХ КАНДИДАТІВ ЧЕРЕЗ ПРАЙМЕРІЗ ..... 52**

Стисла історія праймеріз та основні мотиви її запровадження .....	52
Якими бувають праймеріз?.....	55
Хто має право голосу в праймеріз? .....	56
Чи може партійне керівництво вплинути на кінцевий результат? .....	56
Досвід Ізраїлю та США: відкриті праймеріз без впливу партійного керівництва.....	57
Досвід Іспанії: закриті праймеріз без впливу партійного керівництва.....	62
Досвід Великої Британії: закриті праймеріз із впливом партійного керівництва.....	64
Система виборів кандидатів у Лейбористській партії Великої Британії.....	65
Система виборів кандидатів у Консервативній партії Великої Британії.....	66
Наслідки запровадженої системи голосування.....	66
Загальні висновки.....	67
Вибір моделі.....	67
Наслідки відкритих праймеріз .....	68
Наслідки закритих праймеріз .....	69
Які проблеми виникають під час організації праймеріз? .....	71
Організація виборчого процесу .....	71
Нарізка виборчих округів.....	72
Спосіб голосування.....	72
Виборча кампанія.....	73
Використана і додаткова література.....	73

## **ЛОБЮВАННЯ..... 75**

Що таке лобізм? .....	75
Поняття і риси лобізму.....	75
Цілі лобістської діяльності.....	75
Суб'єкти лобістської діяльності.....	76

Законодавче регулювання лобізму: світова практика .....	77
Два підходи до врегулювання лобістської діяльності .....	77
Стандарти регулювання лобістської діяльності .....	77
Приклади регулювання лобізму в різних країнах світу .....	78
США .....	78
ФРН .....	82
Франція .....	84
Канада .....	85
Європейський Союз .....	85
Технології, форми та інструменти лобізму .....	87
Основні технології лобіювання .....	87
Основні правила для успішного здійснення лобістської діяльності аналітичними центрами .....	90
Інструменти лобіювання .....	92
Використана і додаткова література .....	93

## **ПЕРЕХІД ВЛАДИ ДО НОВОГО УРЯДУ ..... 95**

Зміна уряду як демократична процедура .....	95
Зміна уряду – прояв демократії .....	95
Варіанти умов зміни уряду .....	95
Зміна уряду – період великих змін і викликів .....	96
Країни розвинутої демократії приділяють переходу влади велику увагу .....	96
Загальні рамки переходу влади до нового уряду .....	97
Учасники процесу .....	97
Подібна інституційна база .....	97
Варіанти регулювання процесу .....	98
Етап підготовки до зміни уряду .....	99
Підготовка потенційних кандидатів .....	99
Дії державної служби .....	99
Контакти між держслужбою і потенційним урядом .....	100
Перехідний період .....	101
Чинний уряд у перехідний період .....	102
“Опікунський уряд” – практика Нової Зеландії .....	102
Послідовність дій у перехідний період. Практика Канади .....	103
Прийняття повноважень новим урядом .....	105
Відносини нового уряду з держслужбою .....	106
Перехід влади на рівні міністерств .....	106
Генеральний секретаріат уряду – практика Франції .....	107
Використана і додаткова література .....	108

## **ДОДАТОК**

Регламентация проведення праймеріз в Італії 2005 року .....	110
---	-----



# ПЕРЕДМОВА

Постійна політична нестабільність – політична конкуренція перетворилася на нескінченну виборчу кампанію, інституційний параліч – Президент розпускає парламент, але той не виконує його укази і продовжує роботу, хаос і беззладдя – державні служби не виконують наказів і судових рішень, судова влада зруйнована, Конституція не виконується. Саме так суспільство характеризує політичну ситуацію в Україні.

Україна переживає такі самі процеси, через які раніше десятиліттями проходили країни Західної Європи та Північної Америки, а зовсім недавно – Центральної Європи. В Україні почала діяти вільна політична конкуренція, формується система поділу влади, гарантована системою стримувань і противаг. Питання в тому, що демократична трансформація в країні відбувається хоча й інтенсивно, але стихійно й неорганізовано. Демократичні свободи без правил і процедур перетворюють свободу на свавілля, замість принципу верховенства права діє право сильнішого, а система державного управління виявляється неефективною.

Як інститути влади мають функціонувати в умовах жорсткої політичної конкуренції? Які демократичні процедури допомагають ефективніше працювати урядовій машині? Що потрібно для того, щоб політична ситуація залишалася стабільною? Відсутність чітких відповідей на ці запитання стає справжнім випробуванням для України.

Збірник статей “Уроки демократії: світовий досвід для України” – це найкращі приклади досвіду функціонування політичних інститутів у розвинених демократіях. Їх зібрано, щоб показати, якими саме мають бути ці інститути для того, аби вільна політична конкуренція збільшувала ефективність державного управління.

У перших розділах збірника увагу зосереджено на таких проблемах, як стабільність коаліції та ефективна робота опозиції. В Україні процес оформлення і опозиції, і коаліції в сильні демократичні інститути ще далекий від остаточного завершення.

Вкрай руйнівним для української демократії сприймається протистояння уряду і Президента, представлених різними політичними силами. Проте знамениті “коабітації” Жака Ширака з лівою коаліцією у Франції та Олександра Квасневського з правою коаліцією у Польщі звичні для цих демократій. У третьому розділі висвітлено французький досвід співіснування президента й уряду з різних політичних таборів.

Щоразу жорсткіше порушується питання про недосконалість пропорційної системи виборів із закритими виборчими списками та про те, звідки у цих списках беруться прізвища кандидатів. У четвертому розділі наведено іноземний досвід проведення праймеріз – попередніх партійних виборів кандидатів на представницькі мандати. Ця процедура формування партійних списків позитивно зарекомендувала себе в багатьох європейських демократіях як така, що дає змогу збільшити вплив громадян на партії та поліпшити якість партійних списків.

Лобіювання в Україні сприймають як нелегітимну процедуру, тому що в Україні для неї немає правил. Тимчасом відстоювання бізнес-інтересів давно стало звичною практикою в багатьох розвинених країнах. Уряди цих країн розробили процедури лобіювання, завдяки яким цей процес є прозорим і підконтрольним для суспільства. Досвіду відстоювання групових інтересів через процедури лобіювання присвячено п'ятий розділ.

Процес передачі влади від старого уряду до нового – справжній “лакмусовий папірець” дієвої демократії. Попри можливу часту зміну політичного керівництва уряду, державна машина має продовжувати працювати, оскільки ключову роль у процесі переходу влади до нового уряду відграє державна служба. У країнах з розвиненою демократією функціонують формальні рамки, які визначають процес переходу влади і дають змогу мінімізувати політичні ризики та втрати ефективності державної машини. Цей досвід висвітлено в останньому розділі збірника.

*Віра Нанівська*



*Почесний Голова Наглядової Ради МЦПД, президент  
Національної академії державного управління  
при Президенті України*

# УПРАВЛІННЯ КОАЛІЦІЯМИ

Створення й управління коаліцією — важка і копітка справа, оскільки одна з найбільших проблем для коаліційних урядів — їхня нестабільність. Як свідчить практика різних країн, комбінація різних чинників, таких як, наприклад, наближення парламентських виборів, спад популярності уряду, зростання тиску опозиції, неминуче спричинює напругу між партнерами по коаліції, хоч би якою стабільною вона видавалася.

*Нестабільність – характерна риса багатьох коаліційних урядів...*

Напруга у коаліції призводить до неефективної діяльності уряду і парламенту, довготривалих дискусій у парламенті над законодавчими актами, неможливості зібрати більшість голосів на підтримку деяких урядових законопроектів. А подеколи — і до поразки уряду та потреби формування нової коаліції.

Проте “коаліційний уряд” не завжди “нестабільний уряд”. Досвід країн з парламентськими системами свідчить, що коаліційні уряди домінують не лише серед проблемних урядів, а й серед найбільш стабільних, які працюють понад 50 місяців. Останні відрізняються від перших тим, що об’єднавчі сили в них набагато сильніші, ніж відцентрові.

Незважаючи на всі ризики, коаліційні уряди можуть бути дуже успішними. Вони також можуть сприяти створенню консенсусної і прагматичної політичної культури. Принципи успішного управління коаліцією достатньо очевидні: потрібно усвідомлювати ризики, бути організованим, нейтралізувати проблеми, шойно вони з’являться, і мати стратегію виходу в разі, якщо все піде шкереберть.

Мета цього розділу — привернути увагу до проблем, які неминуче виникають усередині парламентсько-урядової коаліції, та показати, як можна їх уникнути або мінімізувати їхній вплив, використовуючи досвід управління коаліціями в країнах Європи.

*...проте чинники дестабілізації можна попередити*

## Підготовка до створення коаліції

Ступінь стабільності коаліції багато в чому залежить від обраної процедури її створення. Правильно імplementована процедура створення коаліції допомагає подолати відцентрові тенденції між її учасниками.

*Правильно створена коаліція діє ефективніше*

Міжнародний досвід свідчить, що для створення стабільної коаліції важливий підготовчий процес. Що менше неясностей між коаліційними партнерами залишиться після переговорного процесу зі створення коаліції, то менше неприємних сюрпризів очікує коаліцію в майбутньому.

**Запорука стабільності – узгоджена програма дій та інструменти політичної координації**

Досвід таких стабільних парламентських демократій, як Швеція та Данія, переконує, що для створення успішної коаліції критичними є її базування на спільній програмі дій, яку однаково підтримують усі партії-учасники, та створення всередині уряду ефективних органів політичної координації між ними під час реалізації політики.

Інші чинники стабільності коаліції, як-от невелика кількість її членів, схожість їхніх ідеологічних платформ і наявність/відсутність парламентської більшості, звичайно впливають на перебіг коаліційних переговорів. Створення коаліції з двох партій, що мають більшість у парламенті, і чотирьох, які її не мають, – завдання різного ступеня складності. Забезпечення стабільності коаліції може додатково ускладнюватися потребою провадити переговори у парламенті з партіями, що не входять до коаліції, для підтримки законодавчих ініціатив уряду. Завдання пошуку компромісу між партіями також ускладнюється зі збільшенням кількості учасників коаліції. Однак усі ці чинники, на нашу думку, вторинні: вони лише збільшують або зменшують обсяг роботи для органів та осіб, які займаються політичною координацією всередині коаліції. Без механізмів політичної координації невелика кількість учасників коаліції та їхня ідеологічна гомогенність не є достатніми підставами для створення стабільного уряду.

**Стабільність коаліції не залежить від кількості партій: досвід Фінляндії та Польщі**

*Одна з найбільш стабільних парламентських коаліцій Фінляндії, так звана коаліція-райдуга, утворена 1995 року, налічувала п'ять партій-учасниць. Завелика (з теоретичного погляду) кількість її учасників та їхня ідеологічна різноманітність абсолютно не завадили їй утримати стабільність упродовж усього терміну повноважень парламенту. Приклад Польщі у 1993–1997 роках цілковито протилежний: Лівий демократичний альянс (СЛД) і Польська партія селян (ПСП), які разом володіли стабільною більшістю у Сеймі (близько 66% місць), утворили коаліцію, що давало всім підстави очікувати створення стабільного уряду. Однак за ці чотири роки у Польщі змінилося три уряди. За свідченням польського політолога Збігнева Кельмінського, політична боротьба та суперечки з приводу політичної програми між цими двома партіями повторювалися навіть частіше, ніж це було раніше між п'ятьма чи сімома співправлячими групами<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Zbigniew Kielminski, Poland: Forming of Coalition Cabinets, 1989–1996. In “Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situation and Government Transitions”. SIGMA Papers: No.22, 1998.

*Різниця полягала в різних процедурах створення коаліції та координації її діяльності. У Польщі попередня традиція створення коаліційних урядів була дуже слабкою. Відповідно, механізми створення коаліції та підтримки її стабільності функціонували лише у зародковому стані. У розвинених демократіях з тривалою історією створення стабільних коаліцій такі механізми повсякчас удосконалюються.*

Початок створення коаліції може відбуватися і до проведення виборів, і після них. Головна запорука успішності (у стратегічному сенсі) переговорів – правильно обраний предмет обговорення.

Для створення коаліції важливо знати позицію своїх партнерів з перших вуст. Важливо мати майданчики для переговорів, де ці позиції можуть неформально обговорюватися і де у політиків немає потреби “грати на публіку”. Формат неформальних внутрішніх семінарів для депутатів, який працює в деяких країнах, – одне з таких рішень.

### **Досвід Швеції: внутрішні семінари для членів парламенту**

*Перед створенням коаліції партія, у якої найбільше шансів створити її, ініціює проведення низки внутрішніх семінарів зі своїми майбутніми коаліційними партнерами. Мета таких семінарів – почути позицію своїх майбутніх або наявних партнерів щодо різних питань політики, а також обговорити з ними основні проблеми, які постали перед урядом. Результатом зазвичай є зближення бачення різних партій щодо обговорюваних проблем. Формат семінарів: від кожної партії присутні її основні представники, а також депутати, які спеціалізуються на тій чи тій темі. Зовнішні доповідачі (незалежні експерти) розкривають своє ставлення до різних питань політики (фінансова політика, енергетика, монетарна політика, житловий сектор), після чого починається сесія запитань і відповідей. Коли запрошені гості розходяться, відбувається дискусія політиків між собою. У цей час не приймають жодних рішень – важлива сама дискусія.*

### **Програма дій коаліції**

Як свідчить досвід стабільних коаліційних урядів, ключовим під час створення коаліції має бути детальне узгодження програми діяльності майбутньої коаліції між усіма її учасниками. Розподіл посад має відбуватися лише після узгодження програми та досягнення принципового рішення про створення коаліції. Він відбувається пропорційно до представництва тієї чи іншої партії у парламенті.

**Створення коаліції може відбуватися і до, і після виборів**

**Міжпартійні переговори відбуваються ще до ухвалення рішення про створення коаліції**

**Розподіл посад має відбуватися лише після узгодження програми**

Зазвичай що детальніше узгоджено таку програму (проекти рішень уряду, перелік законодавчих ініціатив, які уряд подаватиме в парламент, та ін.), то більше шансів стабільності уряду. Передусім потрібно чітко визначити суперечливі питання і провадити переговори з їх узгодження.

Інколи програму уряду всі партії виробляють спільно. Інколи партія-лідер презентує так званий коаліційний проект – програму дій, під яку вона хоче залучити до себе в коаліцію інші партії. Що якісніший такий проект, то більше шансів у партії залучити до себе коаліційних партнерів і то більше шансів у коаліції бути стабільною. Така ситуація типова для Данії, де дві великі партії з лівого та правого боку, пропонуючи свої програми та проекти, змагаються за прихильність невеликих центристських партій, більш технократичних і поміркованих у своїх діях.

Основна передумова для створення спільної програми у короткій термін коаліційних переговорів – наявність власної детальної програми дій у кожній з партій, що претендують на участь у коаліції. Час витрачається лише на узгодження різних позицій, а не на формулювання кожною стороною своєї власної думки.

***Програма дій має бути настільки докладною, наскільки це можливо***

Програма дій коаліції повинна бути настільки докладною, наскільки це можливо: якщо уряд не має чіткого плану і не може досягти домовленості з приводу чіткої і здійснюваної політики з самого початку, ймовірно, він просто не готовий до проблем, а розбіжності і суперечності почнуть виникати дуже скоро.

Перший крок – це узгодження основних викликів, перед якими постала країна у цей момент. Політичні суперечки і дебати між партнерами по коаліції дуже часто виникають через те, що вони мають різні погляди з приводу того, які проблеми намагаються вирішити. Без цієї базової домовленості існує мала ймовірність того, що вони зможуть знайти взаємоприйнятні варіанти методів вирішення цих проблем. Зокрема вкрай важливо, щоб коаліція мала загальне розуміння основних питань макроекономічної політики, політики оподаткування, зовнішньої політики (разом з інтеграцією в Європейський Союз) і ключових пунктів соціальної політики. Окрім цього, важливо, щоб коаліція мала узгоджений внутрішній регламент, який виписує більшість процедур внутрішньої координації та узгодження позицій.

Досвід Швеції демонструє, що розроблення та узгодження такої програми є величезною роботою, яка, утім, важлива для успішного функціонування коаліції.

## Досвід Швеції: процес написання програми коаліції

1. Одразу після загальнонаціональних виборів 1991 року спікер парламенту направив лідерів найбільшої Поміркованої партії (Карлу Більдту) офіційний запит щодо можливості створення ним коаліційного уряду.
2. Лідер цієї партії звернувся до лідерів трьох інших партій з тим, щоб з'ясувати, чи зацікавлені вони у створенні коаліції. Він отримав позитивну відповідь.
3. Було створено три різні групи, у кожній з яких було по одному представнику від усіх чотирьох партій. Перша група обговорювала макроекономічні питання, аби сформувати спільну макроекономічну стратегію уряду. Друга група обговорювала питання оподаткування і спробувала викласти загальну позицію партій з цього питання. Третя, найважливіша, мала назву "виконавча група". До її складу входили генеральні секретарі партій-учасниць, вона координувала діяльність перших двох.
4. Виконавча група вивчила всі важливі сфери політики, переглянула всі залишені без рішення законопроекти, які раніше були подані цими партіями до парламенту. Було узгоджено, які з них варто зняти з розгляду парламенту, а які залишити в парламенті для ухвалення рішення. Виконавча група також підготувала перелік питань державної політики, на які ці чотири партії могли мати різні погляди.
5. З'ясувалося, що в усіх сферах державної політики набралось 147 питань, з яких погляди не збігалися. З-поміж них, наприклад, спорудження моста між Швецією та Данією, освіта, визначення санкцій для малолітніх злочинців та ін.
6. Виконавча група створила підгрупи для суперечливих сфер політики, до яких входило по одному представнику від кожної партії. Підгрупи успішно провели переговори, кожна у своїй сфері, і передали свої напрацювання виконавчій групі, яка з невеликими зауваженнями прийняла їхні висновки.
7. Через тиждень після цілодобових переговорів виконавча група змогла відзвітувати перед партійними лідерами. Було ухвалено рішення приблизно зі 140 питань з підписаними протоколами і доповненнями до них. Виконавча група не змогла досягти повної згоди з приводу менш як десяти питань державної політики.
8. Ці питання вирішували партійні лідери особисто. Кілька разів було заслухано позиції парламентських фракцій партій, які брали участь у переговорах (тих, які до цього були присутні в парламенті). З парламентськими групами також проводилися консультації силами самої виконавчої гру-

**Шведська Урядова  
декларація проходить  
копітку процедуру...**

**...під час якої  
вирішується багато  
суперечливих питань...**

**...і розподіл портфелів тут не займає ключового місця**

**Кодифікована процедура допомагає пришвидшити вирішення кадрових питань**

*ни. Через кілька днів партії – учасниці переговорів дійшли повної згоди з цих питань.*

9. Лідер найбільшої з партій Карл Більдт (потенційний прем'єр-міністр) передав лідерам інших партій варіант деталізованої Урядової декларації, яку потрібно було надати парламенту одразу після оголошення про створення уряду. Оскільки ця декларація ґрунтувалася на протоколах виконавчої групи, переговори щодо неї не забрали багато часу.

10. До цього моменту потенційний прем'єр-міністр не розпочинав дискусії щодо розподілу міністерських портфелів. Хоча основний принцип такого розподілу – пропорційність відповідно до представництва партій в парламенті, безумовно, був відомий і раніше. Однак під час цього розподілу також була спроба досягти певного політичного балансу: врахування професійних досягнень кожної партії, спроба уникнути антагонізму під час взаємодії міністрів, які матимуть сфери відповідальності, що перетинаються.

Як бачимо, для успішної коаліції визначальний такий порядок дій: спочатку – створення детальної програми діяльності коаліційного уряду, а вже потім – підбір претендентів на кадрові посади. Робота кожної з партій – учасниць коаліції над програмою дій “на рівних” і максимально детальний характер цього документа – гарантії того, що уряд його виконуватиме.

### **Розподіл міністерських портфелів**

У деяких країнах процедура розподілу міністерських портфелів регулюються окремими положеннями, на які часто посилаються учасники коаліції. Застосування таких положень дає змогу мінімізувати час, який витрачається на су-перечки навколо розподілу державних посад.

#### **Досвід Італії: “Посібник Ценцеллі”**

*1967 року відомий член Християнсько-демократичної партії Італії (ХДП) Массімільяно Ценцеллі почав розробляти систематичні рекомендації для провадження переговорів щодо формування нового уряду. Відповідно до цих рекомендацій, урядові посади розподілялися між представниками партій коаліції пропорційно до кількості голосів, які вони отримали на виборах. Що більше, за деякими партіями на постійній основі закріплювали окремі портфелі. Так, християнські демократи тривалий період (близько 26 років) залишали за собою право призначати міністра внутрішніх справ з-поміж своїх представників.*

*“Посібник” настільки часто і сильно впливав на переговорний процес, що його навіть прирівнювали до “справжньої Конституції Республіки”.*

*Завдяки таким рекомендаціям ХДП досягла своєї стратегічної мети і посилала свої позиції в майбутніх коаліційних угодах. Проте запровадження цієї системи негативно вплинуло на ефективність уряду, оскільки багато некомпетентних міністрів обіймали свої посади тільки тому, що так було запропоновано системою Ценцеллі.*

## Координація в коаліції та уряді

Зі створенням коаліційного уряду, крім здійснення всередині нього функціональної координації, виникає потреба політичної координації між партіями — членами коаліції та всередині них. По-перше, виникають нові питання політики, і позицію щодо них треба щоразу узгоджувати. Інакше з часом в коаліції з'являтиметься дедалі більше суперечностей і вона буде приречена на розпад. По-друге, існує потреба обмінюватися інформацією також усередині партії — учасниці коаліції: між партійними осередками, представниками партії у парламенті та представниками партії в уряді. Рішення уряду є компромісом між різними партіями і не завжди повністю відображають програму однієї з них. Без внутрішньопартійної координації та обміну інформацією рядові депутати від партії часто можуть бути невдоволені зміною позиції їхніх представників в уряді.

Відсутність механізмів координації призводить до того, що деякі учасники коаліції можуть “відпадати” від неї у процесі здійснення державної політики. Уряд також може втрачати підтримку своїх однопартійців у парламенті, що ускладнює проходження його законодавчих ініціатив і може мати наслідком його відставку. Власне, згадана ситуація у Польщі, коли коаліція СЛД і ПСЛ змінила за чотири роки три уряди, багато в чому виникла через відсутність таких механізмів координації: урядовці опинилися надто віддаленими від власної партії та її представників у парламенті. Парламентарії не відчували прямого зв'язку зі своїми представниками в уряді і не хотіли відповідати за його політику.

Зазвичай політична координація відбувається через поєднання різних правил поширення інформації, неформальних інститутів, а також спеціальних органів, що відповідають за політичну координацію всередині уряду та між урядом і парламентом.

Основні принципи, спільні для всіх цих механізмів: недискримінаційний характер інститутів (обов'язкова участь у них представників усіх партій-партнерів) та участь у них політиків високого рівня. Перший принцип гарантує, що жодна з партій — учасниць коаліції (хоч якою малою вона була б) не буде обмежена в інформації чи у праві участі в ухваленні рішення. Інакше це призведе до накопичення непорозумінь і “відпаду”

***Політична координація — поєднання формальних і неформальних інститутів...***

цієї партії від коаліції. Другий принцип гарантує, що узгоджені варіанти спільної позиції чи рішення будуть прийняті до виконання урядом і парламентом.

**...причому останні відіграють вагомую роль**

В управлінні коаліціями законодавство – не панацея. Існує стереотип, що будь-яку проблему можна вирішити ухваленням законодавчих актів і регламентів. Однак у цілому світі існує дуже мало законодавчих актів чи положень про коаліції (крім процедур їх формування та розпуску). Натомість у країнах, де постійно створюються коаліції, кожна схиляється до використання механізмів координації, розроблених їхніми попередниками, навчаючись на їхніх помилках і пристосовуючись до поточних обставин. Координація – це передусім питання політики, і для її здійснення важливішу роль часто відіграють неформальні інститути і правила, а не формально визначені положення. Такі інститути мають низку важливих переваг:

- їхній склад може бути дуже гнучкий, відображає реальне розташування сил, у них є реальні політичні лідери. Своєю чергою, склад учасників формальних засідань і комітетів часто визначено згідно з посадовим принципом. Втративши посаду, політичний лідер перестає їх відвідувати;
- неформальна атмосфера засідань сприяє збільшенню взаємної довіри;
- відсутність ЗМІ і закритий характер засідань дає змогу політичним лідерам більш розкуто поводитися щодо офіційної політичної лінії. Це сприяє досягненню компромісу.

### *Основні органи координації коаліції*

У будь-якій країні з коаліційним урядом існує один або кілька органів, які є ключовими під час вирішення політичних конфліктів і суперечностей усередині коаліції та уряду. Спеціальні органи, що займаються політичною координацією, створюються зазвичай всередині уряду. Саме у таких органах відбувається остаточне узгодження політичного рішення перед його винесенням на урядове засідання.

Основні характеристики органів координації:

- склад учасників підбирається за політичними, а не за посадовими критеріями. Зазвичай це лідери політичних партій коаліції (незалежно від їхніх посад) і ключові міністри Кабінету Міністрів;
- склад учасників відображає реальне розташування сил у коаліції;

**Зазвичай органи координації коаліції перебувають у структурі Кабінету Міністрів**

- засідання органу проводяться регулярно і закрито;
- на порядок денний органів виносять суперечливі політичні питання;
- зазвичай такі органи перебувають у структурі Кабінету Міністрів.

У деяких країнах, наприклад Швеції, такий орган відповідальний також за парламентсько-урядову координацію. В інших (Данія) він займається тільки політичною координацією всередині уряду. У такому разі повинні існувати окремі процедури координації та обміну інформації між урядовцями та парламентаріями: допуск до участі у засіданні уряду лідерів парламентських фракцій, регулярні зустрічі урядовців з колегами по партії.

### *Досвід Данії: Координаційний комітет і Комітет з економічних питань в уряді*

*Координаційний комітет Кабінету Міністрів Данії, на відміну від інших комітетів уряду, є наполовину формальним утворенням, сформованим на основі політичних критеріїв (хоча на початку він був одним із загальних комітетів уряду). До нього входять політичні лідери коаліції (4–6 осіб) і всього кілька державних службовців високого рівня. Зміст таких зустрічей конфіденційний і їхню стенограму не видають навіть учасникам. Інші міністри можуть бути запрошені тільки для обговорення тих питань, за які вони відповідають. Цей комітет займається вирішенням суто політичних конфліктів, а всі інші питання передають у Комітет з економічних питань. Збирається раз на тиждень.*

*Комітет з економічних питань – ще один важливий координаційний орган, який обговорює питання планування бюджету й економічної політики. Голова цього комітету – міністр фінансів. Комітет працює з усіма основними політичними ініціативами, які мають наслідки для бюджету, і готує рішення для Кабінету Міністрів щодо річного бюджету. Діяльність цього комітету підтримує паралельний комітет, який складається з державних службовців високого рівня. Питання, які не можуть бути вирішені Комітетом з економічних питань, спрямовують до Координаційного комітету.*

Стабільність коаліції також залежить від того, наскільки вдало вона ідентифікує потенційні осередки напруженості, які можуть виникнути між коаліційними партнерами в майбутньому. У деяких країнах існують спеціальні органи, які займаються дослідженням перспективних питань політики і намагаються заздалегідь скоординувати погляди політичних партнерів.

***Існують також спеціальні органи попередження конфліктів***

## Досвід Швеції: “Дослідницький відділ”

У Швеції для посилення зв'язків між партіями коаліції в службі Кабінету Міністрів створено спеціальний “дослідницький відділ”. Він розглядає питання політики, які не винесли на коаліційні переговори або виникли зовсім недавно. Такий відділ комплектується за партійним, а не за адміністративним принципом. До його складу входить по одному “досліднику” від кожної партії, які спільно розробляють нові питання політики, про які коаліційні партнери навіть не думали під час підписання коаліційної угоди.

**Інші питання вирішуються через процедури координації...**

### Координація всередині Кабінету Міністрів

Координаційні органи повинні займатися тільки найважливішими політичними суперечностями. Інші, менш важливі питання повинні автоматично координуватися всередині Кабінету Міністрів або в парламенті за допомогою застосування відповідних правил і процедур. Якщо такі процедури і правила існують і правильно працюють, координаційні органи не будуть переповнені невирішеними питаннями. Знову ж таки, такі правила є і формальними, і неформальними. Основні завдання, які вирішують такі правила:

- допомагають об'єднати Кабінет Міністрів у єдину команду;
- допомагають координувати стратегію уряду;
- допомагають міністрам провадити політику, пов'язану з стратегією уряду;
- допомагають урядові провадити цілісну політику.

**...такі, як щотижневі обіди у прем'єр-міністра у Швеції...**

### Процедури координації всередині Кабінету Міністрів у Швеції та Данії

#### Створення командного духу всередині уряду

Регулярні зустрічі всіх міністрів не тільки на засіданнях Кабінету Міністрів та інших офіційних зустрічах. Для цього у Швеції прем'єр-міністр запрошує інших міністрів на обід чи вечірку. У Данії це завдання вирішують за допомогою традиційних щотижневих зустрічей Кабінету Міністрів за сніданком. Під час таких зустрічей не приймають жодних рішень: цінне спілкування саме собою. Важливе правило: не можна проводити такі зустрічі для міністрів – членів однієї партії. Це викликає недовіру інших міністрів, підозри у приховуванні від них інформації.

### **Координація стратегії уряду**

У Швеції бодай раз на рік уряд збирається на більш тривалі (3–4 дні) конференції за межами офісу Кабінету Міністрів для обговорення і вирішення стратегічних питань. У Данії Кабінет Міністрів традиційно збирається для цього раз на два роки. Під час таких зборів обговорюють питання довгострокового планування і найголовніші політичні теми. Дві постійні теми – загальні пріоритети бюджетної політики і напрями політики, які висвітлюватимуться у щорічному відкритому зверненні прем'єр-міністра до парламенту.

### **Здійснення міністром політики, пов'язаної зі стратегією уряду**

У Швеції існує правило, згідно з яким після свого призначення кожен міністр отримує копію результатів коаліційних переговорів у сфері своєї діяльності. Його прямий обов'язок – впроваджувати результати переговорів у діяльність уряду, під його керівництвом державні службовці розпочинають внесення законодавчих пропозицій відповідно до результатів переговорів.

### **Здійснення урядом цілісної політики**

У Данії одне з базових правил Кабінету Міністрів – проведення спеціальних щотижневих засідань із затвердження законодавчих пропозицій та інших політичних ініціатив перед їхньою передачею до парламенту або відповідного урядового комітету. Згідно з правилами, кожен міністр, презентуючи нову ініціативу або проект, повинен виступити із заявою, яка підтверджує б підтримку пропозиції всіма партнерами по коаліції в парламенті й уряді або підтверджувала її обговорення з усіма партнерами по коаліції. Законопроекти або ініціативи, які піддають на такому засіданні критиці з політичного або технічного боку, надсилають на доопрацювання міністру або урядовому комітету.

**...щорічні конференції...**

**...і урядові затвердження законодавчих ініціатив**

## **Інформаційна координація всередині уряду**

Уряду недостатньо ефективно працювати всередині. Він повинен засвідчувати об'єднаність і узгодженість зовнішньому світу. Для кожного напряму політики і для кожного важливого рішення коаліція повинна одногослосно висловлювати свою думку і передавати громадськості просте й ефективне повідомлення.

Добра координація всередині уряду – половина успіху для інформаційної кампанії назовні. Якщо позицію Кабінету Міністрів з більшості питань політики узгоджено, заяви окремих міністрів щодо окремо взятої проблеми не суперечитимуть одна одній. Однак для повного гарантування того, що інформація, яка поширюється в різних частинах Кабіне-

**Координація інформації всередині уряду – запорука успішної інформаційної кампанії**

ту Міністрів, не суперечить одна одній і відповідає загальній стратегії уряду, у західних країнах застосовують такі механізми.

***У Швеції прес-служба Кабінету Міністрів щотижня проводить зустрічі з речниками міністерств***

### ***Досвід Швеції: інформаційна координація***

- 1. Існує звичай, за яким жодну політичну ініціативу не можна надавати громадськості доти, доки її не обговорять всередині уряду. Це поширюється на всіх міністрів, незважаючи на партійну належність і ранг.*
- 2. Щотижневі зустрічі осіб, відповідальних за інформацію в кожному міністерстві, і прес-служби всього Кабінету Міністрів. Такі зустрічі допомагають пов'язати роботу кожного з міністерств із загальною стратегією уряду. Організовує і координує такі зустрічі керівник прес-служби Кабінету Міністрів.*

### ***Координація між урядом і парламентом***

Усі члени парламенту повинні залишатися учасниками коаліційного проекту і почувати себе його засновниками. Координація між урядом і парламентською більшістю — найважливіша частина внутрішньої координації, від якої залежить стабільність уряду. Якщо фракції не розумітимуть мотивів міністрів, в уряді можуть виникнути проблеми щодо реалізації своїх законодавчих ініціатив.

Ось деякі механізми, які допомагають підсилити таку координацію в країнах Північної Європи:

- Лідери фракцій партій — членів коаліції мають право бути присутніми на всіх засіданнях Кабінету Міністрів. Таким чином, вони можуть пояснити позицію Кабінету Міністрів своїм фракціям і забезпечити розуміння його рішення в парламенті (Швеція).
- Кожен міністр зобов'язаний проводити регулярні зустрічі (наприклад щотижня) з представниками всіх партій, які входять до коаліції (як варіант — з членами комітету, з яким йому доводиться найтісніше взаємодіяти). На цих зустрічах він повинен інформувати депутатів про урядові ініціативи (тільки після обговорення цих ініціатив у Кабінеті Міністрів), а також відповідати на всі їхні запитання (Данія).
- В інших країнах головний координаційний майданчик — засідання постійних комітетів парламенту, спеціальні парламентські засідання, право депутатів на письмові й усні запити до уряду.

***Міністри зобов'язані проводити регулярні зустрічі з представниками всіх партій коаліції***

## Механізми комунікації між урядом і парламентом Нідерландів

Відповідно до регламенту нижньої палати парламенту Нідерландів, для взаємодії з урядом парламент створює по одному постійному комітету для кожного міністерства, окрім міністерства загальних справ (Ministry of General Affairs).

Кожний з таких комітетів, крім розгляду законодавства, має право:

- подавати запит до профільного міністра, щоб отримати всі документи, які комітет вважає за потрібне;
- проводити письмові або усні консультації з профільним міністром (консультації з приводу законодавства, окремих документів або загальної політичної ситуації).

Засідання комітету скликають і за рішенням самого комітету (за рішенням його голови), і на вимогу уряду. Такі засідання публічні, крім випадків, визначених самим парламентом. За результатами проведених консультацій повинен бути підготовлений звіт або стенограма.

Регламент нижньої палати парламенту Нідерландів (Tweede Kamer der Staten-Generaal) містить також окремий розділ “Запити до уряду з приводу інформації”, що детально розписує процедури отримання інформації від уряду. Таких механізмів кілька: інтерпеляція, письмові запити і “час запитань”.

**Інтерпеляція** (запит) депутата до міністра зазвичай усна і проводиться за рішенням усієї депутатської зали. Відповідь на запит може даватися на момент його подачі, якщо міністр опинився в цей час у парламенті. У протилежному разі спікер парламенту передає запит депутата відповідному міністрові і передає йому запрошення відвідати парламент. Під час інтерпеляції депутат-запитувач може висловлюватися не більше двох разів, крім нього раз може взяти слово ще один депутат.

Процедура оформлення письмових запитів депутатів така: депутат передає своє запитання спікеру, який передає його відповідним міністрам і публікує. Якщо міністр не може відповісти на запит упродовж трьох тижнів, він інформує про це спікера й наводить причини, через які він не може цього зробити. Якщо запитання залишаються без відповіді впродовж шести тижнів, їх задають першими в “час запитань”.

“Час запитань” з урядом проводиться щовівторка, крім особливих випадків, з приводу яких парламент приймає рішення. Перед цим депутати подають спікеру запитання, які вони хочуть задати міністрові, і спікер запрошує відповідних міністрів у парламент.

**У Нідерландах для взаємодії з кожним міністерством у парламенті створюють постійні комітети**

## Координація всередині правлячої партії

**Підтримати єдність всередині партії допомагають регулярні контакти між урядовцями і депутатами**

Перебування в коаліції – немалі складнощі передусім для партії – лідера коаліції. Прем'єр-міністр у коаліційному уряді зобов'язаний відігравати роль лідера всієї коаліції, а не тільки лідера своєї партії. Саме він найбільше зацікавлений у збереженні коаліції і бере на себе за це відповідальність. Задля збереження коаліції партія-лідер часто йде на компроміси щодо різних питань з меншими коаліційними партнерами. Всередині неї виникає відчуження між членами уряду і членами фракції, а також партійними активістами. Логіка досягнення згоди в коаліції змушує прем'єр-міністра й інших членів Кабінету Міністрів вирішувати більшість питань на закритих засіданнях коаліційних лідерів. Члени парламенту не відчувають, що вони впливають на ухвалення рішень. До того ж малі партнери в коаліції можуть іноді дозволити собі не жертвувати своїми поглядами і з гострих питань висловлювати думки, які суперечать загальній позиції коаліції. Представники партії – лідера коаліції майже ніколи не мають такої можливості.

### *Досвід Швеції: як зберегти лояльність всередині партії – лідера коаліції?*

*У Швеції задля збереження єдності всередині будь-якої партії (в тому числі і правлячої) використовують такі механізми:*

- 1. Особи, відповідальні за політичну координацію в уряді, постійно контактують із депутатами парламенту від своїх партій з усіх питань, над якими вони працюють у рамках координаційного процесу. В умовах України для партії-лідера таку роль може відіграти прем'єр-міністр. Його регулярні зустрічі з членами власної фракції і партійними активістами можуть згладити проблему внутрішньої координації в партії.*
- 2. Лідери фракцій партій – членів коаліції мають право бути присутніми на всіх засіданнях Кабінету Міністрів. Таким чином, вони можуть пояснити позицію Кабінету Міністрів своїм фракціям і забезпечити розуміння його рішення в парламенті.*

## Використана і додаткова література

1. Peter Egardt, Sweden: Policy- and Decision-Making in Coalition Systems // Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situation and Government Transitions. SIGMA Papers: No.22, 1998.
2. Zbigniew Kielminski, Poland: Forming of Coalition Cabinets, 1989–1996 // Management Challenges at the Centre of

Government: Coalition Situation and Government Transitions. SIGMA Papers: No.22, 1998.

3. Adam Wolf, Denmark: Policy- and Decision-Making in Coalition Systems // Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situation and Government Transitions. SIGMA Papers: No.22, 1998.
4. Carol A. Mershon, Expectations and Informal Rules in Coalition Formation // Comparative Political Studies, Vol. 27 No. 1, April 1994, p. 40–79.
5. Carol Mershon, The Cost of Coalition. Stanford, Stanford University Press, 2002.
6. Wolfgang C. Muller, Kaare Strom (ed.), Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2003.

# ДІЯЛЬНІСТЬ ОПОЗИЦІЇ В УМОВАХ ДЕМОКРАТІЇ

Дослідники опозиційної діяльності в демократичних суспільствах вирізняють п'ять типів інституціоналізації опозиції. Їх можна вважати моделями для становлення опозиції в країнах, що демократизуються. У деяких із цих типів опозицію наділено великими правами й статусом, в інших вони не настільки яскраво виражені. Різниця в правах і можливостях, а також у формах їхнього вираження, які має опозиція в різних країнах, в основному визначається відмінностями політичних і партійних систем. Той чи той тип інституціоналізації опозиційної діяльності зумовлений політичними традиціями та культурою нації, а також такими чинниками, як ступінь однорідності суспільства та схильність до консенсусу.

## Вплив політичної та партійної системи на інституційне становлення опозиції

*На становлення опозиції впливає тип політичної та партійної системи*

Для розуміння основних закономірностей становлення опозиції в демократичних країнах варто зрозуміти, який вплив мають різні типи політичних і партійних систем на можливість опозиційної діяльності.

### *Залежність опозиційної діяльності від кількості парламентських партій*

Основна різниця між країнами з двопартійною і багатопартійною системами полягає в ступені легкості, з якою можна ідентифікувати владу й опозицію. У Великій Британії з її двопартійною системою після виборів не виникає жодних складностей щодо визначення, де перебуває кожна з партій: одна з них формує владу, інша автоматично стає в опозицію до неї. За наявності трьох партій у парламенті така система ще може працювати — офіційною опозицією стає друга за розміром партія парламенту.

*Що менше партій у парламенті, то чіткіший їхній розподіл на владу й опозицію*

Що більше партій проходить у парламент, то складніше визначити їхній статус щодо влади. Одна партія в таких випадках зрідка отримує більшість місць у парламенті, а отже, для формування уряду доцільно створити коаліцію. Невеликі партії, що будують свою програму навколо одного—двох питань політики (наприклад “зелені”), можуть досить легко переходити з опозиції до влади залежно від задоволення їхніх умов. Партії, що не увійшли до складу парламентської

коаліції, найчастіше не об'єднуються в альтернативну опозиційну коаліцію. Кожна з них веде власну політичну гру: хтось вирішує переходити в опозицію, деякі партії час від часу співпрацюють з урядом.

Таким чином, у системах з невеликою кількістю партій у парламенті влада й опозиція мають набагато більше відповідальності за власні дії, а зміни в статусі відбуваються тільки в результаті виборів. Закріпити статус опозиції за певною партією досить легко. У багатопартійних парламентах така зміна можлива і під час каденції поточного парламенту. Між “владою” та “опозицією” існує багато “перехідних” станів.

### *Вплив форми правління на діяльність опозиції*

У парламентській республіці партія (коаліція), що прийшла до влади, домінує і в парламенті, і в уряді. Опозиція для гарантовано ефективної діяльності має потребу в додаткових правах. У парламентських республіках опозиція часто має додаткові можливості для висловлення своєї політичної позиції і впливу на урядові рішення.

У президентській республіці, де глава держави формує виконавчу владу, а парламент не має важелів для розпуску уряду, зв'язок між виконавчою та законодавчою владою не настільки сильний. Партійна дисципліна в таких системах також досить слабка. Противагою уряду, згідно з конституційним задумом, є парламент, що становить єдине ціле. Відповідно, права опозиції виписано в системі гарантій для діяльності всіх депутатів, опозиція не має будь-яких особливих прав у законодавчому органі.

Комбінація різних інституційних умов і традицій породжує різні моделі опозиційної діяльності<sup>2</sup>.

## **Інституційні моделі діяльності опозиції**

### *1. Парламентська опозиція без права вето урядових рішень*

Передусім така модель характерна для Великої Британії і держав, що успадкували її політичну систему.

Основні характеристики моделі:

<sup>2</sup> Використано матеріали статті: Ludger Helms (2004). “Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies”. *Government and Opposition*, Vol. 39, Issue 1.

**Права опозиції визначено в парламентських республіках частіше, ніж у президентських**

- двопартійна політична система, що дає змогу легко ідентифікувати владу й опозицію;
- парламентська республіка;
- контроль уряду над парламентською більшістю.

***У британській моделі опозиція має офіційний статус...***

У цій моделі опозиція має:

- офіційний статус;
- додаткове державне фінансування;
- визначені законом форми діяльності (“тіньовий уряд”);
- гарантії публічного висловлення і вплив на порядок денний парламенту;
- право отримання інформації від уряду;
- лише символічні можливості впливу на урядові рішення та рішення парламенту.

***...але відсторонена від ухвалення державних рішень***

Опозиція в британській моделі повністю відсторонена від ухвалення державних рішень. Усі повноваження, які вона має, спрямовані лише на те, щоб критикувати уряд, вказуючи населенню на альтернативні рішення й можливості, і в будь-який час бути здатною замінити чинний уряд альтернативним.

***Плюс моделі – чітка політична відповідальність влади й опозиції***

Перевага цієї моделі – чітка політична відповідальність кожної з політичних партій. Ніхто не може приписати собі чужі заслуги або звалити на іншого відповідальність за провали. Партія при владі ніколи не зможе поскаржитися на те, що їй не вдалося щось зробити через протистояння опозиції.

Очевидна вада такої моделі – відсторонення половини політикуму і непередставлення великої частини груп інтересів під час ухвалення рішень. До того ж якщо одна партія перебуває при владі достатньо довго, існує реальна загроза “втрати професіоналізму” опозицією: упродовж тривалого часу вона не бере участі у виробленні державних рішень і “забуває”, як це робиться.

Для адекватного функціонування цієї моделі потрібна наявність у суспільстві високого ступеня однорідності й толерантності. Брак консенсусу з багатьох питань політики, неприйняття до уваги позиції частини населення впродовж тривалого часу може призвести до зростання напруженості в суспільстві.

## 2. Парламентська опозиція з правом вето рішень уряду

Прикладом цієї моделі може бути Німеччина. Основні характеристики такої моделі:

- уряд формується внаслідок створення коаліції, у парламенті присутні більше двох партій;
- парламентська республіка;
- уряд контролює парламентську більшість, однак для затвердження багатьох важливих рішень потрібно мати згоду опозиції.

Статус опозиції в цій моделі:

- опозиція не представлена однією фракцією;
- жодна з партій парламентської меншості не має офіційного статусу опозиції та специфічних форм діяльності;
- уряд не має повного контролю над більшістю в законодавчому органі, для проходження деяких питань потрібна участь опозиції;
- опозиція має однакові з більшістю гарантії впливу на порядок денний і можливості публічного висловлювання.

Внаслідок того, що в парламент проходять зазвичай більше двох партій, не завжди очевидним є те, хто отримує владу, а хто переходить в опозицію – часто для отримання влади потрібно формувати парламентську коаліцію.

У таких умовах фіксація спеціального статусу найбільшої опозиційної фракції і створення нею альтернативного “тіньового” уряду недоцільні:

- ця фракція через певний час може стати членом коаліції;
- оскільки уряд формується на підставі коаліційних переговорів, “тіньовий уряд” опозиції не приходить до влади автоматично внаслідок зміни статусу опозиції.

Опозиція має можливість брати участь в ухваленні рішень не тільки приєднавшись до правлячої коаліції, а й за допомогою інших механізмів. Зазвичай це відбувається через застосування механізму кваліфікованої більшості під час ухвалення деяких найважливіших рішень (наприклад, потреба набрати 2/3 голосів на підтримку законодавчих актів певного типу).

*Така модель існує в багатопартійних системах*

*Коаліції потрібні голоси опозиції для ухвалення важливих рішень*

*Опозиція бере участь в ухваленні рішень через голосування...*

*...або через верхню палату парламенту*

У Німеччині участь опозиції в ухваленні державних рішень забезпечується іншими інститутами. Основним місцем для впливу опозиції на державні рішення є верхня палата парламенту — Бундесрат. Його повноваження останнім часом суттєво розширилися, він може накладати вето на велику частину законодавчих ініціатив нижньої палати.

Членів Бундесрату не обирають через прямі вибори, вони є представниками урядів федеральних земель. Їхня позиція формується за територіальною, а не політичною ознакою — вона повинна бути узгоджена між представниками кожної землі, які можуть бути членами різних партій. Цим, а також різними результатами виборів на федеральному й земельному рівнях зумовлені розбіжності в політичних поглядах нижньої та верхньої палат. Чимало рішень повинні пройти узгодження між двома палатами, участь у їх розробленні бере не тільки правляча коаліція в Бундестазі, а й ті політичні сили, які формують позицію Бундесрату.

Плюс моделі — участь багатьох політичних сил у виробленні політики. Сформоване рішення має високий ступінь легітимності й підтримується більшістю парламентаріїв. До його вироблення залучають альтернативні погляди.

*Вада моделі – розмита відповідальність за рішення*

Мінус цієї моделі — низька прозорість під час ухвалення рішень і розмита відповідальність. Неможливо простежити, хто саме бере участь у розробленні того чи того рішення і хто відповідає за нього. У такій системі також досить важко здійснювати будь-які реформи: вони повинні пройти занадто багато узгоджень.

### *3. Модель прямої демократії*

Цю модель можна розглядати як “продовження” попередньої. Опозиція має ще більші можливості впливу на державні рішення, їй не обов’язково бути локалізованою в парламенті. Така модель досить унікальна і характерна, зокрема, для Швейцарії.

*Опозиція може ініціювати референдуми*

Основний механізм діяльності опозиції в цій моделі — можливість ініціювання референдумів. Будь-яка група може, подавши належну кількість підписів, ініціювати всенародний референдум щодо того чи того закону, ухваленого парламентом.

Загроза проведення такого референдуму ще під час обговорення політичного рішення зазвичай є сигналом про потребу врахування альтернативних позицій під час його вироблення. Щоб гарантувати втілення урядової ініціативи в законі, уряд застосовує консультації з тими політичними силами і групами інтересів, які погрожують ініціювати референдум.

Переваги та вади такої моделі майже повністю збігаються з перевагами та вадами попередньої.

#### 4. Парламентсько-президентська модель політичної опозиції

Одним з найбільш характерних прикладів такої системи є Франція. Основні характеристики моделі:

- “змішана” політична система:
  - парламент формує уряд;
  - президента обирають через прямі вибори, він має велике коло повноважень;
- функцію опозиції бере на себе:
  - парламентська меншість (якщо більшість і президент належать до однієї політичної сили);
  - парламентська меншість і президент (якщо більшість і президент належать до різних політичних сил);
- двополюсна партійна система (виборча система заохочує блокування близьких партій).

***В опозиції, крім парламентської меншості, може бути й президент***

Така політична система залишає багато місця для різних концепцій політичної опозиції, і французький варіант — лише один з можливих, хоча далеко не найкращий.

Статус і можливості парламентської опозиції у Франції:

- не має можливості впливати на ухвалені політичні рішення;
- не має закріпленого статусу і прав щодо контролю над діяльністю уряду;
- не впливає на порядок денний парламенту.

Статус президента Франції в опозиції:

- навіть в опозиції президент залишається главою держави;
- політично незалежний від уряду;
- має суттєві можливості впливу на державну політику:
  - право розпуску Національних Зборів (раз на рік);
  - право подавати запит щодо відповідності будь-якого законопроекту до Конституції в Конституційну Раду (наш аналог — Конституційний Суд);

***Хоча він гнучкіший у своїх стосунках з урядом***

- право відмовитися підписувати будь-яке рішення парламенту і повернути його на подальший розгляд;
  - право відмовитися підписувати постанови уряду, що означає потребу проведення цієї постанови через парламент як законопроекту;
- президент в опозиції не координує свої дії з парламентською меншістю.

***Опозиція не має спеціального статусу...***

Опозиція за французьким варіантом змішаної системи слабка. Парламентська меншість у Франції ще слабша, ніж у Великій Британії. Вона так само не має жодних можливостей участі у розробленні державних рішень. Крім того, у Франції, на відміну від Великої Британії, опозиція не наділена жодним спеціальним статусом і не має жодних повноважень, що компенсують, наприклад, можливість формувати порядок денний парламенту впродовж певної кількості днів на місяць.

Президент Франції навіть за умови співіснування з опозиційним його політичній силі урядом прагне залишатися на вершині піраміди ухвалення рішень. Зазвичай він обирає більш консенсусну лінію поведінки у стосунках з урядом. Тому постійної координації зусиль президента з парламентською меншістю немає.

***...тому застосовує непарламентські форми впливу***

Можливості для опозиційної діяльності у Франції досить обмежені. Це одна з причин великої популярності непарламентських форм протесту й опозиційної діяльності у Франції: страйків, демонстрацій, акцій непокори. До того ж, як свідчить досвід, часто ці акції мають вагому частку насильства.

Це відбувається тому, що французьке суспільство досить сегментоване й інтереси різних його сегментів часто суперечать одне одному. А парламент з огляду на невисоку роль опозиції не є майданчиком, на якому ці інтереси можна узгодити.

В умовах, коли президент та уряд належать до однієї політичної сили, вади такої моделі повторюють вади британської моделі опозиції і навіть трохи збільшені. Якщо ж президент і уряд належать до різних політичних сил, вади цієї системи також достатньо великі: простір для опозиційної діяльності не збільшується суттєво, однак відповідальність за ситуацію сильно розмивається. Це знижує загальний рівень легітимності системи.

Позитиви цієї моделі також є сукупністю переваг перших двох моделей: у разі протистояння уряду та президента державну політику виробляють консенсусом: для ухвалення рішення компромісу має бути досягнуто між політичними інтересами і уряду, і президента. Якщо ж вони представляють

одну партію, позитивом можна назвати можливість встановлення чіткого зв'язку між станом країни та діяльністю тієї чи іншої партії.

## *5. Модель розподілу влади: опозиція в президентській республіці*

Така модель характерна для США і країн, що скопіювали її політичну систему. Основні характеристики такої моделі:

- президентська республіка (президент формує виконавчу владу);
- двопартійна система з низькою партійною дисципліною;
- парламент має великі повноваження для конкуренції з виконавчою владою.

У такій системі дуже важко сказати, хто конкретно є опозицією. За задумом засновників такої моделі, саме протистояння між парламентом і урядом є основою системи стримувань і противаг, що оберігають демократію від “сповзання” до авторитаризму. Пізніше, незважаючи на розвиток політичних партій, ці інституційні рамки продовжували домінувати.

Спеціальні права щодо контролю над виконавчою владою має парламент. Вони однаковою мірою розподілені між представниками різних партій.

Внаслідок застосування мажоритарної виборчої системи і у верхній, і в нижній палатах парламенту США партійна дисципліна не є настільки сильною, як у парламентських республіках. Депутати парламенту, крім своєї політичної ідентичності, зберігають територіальну й інституційну ідентичність: вони є представниками певної місцевості, а також парламенту.

Наявність у США двох палат парламенту з різними термінами повноважень призводить до того, що контроль над усіма основними органами влади однією партією відбувається вкрай зрідка. Більшу частину часу владу поділено (хоча й у нерівних пропорціях) між представниками двох найбільших партій.

Існування окремого інституту політичної опозиції і гарантії певних її прав абсолютно не потрібні у такій системі, оскільки більшу частину часу владу поділено між різними партіями, а контроль над виконавчою владою ефективно здійснює законодавчий орган.

Негативний наслідок такої моделі — розмита відповідальність політиків за ситуацію в країні. Як свідчать недавні до-

*У США опозиція розмита*

*Її роль відіграє парламент загалом*

*Опозиція може бути навіть сильніше влади*

слідження, у разі домінування в Конгресі партії, опозиційної до президента, опозиція набагато сильніша за президента. Це призводить до низької ефективності виконавчої влади, а також невиправданих очікувань суспільства щодо реалізації президентом своєї політики.

## **Зміст опозиційної діяльності і “лінії поділу” між владою та опозицією**

***Партії різняться підходами до економічної політики***

У країнах розвинутої демократії загалом існує консенсус з приводу базових/основних принципів політики. Демократія і повага до прав людини (разом з правом власності) є принципами, які поділяють більшість політичних партій. Основна різниця між їхніми програмами, відповідно, полягає в розбіжностях щодо економічної політики. Саме на цій “території” відбувається розподіл на лівих і правих: у питаннях оподаткування, соціальної політики.

Крім того, розподіл може стосуватися інших важливих питань порядку денного. Для країн, що вступають до Євросоюзу, актуальним був розподіл щодо питання потреби такого політичного кроку. Деякі партії (зазвичай “другого ешелону”) будують свою політичну платформу навколо одного-двох питань державної політики (наприклад, екологічна політика, захист інтересів того чи того регіону та ін.). Залежно від позиції правлячих партій з цих питань партії “другого ешелону” можуть перебувати в опозиції або в коаліції.

Перебуваючи при владі або в опозиції, політична партія повинна мати програмні документи, що відображають її платформу. Зазвичай це програма партії, яку затверджують на партійному з’їзді і яка містить основні цінності, мету та принципи, що є основою для інших програмних документів і діяльності партії. У більш короткій і доступній формі програма партії існує у формі маніфесту.

***Опозиція пропонує свою програму уряду***

Готуючись до виборів, партія також розробляє передвиборну програму й програму уряду, який у разі перемоги на виборах сформує ця політична сила. Ці документи є також основою для опозиційної діяльності партії, якщо вона не входить до урядової коаліції після виборів.

Програма уряду – це зазвичай великий і змістовний документ. Наприклад, у польської партії Громадянська платформа, що посіла друге місце на парламентських виборах 2005 року, але не взяла участі у формуванні уряду, цей документ називається “Держава для громадян: план управління на 2005–2009 роки”. На більш як двохстах сторінках подано альтернативні урядовим ініціативи в кожній сфері державного управління – від

змін до Конституції і до зовнішньої та оборонної політики. Цей план, розроблений партійними ідеологами разом з експертами, слугує основою для підготовки партії до переходу у владу після наступних виборів.

Крім основних програмних документів, опозиційна партія також постійно розробляє альтернативні проекти законів, рішень уряду, політик, готує власні коментарі й офіційні позиції щодо рішень уряду і представляє їх громадськості. Ці проекти є основою опозиційності партії щодо правлячих політичних сил. На їхній основі опозиція критикує владу і пропонує своє бачення ситуації.

Опозиція, маючи обмежений доступ до парламентської трибуни й ухвалення рішень у комітетах парламенту й уряду, особливо активна поза стінами парламенту. Зазвичай опозиційні партії організовують публічні консультації, громадські слухання, публічні кампанії, орієнтовані на якомога більшу кількість виборців. Опозиція може ініціювати проведення досліджень, розробляти зелені та білі книги, що стосуються політики в тих сферах, де уряд неуспішний або де він не діє. Опозиція може також використовувати такі форми діяльності, як мітинги, пікети, демонстрації.

Важливий ресурс опозиційної діяльності – місцеві партійні організації, особливо в тих органах місцевого і регіонального самоврядування, де вони перебувають при владі. За їхньої допомоги опозиційна партія може підсилювати свій голос на національному рівні, залучаючи місцеву владу до підтримки своїх ініціатив.

*Опозиція готує альтернативні проекти законів і політик*

*Ресурс опозиції – її представники в місцевій владі*

## Інституційне оформлення статусу опозиції: уроки для України

Ознайомлення з розглянутими моделями свідчить про відсутність одного рецепту та ідеальної моделі, яка не мала б негативних наслідків. Вади кожної з моделей є продовженням їхніх переваг.

*Ідеальної моделі не існує*

Очевидно, порядок формалізації статусу опозиції багато в чому залежить від встановленої форми правління та інших характеристик політичної системи. Досвід президентських республік або країн із двопартійною політичною системою неможливо перенести в Україну з її змішаною політичною системою і парламентом, в якому є п'ять політичних партій. Цей досвід потребує доопрацювання.

Водночас аналіз свідчить, що наявність великих повноважень в опозиційних сил або їхня відсутність не є прямим на-

слідком застосування тієї чи іншої політичної системи: у кожній з них опозиція може бути і сильною, і слабкою. Та чи інша модель функціонування опозиції радше є відповіддю на певні соціальні умови, що склалися у суспільстві.

***Нова модель опозиції повинна допомогти перебороти розкол...***

Цілі, від яких потрібно відштовхуватися, моделюючи можливий статус опозиції в Україні:

- **Подолання регіонального й соціального розколу в країні.** Вибори 2004 року поділили Україну майже навпіл. Політична система повинна функціонувати таким чином, щоб не поглибити цей розкол і спробувати знівелювати його в майбутньому.
- **Подальша демократизація політичної системи.** Визнаючи опозицію важливим інститутом у демократичній системі, потрібно кодифікувати її права й обов'язки, як це буде зроблено щодо правлячої коаліції. В умовах нестабільного функціонування коаліційної більшості законодавче визначення статусу опозиції повинно бути вигідним для всіх політичних сил у Верховній Раді.

***...і підвищити рівень демократії в країні***

***Потрібне ухвалення окремого закону***

Для регулювання діяльності опозиції доцільно ухвалити окремий закон. Регламент Верховної Ради нині може стати для парламентської більшості об'єктом маніпуляцій, оскільки він запроваджений лише постановою Верховної Ради і може бути легко змінений, не маючи статусу закону. Таким чином, внесення змін до нього не гарантує посилення прав опозиції. Інший варіант вирішення цієї проблеми – “підняття” Регламенту Верховної Ради до статусу закону із внесенням потрібних поправок.

Важливо, щоб ці зміни базувалися на тих правах, які парламентська меншість вже має відповідно до Конституції. Головні зміни повинні складатися лише з впорядкування і систематизації, а не докорінних змін статусу опозиції.

### ***Визначення опозиції***

Щоб гарантувати діяльність опозиції потрібно визначити, хто, зрештою, до неї належить. Тут варто враховувати багатопартійний характер парламенту і потребу створення коаліції для формування уряду. Ці чинники унеможливають створення в Україні настільки формалізованої опозиції, як, скажімо, у Великій Британії, де опозиційна фракція парламенту впродовж одного скликання може стати членом коаліції. Виходячи з конституційних повноважень і досвіду інших країн зі змішаною формою правління, президента, партія якого не має більшості в парламенті, не варто розглядати як опозиційну силу.

Для України актуальні більш м'які варіанти оформлення статусу парламентської опозиції. Одним з них може стати законодавче закріплення деяких критеріїв, яким повинні відповідати партії і фракції, для отримання статусу опозиції і додаткових прав, що гарантуються цим статусом. Ідеться про такі критерії:

- **Змістовий.** Зміст діяльності опозиції повинен бути спрямований на критику діючої коаліції і пропонування альтернативного політичного курсу.
- **Кількісний.** Опозиційна фракція повинна складатися з досить великої кількості депутатів для того, щоб бути легітимною в очах суспільства й мати можливість ефективно діяти.

### *Можливості оприлюднення власної позиції та впливу на формування порядку денного ВР*

У цій сфері чинне законодавство найменш цілісне. Парламентська меншість має деякі досить вагомні права у цій сфері. Проте їхній некомплексний характер часом призводить до того, що ці права не можуть бути реалізовані. Маючи, наприклад, право створити слідчу комісію, опозиція не має права впливати на порядок денний і не може домогтися слухання комісії в парламенті<sup>3</sup>.

Відсутність в опозиції можливостей брати участь у формуванні порядку денного часто призводить до застосування непарламентських методів діяльності, таких як блокування трибуни. Тому доцільно було б систематизувати й розширити права фракцій, що не входять до парламентської коаліції, щодо впливу на формування порядку денного парламенту. Право створення слідчої комісії третьою голосів варто також доповнити іншими правами.

У цій сфері доцільно запозичити британський досвід:

- право опозиційних фракцій визначати порядок денний кількох днів парламентських засідань;

*Права опозиції повинні отримати всі фракції, які не мають більшості у парламенті*

*Наявні права потрібно доповнити й систематизувати*

*Потрібне запозичення британського досвіду*

<sup>3</sup> Одним з найбільш яскравих прикладів неефективності існування законодавчого поля впродовж тривалого часу була ситуація із слідчою комісією у справі про вбивство журналіста Георгія Гонгадзе. Як вже зазначалося, для створення такої комісії достатньо 150 голосів депутатів, і опозиції вдалося її створити. Водночас у Регламенті Верховної Ради і Конституції були відсутні норми щодо права опозиції формувати порядок денний засідань Верховної Ради. Через це комісія довго не мала змоги бути заслуханою у стінах парламенту.

- право членів опозиційних фракцій задавати половину з усієї кількості запитань членам уряду під час Днів уряду в парламенті.

### *Підвищення можливостей контролю діяльності уряду*

**Меншість повинна контролювати низку парламентських комітетів**

Традиційно у Верховній Раді встановилася практика надання опозиційним фракціям певних посад, які дають змогу здійснювати функцію контролю над діяльністю уряду. Доцільно було б формалізувати ці повноваження в окремому законодавчому акті і надати опозиції керівництво в таких комітетах, як, наприклад, з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю, з питань регламенту й депутатської етики, з питань свободи слова й інформації та ін. За опозицією також варто закріпити пост віце-спікера парламенту і голови Рахункової палати. Ці посади повинні розподілятися між опозиційними фракціями на пропорційних підставах консенсусом.

Інша можливість контролю опозиції над урядом – направлення запитів і право отримувати на них відповіді. Народні депутати мають право направляти запити всім органам влади. За поданням третини депутатів від конституційного складу парламенту запит можна направити Президентові. Це право не має свого логічного завершення: відповіді органів влади найчастіше формальні і не доносяться до громадськості.

**Відповіді на депутатські запити повинні публікуватися**

Ми пропонуємо зробити обов'язковою публікацію тих запитів і відповідей на них, які депутат вважає важливими. Доцільно також знизити кількість депутатів, потрібну для направлення запиту Президентові.

### *Можливості впливу на уряд*

Одним з найбільш дієвих механізмів впливу опозиції на урядові рішення може стати можливість ініціювати всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Іншим дієвим механізмом може стати можливість подання 1/10 складу парламенту до Конституційного Суду з приводу ухваленого законодавства, а також актів Кабінету Міністрів і Президента.

Для ефективного використання цих можливостей потрібно передусім переглянути нинішній закон про референдум, а також реформувати Конституційний Суд. У новому варіанті закону про референдум варто чіткіше прописати перелік питань, відповідно до яких можливе проведення референдуму за народною ініціативою. Потрібно також визначити статус результатів референдуму та процедуру його ініціювання, яка по-

винна бути простою і не містити двозначностей, які давали б змогу Президентові затягувати оголошення референдуму.

Оскільки референдум є занадто потужним механізмом впливу на уряд, потрібно обмежити його використання. На нашу думку, доцільно скористатися досвідом Швейцарії, дозволивши виносити на референдум лише питання щодо чинності законів, ухвалених Верховною Радою. Питання іншого характеру повинні виноситися лише на плебісцит, рішення якого не матимуть зобов'язального характеру. Така норма стане запобіжником від маніпулювання суспільною думкою. Водночас це зробить референдум засобом впливу опозиції на політику.

**Референдум може стати ефективним інструментом для опозиції**

## Використана і додаткова література

1. Rodney Barker, *Studies in opposition*, 1971.
2. Jean Blondel, "Political Opposition in the Contemporary World", *Government and Opposition*, Autumn 1997.
3. David Close (2000). Democratization and Opposition. Paper presented to the XXII International Congress of LASA, Miami, FL, 15–18 March 2000.
4. Robert Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, 1966.
5. Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, 1971.
6. Robert Dahl, *Regimes and oppositions*, 1973.
7. Larry Diamond and Marc F Plattner, *The global resurgence of democracy* 1993, Chapter 5, "On the tasks of a democratic opposition".
8. Mary Durkin and Oonagh Gay (2006). Her Majesty's Opposition. Note of the Parliament and Constitution Centre of the House of Commons Library.
9. Ludger Helms (2004). Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies. *Government and Opposition*, Vol. 39, Issue 1.
10. Nevil Johnson, "Opposition in the British Political System", *Government and Opposition*, Autumn 1997.
11. Eva Kolinsky, *Opposition in Western Europe*, 1987.

12. Ko Maeda (2005). Institutions, Opposition Behavior, and the Fates of Governments in Parliamentary Democracies. Dissertation submitted to Michigan State University.
13. Alejandro Mujica, Ignacio Sanchez-Cuenca (2006). Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain. *Government and Opposition*, Vol. 41, Issue 1.
14. Angelo Panebianco, *Political parties: organisation and power*, 1988.
15. R. M. Punnett, *Front bench opposition. The Role of the Leader of the opposition, the Shadow Cabinet and Shadow government in British Politics*, 1973.
16. Gerald Schmitz (1998). *The Opposition in a Parliamentary System*. Library of Parliament, Political and Social Affairs division, 1998.
17. Raphael Zariski, "The legitimacy of Opposition parties in democratic systems", *Western Political Quarterly*, № 39, 1986, p. 29–47.
18. Віктор Голишев. Парламентські об'єднання: досвід демократичних країн Заходу та України//*Людина й політика*, 2003. — № 3.
19. Денис Ковриженко. Правовий статус парламентської опозиції: доцільність і механізми правового врегулювання//*Лабораторія законодавчих ініціатив*. Доступно: [http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft\\_art&topic=6&ar\\_id=1147&as=0](http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&topic=6&ar_id=1147&as=0).
20. Ігор Когут. Проблеми та перспективи законодавчого визначення статусу опозиції в Україні//*Вісник Школи політичної аналітики*. — № 7. Доступно: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=76>.
21. Ростислав Павленко. Опозиція: права і повноваження//*Вісник Школи політичної аналітики*. — № 7. Доступно: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=95>.
22. Інна Підлуська. Статус і права опозиції — порівняльний аналіз//*Вісник Школи політичної аналітики*. — № 7. Доступно: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=79>.

# “СПІВІСНУВАННЯ” ПРЕЗИДЕНТА І ПРЕМ’ЄР-МІНІСТРА

Коабітація, або *cohabitation*, в перекладі з французької означає “співжиття”, “співіснування”. Коабітація означає співіснування президента й уряду, представлених політичними силами, що перебувають в опозиції одна до одної. Вона існує тоді, коли за результатами виборів у парламенті формується коаліція, опозиційна до парламентських сил, які становлять політичну і програмну підтримку президента. Як наслідок, президент змушений призначити лідера коаліції прем’єр-міністром. Маючи підтримку парламенту, прем’єр-міністр реалізовує коаліційну програму у внутрішній політиці. У компетенції президента залишається здійснення зовнішньої політики та політики безпеки, а також низка наданих йому Конституцією важелів для корекції курсу парламентсько-урядової коаліції. Як наслідок, під час коабітації виконавча влада розділена між президентом і урядом. Президент і уряд водночас і політичні опоненти, і вимушені партнери в реалізації державної політики.

Жорстка конкуренція президента й урядової коаліції може поставити під загрозу демократичний розвиток країни та її економічне зростання. Коабітація повинна бути такою, щоб ухвалення потрібних державних рішень не заблоковувалось, а політична ситуація залишалася стабільною. У вирішенні цих завдань може допомогти досвід інших європейських країн зі схожою моделлю організації влади.

## Коабітація у Франції

Серед розвинених демократій Європи, досвід яких був би цікавим, політична система Франції привертає велику увагу. Французька Республіка має президентсько-парламентську форму правління із сильними демократичними традиціями. Нинішня Конституція Франції набрала чинності 1 січня 1959 року.

Політична система Франції близька до української. Хоча конкретні повноваження президента, прем’єр-міністра та парламенту відрізняються, спільними залишаються базові принципи:

- прем’єр-міністр фактично є ставлеником парламентської більшості, але його кандидатуру пропонує (або призначає) президент;

*У період коабітації уряд і президент перебувають в опозиції один до одного...*

*...що загострює політичну конкуренцію*

*Політичні системи України і Франції схожі*

- президент також має не менші повноваження, ніж уряд, і обирається на відкритих виборах.

*У період коабітації повноваження президента обмежені*

Політична система функціонує по-різному – залежно від того, існує в парламенті пропрезидентська більшість чи ні. У першому випадку фактичним очільником виконавчої влади стає президент, а прем'єр-міністр є його головним помічником у здійсненні державної політики. У другому – президенту доводиться співіснувати з опозиційними до його курсу урядом і парламентською більшістю. Впливати на урядову політику він може тільки з допомогою своїх конституційних повноважень.

**Таблиця 1. Повноваження президента в Україні та Франції**

Основні повноваження президента		
	Україна	Франція
Формування уряду	Прем'єр-міністра призначає парламент за поданням президента, який керується пропозицією парламентської коаліції  Членів уряду призначає парламент за поданням прем'єр-міністра (міністра оборони та міністра закордонних справ – за поданням президента)  Уряд відповідальний перед парламентом і президентом	Прем'єр-міністра призначає президент, де-факто враховуючи очікування парламентської більшості  Членів уряду призначає президент за поданням прем'єр-міністра  Уряд відповідальний перед парламентом
Виконавча влада в регіонах	Голів місцевих державних адміністрацій призначає президент за поданням уряду	Префектів (регіональних представників центрального уряду) призначає уряд
Розпуск парламенту	Президент має право достроково припинити повноваження парламенту за умови, якщо: - упродовж одного місяця не сформовано коаліцію депутатських фракцій; - упродовж шістдесяти днів після відставки уряду не сформовано персонального складу нового уряду; - пленарні засідання не можуть розпочатися впродовж тридцяти днів однієї чергової сесії  Розпуск не допускається впродовж року після попереднього розпуску та в останні шість місяців терміну повноважень парламенту або президента	Президент має право достроково припинити повноваження парламенту на свій розсуд        Розпуск не допускається впродовж року після попереднього розпуску; розпуск не може здійснити виконавч обов'язків президента

Основні повноваження президента		
	Україна	Франція
Право законодавчої ініціативи	Належить президентіві, членам парламенту й урядові	Не належить президентіві, належить прем'єр-міністру та членам парламенту
Право вето	Право вето належить президенту (не можуть бути ветовані закони про внесення змін до Конституції)	Право вето належить президенту щодо будь-якого закону
Контр-асигнація	Певні укази президента підписує прем'єр-міністр і відповідний міністр	Певні укази президента підписує прем'єр-міністр і відповідний міністр
Право проводити національний референдум	Референдум призначається президентом: - щодо змін до Конституції або за народною ініціативою (не менше трьох мільйонів громадян)	Референдум призначається президентом: - за пропозицією уряду або за спільною пропозицією обох палат парламенту; - щодо будь-яких законопроектів
	Референдум призначається парламентом: - призначає референдум з питань зміни території України	

У Франції коабітація існувала тричі і здебільшого була спричинена розбіжністю парламентського та президентського циклів: парламентська каденція – п'ятирічна, а президентська каденція до 2000 року була семирічною.

У разі коабітації, коли президент не може розраховувати на підтримку більшості в Національних Зборах, він втрачає чимало своїх владних повноважень, обмежуючись контролем над зовнішньою політикою і сектором оборони. Партійна підтримка дає прем'єр-міністру змогу бути головною політичною силою і відповідати не тільки за керування справами уряду та парламенту, а й за ініціювання політичних реформ. Прем'єр-міністр ставав головним джерелом державної політики, вирішуючи, які елементи програми уряду повинні бути втілені в життя і в якому порядку.

Інакше кажучи, у період коабітації прем'єр-міністр діє, а президент реагує на ці дії. Це особливо очевидно на прикладі внутрішньої політики, де президент спроможний всього лише затримати на деякий час впровадження певних реформ, але не може повністю їх припинити. Наприклад, 1986 року президент своїм указом блокував деякі з найбільш суперечливих аспектів програми реформ упродовж кількох тижнів.

Незважаючи на те, що оборонна і зовнішня політика, а також забезпечення незалежної судової влади перебувають у сфері відповідальності обох політичних фігур, згідно з кон-

**За президентом залишаються зовнішньополітичні і безпекові питання...**

**...тимчасом як прем'єр впроваджує внутрішню політику...**

**...і ініціює політичні реформи**

ституційною конвенцією (політичним звичаєм, неформальною угодою, якої дотримуються інститути влади), президент практично завжди має прерогативу в цих галузях<sup>4</sup>.

### *Еволюція коабітації у Франції*

*Уперше ситуація коабітації склалася після обрання соціалістичного президента Франсуа Міттерана 1981 року. У той час Національні Збори контролювала коаліція правих партій. Практично одразу ж Франсуа Міттеран застосував своє право скликати вибори Національних Зборів, на яких французи обрали Національні Збори з абсолютною більшістю соціалістів, що й поклато край можливій кризі. Однак через п'ять років, на наступних виборах до Національних Зборів, соціалісти втратили свою більшість на користь правої партії, що призвело до першого експерименту коабітації. Таких періодів було три, і кожен з них показовий, оскільки ілюструє коливання повноважень між президентом і прем'єр-міністром.*

#### **Період Франсуа Міттерана та Жака Ширака, 1986–1988 роки: затяжна виборча кампанія**

*Після виборів до Національних Зборів 1986 року Франсуа Міттеран був змушений призначити на пост прем'єр-міністра Жака Ширака, лідера "Об'єднання за республіку" – найбільшої партії в коаліції більшості.*

**Перший період коабітації був надзвичайно конфліктним**

*Хоча перша коабітація була прогнозованою ще до виборів і не тривала довго, її схарактеризували як жорстку та конфліктну – вона скидалася на тривалу виборчу кампанію. Президент Франсуа Міттеран готувався до президентських виборів 1988 року, а його партія, хоча й зазнала невдачі, отримала 31% голосів у парламенті, що давало надію на зміну ситуації після президентських виборів.*

*Франсуа Міттеран не брав до уваги того, що президент може бути інертним і слабким під час коабітації, і позиціонував себе як народний трибун, апелюючи до інтересів народу і критикуючи уряд там, де останньому бракувало підтримки громадськості, або як глава опозиції.*

*Водночас Франсуа Міттеран послідовно наполягав, що в ситуації коабітації і президент, і прем'єр-міністр повинні чітко дотримуватися норм Конституції. Саме йому належить фраза,*

<sup>4</sup> Прем'єр-міністр марно намагався закріпитися у цих галузях – оборонний бюджет був єдиним, щодо якого рішення ухвалювалося на зустрічі, де головував президент, тимчасом як усі інші бюджети ухвалювали прем'єр-міністр і міністр фінансів за відсутності президента. А у сфері зовнішньої політики президент Франсуа Міттеран у період коабітації зумів забезпечити дію мораторію Франції на випробування ядерної зброї, незважаючи на опозицію прем'єр-міністра. Президент Франсуа Міттеран, використовуючи пост глави держави, також наполіг на тому, аби саме він був головним представником Франції на зустрічах G7.

яку часто повторювали учасники наступних коабітацій: “Багато наших співгромадян хочуть знати, як функціонуватиме державна влада. Я знаю лише одну відповідь на це питання, єдино можливу, резонну і таку, що відповідає інтересам народу: Конституція, нічого крім Конституції і тільки Конституція”.

Виходячи з норм французької Конституції, Франсуа Міттеран намагався зберегти ту владу, яка в нього залишалася в ситуації, що склалася, і прагнув відвоювати її у прем'єр-міністра під час виборів, які наближалися. Упродовж усього періоду спільного існування Міттерана і Ширака президент сконцентрував увагу на виконанні своїх зовнішньополітичних функцій і дозволив Жаку Шираку контролювати внутрішні справи країни. Оскільки Франсуа Міттеран був дистанційованим від внутрішньої політики, Жак Ширак заходився скасовувати багато реформ Міттерана, знижуючи податки і приватизуючи державні підприємства. Через два роки, 1988 року, ще раз переобраний президент Франсуа Міттеран зажадав проведення нових виборів до парламенту. У новому парламенті більшість здобули ліві партії, що й завершило перший період коабітації.

#### **Період Франсуа Міттерана й Едуарда Балладюра, 1993–1995 роки: “оксамитова коабітація”**

1993 року президент Франсуа Міттеран знову опинився в схожій ситуації. Він був змушений призначити лідера опозиції, цього разу – Едуарда Балладюра, на пост прем'єр-міністра. Порівняно з першою коабітацією другий період оцінюється як консенсусний, коабітація не мала характеру пролонгованої виборчої кампанії.

Друга коабітація відбувалася в іншому політичному контексті. На виборах 1993 року соціалісти зазнали безпрецедентної поразки, набравши лише 17,6% голосів у першому турі. Вони втратили половину свого електорату, якщо порівнювати з попередніми виборами, і за результатами другого туру – 4/5 своїх депутатів. Їхня фракція в парламенті скоротилася до 56 членів.

Порівняно з 1986 роком президент вже не мав сильної підтримки в парламенті. Що більше, зв'язок між ним і партією став слабшим, у нього вже не було інструментів нав'язати свої погляди партії, яку він “викував”, але яка вже готувалася до постміттеранівського періоду. На відміну від 1986 року Франсуа Міттеран уже не міг бути кандидатом на майбутніх президентських виборах, а наприкінці 1992 року поширилася звістка про поганий стан його здоров'я.

Праві, навпаки, здобули небачений успіх на виборах, і нова парламентська більшість складалася з 484 депутатів (із загальної кількості 577). Ще під час виборчої кампанії праві сподівалися, що в разі їхньої перемоги Франсуа Міттеран подасть у відставку і будуть призначені нові президентські вибори. Однак президент заявив, що виконуватиме свої повноваження до кінця терміну.

**“Конституція, нічого крім Конституції і тільки Конституція”**

**Для другого періоду була характерна стриманіша політична конкуренція**

**Пропрезидентська опозиція була слабкою, а президент завершував свою політичну кар'єру**

Так само, як і під час першої коабітації, президент залишив за собою право втручатися в політику уряду, якщо соціальні права громадян були під загрозою. Однак основна доза критики економічної та соціальної політики уряду виходила не від опозиції і президента, а від парламентської коаліції, а саме – від партії прем'єр-міністра, яка критикувала методи уряду Балладюра: досягнення реформ за рахунок широкого консенсусу. Коабітація між прем'єр-міністром і президентом поступилася місцем конфлікту між прем'єр-міністром і партією в коаліції. Коли на президентських виборах 1995 року два правих кандидати – Едуард Балладюр і Жак Ширак – висунули свої кандидатури, цей конфлікт став ще жорсткішим.

### **Період Жака Ширака і Ліонеля Жоспена, 1997–2002 роки: “конструктивна коабітація”**

1995 року правий лідер Жак Ширак став наступником Франсуа Міттерана на посту президента. І хоча президент мав підтримку парламентської більшості, гарантовану до парламентських виборів 1998 року, а також зміг призначити прем'єра-однопартійця, 1997 року він прийняв невдале стратегічне рішення про розпуск парламенту і проведення дострокових виборів. Ширак мотивував своє рішення тим, що для того, аби розпочати реформи, йому потрібні сильна більшість (на той момент президентська коаліція була внутрішньо розділена) і запас часу.

Несподівано дострокові вибори увінчалися зворотними результатами: французький електорат повернувся до лівих партій і усунув праву більшість у Національних Зборах. Жак Ширак був змушений призначити соціаліста Ліонеля Жоспена на пост прем'єр-міністра, який той обіймав до парламентських виборів 2002 року. Це зробило третій період спільного існування найдовшим за всю історію Франції – п'ять років.

Для Жака Ширака це був нелегкий період. Праві набрали 36% – найнижчий результат з 1958 року. Існували тертя і між правими партіями, і всередині кожної з них. Політичний вплив Жака Ширака було обмежено, і він не міг впливати на здійснення важливих реформ, які ініціювала ліва більшість. Як і Франсуа Міттеран у 1986–1988 роках, Жак Ширак виконував роль народного трибуна, апелюючи до думки громадськості. 2000 року, усвідомлюючи всю важливість головування Франції в Європейському Союзі<sup>5</sup>, президент і прем'єр-міністр об'єднали свої зусилля.

**Третій період  
“співіснування” –  
наслідок зміни поглядів  
електорату**

<sup>5</sup> Головування в Європейському Союзі означає зобов'язання країни – члена ЄС головувати на всіх зборах Ради міністрів ЄС та Європейської Ради (до її складу входять глави держав і урядів ЄС). Виконання цих функцій потребує скоординованих зусиль усього адміністративного апарату виконавчої влади держави, яка головує в ЄС. Підготовка самітів і зборів рад міністрів, розроблення компромісних рішень з актуальних проблем ЄС та їх аналітичне забезпечення – усе це на шість місяців покладається на країну, яка головує.

*Моменти суперечностей були обмежені, конфлікти відбувалися в контексті виборів (до органів місцевого самоврядування 2001 року і до парламенту 2002 року). З наближенням виборів президента 2002 року Жак Ширак підсилював критику уряду. Якщо 1999 року він називав коабітацію конструктивною, то через два роки звинуватив уряд у “відсутності волі до дії в сфері безпеки” і “безініціативності” щодо реформ. Для Жака Ширака коабітація була станом “паралічу”, йому важко дала-ся організація передвиборної кампанії. У першому турі президентських виборів він набрав всього 19,9% голосів<sup>6</sup>.*

**Перший період коабітації** у Франції (1986–1988 роки), який існував між двома запланованими виборчими циклами, виявився дуже конфліктним. Конкуренція між президентом та урядом підсилювалася з огляду на майбутні президентські вибори, в яких чинний президент збирався взяти участь. Окрім того, у своїй критиці уряду президент міг покладатися на солідну підтримку в парламенті (третина депутатів).

**Другий період коабітації** (1993–1995 роки), в якому фігурував той самий президент Франсуа Міттеран, виявився спокійнішим. На конкуренцію вже не впливала перспектива майбутніх президентських виборів: чинний президент не збирався брати в них участь, що більше, у нього були проблеми зі здоров'ям. Співвідношення президентської меншості і парламентської більшості було майже 1:9 (56 і 484 депутати відповідно). Напруга політичної конкуренції перекинулася на урядову коаліцію, у якій точилася боротьба між двома політичними групами.

Останній і найбільш тривалий період (1997–2002 роки) був досить конструктивним. Упродовж цього періоду прем'єр-міністр прагнув співпрацювати з президентом й уникати найбільш гострих політичних ініціатив, з якими президент міг не погодитися.

Стиль здійснення президентських повноважень також еволюціонував і змінювався. По-новому було прочитано Конституцію — функції президента послабшали. З попередніх періодів було зроблено висновки і засвоєно певний досвід. Співпраця, хоча й вимушена, президента і прем'єр-міністра — суть їхніх взаємин під час коабітації на відміну від стосунків субординації, характерних для періоду поза коабітацією.

Одним з механізмів, які допомагали налагодити співпрацю, була система стримувань і противаг, закладена в Конститу-

<sup>6</sup> У другому турі він виграв із результатом 82% у кандидата від ультраправих Жана-Марі Лепена. Варто зазначити, що на виборах після коабітації ультраправі отримали безпрецедентну підтримку.

**Владнати конфлікти  
допомагали  
неформальні правила**

ції. Однак такий механізм сам собою не міг забезпечити нормальне функціонування системи, яка зобов'язувала президента і прем'єр-міністра взаємодіяти на постійній основі. Для цього вони були змушені виробити стиль поведінки та власні методи взаємодії. Поділ повноважень ґрунтувався радше на традиції і неформальних практиках, аніж на твердій інтерпретації тексту Конституції.

Адже навіть чітке дотримання Конституції не забезпечує безконфліктних відносин. Наприклад, сутність зовнішньої політики, особливо у сфері європейської інтеграції, неоднозначна: зовнішньополітичні рішення потребують впровадження у сферах внутрішньої політики. Політичні еліти Франції дуже болісно переживали той факт, що Франція не зможе говорити одним голосом на європейській і світовій арені. Досвід трьох періодів коабітації, один з яких тривав упродовж усього парламентського терміну, наголосив важливість взаємодії між інститутами влади.

## **Як коабітація впливає на державну політику?**

### *Коабітація ускладнює ухвалення державних рішень*

Коабітація стимулює політичну конкуренцію між президентом і урядом. Вони водночас є і партнерами – у державному управлінні, і конкурентами – у політичній боротьбі.

**Відповідальність  
за державну політику  
розмита**

Виконавча влада насправді розподілена між президентом і урядом. Жодна з політичних сил при владі не може самостійно реалізувати свою політичну програму. Процес ухвалення рішень триваліший і складніший.

Розподіл влади не дає населенню змоги чітко ідентифікувати політичну силу, відповідальну за ситуацію в країні. Збереження такої ситуації впродовж тривалого часу збільшує кількість людей, невдоволених тим, як функціонує демократія.

### *Коабітація зберігає демократію і сприяє публічній політиці*

Розподіл влади означає, що жоден із гравців не може претендувати на всю її повноту. У період демократичної трансформації, коли авторитарні традиції ще сильні, це може бути додатковим чинником забезпечення свободи політичної конкуренції та гарантій демократичності політичного процесу. Оскільки уряд і президент контролюють одне одного, важливі рішення стають результатом компромісу між різними політичними силами та групами інтересів.

**Уряд і президент  
контролюють одне  
одного**

Жорстка й відкрита конкуренція сприяє розумінню потреби публічної політики. Адже для того, щоб мати вагомі аргументи для своїх візаві, ініціатор рішення до його презентації повинен пройти через відповідні процедури вироблення публічної політики: аналіз політики й оцінка наслідків, консультації із зацікавленими сторонами, інформування громадськості за для широкої підтримки запропонованої ініціативи.

## Як уможливити конструктивну коабітацію?

*“Конституція, нічого крім Конституції і тільки Конституція”*

Неухильне дотримання норм Конституції, власних повноважень і вироблених процедур – головна умова стабільності політичної системи під час коабітації.

Незважаючи на те, що творці Конституції П'ятої Республіки не припускали можливості коабітації та ослаблення влади президента (адже Конституцію писали саме для запровадження сильного інституту президента), коли коабітація вперше стала реальністю, головні політичні гравці, у тому числі й президент, висловили готовність дотримуватися її норм, навіть якщо це означатиме ослаблення ролі президента.

*Сторони повинні вміти домовлятися, щоб ухвалювати державні рішення*

Хоча під час коабітації коаліція та уряд визначають державну політику, президент має достатні повноваження для блокування їхніх ініціатив.

Щоб розблокувати процес ухвалення рішень і уникнути паралічу інститутів сторони повинні шукати компроміс. Причому не після того, як президент заблокував ухвалення важливого для уряду рішення, а ще на етапі його підготовки. В умовах коабітації побудова каналів комунікації й координації між урядом і президентом відіграє важливу роль. Досвід Франції свідчить, що такі механізми народжуються не завдяки ухваленню додаткових нормативних актів, а формуються через неформальні практики й традиції.

Поза коабітацією функції комунікації й координації менш важливі: радники президента переходять на урядові посади та реалізують програму президента. Під час коабітації одна з небагатьох точок контакту між двома таборами – контакти між Секретаріатом Президента й Секретаріатом Кабінету Міністрів. Дуже важливо, щоб взаємодія на цьому рівні було налагодженою.

***Дотримання норм Конституції – запорука стабільності політичної системи...***

***...проте головну роль відіграють неформальні традиції і правила***

## *Конкуренція під час коабітації посилюється перед виборами та зменшується в разі спільних викликів*

**Напруження зростає напередодні виборів...**

Напередодні виборів коабітація фактично перетворюється на виборчу кампанію, хоч би який “конструктивний” характер вона мала до цього. Це зменшує можливості для співпраці між урядом і президентом, блокує ухвалення важливих рішень у державній політиці й здійснення реформ.

**...проте серйозні проблеми змушують до співпраці**

Однак у разі серйозних викликів для суспільства й держави опоненти більш схильні до співпраці, як свідчить співпраця Жака Ширака та Ліонеля Жоспена під час головування Франції в Європейському Союзі.

## **Від чого залежить сила уряду та президента в період коабітації?**

*Сила президента залежить від ступеня підтримки в парламенті*

Здавалося б, навіть під час коабітації президент перебуває у вигіднішій позиції: він глава держави, має власні повноваження й інструменти контролю. Будучи вибраним на прямих виборах і отримавши свій мандат безпосередньо від громадян, він може претендувати на право представляти весь народ і є незалежним політиком. Тимчасом прем'єр-міністр залежить від власної партії, коаліції і скутий програмними зобов'язаннями.

**Що потужніша парламентська підтримка...**

Однак політична сила президента у відносинах з урядом безпосередньо залежить від президентського ресурсу в парламенті. Президент не може ефективно реалізовувати свої конституційні повноваження й впливати на політику уряду без потужної підтримки в парламенті. Безпартійний президент або такий, який не спирається на сильну партію, приречений на коабітацію за будь-якої конфігурації уряду.

**...то ширші президентські повноваження**

Політична мета президента під час коабітації — перемога президентської партії на наступних парламентських виборах і можливість призначити лояльного прем'єр-міністра. Політичні партії є основою успішної президентської виборчої кампанії. Президентські програми — це лише конкретизація програми партії, яку вони очолюють, розроблена на термін повноважень президента, його політичний маніфест як лідера нації.

## **“Союз за президентську більшість” у Франції: президентські та парламентські вибори 2002 року<sup>7</sup>**

Президентська і парламентська кампанія 2002 року стала важким випробуванням для правих партій. На попередніх парламентських виборах 1997 року праві зазнали найбільшої з 1957 року поразки й опинилися в опозиції. У результаті президент Жак Ширак п'ять років був змушений “співіснувати” з лівим урядом і не зміг реалізувати свою програму, що ускладнювало проведення його виборчої кампанії на другу каденцію. У другий тур він вийшов лише з 19,8% голосів з мінімальним відривом від свого супротивника – ультраправого кандидата Жана Марі Лепена. У такій кризовій ситуації перед другим туром президентських виборів і близькими парламентськими виборами праві та правоцентристські партії вирішили об'єднатися навколо президента Жака Ширака і створили об'єднання “Союз за президентську більшість” (*L'Union pour la Majorite Presidentielle*).

Цей союз об'єднав п'ять політичних партій і близьких до них організацій ліберального, консервативного та християнсько-демократичного спрямування. Мета союзу – “підтримка Жака Ширака в другому турі” та “реалізація його зобов'язань перед Францією”. Що більше, члени “Союзу за президентську більшість” домовилися спільно брати участь у парламентських виборах, які мали відбутися через два місяці після президентських, і створити єдину фракцію в Національних Зборах, аби не допустити повторення передвиборної ситуації 1997 року і нового періоду “співіснування” з лівими.

Партії, що сформували “Союз за президентську більшість”, домовилися спільно виставити єдиного кандидата у кожен з 537 виборчих округів (у Франції вибори до нижньої палати парламенту відбуваються за мажоритарною системою).

Вибрані спільною Комісією з висунення кандидатів блоку кандидати зобов'язувалися:

- упродовж п'яти років майбутнього президентства Жака Ширака підтримувати його діяльність і діяльність його уряду й підтвердити ці зобов'язання під час присяги;
- у разі їх обрання до парламенту вступити до парламентської фракції “Союзу за президентську більшість” у Національних Зборах;
- взяти участь у підготовці установчого з'їзду “Союзу за президентську більшість”, який після виборів до парламенту мав перетворитися на політичну партію.

**Аби не допустити повторної коабітації, праві об'єдналися на підтримку президента**

<sup>7</sup> За матеріалами офіційної веб-сторінки “Союзу за президентську більшість”, <http://web.archive.org/web/20020610022226/www.u-m-p.org/html/projet.html>.

*Усі кандидати мали проводити свою виборчу кампанію під гаслами “Союзу за президентську більшість”. У тих п’яти округах, де Комісія з висунення кандидатів не змогла виставити єдиного кандидата від блоку, було організовано так звані праймеріз, попередні внутрішні вибори, що визначили спільну кандидатуру.*

*Після перемоги на президентських і парламентських виборах 2002 року “Союз за президентську більшість” перетворився на політичну партію “Союз за народний рух” (французькою мовою аббревіатури цих назв звучать однаково UMP – L’Union pour la Majorité Présidentielle та L’Union pour un Mouvement Populaire). На президентських виборах 2007 року кандидатом від правих став лідер цієї партії Ніколя Саркозі.*

### **Сила уряду залежить від сили парламентської більшої**

На силу прем’єр-міністра під час коабітації також впливає характер підтримки його уряду в парламенті. Для визначення політичної сили прем’єр-міністра важливі три чинники:

1. Уряд однопартійний чи коаліційний?
2. Відносини між учасниками коаліції збалансовані чи існує нерівність?
3. У правлячій партії спостерігається згуртованість чи розкол?

**Запорука сильного уряду – збалансованість коаліції (рівна вагомість партій-учасниць)...**

В однопартійному уряді прем’єр-міністру не потрібно керувати міжпартійними відносинами. Крім того, у Франції коаліційні уряди зазвичай будують на основі узгодженого, хоча часто стислого й неоднозначного, документа державної політики. Це означає, що програму коаліції, принаймні частково, задалегідь узгоджено, і це втримує коаліцію від розбіжностей, а прем’єр-міністра – від занадто великої незалежності від коаліції, що згодом могло б призвести до наростання внутрішньої опозиції в коаліції та ослаблення її позицій.

Якщо ж немає традиції вироблення формального документа політики коаліції, відносини всередині коаліції можуть бути проблематичними, особливо якщо особисті амбіції партійних лідерів зіштовхуються або пріоритети політики різних партій суттєво відрізняються.

Характер коаліції також впливає на силу уряду. Коаліція вважається збалансованою, якщо всі партії, які належать до неї, мають приблизно однакову кількість депутатів. За інших рівних умов у незбалансованій коаліції – вища ймовірність прем’єрського лідерства в разі, якщо більша партія підтримує прем’єра.

У збалансованих коаліціях потенціал для лідерства прем'єр-міністра обмежується конкуренцією двох головних членів коаліції. Така ситуація була характерна для другого періоду коаліції у Франції: кожна партія мала власного кандидата на майбутні президентські вибори, а це означало, що тривалі ідеологічні розбіжності між голлістами та лібералами ускладнювалися особистими амбіціями. Хоча обидві партії були зацікавлені у збереженні коаліції, процес ухвалення рішень іноді був дуже складним, оскільки кожне угруповання вимагало своєї законної частки урядового пирога. Міжпартійна конкуренція в рамках коаліції затьмарила конкуренцію між президентом і прем'єр-міністром.

Нарешті, силу прем'єр-міністра також частково визначає те, наскільки згуртована партія, яку він представляє. Якщо в партії існує незгода, одне з основних завдань лідера полягатиме у врегулюванні таких внутрішньопартійних розбіжностей.

**...та єдність основної партії**

Ці три чинники (кількість партій, які підтримують прем'єр-міністра в парламенті, їхня домірність і єдність головної партії) актуальні й для меншості, яка підтримує президента. Коаліційна парламентська опозиція, в якій партія президента посідає місце меншого партнера, а лідер більшої партії має власні президентські амбіції, ослаблює чинного президента.

## Використана і додаткова література

1. Robert Elgie, *Political Institutions in Contemporary France*, 2003.
2. La cohabitation. Les dossiers de la Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/cohabitation/index.shtml>.
3. Anne Stevens, *Government and Politics of France*, 2003.

# ВІДБІР ПАРТІЙНИХ КАНДИДАТІВ ЧЕРЕЗ ПРАЙМЕРІЗ

З одного боку, праймеріз — попередні вибори партійних кандидатів на публічні представницькі посади — дають змогу збільшити рівень участі громадян у процесах формування органів влади, відкривають для виборця партійний “чорний ящик”, наближають людей до політики і породжують почуття причетності до ухвалення рішень. З іншого — варіюючи ступенем відкритості внутрішньопартійних виборів і процедурою їхнього проведення, партія може вирішувати свої внутрішньопартійні проблеми: кадрові, іміджеві, управлінські і навіть фінансові. У цій записці ми висвітлюємо світовий досвід проведення попередніх виборів, аналізуємо різні їх способи та наслідки для партій.

## Стисла історія праймеріз та основні мотиви її запровадження

Праймеріз — попередні внутрішньопартійні вибори кандидатів для участі в наступних загальних виборах на заміщення державних посадових місць<sup>8</sup>. Процедура попередніх виборів залежить від чинних правових норм, внутрішніх партійних правил, традицій, що склалися, і характеризується залученням до процесу формування списку ширшого кола осіб, аніж це відбувається під час номінування кандидатів винятково керівниками партії або партійним з’їздом.

*Вперше попередні  
вибори застосували  
в США в XIX столітті...*

Попередні вибори стали унікальним механізмом, який вперше застосували у США і який тривалий час не мав аналогів в інших країнах світу. Перший в історії закон про обов’язкове проведення праймеріз ухвалено 1899 року.

Перш ніж інститут праймеріз утвердився в усій країні, кандидатів для участі в американських виборах визначали на нарадах і з’їздах партій. Цей процес не вирізнявся демократичністю і прозорістю, оскільки в ньому домінували думки політичних лідерів, що й стало поштовхом до запровадження попередніх виборів. Цей період реформ у США називають “Прогресивною ерою” (1890–1920 роки), головною ідеєю якої було обмежити вплив партійних босів, представників великого бізнесу, членів Конгресу, могутніх губерна-

<sup>8</sup> Тут і надалі терміни “праймеріз” і “попередні вибори” використано синонімічно.

торів та інших посадових осіб на формування виборчих списків партії. Крім того, за задумом ця процедура мала стати інструментом, який міг допомогти:

- відсіяти явних аутсайдерів, які можуть більше зашкодити інтересам партії, аніж допомогти їй;
- підвищити ротацію посадових осіб (знизити рівень переобрання вірних прихильників партії);
- підвищити лояльність виборців.

У цей час попередні вибори поширюються буквально на всі виборні посади у сфері законодавчої і виконавчої влади на федеральному, регіональному і місцевому рівнях. У середньому в країні вибирають близько 500 тис. посад, з яких на федеральному рівні<sup>9</sup> лише 542: президент, віце-президент, 100 сенаторів і 435 членів Палати Представників, 5 територіальних делегатів. Проведення праймеріз передбачено Конституцією, а процедура варіюється від штату до штату і регулюється законодавством кожного штату, а також внутрішньопартійними правилами і сформованими традиціями.

Проведення попередніх виборів досить давно стало невід'ємною частиною демократичної культури скандинавських країн<sup>10</sup>. В останні десятиліття цей процес більшою чи меншою мірою торкнувся також Великої Британії, Ізраїлю, Іспанії. З 2005 року попередні вибори з'явилися в Італії, а з 2006 року – у Франції.

Ідея проведення праймеріз у Лейбористській партії Великої Британії з'явилася вже 1979 року. Основним мотивом для перегляду механізму номінації кандидатів стали постійні поразки лейбористів на виборах. Пізніше невдалі вибори так само стали приводом для змін і в Консервативній партії, яка після поразки 1997 року розробила білу книгу реформ у партії “Свіже майбутнє” (The Fresh Future).

В обох партіях реформа характеризувалася прагненням партійних еліт змінити співвідношення партійної влади. Так, запровадивши процедуру прямих виборів кандидатів, вище партійне керівництво Лейбористської партії змогло обмежити вплив профспілок на номінування кандидатів. Вартий

*...і потім поширили на всі виборні посади в США*

*Британські партії до праймеріз підштовхнули невдачі на виборах...*

<sup>9</sup> З формального погляду, федеральних виборів у Сполучених Штатах не проводять. Для заміщення вакансій на федеральному рівні проводять вибори тільки на рівні штатів. Штати вибирають своїх делегатів до Сенату, штати визначають межі округів для виборів членів Палати Представників і за допомогою механізму виборчого коледжу вибирають президента країни.

<sup>10</sup> Данія, Норвегія, Фінляндія і Швеція.

уваги той факт, що у Великій Британії зменшення впливу партійних активістів і керівників середнього рівня відбувалося за рахунок підвищення ролі і вищого партійного керівництва, і рядових виборців.

**...і скорочення  
чисельності членів**

Не менш вагомою причиною запровадження праймеріз у Великій Британії також була проблема легітимності партій, що характеризувалося зменшенням кількості членів партії і послабленням зв'язку між партією і громадянським суспільством. У період з 1960 до 1992 року всі головні британські партії відчули зменшення своєї підтримки і послаблення низових організацій. У цей період Ліберальна партія скоротилася майже в два з половиною рази, Лейбористська партія – у три, тимчасом як кількість членів Консервативної партії скоротилася майже вшестеро.

**Соціалісти Іспанії  
з допомогою праймеріз  
прагнули поліпшити  
партійний імідж...**

Такі самі причини зумовили запровадження праймеріз і в Іспанії. Вкрай централізована партійна структура, яка повинна була забезпечити Іспанській соціалістичній робітничій партії (ІСПП, Partido Socialista Obrero Espanol (PSOE)) успішне входження до влади і застрахувати фракцію від партійних розколів та ідеологічних чвар, виявилася неефективною. Після невдалих виборів на початку 1990-х партія почала сприйматися населенням як корумпована й ідеологічно мертва організація. Спад довіри і поступове послаблення партії потребували змін.

**...і легітимувати нове  
керівництво партії**

Пропозиція використати праймеріз для висування на публічні посади також виходила від нового керівництва партії, яке прийшло до влади з відставкою старого партійного лідера Феліпе Гонсалеса і відчувало дефіцит підтримки серед рядових партійців, оскільки видавалося нелегітимним у їхніх очах. Таким чином, з 1998 року ІСПП почала використовувати процедуру праймеріз. Досвід здійснення такої процедури був у Каталонської партії (Partit dels Socialistes de Catalunya), яка входила до складу ІСПП, і надалі праймеріз просто поширилися на всю партію соціалістів.

**В Ізраїлі лідери двох  
основних партій  
запровадили праймеріз  
для послаблення впливу  
партійної верхівки...**

З початку 1990-х років процедуру праймеріз також почали використовувати партії Ізраїлю. Запровадження праймеріз стало наслідком зміни внутрішньопартійних правил і бажання партійних вождів досягти своїх особистих інтересів. Так, ставши кандидатом на пост прем'єр-міністра Ізраїлю, Іцхак Рабин (партія “Авода”<sup>11</sup>), спробував запровадити праймеріз для послаблення влади своїх внутрішньопартійних ворогів, які контролювали парткомітет, відповідальний за номінування кандидатів. Успіх “Аводи” на виборах до Кнесету,

<sup>11</sup> “Авода” – Робітничка партія Ізраїлю, яка є членом Соціалістичного інтернаціоналу і споріднена з Лейбористською партією Великої Британії.

було сприйнято як результат ефективності нового методу відбору кандидатів. Новий лідер партії “Лікуд”<sup>12</sup> Біньямін Нетаньяху 1992 року ініціював ухвалення системи праймеріз з аналогічних причин.

Крім цього, в Ізраїлі, як і в США, праймеріз було запроваджено почасти через бажання позбутися партійних представників, які перебували на своїх посадах упродовж тривалого періоду часу, і привнести нові обличчя.

Запровадження праймеріз здатне створювати “ефект хвилі”, коли використання цього методу відбору кандидатів однією партією спонукає партії-конкуренти використати аналогічний інструмент для підтримки демократичного іміджу. Крім Ізраїлю, так було і в Італії, де запровадження праймеріз блоком лівоцентристських партій для визначення кандидатури прем’єр-міністра 2005 року (а згодом – для багатьох місцевих виборів) змусило колишнього лідера країни Сільвіо Берлусконі заявити про те, що його правоцентристський блок також почне використовувати нову процедуру відбору для формування списків кандидатур на вибори.

З більшості розглянутих випадків можна зробити висновок, що основними мотивами запровадження процедури праймеріз у виборчий процес слугують передусім:

- прагнення посилити список партії, аби перемогти на виборах;
- намір збільшити кількість членів партії і підтримку виборців;
- прагнення посилити демократизацію виборчого процесу;
- намір посилити зв’язки між партією і громадянським суспільством;
- бажання вищого партійного керівництва зменшити повноваження проміжних партійних еліт.

## Якими бувають праймеріз?

Особливості історичного досвіду й інституційного устрою окремих країн диктують специфіку запровадження праймеріз у кожній державі: у деяких країнах це регламентовано законом, в інших регламент встановлюють самі партії.

<sup>12</sup> “Лікуд” (у перекладі з іврит — “консолідація”). Правоцентристська політична партія Ізраїлю.

*...і відновлення  
партійних кадрів*

*“Ефект хвилі”:  
щойно одна партія  
запроваджує праймеріз,  
інші змушені  
наслідувати  
її приклад*

**Перед запуском  
праймеріз треба  
визначитися  
з двома основними  
критеріями:...**

**...праймеріз будуть  
закритими  
чи відкритими...**

**...і чи матиме  
парткерівництво  
механізми впливу  
на результат**

Утім, факт наявності формальних правових критеріїв не є визначальною якісною характеристикою праймеріз. Для розуміння того, як попередні вибори можуть вплинути на партію, її електорат і політичну систему загалом, потрібно проаналізувати два принципових критерії.

### *Хто має право голосу в праймеріз?*

Програма, поведінка й ідеологія кандидатів під час праймеріз багато в чому залежать від того, хто має право голосу на праймеріз і на кого повинен орієнтуватися кандидат, аби бути обраним і потрапити до списку партії.

Якщо голосування масове, тобто в ньому беруть участь не тільки партійні активісти, які мають постійний зв'язок з партійним осередком, а й громадяни, яких у повсякденному житті не залучено до партійного життя, такі праймеріз ми називаємо відкритими. Тут також розглядається ситуація, за якої будь-хто, хто має таке бажання, може швидко і недорого отримати партійне членство у переддень попередніх виборів<sup>13</sup> або задекларувати членство в партії безпосередньо на виборчій ділянці.

У протилежному разі, якщо голосувати можуть тільки партійні активісти, які мають постійний і тісний зв'язок з партією, праймеріз вважаються закритими.

### *Чи може партійне керівництво вплинути на кінцевий результат?*

Поведінка кандидата під час праймеріз також залежатиме від того, наскільки партійне керівництво може впливати на кінцевий результат. Якщо процедура праймеріз прозора (чітко регулюється законом або статутними документами партії) і партійне керівництво, запустивши процес, не може великою мірою вплинути на результат, ми вважаємо, що суттєвого впливу “згори” на результати праймеріз немає.

У протилежному разі, коли керівники партії можуть змінювати правила праймеріз у процесі або в переддень їхнього проведення, формувати список кандидатів для участі в них відповідно до “свого бачення”, відсіваючи небажані для себе кандидатури, — то це праймеріз із впливом партійного керівництва.

У розрізі цих двох критеріїв (хто має право голосу і чи може впливати партійне керівництво на процес і результат попе-

<sup>13</sup> Ця ситуація характерна для ізраїльських праймеріз, про які йтиметься далі.

редніх виборів) ми аналізуємо міжнародний досвід запровадження праймеріз.

## *Досвід Ізраїлю та США: відкриті праймеріз без впливу партійного керівництва*

Наслідки запровадження праймеріз для політичних партій і політичної системи в Ізраїлі багато в чому перегукуються з досвідом деяких американських штатів. Утім, ці дві країни мають розбіжності в тому, що в Ізраїлі праймеріз використовують для формування партійних списків лише в разі виборів до парламенту, тимчасом як у Сполучених Штатах вони поширюються буквально на всі виборні посади законодавчої і виконавчої влади на федеральному, регіональному і місцевому рівнях.

### *Основні елементи процедури праймеріз в Ізраїлі*

Процедуру праймеріз використовують найбільші партії Ізраїлю<sup>14</sup> для виборів кандидатів до національного парламенту – Кнесету. Стати кандидатом у праймеріз може будь-який офіційний член партії. Кожен охочий може швидко отримати партійне членство, заплативши порівняно невеликий реєстраційний внесок. З огляду на простоту і дешевизну набуття членства кількість членів головних ізраїльських партій напередодні праймеріз суттєво зростає. Незважаючи на формальну наявність партійних органів контролю за передвиборною кампанією, проведення інформаційної кампанії кандидатами практично не контролюється.

Вибори до Кнесету відбуваються за пропорційною системою – під час голосування країна є єдиним національним округом. Список, сформований за підсумками праймеріз, має дві категорії кандидатів. До першої входять переможці загальнонаціонального округу – від 10 до 20 найпопулярніших політиків (“зірок” партії). До другої – переможці праймеріз у регіонах країни.

Запровадження праймеріз у найбільших партіях Ізраїлю зумовило потребу штучного поділу країни на регіональні округи, оскільки важко уявити, щоб на попередніх виборах хтось зміг вибрати 100–200 кандидатів зі списку, який має у п’ять–десять разів більше прізвищ. Таким чином, спочатку проводять праймеріз у загальнонаціональному окрузі (10–20 кандидатур до списку). Інші 40–50 позицій заповнюють за результатами у регіональних округах. Під час праймеріз чле-

*Кандидатом у праймеріз в Ізраїлі може бути кожен член партії...*

*...а голосувати може кожен виборець, заплативши невеликий внесок*

*Партійний список складається з двох частин: національної та регіональної*

<sup>14</sup> Під найбільшими партіями Ізраїлю ми маємо на увазі “Авода” і “Лікуд”, які посідали ключові позиції впродовж аналізованого в цій частині періоду.

нам партії пропонують вибрати визначену кількість кандидатів (у середньому від 13 до 20 кандидатур). У Таблиці 2 наведено структуру списку партії “Авода”.

**Таблиця 2. Перші 50 позицій у списку партії “Авода” на виборах 14 Кнесету**

№	Опис	№	Опис
1	Голова партії (обирається окремо)	29	№ 16 з “національного” списку
2–6	№ 1–5 з “національного списку”	30	№ 1 з округу Друз
7	Генеральний секретар партії (зарезервовано)	31	№ 2 з Центрального округу
8–12	№ 6–10 з “національного” списку	32	№ 2 з округу Хайфа
13	№ 1 з Центрального округу	33	№ 2 з округу Шарон
14	№ 1 з округу Шарон	34	№ 17 з “національного” списку
15	№ 11 з “національного” списку	35	№ 2 з округу Дан
16	№ 1 з округу Хайфа	36	№ 2 з округу меншин
17	№ 1 з округу меншин	37	№ 18 з “національного” списку
18	№ 12 з “національного” списку	38	№ 2 з округу Тель-Авів
19	№ 1 з округу Тель-Авів	39	№ 2 з округу Єрусалим
20	№ 1 з округу Кібуц	40	№ 3 з “окружних” списків, який зібрав другу найбільшу кількість голосів
21	№ 13 з “національного” списку	41	№ 2 з округу Кібуц
22	№ 1 з округу Дан	42	№ 19 з “національного” списку
23	№ 1 з Південного округу	43	№ 2 з Південного округу
24	№ 14 з “національного” списку	44	№ 3 з “окружних” списків, який зібрав другу найбільшу кількість голосів
25	№ 1 з округу Єрусалим	45	№ 2 з Північного округу
26	№ 1 з округу Мошав	46–47	№ 20–21 з “національного” списку
27	№ 15 з “національного” списку	48	№ 2 округу Мошав
28	№ 1 з Північного округу	49–50	№ 22–23 з “національного” списку

### **Наслідки запровадження праймеріз в Ізраїлі**

#### **Зростання популярності і кількості членів – головний ефект праймеріз для ізраїльських партій**

Наслідком запровадження праймеріз стало зростання популярності партій і кількості членів – ефект, який проявився особливо яскраво напередодні попередніх виборів. Партія “Авода”, яка запровадила праймеріз першою, відчула посилення підтримки виборців. Це стало однією з причин того, що конкуруючий “Лікуд” вирішив услід за цим використати праймеріз під час номінування своїх кандидатів. У підсумку членство в обох партіях суттєво зросло. І хоча після виборів багато “ситуативних” членів залишали ряди партій, загальна чисельність членів зросла порівняно з періодом “до праймеріз”. Утім, тут ми не можемо впевнено казати про “якість” партійних

членів, які вливаються до рядів партії незадовго до попередніх виборів. Зазвичай така категорія людей менш активна й ідеологічна і в разі Ізраїлю “ситуативне” членство мало одну головну мету — вплинути на склад списку кандидатів від партії (і потім відсторонитися від партійної активності).

У довгостроковому періоді наслідки запровадження праймеріз для ізраїльських партій виявилися неоднозначними. З одного боку, це зробило партії демократичнішими:

- використання регіональних списків дало змогу збільшити частку представників регіонів і в окремих фракціях, і в парламенті загалом;
- прихід до парламенту політиків регіонального рівня посилив парламентську ротацію і додав законодавчому органу “свіжої крові”;
- регіонально збалансовані списки дали змогу партіям узгодженіше представляти місцеві інтереси;
- база легітимності партії і фракції, сформованої внаслідок праймеріз, суттєво зросла;
- за нової системи номінування відчутно збільшилася кількість ухвалених законів, які враховують специфічні регіональні інтереси.

Водночас праймеріз послабили партійні організації і зв’язки всередині них:

- партійна дисципліна у фракціях двох головних партій Кнесету ослабла. Політичне виживання і майбутнє переобрання парламентаріїв стало залежним не від партійних лідерів, а від населення, яке підтримує їх у праймеріз;
- пошук підтримки у виборців “у регіоні” змушує кандидатів пропонувати програми, в яких інтереси їхніх регіонів найчастіше ставляться вище за інтереси інших регіонів. Це закладає потенційні лінії ідеологічних розколів між майбутніми членами фракцій;
- у разі розгляду питань, які зачіпають інтереси регіонів, імовірність голосувань, які “ламають межі фракцій”, зростає;
- депутати схильні асоціювати себе передусім з регіоном, з якого вони висувалися, і тільки потім з партією та її ідеологією.

***Партії стали більш демократичними і регіонально збалансованими***

***Однак партійна дисципліна ослабла...***

***...депутати почали більше орієнтуватися на своїх виборців та інтереси регіонів***

***Праймеріз змінили політичну систему Ізраїлю, збільшивши роль парламенту***

Досвід Ізраїлю виявляє, що праймеріз можуть не просто змінити обличчя партії, а й політичної системи загалом. Після їх запровадження політична система Ізраїлю почала меншою мірою нагадувати типову парламентську республіку. Характерне для британської моделі злиття парламенту й уряду відчутно ослабло – Кнесет став незалежним від уряду органом, багато в чому противагою і “контролером” виконавчої влади. Крім того, партійна система Ізраїлю трансформувалася з двопартійної (“Авода” і “Лікуд”) у багатопартійну з набагато розмитішими центрами влади.

Запровадження праймеріз в Ізраїлі наблизило рівень партійної лояльності депутатів Кнесету до рівня Конгресу США, де частими є “перебіжки” конгресменів між Демократичною і Республіканською партіями.

### ***Основні елементи процедури праймеріз у США***

***У Сполучених Штатах кожен штат має свою процедуру праймеріз***

У США процедура праймеріз зумовлена законодавством кожного штату і залежить від особливостей їхнього історичного розвитку, як і політичної культури. Як наслідок, у США застосовують і відкриті, і закриті праймеріз, а також деякі проміжні види, які походять від двох основних. У більшості штатів у праймеріз можуть брати участь тільки зареєстровані члени партії. Утім, попередність реєстрації може варіювати від кількох місяців до кількох тижнів. Що більше, у деяких штатах заявити про своє членство в партії можна в день голосування. Тому такі праймеріз ми називаємо відкритими, оскільки в них, по суті, можуть взяти участь усі політично активні виборці.

***Праймеріз проводять державні виборчі комісії...***

Організація і проведення виборів у США належать до компетенції влади на рівні штатів. Попередні вибори проводять місцеві виборчі органи (аналог територіальних виборчих комісій в Україні) відповідно до законів штату і в рамках Конституції. Утім, державні органи мають право відмовитися від проведення праймеріз (наприклад з огляду на недостатнє фінансування) і повністю покласти цю відповідальність на партії.

Після реєстрації своїх намірів брати участь у праймеріз у виборчій комісії всіх кандидатів від партій (на чітко обговорені посади) зараховують до передвиборного списку. Кандидатів від основних партій зараховують до списку автоматично, тоді як незалежні кандидати, які хочуть потрапити до партійного списку, і представники менш популярних партій зобов'язані подолати кваліфікаційні бар'єри.

***...що обмежує вплив партій на процедуру виборів***

Оскільки проведенням праймеріз займаються здебільшого державні органи, вплив партії і на процес, і на визначення результатів попередніх виборів зведено до мінімуму. Кожен штат

має свої виборчі органи з незалежним статусом і повноваженнями щодо організації виборчого процесу. Така організація забезпечує децентралізацію виборчої системи, запобігає зловживанням федеральної адміністрації, що стосується впливу на виборчий процес, і перекручуванню результатів голосування. Крім функцій з організації праймеріз, органи влади місцевого рівня повинні забезпечувати справедливість і демократичність усього виборчого процесу.

Формою непрямого впливу, властивою для всіх штатів, є фінансова підтримка кандидатів на попередніх виборах. Переважну більшість переможців праймеріз у США становлять ті, хто був успішнішим в отриманні добровільних внесків у процесі збору грошей для праймеріз<sup>15</sup>. З іншого боку, 82% загальної суми фондів фінансування кампанії вносить менш як один відсоток американців<sup>16</sup>, які беруть участь у голосуванні. З цього випливає, що, незважаючи на те, що партійні керівники не мають високого рівня контролю над праймеріз у США, факт серйозної залежності кандидатів від “спонсорів” безсумнівний.

Відповідно до правил, партії мають право на власний розсуд виключити зі своїх рядів (і, відповідно, з попереднього списку) будь-якого кандидата, де-факто “ветуючи” його кандидатуру і позбавляючи своєї підтримки<sup>17</sup>. Однак за кандидатами завжди залишається право оскаржити таке рішення в суді, а також балотуватися на загальні вибори самостійно<sup>18</sup>.

***Кандидати великою мірою залежать від підтримки партійних спонсорів***

***Кандидат може подолати партійне вето через суд***

### ***Наслідки запровадження праймеріз у США***

- **Праймеріз знижують лояльність депутатів.** Випадки зміни депутатами своєї партійної належності трапляються в політичному житті США вже не одне століття. Велике поширення процедури праймеріз з початку XX століття не вплинуло на ці процеси. Що більше, наслідком стало послаблення підзвітності і партійної відданості представ-

***Лояльність депутатів ослабла***

<sup>15</sup> Див., наприклад, The Role of Big Money in the 2006 Congressional Primaries, <http://www.uspirg.org/uploads/Wt/FIWtFISC2GUfCSj1PiusxSGA/WeathPrimary2006.pdf>.

<sup>16</sup> Згідно з даними Федерального виборчого комітету, 82% суми фінансування — це внески 0,27% американців, які беруть участь у голосуванні (дані передвиборної кампанії 2006 року).

<sup>17</sup> 1992 року Республіканська партія виключила зі свого попереднього списку Девіда Дюка (відомого своїми расистськими поглядами), який від імені цієї партії балотувався на пост президента. Девід Дюк подав на партію в суд, але рішенням суду дії партії було виправдано.

<sup>18</sup> У разі виборів однієї кандидатури (мер, губернатор та ін.).

ників партій, зниження партійної дисципліни в Конгресі<sup>19</sup>.

*Рівень ротації  
парткадрів зрiс  
незначною мiрою*

- **На оновлення партійних списків праймеріз впливають несуттєво.** Запровадження праймеріз не мало суттєвого впливу на рівень ротації виборних держслужбовців, який підвищився незначною мірою. Головна причина низької ротації — участь у попередніх виборах багатьох чинних політиків (конгресменів, губернаторів та ін.), що зменшує можливості входження у політику для “новачків”<sup>20</sup>.
- **Важливий чинник для перемоги в праймеріз — підтримка спонсорів.** Успішність у мобілізації чималих грошових сум для проведення інформаційної кампанії перед запровадженням праймеріз була і надалі залишається ключовим чинником, який визначає результат попередніх виборів у США.

### *Досвід Іспанії: закриті праймеріз без впливу партійного керівництва*

Основні характеристики закритих праймеріз без впливу партійного керівництва на результат:

*У закритих праймеріз  
право голосу мають  
тільки постійні члени*

- обмежене право голосу на праймеріз. Голосувати можуть тільки члени партії, водночас фіктивного “роздуття” членства для участі в голосуванні не практикують;
- скромні можливості для партійних керівників маніпулювати процесом і результатами праймеріз на власний розсуд, оскільки проведення праймеріз чітко й однозначно регулює законодавство або партійні документи.

<sup>19</sup> Докладніше про депутатські “перебіжки” між Демократичною і Республіканською партіями — див.: *What Did the Direct Primary Do to Party Loyalty in Congress?*/Prof. S.Ansolabehere and J. Snyder, Massachusetts Institute of Technology, Shigeo Hirano, New York University and Centre for the Study of Democratic Politics, [http://econ-www.mit.edu/faculty/download\\_pdf.php?id=1081](http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1081).

<sup>20</sup> На виборах до Конгресу 2004 року у 2/3 випадків зареєстрованим кандидатам від штатів ніхто не протистояв. Майже половина кандидатів на виборах до Сенату вже обіймали посаду сенатора і були єдиними кандидатами на попередніх виборах. Серйозним бар’єром для успішного “зарахування” до передвиборних перегонів також залишається наявність потужної фінансової підтримки політиків. У цій ситуації чинні політики мають набагато ширші можливості для знаходження багатих спонсорів, аніж “новачки”.

## ***Основні елементи процедури праймеріз в Іспанській соціалістичній робітничій партії (ІСРП)***

Процедуру відбору кандидатів через праймеріз в ІСРП запропоновано 1997 року. Праймеріз почали використовувати для обрання партійних кандидатів на пости прем'єр-міністра, президента регіону і мера міста. Водночас відбір до колегіальних органів влади і вибори партійного керівництва на всіх рівнях продовжують здійснюватися за наявними раніше процедурами делегованої демократії<sup>21</sup>.

Керівництво ІСРП не проводить попереднього відбору учасників для праймеріз, тобто кожен, хто платить членські внески, може висувати свою кандидатуру для участі. Результати праймеріз публічні, тому можливості маніпулювати підсумками голосування практично відсутні. Незважаючи на те, що партійне керівництво повинно затверджувати результати праймеріз своїм рішенням, ця процедура досить формальна.

Перші ж вибори, які відбувалися за новою системою 1998 року (обрання кандидатури на пост прем'єр-міністра), дали досить несподівані результати: перший секретар партії Хоакін Альмунія програв їх одному з колишніх міністрів від ІСРП у попередньому уряді Хосе Боррелю з результатом у 45% проти 55%. Хосе Боррель не мав підтримки партійних лідерів, але користувався популярністю серед рядових членів партії. Можливим поясненням цього результату стало те, що перший секретар партії Хоакін Альмунія лише недавно зайняв свій пост і на момент проведення праймеріз був ще досить слабким лідером.

Однак коли Хоакін Альмунія зміг утвердитися на своїй посаді першого секретаря партії, Хосе Боррелю довелося подати у відставку з поста “лідера партії”, оскільки напередодні парламентських виборів він виявив, що вся партійна верхівка налаштована проти нього. Таким чином, результати праймеріз виявилися нівельованими під тиском тих партійних керівників, яких обирали централізовано.

### ***Наслідки запровадження праймеріз для партії***

Досвід Іспанської соціалістичної робітничої партії переконує, що внутрішньопартійні праймеріз мають досить високий “демократизуючий” потенціал:

- у разі проведення праймеріз рядові члени партії більше довіряють своєму керівництву і вважають партію демократичнішою;

<sup>21</sup> Тут маються на увазі вибори, на яких голосують делегати від партійних організацій низового рівня.

***В Іспанії праймеріз – тільки для трьох представницьких посад...***

***...кандидатів у колегіальні органи відбирають партійні з'їзди...***

***...тому партійні боси зберігають вплив на кадрову політику***

***Рядові партійці почувають себе більшою мірою залученими до процесу ухвалення рішень***

- внаслідок праймеріз зв'язок і відповідальність між обраними кандидатами і рядовими партійцями може посилюватися.

Однак у разі ІСРП демократичний ефект виявився досить обмеженим через високий ступінь контролю партійного керівництва над більшістю інших внутрішньопартійних процесів. Вплив праймеріз на розподіл владних повноважень всередині партії виявився мінімальним з огляду на те, що цю процедуру використовували під час вибору тільки малої частини кандидатів на виборчі посади, не зачіпаючи процесу відбору до колегіальних органів і на партійні посади<sup>22</sup>.

***Праймеріз слугують також інструментом виміру настроїв рядових партійців***

Праймеріз в ІСРП не можуть докорінно змінити усталені партійні процедури, оскільки застосовуються досить зрідка. Вони є лише інструментом “виміру” настроїв рядових партійних членів, а не інструментом “партійної революції”. Обрання “несподіваної” кандидатури за результатами праймеріз може бути формою протесту рядових партійців щодо внутрішньопартійної ситуації, яка склалася. Утім, якщо ступінь контролю над внутрішньопартійними процесами керівництвом великий, воно може “витіснити” небажану кандидатуру вже після закінчення процедури праймеріз.

***У закритих праймеріз є ризик втрати відчуття електорату***

Досвід проведення вільних праймеріз серед членів партії свідчить, що у таких виборах є ризик втрати зв'язку між партією та її електоратом: найпопулярніші кандидатури серед членів партії і серед електоральної бази партії часом можуть не збігатися.

Так, соціологічні дослідження виявили, що, незважаючи на те, що більшою мірою “лівий” у своїх поглядах Хосе Боррель і виграв на праймеріз серед партійців, кращим кандидатом серед тих, хто збирався голосувати за соціалістів, був Хоакін Альмунія.

### ***Досвід Великої Британії: закриті праймеріз із впливом партійного керівництва***

Основні характеристики системи відбору кандидатів найбільших партій Великої Британії:

- закритість голосування для не членів партій;

<sup>22</sup> Вибори на партійні посади в ІСРП здійснюють делегати місцевих партійних осередків. Водночас близько 70% делегатів обіймають політичні пости в органах різних рівнів. Голова партії зазвичай посідає найвищий пост у системі державної влади. З огляду на підпорядкованість політичних постів, які обіймають делегати, посту голови партії механізм делегованої демократії де-факто стає механізмом призначення на партійні посади “зверху”.

- високий рівень контролю партійного керівництва щодо:
  - процесу кваліфікаційного відбору кандидатів;
  - остаточного затвердження списку переможців у попередніх виборах.

### *Система виборів кандидатів у Лейбористській партії Великої Британії*

Для вибору кандидатів у члени парламенту від Лейбористської партії місцеві виконавчі органи партії збирають заявки від членів партії, які увійшли до ухваленого партією списку, і складають попередній список кандидатів. Відповідно до партійних правил, до попереднього списку автоматично потрапляють чинні депутати.

Попередній список затверджує центральний виконавчий орган партії, його склад також змінюється виходячи з правил позитивної дискримінації стосовно деяких груп населення.

Голосування в праймеріз відбувається тільки за затвердженим списком. Члени партії голосують за принципом “один член – один голос” (ОЧОГ). Після завершення процедури голосування центральний виконавчий орган партії має право вето на кандидатуру переможця.

Крім того, траплялися випадки, коли центральний виконавчий орган партії вносив зміни до процедури голосування. Так сталося на попередніх виборах кандидата в мери Лондона в 1999–2000 роках. Знаючи про існування сильного кандидата від лівого крила партії Кена Лівінгстона, керівництво партії замість того, щоб ветувати його кандидатуру і виключити її з попереднього списку, повернулося до системи виборів, яка існувала до 1993 року, скликавши колегію виборців. Позиція третини голосів колегії визначалася за системою прямих виборів (ОЧОГ), третина належала блоку профспілок, і третина – депутатам Британського парламенту, Європарламенту від Лондона і кандидатам в органи влади Великого Лондона<sup>23</sup>. Внаслідок цих змін популярний серед низових партійців лівий кандидат не зміг стати кандидатом від партії.

***Лейбористи попередньо затверджують список кандидатів на праймеріз***

***Партійне керівництво також має право заветувати переможця***

<sup>23</sup> “Великим Лондоном” (англ. *Greater London Authority*) називають інститути місцевого самоврядування, які займаються координацією роботи з вирішення проблем, спільних для всіх районів Лондона і лондонського Сіті.

## *Система виборів кандидатів у Консервативній партії Великої Британії*

**Консерватори також мають механізми впливу на кандидатів**

Біла книга реформ Консервативної партії під назвою “Свіже майбутнє” (1998 рік) запровадила ОЧОГ-голосування на виборах партійного кандидата в мери Лондона і під час обрання лідера партії. Незважаючи на те, що місцеві з’їзди мають чималу автономію у виборі кандидатів у члени Палати Громад<sup>24</sup>, партія впливає на затвердження попереднього списку висунених кандидатів для місцевих з’їздів.

Вибори кандидата в мери Лондона в 1999–2000 роках також не обійшлися без втручання центрального партійного органу: переможець виборів лорд Джеффри Арчер був змушений зняти свою кандидатуру під тиском керівництва партії (після оприлюднення негативної інформації про його минуле). Його головного конкурента спочатку було виключено з попереднього списку виборчим комітетом партії, але потім відновлено партійним керівництвом.

Так само, як у Лейбористській партії, вплив участі ширшого кола осіб у процесі відбору кандидатів “пом’якшується” наглядом керівних партійних органів, які жорстко контролюють кваліфікаційний відбір кандидатур, пропонованих для вибору широким партійним колам.

### *Наслідки запровадженої системи голосування*

**Британські праймеріз звільнили партійну верхівку від надмірного впливу груп інтересів...**

- **Посилення централізації влади в партії навколо партійної еліти.** Ослаблення проміжних еліт призвело радше до посилення ролі партійних лідерів, аніж до збільшення можливостей рядових партійців і їхніх роз’єднаних груп. Наслідком стало:

- зменшення мотивації партійних керівників до реагування на очікування членів партії;
- посилення дисципліни голосувань партійної фракції;
- посилення здатності партійної еліти реагувати на очікування населення більшою мірою, аніж на побажання рядових членів партії. Прикладом цього може слугувати ідеологічний дрейф Лейбористської партії до центру за наполяганням партійного керівництва. Така зміна йшла врозріз із позицією партійних активістів, але відповідала побажанням електорату.

- **Вплив нової моделі голосування на членство в партії неозначний.** Після запровадження системи ОЧОГ членство

**...і дали змогу більше дослухатися до думок населення**

<sup>24</sup> Палата Громад (англ. The House of Commons) — нижня палата парламенту Великої Британії, нині домінуюча частина парламенту.

в Лейбористській партії збільшилося з 280 тис. осіб 1992 року до 405 тис. осіб 1997 року. Утім, не можна абсолютно впевнено констатувати, що саме стало причиною такого зростання: збільшення популярності партії та її лідера в цей проміжок часу чи нова система відбору кандидатів. Вже після 1997 року відбулося відчутне зменшення партійного членства. Партійні ряди покинули ті, хто розчарувався в демократичності запровадженої моделі попередніх виборів.

Загалом голосування за системою ОЧОГ сприяє просуванню більш “ідеологічних” і радикальних кандидатів. Спотворювати ці наслідки можуть тільки високий рівень контролю над процедурою відбору партійним керівництвом і низька конкурентність виборів.

## Загальні висновки

Проаналізований міжнародний досвід свідчить, що праймеріз є ефективною політичною технологією, якою треба вміти користуватися. У них немає однозначних наслідків, усе залежить від вибору моделі праймеріз і того, наскільки відкритими вони є і як сильно партія може впливати на їхній результат.

З їхньою допомогою можна досягти абсолютно протилежних цілей: збільшення демократичності партії або, навпаки, посилення влади партійних еліт над рядовими членами партії, посилення ролі ідеології в ідентичності партії або, навпаки, розмивання її ідеологічних орієнтирів. Головне – правильно розуміти, як той чи той тип праймеріз вплине на партію і політичну систему загалом і які в кожного з них є обмеження.

### Вибір моделі

“Право голосу” у праймеріз і вплив керівництва партії на їхній результат – ключові чинники, які потрібно зважити під час проведення праймеріз. Перший чинник по-різному впливатиме і на поведінку “електорату”, тобто тих, хто має право голосу в праймеріз, і на поведінку “кандидатів”, тобто тих, за кого голосуватимуть. Другий чинник може по-різному перерозподіляти владні повноваження в партії.

Досвід західних демократій свідчить, що загалом існують три різні моделі праймеріз:

- відкриті праймеріз без впливу партійного керівництва на результати;

*Праймеріз – це передусім політична технологія...*

*...за допомогою якої можна вирішувати різні завдання партії*

*Головне – вибрати потрібну модель*

- закриті праймеріз без впливу партійного керівництва на результати;
- закриті праймеріз із впливом партійного керівництва на результати.

Четвертий тип, який теоретично був би можливим: відкриті праймеріз із впливом партійного керівництва на результати — не дуже розповсюджений. Радше це відбувається з об'єктивних причин: якщо партійне керівництво може маніпулювати результатами праймеріз, люди згодом у них розчаровуються і перестають брати в них участь. Тому такі моделі недовговічні.

### *Наслідки відкритих праймеріз*

Проведення відкритих праймеріз може мати позитивний вплив на виборців і вирішити багато проблем з демократичністю партії та якістю її списку:

- оскільки вибір кандидатів від партії стає прозорим процесом, виборці більше довіряють партії і вважають її більш демократичною;
- праймеріз вирішують проблему закритості партійних списків і дають пропорційній виборчій системі “людське обличчя”: люди отримують змогу голосувати за конкретних кандидатів, а не тільки за список із партійним брендом загалом;
- праймеріз стануть додатковим фільтром, який поліпшить якість кандидатів у списку: щоб виграти у праймеріз кандидат повинен вміти спілкуватися з виборцями, мати свою програму дій та ін.;
- список партії стане більш збалансованим у регіональному розрізі;
- діяльність партії в парламенті також стане більш збалансованою щодо регіонів: обрані в цих округах кандидати представлятимуть і лобюватимуть інтереси своїх регіонів, а не тільки партії загалом;
- збільшення членства в партії;
- програма партії має можливість змінюватися залежно від побажань її соціальної бази.

Водночас відкриті праймеріз послаблюють єдність партії, яка їх застосовує:

***Відкриті праймеріз збільшують довіру до партії та якість її списків...***

- кандидати орієнтуються винятково на виборців, а не на партійне керівництво і програму партії, оскільки саме населення, а не партійне керівництво, вирішує, хто увійде до списку;
- зв'язки всередині фракції і партії слабшають, і поведінка її представників при владі характеризується набагато більшою незалежністю;
- депутати меншою мірою схильні ідентифікувати себе з ідеологією та програмою партії;
- вплив партійного керівництва на поведінку депутатів від партії дуже обмежений;
- партії, які проводять праймеріз, участь в яких дозволена тільки партійним членам і які дозволяють громадянам легко отримувати членство напередодні праймеріз, ризикують згодом зіткнутися з проблемою якості своїх членів.

*...але послаблюють партійну дисципліну і розмивають партійну ідентичність*

Як свідчить досвід Ізраїлю, непродумане застосування відкритих праймеріз може зненацька вплинути не тільки на партію, а й на всю політичну систему країни. Парламент, кандидатів до якого обрано через відкриті праймеріз, стає незалежним від уряду, який представляє партійну верхівку. Запровадження елементів відкритих праймеріз, незважаючи на свій демократичний потенціал, потребує зваженого й обміркованого підходу.

### *Наслідки закритих праймеріз*

Наслідки запровадження закритих праймеріз неабияк відрізняються залежно від того, наскільки партійне керівництво може вплинути на їхній результат.

#### *Без впливу партійного керівництва*

Якщо партійне керівництво не може великою мірою впливати на результат праймеріз, вони мають досить високий демократичний потенціал:

- рядові члени партії більше довіряють своєму керівництву і вважають партію більш демократичною;
- прямі вибори кандидатів стають своєрідним “фільтром”, через який не зможе пройти кандидат, який не має поваги серед однопартійців, не поділяє партійної програми або який приєднався до партії лише з кон'юнктурних міркувань;

*Закриті праймеріз також сприяють демократизації партії...*

- список партії стає більш збалансованим, у ньому фігурує не тільки керівництво і наближені до нього, а й активісти з регіональних і місцевих організацій;
- збільшується членство у партії.

*...збільшують  
кількість членів...*

Утім, орієнтація під час виборів кандидатів тільки на думку рядових членів партії має і певні негативні наслідки:

*...однак партійні  
активісти схильні  
до вибору  
радикальніших  
кандидатів...*

- існує великий ризик радикалізації позиції партії: партійні активісти схильні голосувати за більш радикальних, ідеологічних, а не “центристських” і “популістських” кандидатів;
- втрачається зв’язок між партією та її електоратом: електорат партії завжди більш поміркований, “центристський” у своїх поглядах, ніж партійні активісти. Тому список кандидатів, вибраних партійцями, може виявитися мало привабливим в очах електорату;
- партія не зможе адекватно реагувати на зміну громадської думки, а партійне керівництво — відігравати роль авангарду партії, пропонуючи нові платформи або ідеї.

*...що не завжди  
збігається з думкою  
електорату*

Утім, ці негативні наслідки на практиці часто нівелюються, оскільки партійне керівництво завжди залишає за собою неформальні важелі впливу на представників партії при владі.

### *Із впливом партійного керівництва*

Наслідки закритих праймеріз зі збереженням впливу партійного керівництва на процес дуже відчутно відрізняються від наслідків попередніх моделей. Їхньою головною метою є не “демократизація” партії, а легітимізація контролю партійного керівництва над партією та її програмою. Основні наслідки цієї моделі:

*Праймеріз із впливом  
керівництва здатні  
посилити контроль  
над партією...*

- **Посилення влади партійного керівництва.** Запровадження праймеріз усуває чинні до цього моменту процедури відбору кандидатів. Зазвичай владні повноваження тут рухаються частково “вниз”, до рядових членів партії, і частково “вгору”, до безпосереднього керівництва партії. Водночас проміжні партійні еліти втрачають більшість своїх повноважень.
- **Посилення партійної дисципліни.** Залежність обраних кандидатів від лідера партії посилює партійну дисципліну і зв’язок між парламентом та урядом.

- **Партія стає мобільнішою і може швидко реагувати на зміни,** які відбуваються в суспільстві, і може швидко змінювати програму.

Водночас така процедура праймеріз створює більші ризики для демократичного іміджу партії:

- партія тільки частково демократична, вона дедалі більше сприймається партійцями і громадськістю як партія “вождистського” типу;
- члени партії розчаровуються в її ідеях, можливий певний вплив членів;
- можливі звинувачення керівництва (наприклад у корупції) кидають тінь на всю партію;
- партія стає надто залежною від свого лідера: його вихід або заміна тимчасово паралізують усю партію.

Досвід європейських країн свідчить, що ідеальної моделі праймеріз не існує, тому що цілі різних груп впливу абсолютно різні. Аби праймеріз посилювали політичну партію, важливо визначитися з тим, для вирішення яких проблем вони застосовуватимуться, а також мати чіткий план того, в який спосіб партія нівелюватиме вплив негативних аспектів кожної з моделей праймеріз.

## Які проблеми виникають під час організації праймеріз?

Навіть якщо партія визначилася, яка модель праймеріз для неї оптимальна, й оцінила можливі політичні наслідки, безпосереднє проведення попередніх виборів завжди породжує безліч непередбачуваних організаційних проблем.

Водночас результат запровадження процедури праймеріз залежить здебільшого від продуманості і технічної реалізації цього процесу. У протилежному разі завдання, які ставить перед собою партія, можуть залишитися невирішеними. Що більше, така ситуація може дискредитувати саму ідею праймеріз і в очах членів партії, і перед населенням.

### *Організація виборчого процесу*

У Сполучених Штатах, де праймеріз переважно регулюють закони, їх проведення доручено державним виборчим комісіям. Таким чином, роль партії в проведенні праймеріз практично зводиться до надання списків кандидатів і вибор-

*...утім, створюють ризики для іміджу*

*Організаційні нюанси можуть суттєво впливати на результат*

*Важливо забезпечити незалежність виборчого органу*

ців (у разі, якщо участь у праймеріз потребує наявності партійного членства).

В інших країнах проведення праймеріз лягає на плечі власне партії. У цій ситуації важливо створити незалежний внутрішньопартійний орган, який зміг би виконати функції виборчої комісії: організувати вибори, регламентувати проведення інформаційної кампанії кандидатами, підрахувати голоси, розглянути апеляції (див. Додаток).

### *Нарізка виборчих округів*

***Нарізка округів впливає на виборчу кампанію і результат***

Порівняння Ізраїлю і Сполучених Штатів свідчить, що розмір виборчого округу, в якому діє кандидат під час праймеріз, має чималий вплив на результат голосування:

- Виходячи з розмірів країни, ізраїльські регіональні виборчі округи досить малі і перемогти в праймеріз можна без великих фінансових ресурсів. В Ізраїлі це призвело до високого рівня ротації депутатів Кнесету та їхньої прямої залежності від виборців.
- У США для відбору кандидатів у федеральні органи влади, де виборчий округ займає територію всього штату, ключовим чинником успіху на праймеріз є фінансовий ресурс. Згідно з даними Федерального виборчого комітету, переважна більшість переможців праймеріз складається з тих, кому вдалося забезпечити свою передвиборну кампанію найбільшими внесками і здобути перемогу у так званих грошових праймеріз (бюджет переможця в середньому був утричі більшим порівняно з бюджетом того, хто програв). Водночас американський досвід свідчить, що “спонсори” виявляються найбільш доступними для чинних конгресменів, а не для “новачків”. Усе це призводить до залежності членів Конгресу від впливових груп інтересів, а також низького рівня ротації політиків на федеральних посадах.

### *Спосіб голосування*

***Голосування може відбуватися і на площах, і через інтернет***

Голосування можна організувати:

- у кабінках для голосування, влаштованих у місцевих виборчих штабах партій;
- у велелюдних громадських місцях (великих магазинах, на центральних площах)<sup>25</sup>;

<sup>25</sup> Лівоцентристський блок в Італії застосував саме такий спосіб голосування. Тоді виявити свою волю щодо кандидатури прем'єр-міністра від лівоцентристського блоку прийшло чотири мільйони італійців.

- через пошту — бюлетені попередньо надсилають усім охочим із проханням заповнити анкету, вибрати бажаного кандидата і відіслати її назад<sup>26</sup>;
- через інтернет<sup>27</sup>.

Кожен із цих способів має свою специфіку. Наприклад, з'явитися у певні дні в партійні штаби зможе тільки невелика кількість найактивніших виборців, а голосування через інтернет у разі України доступне всього невеликій кількості людей з певним соціальним портретом. Таким чином, вибір способу голосування або їхніх комбінацій вносить корективи і в контингент виборців у праймеріз, і в їхню чисельність.

### Виборча кампанія

Виборча кампанія перед попередніми виборами є серйозним фінансовим тягарем, який забирає гроші партійних кандидатів із загальнопартійного кошика, призначеного для обов'язкових виборів. З іншого боку, проведення виборчої кампанії окремих кандидатів сприяє, з-поміж іншого, і просяванню партії, від якої вони йдуть на вибори.

**Праймеріз – дороге задоволення**

## Використана і додаткова література

1. S. Ansolabehere and J. Snyder, *Has Did the Direct Primary Do to Party Loyalty in Congress?*, 2004.
2. Eyal Benvenisti, *Party Primaries as Collective Action with Constitutional Ramifications: Israel as a Case Study*, 2002.
3. Stefano Ceccanti, *Quando la selezione conta. Le elezioni primarie e la loro rilevanza nel sistema politico Americano*.
4. Reuven Y. Hazan, *The Consequences of Candidate Selection For Party Organisation, Political Representation And Legislative Behavior: Empirical Evidence And Theoretical Arguments From Israel*, 1999.
5. Jonathan Hopkin, *Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain*, London: LSE Research Online, 2001, <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000642>.
6. Andre Krouwel, *The Selection of Parliamentary Candidates in Western Europe. The Paradox of Democracy*, 1999.

<sup>26</sup> Таким чином праймеріз проводили у Великій Британії.

<sup>27</sup> Таким чином можна було проголосувати за кандидата в президенти від Соціалістичної партії Франції, попередньо зареєструвавшись на партійному сайті.

7. Adam Lioz and Gary Kalman, *The Wealth Primary: The Role of Big Money in the 2006 Congressional Primaries*, U.S. PIRG Education Fund, November 2006.
8. *Regolamento quadro per la "Primaria 2005"*, Roma, 11 luglio 2005.

# ЛОБІЮВАННЯ

## Що таке лобізм?

У ліберально-демократичному суспільстві і де-юре, і де-факто визнано, що різні соціальні групи мають свої законні інтереси і право захищати їх усіма законними способами. Безумовно, найдієвіший з них — право суб'єктів суспільних відносин брати участь у формуванні державної влади (через інститут виборів), приводячи до неї, з тим чи іншим ступенем успіху, своїх представників. Утім, існує безліч інших способів захисту своїх інтересів, які не суперечать духові демократичного закону і допомагають впливати на ухвалювані державною владою рішення. Один з них — лобіювання. Цей інструмент дуже важливий, оскільки дає змогу:

- групам громадян за допомогою посередників брати участь в ухваленні та реалізації правових і політичних рішень;
- представляти свої інтереси тим групам, які не мають своїх представників у парламенті або в урядових органах.

## Поняття і риси лобізму

Під лобіюванням зазвичай розуміють процес впливу груп, які сформовано навколо спільних інтересів, на уповноважені органи (парламент, уряд, місцеві виконавчі і представницькі органи влади) для ухвалення того чи того нормативно-правового акту або рішення.

Характерні риси лобізму:

- Наявність суб'єктів і об'єктів впливу. Об'єктами впливу зазвичай є законодавчі і виконавчі органи влади.
- Лобістська діяльність проводиться у певних інтересах.
- Лобісти виконують функцію посередництва між громадянами, організаціями і державними органами (законодавчими і виконавчими органами влади).

## Цілі лобістської діяльності

У більшості демократичних країн з багатими традиціями лобізму цілі лобістської діяльності переважно економічні. Водночас об'єктом лобіювання найчастіше виступають умови господарської діяльності:

- власність і право розпоряджатися нею;

*Лобіювання – легітимний інструмент впливу груп інтересів на державну політику*

*Цілі лобістської діяльності переважно економічні*

- право на провадження конкретної діяльності;
- податки, квоти, ліцензії, державне замовлення, бюджетні субвенції та ін.

Зважаючи на це, у багатьох країнах з таким інструментом як лобіювання поводяться вкрай обережно, а ставлення до нього – насторожене. Адже попри те, що лобізм є легітимним інструментом для різних груп інтересів, він може в багатьох випадках завдавати суттєвої шкоди. З його допомогою окремі групи інтересів можуть замінити конкуренцію політичним впливом і отримувати невиправдані конкурентні переваги.

### *Суб'єкти лобістської діяльності*

***Залежно від країни лобізм практикують: окремі фізичні особи...***

У світі існують різні бачення того, хто може бути суб'єктом лобістської діяльності. Так, відповідно до законодавства США – це фізичні та юридичні особи. У ФРН – тільки юридичні особи. У Росії (згідно з досі не ухваленим законопроектом) – тільки фізичні особи, які діють “від імені та в інтересах конкретних клієнтів”.

Світовий досвід засвідчує, що група інтересу, яка діє як лобістська структура, зазвичай є досить складним утворенням, яке включає:

***...групи підприємств...***

- підприємство або зазвичай групу підприємств у традиційному розумінні; інформаційно-аналітичний центр, який готує обґрунтування, оформлення конкретного інтересу, програму дій з його реалізації;

***...аналітичні центри...***

- громадську організацію, яка надає конкретному питанню статус загальної проблеми, чим сприяє винесенню інтересу в різні сфери суспільної думки, та організації, відповідальні за ухвалення рішень;
- зв'язки та можливості винесення інтересу групи підприємств на обговорення структур, які ухвалюють рішення;

***...громадські організації***

- зв'язки в засобах масової інформації, використовувані для створення суспільної підтримки і посилення впливу на організацію, відповідальні за ухвалення рішень;
- кошти, які можуть бути спрямовані на фінансування аналітичних центрів, підтримку громадських організацій, оплату послуг засобів масової інформації, оплату організаційних і рекламних видатків та ін.

## Законодавче регулювання лобізму: світова практика

Лобістська діяльність є важливим чинником, що впливає на формування та реалізацію державної політики в різних сферах суспільно-політичного життя. Водночас важливу роль відіграє правове регулювання інституту лобізму. Легалізація лобістської діяльності дає змогу зробити прозорими взаємини влади і бізнесу, аби виборці бачили, чиї інтереси відстоює той чи той політик.

### *Два підходи до врегулювання лобістської діяльності*

Аналіз світової практики виявляє, що зазвичай реалізуються дві основні стратегії в регулюванні лобістської діяльності.

Перша припускає врегулювання за допомогою кількох спеціальних нормативних правових актів окремих питань, пов'язаних з лобістською діяльністю. Наприклад:

- порядок реєстрації представників асоціацій, груп і об'єднань, які захищають ті чи ті інтереси, при парламентах;
- межі та параметри стосунків лобістів і представників влади;
- порядок організації публічних слухань законопроектів.

Такий варіант реалізовано у ФРН, Франції, Італії. Водночас наявність власне лобізму як позитивного виду діяльності, потрібного для правотворчого процесу, може і визнаватися, і заперечуватися.

Друга стратегія пов'язана з прагненням урегулювати лобістську діяльність в органах влади ухваленням відповідного закону (США, Канада).

### *Стандарти регулювання лобістської діяльності*

Є два загальновізанані стандарти, які повинні бути дотримані під час вироблення заходів із регулювання лобізму. Перший — дотримання того, щоб жодного роду контроль за лобізмом не протидівав реалізації конституційного права громадян звертатися до органів державної влади із заявами, петиціями. Це право є одним з основних інструментів для лобістів. З огляду на те, що воно є фундаментальним за демократичного режиму, будь-яке обмеження такого права в процесі врегулювання лобістської діяльності не допускається.

*Лобізм регулюється спеціальними нормами...*

*...інколи зведеними в окремий закон*

*Контроль за лобізмом повинен не порушувати права громадян*

**Лобіювання має бути  
максимально прозорим**

Другий – прозорість процесу лобіювання (максимальна відкритість процесу). Якщо громадяни беруть участь у реалізації своєї влади, вони повинні знати, що відбувається під час ухвалення державних рішень.

## Приклади регулювання лобізму в різних країнах світу

Незважаючи на широке розповсюдження лобізму, світова практика його правового регулювання досить обмежена. В одних країнах він вважається формою корупції (Індія), в інших – не визнається взагалі або ж не підлягає законодавчому регулюванню (Італія). У Росії, Австралії та Бразилії підготовлено законопроекти, які стосуються лобізму. У США, Великій Британії, Німеччині, Канаді і цілій низці інших країн ухвалені і діють закони й інші документи, які регулюють лобістську діяльність відповідно до чинних у цих країнах конституцій.

### США

**Перший закон  
про лобістську  
діяльність ухвалено  
1876 року**

У США лобізм є потужним механізмом впливу на процес ухвалення рішень органами державної влади. Водночас законодавче регулювання лобізму в цій країні має вже досить тривалу історію.

Ще 1876 року ухвалено перший закон про лобістську діяльність. Як основний механізм правового регулювання лобістської діяльності в ньому було обрано реєстрацію лобістів у клерка нижньої палати парламенту (Clerk of the House)<sup>28</sup>.

### Закон про регулювання лобізму

**Лобістська  
діяльність підлягала  
оподаткуванню  
та реєстрації**

1946 року в США ухвалено спеціальний закон про регулювання лобізму. У ньому міститься вимога щодо реєстрації всіх професійних лобістів при органі влади (Сенат і Палата Представників Конгресу). Під час реєстрації лобіст був зобов'язаний повідомити сферу своїх інтересів. Крім цього, цей закон вимагав від лобістів чотири рази на рік вносити до відповідних органів свій фінансовий звіт.

Закон був чинним упродовж тривалого часу (до 1996 року), хоча й мав суттєві вади. Так, на думку багатьох фахівців, офіційні списки лобістів у Конгресі США були лише частиною професійного лобі, оскільки багато лобістів ухилялися від реєстрації і, відповідно, сплати податків і внесків.

<sup>28</sup> [http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd\\_History\\_Lobbying.htm](http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm).

## **Закон “Про розкриття лобістської діяльності” (Lobbying Disclosure Act)**

Прагнення законодавців США підсилити правове регулювання лобістської діяльності призвело 1995 року до ухвалення Конгресом нового закону про розкриття лобістської діяльності. Чинність цього закону поширюється на будь-яку особу, “яка безпосередньо або через своїх представників, службовців чи інших осіб збирає або отримує грошові кошти або інші цінності для досягнення одного із зазначених завдань:

- ухвалення або відхилення Конгресом Сполучених Штатів якого-небудь законодавчого акту;
- впливу прямо або опосередковано на ухвалення або відхилення Конгресом Сполучених Штатів якого-небудь законодавчого акту”.

**Новим законом США передбачено лобізм на рівні законодавчої і виконавчої влади...**

Чинність цього закону поширюється на лобістську діяльність і в Конгресі США, і у виконавчих органах влади.

У новому законі прописано і встановлено:

- понятійний апарат, який складається майже з двох десятків термінів і визначень;
- перелік відомостей, які лобіст повинен зазначити у реєстраційному документі;
- терміни звітів зареєстрованих лобістів;
- відомості, які повинні міститися у звітах;
- обов’язки зареєстрованого лобіста або лобістської організації;
- обов’язки секретаря Сенату і клерка Палати Представників;
- розміри штрафу за порушення норм лобістської діяльності.

Відповідно до Закону про розкриття лобістської діяльності, лобістом вважається людина, яка витрачає не менш як 20% свого часу на лобістську діяльність, має численні контакти з членами законодавчих і виконавчих органів влади й отримує за свої послуги від клієнтів не менше 5 тис. дол. США упродовж 6 місяців.

**...і на лобістів накладено суворіші зобов’язання**

Найбільш докладно в законі прописано порядок реєстрації лобістів. Лобісти і лобістські фірми зобов’язані зареєструва-

тися в секретаря Офісу Сенату із суспільних записів (Senate Office of Public Records), що доводить всю інформацію про лобіста до суспільної інспекції (Public Inspection). Згідно із законом, лобіст вносить під присягою в письмовому вигляді заяву, у якій вказано:

1. Ім'я й адресу установи особи, яка реєструється.
2. Ім'я й адресу особи, яку наймає особа, яка реєструється, і якій остання довіряє відстоювання своїх інтересів.
3. Терміни найму, суму винагороди.
4. Суму виділених на видатки коштів і цілі, на які ці кошти виділено.
5. Докладні звіти, в яких наведено всі кошти, отримані і витрачені на зазначені цілі в попередньому кварталі.
6. Особи, яким було виплачено будь-які суми, а також цілі здійснених виплат.
7. Найменування документів, періодичних видань, журналів та інших публікацій, у яких з ініціативи особи, яка реєструється, було розміщено статті або матеріали із законопроектів, яким особа, яка реєструється, відповідно до договору про найм, повинна перешкоджати або ж надавати підтримку.

Закон про розкриття лобістської діяльності встановлює, що кожні півроку лобісти та лобістські фірми зобов'язані послати детальний звіт про свою діяльність в Офіс із суспільних записів.

### ***Парламентські правила***

***Окремо визначено  
правила поведінки  
для депутатів,  
службовців і лобістів***

Крім опублікованих законів, які застосовуються до лобістів і лобістської діяльності в Конгресі США, існують парламентські правила і в Палаті Представників, і в Сенаті, що безпосередньо застосовуються до приватних осіб, які лобіюють Конгрес, і можуть серйозно вплинути на їхню діяльність. Ці правила встановлюють етичні норми і приписи поведінки для депутатів і службовців Конгресу. Крім того, є етичні і професійні норми для лобістів, встановлені добровільними організаціями професійних лобістів.

### ***Правові обмеження лобізму в США***

У Законі “Про розкриття лобістської діяльності” зазначено правові обмеження цієї діяльності. Зокрема у ньому

перелічено 19 видів дій, які не підпадають під поняття “лобізм”.

Крім того, цей акт законодавства США містить норми, спрямовані на обмеження закамуфльованих видів підкупу. Так, згідно із цим законом, парламентарій має право отримати в рік від однієї особи подарунки на суму не більше 100 дол. США, водночас ціна одного предмета не повинна перевищувати 50 дол. США. Що стосується гонорару за публічний виступ, то він не може перевищувати 2 000 дол. США.

Хабарі і відвертий підкуп, наприклад членів Палати Представників і Сенату, заборонені. Встановлено такі заходи відповідальності: штраф до 5 000 дол. США або тюремне ув'язнення на термін не більше 12 місяців або те й інше одночасно. Як додатковий захід – позбавлення права займатися лобістською діяльністю впродовж трьох років.

Інші порушення закону зазвичай трактуються як незначні провини і караються штрафом від 100 до 10 000 дол. США. Варто зазначити, що в США встановлено жорсткі обмеження на використання бюджетних коштів для лобіювання будь-чиїх інтересів. Зокрема на федеральному рівні існують загальні обмеження на використання федеральних фондів для лобістської діяльності. Посадові особи та службовці федерального уряду не можуть використовувати кошти, виділені для їхніх агентств, для лобістської діяльності, спрямованої на Конгрес США.

Водночас, відповідно до основних положень прийнятих нещодавно поправок, відомих під назвою “Поправки Берда”, отримувачам федеральних грантів, федеральним підрядникам, отримувачам федеральних позичок або аналогічних осіб, які мають угоди про співробітництво з федеральним урядом, заборонено використовувати федеральні гроші для лобіювання в Конгресі та федеральних агентствах. Крім того, ці організації повинні надавати інформацію про свої лобістські видатки з нефедеральних джерел, на які вони пішли для отримання грошей з федеральних програм, а також укладання контрактів.

У США також існують певні обмеження на лобістську діяльність благодійних організацій. Такі організації обмежені в обсязі (кількості) лобіювання, якщо вони прагнуть зберегти за собою звільнення від оподаткування<sup>29</sup>.

***Чітко визначене поняття лобізму в США дає змогу боротися проти підкупу...***

***...і хабарництва***

***Порушення закону карається штрафами або ув'язненням***

***Забороняється використання державних коштів***

<sup>29</sup> 26 U.S.C. § 501 (c)(3), § 501 (h), 4911, 6033; see IRS Regulation at 55 F.R.35579–35620 (August 31, 1990), effecting 26 C.F.R. Parts 1, 7, 20, 25, 53, 56 і 602.

## *Основні форми лобізму в США*

У США розрізняють такі форми лобістської діяльності:

- виступ на слуханнях у комітетах Конгресу з викладом позицій зацікавлених сторін;
- укладання проектів законів і пропозиція про внесення їх на обговорення парламенту;
- організація пропагандистських кампаній на користь або проти рішення, яке готується, і кампаній “тиску з місць” (потоки листів, телеграм, телефонних дзвінків на адресу законодавців, особисті візити впливових місцевих виборців до своїх депутатів).

## *ФРН*

*У Німеччині не існує окремих законів, які регулюють лобізм...*

У ФРН, як і в більшості інших західних країн, спеціальних законів про лобізм нема, утім, норми, які регулюють таку діяльність, інкорпоровані в низку нормативно-правових актів.

Це передусім Єдине положення про федеральні міністерства, Регламент діяльності Бундестагу, Кодекс поведінки члена Бундестагу, Положення про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі.

### *Єдине положення про федеральні міністерства*

Відповідно до положення, експерти із зацікавлених професійних союзів і асоціацій можуть брати участь у розробці законопроектів у федеральних міністерствах. Таким чином, у Німеччині передбачено лобізм на рівні виконавчої влади.

### *Кодекс поведінки члена Бундестагу*

Ухвалено 1972 року. Він надає депутатам право займатися за винагороду проблемами, які виносяться на обговорення комітетів парламенту. Однак у таких випадках перед початком слухань у комітеті вони зобов'язані “оголосити про свою зацікавленість”. Кодекс також зобов'язує кожного депутата оприлюднити у встановленому порядку інформацію про те, з якими лобістськими організаціями той чи той депутат у цей момент взаємодіє. Крім того, передбачено, що якщо такий депутат заперечує факти своєї лобістської діяльності, його доходи обкладаються податком за вищою ставкою.

*...натомість існує низка різних нормативних актів*

*Одні зобов'язують депутатів звітувати про лобістську діяльність...*

## *Регламент діяльності Бундестагу*

Регламент дозволяє брати участь у діяльності німецького парламенту експертам із зацікавлених професійних союзів та асоціацій. Відповідно до Доповнення 2 до Регламенту німецького Бундестагу, щороку складається список усіх груп, які хочуть виразити або захистити свої інтереси в Бундестазі або федеральному уряді.

### *Положення про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі*

Цей документ було ухвалено 1972 року і він вважається основним підзаконним актом, який регулює лобістську діяльність у Німеччині. Він переслідує таку саму мету, що й американський закон, — легалізацію контактів суб'єктів лобізму з органами державної влади.

Положення передбачає відкриту публікацію лобістського списку, у якому вказуються всі союзи, асоціації та об'єднання, які отримали офіційний доступ до відомств федерального уряду і комітетів парламенту. Утім, незважаючи на загальну мету, американський і німецький нормативні акти суттєво відрізняються один від одного. Якщо американський закон поширюється на юридичних і фізичних осіб, то Положення про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі — тільки на юридичних. Відповідно до його умов не потрібно вказувати гроші, які отримуються і витрачаються, тому що за вільної реєстрації немає підстав довіряти таким даним.

Під час реєстрації німецький лобіст повинен подати такі відомості: назва й адреса союзу (у німецькій мові “союз” еквівалентний “групі інтересів”), склад його правління, сфера інтересів, кількість членів, ім'я представника союзу й адреса представництва при Бундестазі і федеральному уряді. На підставі відомостей про керівництво, кількість членів і сфери інтересів союзу німецький депутат може судити про авторитетність і репрезентативність зареєстрованого лобіста.

Основні норми положення:

- ведення президентом Бундестагу списків всіх союзів;
- вислуховування представників союзів за умови реєстрації їх у списках президента Бундестагу;
- можливість отримання перепустки до будинку Бундестагу за надання потрібних відомостей для реєстрації в списках;
- щорічна публікація списків союзів у федеральному списку.

*...інші передбачають реєстрацію юридичних осіб, які займаються лобіюванням*

Варто зазначити, що реєстрація не дає групі автоматичного права на особливе ставлення до неї. Бундестаг і його комітети можуть запрошувати на свої слухання також об'єднання або експертів, які не фігурують у реєстрі.

## *Франція*

Ще 1884 року в країні було ухвалено закон про свободу союзів, який сприяв захисту цехових інтересів лобістів. Нині у Франції налічується понад 1 500 таких груп, які мають здебільшого професійний профіль. Утім, контакти влади і капіталу в країні відбувалися і відбуваються переважно не прилюдно. Апарат державного управління дистанціюється від лобістів.

***У Франції механізм лобіювання формально не визначений...***

Тому у Франції процес легалізації лобізму запізнюється. Громадська думка досі не може визначитися щодо лобізму в органах влади – добре це чи погано. Більша частина французьких чиновників вважають, що лобісти можуть виступати як посередники, менша – що вони не можуть визначати характер політичного рішення на жодному з рівнів.

Тому ні в Сенаті, ні в інших органах немає жодного реєстру або списку груп впливу. Професійні групи або організації, які прагнуть отримати доступ до Сенату, звертаються із заявою до Президії Сенату. Заяву розглядає Генеральний секретаріат Президії, який, крім надання доступу до Сенату, може також дозволити доступ до кулуарів зали засідань, якщо професійна група вважається важливою і представницькою. Заяву можна також надіслати Колегії квесторів (колегія чиновників, які ведуть адміністративні і фінансові справи), яка після цього видає перепустку до конференц-зали і Галереї погрудь, де є можливість зустрітися із сенаторами. У цьому разі доступ до зали засідань не передбачено.

***...проте активно здійснюється в рамках досліджень і законодавчих ініціатив***

Хоча лобістську діяльність у стінах французького парламенту формально заборонено, фактично вона здійснюється. В обох палатах вищого законодавчого органу країни цим займаються члени понад 170 так званих співдружностей і дослідницьких груп. Водночас лобізм здебільшого здійснюється через розробку конкретних проблем і подальшого просування отриманих результатів як законодавчих ініціатив, поправок до правових норм.

Своєрідним інструментом лобіювання у Франції можна вважати Соціально-економічну раду, яка діє на підставі Конституції 1958 року. Цей орган складається з представників професійних груп і покликаний надавати уряду висновки з усіх законопроектів економічного та соціального характеру. Таким чином, він виконує роль своєрідного експертного органу парламенту, який також підпадає під вплив лобістів.

## Канада

У Канаді є закон про реєстрацію лобістів, ухвалений порівняно недавно, 1988 року. У цьому законі акцентується на тому, що реєстрація не повинна перешкоджати вільному та відкритому доступу до уряду. Передбачено дві категорії лобістів: професійні та інші. Для реєстрації лобістів передбачається посада спеціального реєстратора при федеральних службах реєстрації актів громадянського стану Канади, який за результатами своєї роботи готує та направляє доповідь про лобістів до кожної палати парламенту.

Цікава особливість канадського лобізму – узаконене право на внесення в парламент приватних законопроектів з будь-яких питань. Особа або компанія, зацікавлені в ухваленні того чи того закону, повинні сплатити особливе мито під час його внесення, а також на кожній стадії проходження. Залежно від стадії мито становить від 100 до 800 канадських доларів. Треба, однак, зазначити, що в Палаті Громад приватні законопроекти зазвичай не викликають особливого інтересу, тому дебати навколо них – велика рідкість.

**У Канаді лобісти мають право законодавчої ініціативи**

## Європейський Союз

Нині у Брюсселі налічується понад 15 тис. лобістів. Приблизно 2,6 тис. груп інтересів мають постійні офіси в Брюсселі. Їхня структура приблизно така: торгівельні федерації (32%), консультанти (20%), компанії (13%), недержавні організації (11%), національні асоціації (10%), регіональні представники (6%), міжнародні організації (5%), аналітичні центри (1%).

Вперше питання про регулювання лобістської діяльності порушено 1989 року представником Данії, який вніс у Європарламент пропозицію про його розгляд. За дорученням депутатів розроблено кодекс поведінки лобістів і їхньої відкритої реєстрації. Результатом цієї роботи стала доповідь<sup>30</sup>, у якій закріплено основні понятійні питання лобістського процесу, порядок реєстрації та звітності. Згідно з доповіддю, під лобістом розуміють “особу, яка виступає за дорученням третьої сторони на захист інтересів цієї сторони”. Основний висновок, зроблений на підставі доповіді, – потрібно розробити саморегульовальну модель управління організованими інтересами.

**Законодавство ЄС передбачає обов’язкову реєстрацію лобістів**

Першою спробою став Кодекс поведінки лобістів, розроблений групою консалтингових фірм. Після тривалих дискусій його ухвалено практично в первісному вигляді (не пройшла тільки пропозиція про обов’язкову щорічну звітність лобістів

<sup>30</sup> Відома як “Доповідь Гале” (за прізвищем депутата з Бельгії, який підготував доповідь).

про свою діяльність) на пленарному засіданні Європарламенту 1997 року.

Подальше регулювання лобістської діяльності пов'язано зі схваленням двох доповідей, розроблених за дорученням Європарламенту. Розробники пропонували запровадити спеціальну реєстрацію лобістів, причому було окреслено певну систему стимулів, наприклад право вільного доступу до будівлі, де розташовані інститути Європейського Союзу. За прикладом американського законодавства про лобістську діяльність особливу увагу в доповідях приділено питанням декларації чиновниками отриманих подарунків і послуг. Передбачалося, що таке саме зобов'язання повинні взяти на себе й депутати.

***У Європарламенті існує система доступу зацікавлених для відвідання його засідань і будівлі***

У Європейському парламенті впроваджено особливу систему, у рамках якої видають картки доступу або перепустки різного терміну дії за клопотанням членів парламенту або політичних груп. Такі картки дають змогу власникам налагоджувати контакти, отримувати доступ до тих чи тих частин парламентських будівель, відвідувати відкриті засідання.

Крім урегулювання питань лобізму на рівні загальноєвропейських структур, Європейська Комісія також розробила список рекомендацій, яких повинні дотримуватися всі члени Європейської Спільноти. Основна ідея цих рекомендацій полягає в тому, щоб держави, які ухвалюють нове законодавство про лобізм, не намагалися із самого початку в повному обсязі запровадити сувору і громіздку систему регулювання лобістської діяльності, таку як, для прикладу, у США.

#### **Основні вимоги, пропоновані до лобістської діяльності в Європі:**

***ЄС заохочує максимально відкритий процес лобіювання...***

1. Не приховувати комерційних відносин між політиками і приватними структурами, профспілками та груповими лобістами, у тому числі факти вручення подарунків політикам.
2. Списки лобістів потрібно реєструвати і оприлюднювати перед громадськістю та засобами масової інформації.
3. Система реєстрації лобістів повинна включати надання списків з назвою організації, іменами оплачуваного персоналу і керівників організацій, а також законодавців, з якими є комерційні відносини. Водночас фірмам, які консультують з проблем лобізму, варто реєструвати своїх клієнтів (припустима відсутність конкретної інформації про питання, з яких здійснюється лобіювання).
4. Не можна вважати лобістом того, хто намагається впливати на політичний курс винятково за допомогою зв'язку з громадськістю через ЗМІ або залучаючи своїх прихиль-

ників до складання і надсилання листів на адресу парламентарія або державного чиновника.

5. Реєстрацію лобістів потрібно стимулювати видачею їм перепусток до будівель і приміщення парламенту.
6. Потрібно постійно оновлювати списки лобістів.
7. Систему реєстрації потрібно регулярно вдосконалювати.
8. Аби уникнути додаткових видатків і паперової тяганини, потрібно публікувати списки лобістів для громадськості раз на рік (за винятком списків для службового користування).
9. Для часткового покриття видатків з управління лобістською діяльністю запровадити реєстраційний збір, проте його розмір повинен бути досить скромним, аби стимулювати участь небагатих організацій.

*...і лояльну систему регулювання*

## Технології, форми та інструменти лобізму

### *Основні технології лобіювання*

Усю сукупність демократичних технологій лобіювання умовно можна поділити на три групи:

- перша – технологія, яка передбачає своєрідний “обмін” голосування політика з важливого для групи питання на його “популярність”, яка принесе йому перемогу на наступних виборах;
- друга – діяльність, яка спрямована на переконання, зміну думок, а іноді й ціннісних установок осіб, які ухвалюють рішення;
- третя – доступ до процесу ухвалення рішень через надання політикові допомоги в аналізі проблеми і підготовці потрібних для її вирішення документів (довідей, законопроектів).

Кожний із цих підходів має свої слабкі й сильні сторони. Реалізація першого підходу можлива тільки в тому разі, якщо до групи інтересів входять багато учасників і ці учасники добре організовані й керовані<sup>31</sup>. Тільки за таких умов виникає

*Перша технологія працює лише за умов масовості*

<sup>31</sup> Керованість учасників дає змогу лобістам змінювати електоральні переваги і таким чином підтримувати тих політиків, які голосують за потрібні рішення.

**Друга технологія  
спрямована  
на переконання  
і зміну думок**

можливість “обміняти” масовість на “правильне” голосування політиків. Прикладом таких груп можуть бути профспілкові організації, окремі суспільні рухи та громадські організації, політичні партії, не представлені в парламенті.

Другий варіант – один з найбільш демократичних і публічних, оскільки надає максимально широкі можливості для участі в процесі лобіювання представників різних груп інтересів. Утім, його реалізація потребує від груп інтересів чималих зусиль упродовж тривалого часу. Ця технологія, зокрема, передбачає:

- підготовку і поширення серйозних досліджень з різних питань державної політики;
- організацію потужних освітніх (роз’яснювальних) кампаній;
- проведення численних публічних заходів (круглих столів, семінарів, конференцій) за участі політиків, відомих експертів і представників груп інтересів.

Водночас гарантії успіху нижчі, ніж за використання інших технологій лобіювання, оскільки політики зазвичай не схильні змінювати свою думку з тих питань, якими вони займаються.

Останнім часом популярність завойовує третя технологія лобіювання. В її рамках лобізм розглядають як своєрідну допомогу, яку групи інтересів надають представникам законодавчої влади<sup>32</sup>. Ця технологія базується на таких ключових припущеннях:

**Третя технологія  
однаково вигідна  
для обох сторін  
лобізму:...**

- Законодавець, аби мати суттєву вагу в політиці, повинен активно брати в ній участь. Це означає затрачати зусилля на підготовку законодавчих пропозицій і їхнє просування.
- Політик має справу з численними проблемами. Будь-якому політикові досить важко водночас працювати з усіма проблемами і бути компетентним з усіх питань.
- Ресурси політиків і законодавців (їхній час, персонал, інформація) обмежені, тому вони повинні вибирати пріоритети для своїх зусиль.

**...вона економить  
зусилля депутата...**

З огляду на ці припущення технологія лобізму через допомогу політикові передбачає, що група інтересів бере на себе зобов’язання:

<sup>32</sup> Hall, Richard L., Deardorff, Alan V. Lobbying as Legislative Subsidy, American Political Science Review 100, No.1 (March 2006): 69–84.

- надати політикові аргументи для усвідомленого вибору пріоритетів і сфер, до яких політик докладатиме свої зусилля;
- допомогти політикові у підготовці законодавчих пропозицій і документів, потрібних для їхнього просування (довідей, пояснювальних записок, аналітичних документів).

Такий лобізм передбачає обопільну вигоду, тому часто буває успішним. З одного боку, політик мінімізує витрати своїх зусиль і ресурсів (за збереження активної участі в політиці). Адже лобіст надає політикові додаткові ресурси, які дають змогу останньому зробити більше в тій сфері, яку він вважає важливою.

З іншого боку, групи інтересів, допомагаючи політикові, отримують доступ до процесу ухвалення рішень і можливість вносити свої пропозиції з тих чи тих питань до проектів актів законодавства, які виходять від політика.

**...і надає аналітичним центрам можливість впливати на ухвалення рішень**

У рамках такої технології найуспішнішими лобістами зазвичай є неурядові громадські організації та аналітичні центри. Саме вони (на відміну від професійних лобістів) є фахівцями з конкретної проблеми, володіють шаблонами і стандартами, які дають змогу ефективно аналізувати проблему та якісно презентувати отримані результати і пропозиції.

На перший погляд може видатися, що друга й третя із зазначених технологій лобіювання дуже схожі між собою. Утім, це не так. Між ними існують принципові відмінності.

**Таблиця 3. Технології лобіювання**

	<b>Метод лобіювання</b>	
	<i>Діяльність, спрямована на переконання, зміну думок, а іноді й ціннісних установок осіб, які ухвалюють рішення</i>	<i>Надання політикові допомоги в аналізі проблеми і під час підготовки потрібних для її вирішення документів</i>
<i>Доступ до процесу ухвалення рішень</i>	Лобіювання здійснюється через зовнішній тиск. Лобіст зазвичай не є учасником процесу підготовки й ухвалення рішення	Лобіст отримує доступ до процесу ухвалення рішень (через участь у процедурах підготовки і розгляду різних документів)
<i>Спосіб подачі інформації</i>	Лобіювання спрямоване на нав'язування політикові чітко сформульованої позиції групи інтересів	Лобіст надає політикові аналіз різних варіантів вирішення проблеми. Позиція лобіста подається в ненав'язливій формі

	<b>Метод лобювання</b>	
	<i>Діяльність, спрямована на переконання, зміну думок, а іноді й ціннісних установок осіб, які ухвалюють рішення</i>	<i>Надання політикові допомоги в аналізі проблеми і під час підготовки потрібних для її вирішення документів</i>
<i>Використовувані документи</i>	Під час лобювання використовують такі документи, як дослідження з різних питань, листи, доповіді	Основний акцент робиться на написанні документів з аналізом політики (аналітичних документів)
<i>Шанси “бути почутим”</i>	Лобіст не має гарантії, що його послання будуть почуті, а документи будуть прочитані	Лобіст має гарантію того, що його документи буде вивчено, оскільки політик співпрацює з лобістом саме для отримання від нього різного роду аналітики
<i>Організації, для яких підходить метод лобювання</i>	Цей метод зазвичай використовують різні громадські організації й окремі бізнес-структури, які не володіють ресурсами й навиками, потрібними для здійснення якісного аналізу політики	Цей метод використовують аналітичні центри, які володіють процедурами і шаблонами публічної політики

### *Основні правила для успішного здійснення лобістської діяльності аналітичними центрами*

Як зазначено вище, неурядові організації й аналітичні центри досягають найбільших успіхів під час лобювання за допомогою надання політикам допомоги в аналізі наявних проблем і підготовці потрібних для їхнього вирішення документів.

Утім, такий лобізм вимагає від аналітичних центрів дотримуватися низки простих правил:

**Неурядові організації частіше співпрацюють з однопдумцями...**

- Є сенс співпрацювати тільки з тими депутатами, які поділяють погляди організації. Переконувати супротивників – дороге й неефективне заняття. Якщо навіть вони пристануть на якісь докази, все ж не змінять своїх пріоритетів і не витратять своїх ресурсів на вирішення вашої проблеми.
- Корисніше мати справу з активними політиками, аніж з тими, хто проводить більшу частину часу в роботі з виборцями. Останні забезпечують своє переобрання, допомагаючи виборцям вирішувати “побутові” (локальні) проблеми.

**...і активними політиками**

- Треба розуміти, що сама собою інформація не є “послугою” політикові (радше навпаки). Послугою є виконання частини тієї роботи, яку зазвичай виконують його по-

мічники — підготовка паперів, обґрунтувань, формулювань, причому на рівні не нижчому, аніж це прийнято. Професійний лобіст відрізняється саме тим, що може запропонувати готовий “продукт”, законопроект чи аналітичну записку, а не сирий матеріал.

- Оскільки ресурси лобіста також обмежені, йому варто потурбуватися, щоб вони витрачалися розумно. Наприклад, потрібно стежити, аби політик не переклав всю роботу з цього напрямку на аналітичну організацію.

Варто також зазначити, що з погляду аналітичних центрів такі часто використовувані лобістами форми роботи, як суспільні кампанії, листи й звернення, запрошення на семінари, не є ефективними інструментами лобіювання. Що більше, у багатьох випадках вони знижують шанси ухвалення потрібного рішення, оскільки, наприклад, відволікають і без того скромні ресурси профільного комітету або депутата, які займається цією проблемою, на підготовку відповідей, яких вимагає законодавство.

Ефективнішим способом лобіювання є такі інструменти, як підготовка і розсилання доповідей, “білих книг” та інших аналітичних документів. Утім, лише за умови, що в цій послужі наявні такі важливі риси, як **своєчасність, ексклюзивність і лаконічність** (можливість ознайомитися з потрібною інформацією в стислому вигляді, без суттєвих тимчасових витрат).

*Білі книги – найбільш успішний спосіб лобіювання*

Загалом для аналітичних центрів стратегія лобіювання зазвичай складається з таких кроків:

1. **Формулювання (конкретизація) проблеми і бажаних способів її вирішення** (формулювання політики). Зазвичай формулюванню політики сприяє широка громадська дискусія або кампанія.
2. Потрібно з’ясувати, **які рішення повинні ухвалити органи влади, аби запропонована політика здійснилася**. Які чинні закони повинні застосовуватися і ким, чому це не відбувається? Які нові закони повинні бути розроблені, чи є в цьому разі предмет самостійного правового регулювання? Які нормативні акти повинні бути змінені і хто має повноваження їх змінити?
3. Якщо потреба зміни правового поля стала очевидною, варто **детально проаналізувати механізм ухвалення рішень** у тому органі, який відповідає за підготовку правового акту. Це може бути парламент або уряд чи якийсь підрозділ органу виконавчої влади.

4. У структурі цього органу треба **знайти людину (не обов'язково одну), яка володіє належними повноваженнями**. Потрібно завоювати повагу співробітників органів влади, які працюють над проблемою, зарекомендувати себе компетентним джерелом інформації, фахівцем, здатним говорити мовою ухвалення рішень. На цьому етапі аналітичні організації можуть поширювати аналітичні матеріали і проводити семінари, проте робиться це не так задля того, щоб переконати супротивників, як знайти прихильників і зміцнити власну репутацію.
5. **Висновок неформальної або формальної угоди про співпрацю і підготовку проекту потрібного рішення та належної документації**. Корисними є презентації та інші матеріали, які допоможуть представникові влади, через який здійснюється лобіювання, переконувати своїх колег. Роботу з просування законопроекту здійснює вже депутат або чиновник. Аналітичний центр на цьому етапі зазвичай відходить у тінь – основну публічну роботу виконує політик.

### *Інструменти лобіювання*

*Для досягнення своєї мети групи інтересів...*

Зазвичай у тих країнах, де передбачено реєстрацію лобістів, після такої реєстрації лобіст здобуває право:

- на отримання безплатної інформації про наявні проекти законів і нормативних актів;
- вносити свої пропозиції із законопроектів;
- отримувати мотивовану відповідь щодо своїх пропозицій.

*...беруть участь у роботі парламентських комітетів...*

У світовій практиці під час організації лобістської діяльності використовують такі інструменти:

**1. Виступи в профільних комітетах законодавчого органу.** У деяких країнах до роботи комітетів допускають і депутатів, і зацікавлених лобістів та експертів. Наприклад, відповідно до регламенту німецького Бундестагу, парламентським комітетам надається право проведення громадських слухань за участі компетентних осіб і представників груп інтересів для отримання від них відповідної інформації.

*...ініціюють законопроекти...*

**2. Складання законопроектів і винесення їх на обговорення парламенту,** що практикують і самі лобісти, і органи законодавчої та виконавчої влади за участі зацікавлених груп. Водночас лобіювання здійснюється за допомогою “проштовхування” певного законопроекту або окремих виправлень до нього.

Лобіювання законодавчої пропозиції або законопроекту в парламенті зазвичай розпочинається з пошуку прихильників (однодумців) серед депутатів. Після того, як їх знайдено, парламентарій або група депутатів вносять запропонований законопроект у порядку законодавчої ініціативи. Щирими розробниками в цій ситуації можуть бути не лобісти, а ті, хто за ними стоїть.

Робота лобіста в парламенті не обмежується тільки пошуком прихильників або однодумців. Велике значення має здатність переконати або переманити на свій бік депутатів, які вагаються, і тих, хто не має чіткої позиції щодо цього законопроекту. Їхня кількість може мати вирішальне значення під час обговорення та ухвалення законопроекту.

На всіх стадіях законодавчого процесу об'єктами лобіювання можуть бути, крім депутатів, і державні службовці – працівники парламентського апарату. Від службовців, які працюють у парламенті, залежить дуже багато: і швидкість підготовки, і змістова пропрацьованість законопроектів, які надходять на розгляд депутатів, і певні технічні нюанси. Державні службовці зацікавлені у взаємодії з лобістами, якщо останні надають їм достовірну інформацію, допомагають вирішувати організаційні питання, підтримують робочі групи.

**3. Організація пропагандистських кампаній** у засобах масової інформації з приводу рішень, які готуються або вже ухвалені.

*...та активно  
"проштовхують" свої  
пропозиції*

**4. Проведення науково-практичних конференцій** за участі представників законодавчої і виконавчої влади.

**5. Організація урочистих зустрічей і прийомів** для повноважних представників законодавчої і виконавчої влади, що практикується керівниками регіонів і великих підприємств.

**6. "Атакування" депутатів і представників виконавчої влади** (дзвінки, листи, телеграми на їхню адресу, особисті візити впливових діячів і місцевих виборців).

**7. Мітинги і страйки**, характерні для профспілкових об'єднань, які відстоюють соціально-економічні інтереси працівників своєї галузі.

## Використана і додаткова література

1. Правила, які регламентують лобіювання в національних парламентах держав-учасниць. *Робочий документ Генеральної Дирекції з науково-дослідної роботи Європарламенту.*

2. Современные тенденции в технологиях лоббизма, Евгений Минченко, директор Международного института политической экспертизы, <http://parlcom-evolution.ru/main.php?id=Art1>.
3. Лоббизм: проблемы правового регулирования, <http://parlcom-evolution.ru/main.php?id=Art3>.
4. Lobby Planet Guide, [www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org).
5. Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности, Зяблюк Н. Бизнес и политика. 1996. № 3.
6. Лоббистская деятельность в ФРГ, Белов В., Вяткин К. Бизнес и политика. М., 1995. № 4.
7. “История лоббизма в России”, А.П. Любимова, Москва, 2005).
8. Лоббизм в США как политический институт, Зяблюк Н.Г., США. Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 1 (301).
9. Лоббизм по-французски, Прохода Н., Деловой мир. 1994. 2 июня.
10. Канада. Закон о регистрации лоббистов, Бизнес и политика. 1995. № 1.
11. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта, Кумс К., Бизнес и политика. 1994. № 1.
12. Hall, Richard L., Deardorff, Alan V. Lobbying as Legislative Subsidy, *American Political Science Review* 100, No.1 (March 2006): 69–84.

# ПЕРЕХІД ВЛАДИ ДО НОВОГО УРЯДУ

## Зміна уряду як демократична процедура

### *Зміна уряду – прояв демократії*

Демократія припускає політичний плюралізм і легітиме принцип, відповідно до якого перебування при владі відбувається на змінній основі. У всіх сучасних демократіях партії при владі змінюють одна одну. Навіть у тих країнах, де партія або більшість при владі тривалий час не мінялися, рано чи пізно ця зміна завжди відбувається.

Процес зміни новим урядом попереднього – один з найважливіших проявів дієвої демократії. З одного боку, цей процес визначається політикою і внутрішніми процедурами партії при владі, її політичними союзниками, штабом і радниками її лідера. З іншого боку, зміна уряду – це важливий акт державного управління, у якому незамінну і ключову роль відіграє система державної служби і, зокрема, чиновники вищого рівня.

*Процес зміни уряду –  
обличчя демократії*

### *Варіанти умов зміни уряду*

Прихід нового уряду відбувається внаслідок загальнонаціональних виборів, які приводять до влади нову більшість, або внаслідок нової домовленості між політичними партіями в час одного скликання парламенту, у тому числі переформування коаліції. Зазвичай найбільшу увагу привертає повна заміна уряду при владі, коли внаслідок виборів новий лідер і нова політична сила переймають владні повноваження від попереднього лідера і попередньої політичної сили.

*Зміна влади  
відбувається внаслідок  
перемоги іншої сили  
на виборах...*

Однак суттєві зміни також відбуваються тоді, коли змінюється лідер політичної сили при владі або внаслідок перегрупування політичних сил при владі впродовж однієї каденції парламенту, а також у разі, коли політична сила та її лідер при владі повторно виграють чергові вибори.

*...або змін  
у політичній структурі  
правлячих сил*

Зміни можуть торкнутися повного складу уряду або його частини. Окремий випадок – коли зміна партій при владі відбувається водночас з обранням глави держави, який має певні конституційні повноваження під час формування і затвердження складу уряду.

## *Зміна уряду – період великих змін і викликів*

Наочно зміна уряду при владі здійснюється у вигляді формального заходу, такого як офіційне призначення або складання присяги. Водночас у процесі зміни уряду приймають багато важливих рішень, які стосуються структури уряду на центральному та місцевому рівнях, призначень на численний перелік посад у центральних і місцевих органах влади, визначення напрямів і методів роботи нового уряду.

**Головне завдання – зберегти послідовність державного управління**

Що стосується роботи центрального підрозділу уряду, такі зміни є подвійним викликом. Новий уряд мусить бути в змозі розпочати реалізацію своєї політики якомога швидше, але водночас, незважаючи на зміну, яка відбулася, повинна зберегтися послідовність державного управління. Це дуже важливо, тому що процес зміни уряду при владі зумовлює можливість слабкості або нестійкості функціонування інститутів влади саме тоді, коли від уряду вимагається особлива стійкість і послідовність.

В умовах демократії існує партійна конкуренція. Утім, демократія також означає виконання низки писаних або неписаних правил, серед яких – повага до опонентів, розуміння і повага до інтересів держави. Допомога у визначенні та практичному виконанні цих правил є відповідальністю саме центральних підрозділів уряду.

## *Країни розвиненої демократії приділяють переходу влади велику увагу*

**Кожна країна має свій рецепт забезпечення передачі влади**

Різні країни розвиненої демократії мають різну історію переходів влади від одного уряду до іншого. Кожен перехід влади в тій чи тій країні відбувався за індивідуальним сценарієм. Аналізуючи свій досвід і досвід інших країн у цих процесах, вивчаючи чинники, які на них впливають, і наслідки різних сценаріїв, країни розвиненої демократії дійшли висновку про доцільність встановлення певних формальних рамок, які давали б змогу з урахуванням політичного складника процесу зміни уряду при владі:

- мінімізувати пов'язані із цим ризики;
- згладити можливі конфлікти;
- забезпечити оптимальну тривалість процесу переходу та підвищити його ефективність і результативність.

Ці рамки, так само як і процес змін, мають у різних країнах індивідуальні особливості, зумовлені їхніми політичними системами, системами права, досвідом і традиціями.

## Загальні рамки переходу влади до нового уряду

Проаналізований досвід дає змогу виокремити три етапи процесу зміни уряду при владі:

*Процес зміни влади має три етапи*

1. Підготовка до зміни уряду.
2. Перехідний період.
3. Прийняття повноважень новим урядом і його перші дії.

У діяльності всіх учасників процесу переходу влади від одного уряду до іншого можна вирізнити два основні аспекти:

- визначення адміністративно-інституційних параметрів роботи, зокрема структури уряду і призначень на відповідні посади;
- формування і здійснення державної політики.

### *Учасники процесу*

У процесі переходу владних повноважень від однієї правлячої партії до її спадкоємиці задіяно три групи осіб. Цими суб'єктами є:

- уряд, який складає свої повноваження, у тому числі його голова, радники і служба (секретаріат);
- голова уряду, який приймає повноваження, і його головні політичні радники;
- державна служба, зокрема головний державний службовець.

### *Подібна інституційна база*

- Незважаючи на те, що політичні й інституційні умови в різних країнах досить різні, можна вирізнити два загальні моменти:
- Країни розвинутої демократії мають кар'єрну (професійну) державну службу, за якої державні службовці політично нейтральні і залишаються на своїх посадах зі зміною правлячої партії.
- Кожна така країна має певний орган (або структурний підрозділ) центральної виконавчої влади, який відіграє

дуже важливу роль у тому, що можна назвати передачею естафетної палички державних справ від старого уряду до нового.

***Співіснування політиків і держслужбовців забезпечує послідовність у час нововведень***

- Сymbіоз політичних посад, зокрема радників, які змінюються разом з урядом (служби при політиках), і державних службовців, які залишаються на своїх посадах, дає змогу узгоджувати впровадження нової політики з послідовністю державного управління.

### *Варіанти регулювання процесу*

- Різні країни мають різну нормативно-правову базу, яка регулює перехід влади від одного уряду до іншого. Основи влади та її переходу від однієї політичної сили до іншої визначено в конституціях.
- Процедура переходу зазвичай регулюється і відповідними нормативно-правовими документами, які стосуються таких питань: поведінка та дії державних службовців, зокрема перед і під час виборів, надання ними інформації учасникам виборів, процес зміни уряду, і специфічними положеннями про відповідні органи або структурні підрозділи виконавчої влади та посадові інструкції державних службовців, зокрема вищого рівня. Велику роль також відіграють цілі низки неформальних, але досить стійких традицій і звичаїв.

***Норми, які регулюють перехід влади, можуть бути найрізноманітнішими: від загальних рекомендацій...***

- Нормативно-правові акти, які регулюють ці питання, можуть мати загально-рекомендаційний характер. Наприклад, в Ірландії це Кодекс поведінки державних службовців і Кодекс поведінки керівників органів і структурних підрозділів. Вони також можуть мати специфічно-процедурний характер. Так, у Новій Зеландії широкий спектр питань функціонування уряду, зокрема питання переходу влади від одного уряду до іншого, регулює Регламент Кабінету Міністрів у редакції 2001 року.

***...до приписів щодо конкретних виборів***

- Окремі документи присвячено вузким сферам або конкретним виборам, наприклад новозеландські “Загальні вибори 2005 року: Керівництво для державних службовців”, “Державні службовці, політичні партії і вибори: Керівництво на період загальних виборів 2005 року”, “Переговори між політичними партіями щодо формування уряду: Вказівки про підтримку з боку державного сектору” та ін.

## Етап підготовки до зміни уряду

Підготовка відбувається до дня виборів та оголошення результатів. Оскільки здебільшого політична сила, яка здобула перемогу на виборах, повинна бути одразу готова до призначення нового уряду, який, своєю чергою, повинен якомога швидше розпочати виконання своєї передвиборної програми, ефективна і детальна підготовка має велике значення.

Досвід успішно здійснених переходів влади свідчить, що результативна підготовка потребує досить багато часу і починати її потрібно навіть до оголошення початку передвиборної кампанії. Так, процес підготовки майбутнього прем'єр-міністра Канади Жана Кретьєна до прийняття влади тривав близько 18 місяців – від першої зустрічі його команди з приводу формування уряду до першого засідання новопризначеного Кабінету Міністрів під його керівництвом.

Головні діючі особи на цьому етапі – потенційні кандидати на посаду прем'єр-міністра, їхні команди і держслужбовці чинного уряду.

### *Підготовка потенційних кандидатів*

Кожен імовірний кандидат на пост прем'єр-міністра разом зі своєю командою виконує великий обсяг підготовчої роботи. Політика потенційного уряду формується як проекція передвиборної програми політичної сили, яку представляє відповідний кандидат. До того ж готується позиція щодо широкого спектра адміністративних питань, зокрема, організаційної структури і кандидатів на посади в новому Кабінеті Міністрів, об'єднання, ліквідації або створення тих чи тих органів виконавчої влади, визначення їхніх структур управління і процедур ухвалення рішень. Відповідь на велику частину цих питань потребує інформації зсередини чинного уряду, про що йтиметься нижче.

### *Дії державної служби*

Державні службовці відповідно до певних правил і процедур надають інформацію політичним силам, які беруть участь у боротьбі за владу. Ці правила формалізовані у вигляді певних вказівок у таких країнах, як Велика Британія, Канада і Нова Зеландія. Головна їхня ідея полягає в тому, що державні службовці повинні забезпечувати представників політичних сил тільки фактичними даними і результатами їхнього аналізу, не висловлюючи своїх оцінок чи рекомендацій. Це стосується не тільки політиків, а й чинних міністрів, які представляють ту чи ту політичну силу.

***До успішної роботи в уряді потрібно готуватися ще до початку передвиборної кампанії***

***Державні службовці надають політикам тільки фактичну інформацію без порад чи оцінок***

Надання інформації повинно здійснюватися з відома і за участі вищих державних службовців у кожному органі виконавчої влади, а також, в окремих випадках, з відома і за участі головного державного службовця. Так, законодавство Нової Зеландії передбачає, що уряд готує і публікує за чотири—шість тижнів до виборів документ з описом соціально-економічної ситуації в країні, дій та ініціатив уряду і прогнозу основних тенденцій.

***До переходу влади готуються не тільки політики, а й держслужба***

Крім надання інформації суб'єктам політичної конкуренції, державна служба може сама готуватися до приходу нового уряду. Здійснення такої підготовки відповідає інтересам державних чиновників, оскільки в демократичних країнах політично нейтральна державна служба повинна бути повністю функціонально готова до роботи під керівництвом уряду, який має легітимні владні повноваження на цей момент. Державні службовці можуть готуватися, вивчаючи передвиборні програми партій і публічні заяви їхніх представників.

### ***Контакти між держслужбою і потенційним урядом***

У деяких країнах передбачено безпосередні контакти вищих державних службовців з потенційними кандидатами на пост прем'єр-міністра. Найбільш розвинені і формалізовані такі процедури в Канаді, де найвищим державним службовцем є секретар Кабінету Міністрів (урядовий секретар). Приблизно за шість місяців до запланованих виборів прем'єр-міністр доручає секретареві Кабінету Міністрів розпочати роботу, потрібну для переходу влади.

В ідеалі прем'єр-міністр уповноважує секретаря Кабінету Міністрів проінформувати в загальних рисах лідера головної опозиційної політичної партії (потенційно наступного прем'єра) про масштаби і характер роботи, яка здійснюватиметься в час підготовки і можливої зміни уряду. Зазвичай цей брифінг проводиться в усній формі, хоч іноді лідерів опозиції надають перелік основних пунктів, які будуть висвітлені в матеріалі про перехід влади.

***У Канаді секретар Кабміну починає роботу з опозицією задовго до виборів***

Перший контакт з опозиційним лідером може доповнюватися зустрічами секретаря Кабінету Міністрів з політичним радником, якого призначає лідер опозиції. Формат таких зустрічей може бути різним, але зазвичай секретаря Кабміну супроводжує високопоставлений представник Секретаріату Кабінету Міністрів, який, зокрема, відповідає за механізм роботи уряду.

Процедура таких зустрічей передбачає слухання, мета яких — отримати якомога більше інформації з питань потенційного формування уряду, на які опозиційний лідер, імовірно, захоче отримати відповіді. Секретар Кабінету Міністрів доповідає

прем'єр-міністру, що такі зустрічі відбуваються, проте обмежує інформацію про їхній зміст.

Базовий принцип цієї процедури полягає в тому, що до таких контактів з опозиційним лідером і його оточенням залучають винятково секретаря Кабінету Міністрів і вищих службовців його команди. Група, яка здійснює такі контакти, повинна мати достатньо можливостей і спроможності розробляти разом з галузевими міністерствами брифінговий матеріал і надавати до уваги нового потенційного прем'єр-міністра інформацію, яка має відношення безпосередньо до компетенції центрального підрозділу уряду, а також до сфери відповідальності тих чи тих міністерств. Ідеться про таку інформацію, якою потенційний прем'єр-міністр повинен володіти настільки, щоб приймати рішення, наприклад, щодо призначення нових міністрів.

Процес підготовки до випадку відставки уряду в межах однієї каденції парламенту і за умови збереження формату коаліції має інші особливості і він менш формалізований, оскільки в ньому беруть участь політичні сили, які мають легітимну владу.

## Перехідний період

Цей етап триває з моменту офіційного оголошення результатів виборів до призначення повного складу нового уряду. Безпосередню участь у ньому беруть уряд, який складає свої повноваження, і державна служба. Роль майбутнього прем'єр-міністра на цій стадії визначається залежно від того, чи призначається він раніше за інших членів уряду, чи водночас із ними.

Тривалість цього етапу може різнитися внаслідок розбіжностей у відповідних положеннях законодавства або, найчастіше, у звичаях. Оскільки зміна уряду є результатом прояву волі виборців, добре, коли ця воля одразу втілюється в життя. Однак для здійснення швидких змін результати виборів повинні бути очевидними в сенсі визначення їхньої легітимності і більшості, яка перемогла.

У Канаді перехідний період зазвичай триває десять днів. У Франції він коротший — новий уряд може бути призначений вже наступного дня після виборів. У Новій Зеландії тривалість перехідного періоду сягала дев'яти тижнів.

Якщо система не в змозі чітко визначити й офіційно оголосити результати виборів, або якщо виборці зробили вибір, на підставі якого парламентську більшість неможливо сформулювати відразу, в такому разі тимчасові рамки можуть бути роз-

*Ці консультації допускають участь дуже вузького кола держслужбовців*

*Власне перехідний період може тривати від кількох годин до кількох тижнів*

ширені і сягати кількох тижнів або навіть місяців. Як результат — повинно бути віднайдене політичне рішення, тобто: визначаться політичні сили, які формуватимуть уряд або чинний голова уряду сформує потрібну більшість.

### *Чинний уряд у перехідний період*

*“Опікуни”, а не “в. о.”*

З початком перехідного періоду уряд, який діє на момент виборів, втрачає свою політичну легітимність, але продовжує виконувати свої функції до кінця цього етапу. Формально дії уряду залежать від того, наскільки визначено є результат виборів. Так, у Канаді за умови, коли результат виборів легко передбачити, прем’єр-міністр прилюдно визнає поразку під час підрахунку голосів. З цього моменту його команда починає виконувати обов’язки “опікунського уряду” (caretaker government). Секретар Кабінету Міністрів (урядовий секретар) має наповготові рекомендації про те, як керувати “опікунським урядом”.

У Франції чинний на момент проведення загальнонаціональних виборів прем’єр-міністр одразу після виборів подає президентові заяву про відставку свого уряду. Ця традиція, якої завжди дотримувалися з часів становлення демократії, настільки важлива, що ніколи не вважалося за потрібне записувати її в нормативно-правових актах.

### *“Опікунський уряд” – практика Нової Зеландії*

У Новій Зеландії дії уряду в час перехідного періоду мають найвищий ступінь нормативної визначеності. Ці правила називаються “традиції опікунського уряду” (caretaker convention). Ця традиція визначає правила і після виборів, коли новий уряд ще офіційно не призначений, і в разі відставки уряду в період між виборами.

Традиція “опікунського уряду” визначає два варіанти правил для двох ситуацій: коли склад нового уряду зрозумілий, але ще не затверджений офіційно, і коли склад наступного уряду не визначено.

*“Опікунський уряд”  
утримується  
від різких кроків*

У першому випадку “опікунський уряд” виконує свої поточні функції, не висуваючи жодних нових політичних ініціатив, а щодо питань, які потребують негайного вирішення, діє за вказівкою нового складу уряду навіть у разі незгоди з цією вказівкою. Така ситуація зазвичай існує лічені дні.

У другому випадку діяльність “опікунського уряду” повинна відповідати таким принципам:

- Виконання повсякденних обов’язків продовжується без змін.

- Рішення і програми, затверджені до початку перехідного періоду, виконуються згідно з планом.
- У разі виникнення нагальних питань, які мають велике державне значення або довгострокові наслідки, що обмежуватиме свободу дій наступного уряду (наприклад, підписання великих контрактів або здійснення важливих призначень), а також які стосуються до запровадження нової державної політики або зміни діючої, потрібно обрати один із трьох варіантів дій:
  - 1) відкласти ухвалення рішення до призначення нового уряду;
  - 2) якщо відкласти неможливо, варто прийняти рішення або здійснити заходи, які мають явно тимчасовий характер;
  - 3) якщо відкласти або вжити тимчасових заходів неможливо, варто прийняти рішення тільки після консультацій з усіма політичними силами, представленими в парламенті, завдяки яким буде виявлено підтримку того чи того варіанта рішення більшістю політичних сил.

Відповідно до цих правил кожен орган виконавчої влади розглядає і приймає рішення тільки за особистої участі своїх керівників і, якщо вони підлегли міністерствам, – за участі міністрів, до сфери компетенції яких вони належать. Керівники і міністри визначають, чи поширюються на це питання правила традицій “опікунського уряду”, і за потреби ухвалюють рішення щодо винесення його на розгляд Кабінету Міністрів або прем’єр-міністра. До того ж державні службовці відповідно до встановлених правил надають учасникам переговорів щодо формування нового уряду інформацію на підставі їхніх запитів.

***В умовах відсутності нового уряду рішення ухвалюють тільки за участі міністрів***

### *Послідовність дій у перехідний період. Практика Канади*

У Канаді, де на момент оголошення результатів виборів завжди зрозуміло, яка політична сила сформує уряд, десятиденний перехідний період такий:

- секретар Кабінету міністрів (урядовий секретар) завершує підготовку розширеної довідки для нового прем’єр-міністра, проводить презентацію цієї довідки новому прем’єр-міністрові і його політичним радникам;
- новий і попередній прем’єр-міністри та їхні служби проводять зустрічі і домовляються про формальності переда-

чі повноважень і фізичного переміщення нового уряду у відповідні приміщення;

- новий прем'єр-міністр проводить остаточні перевірки і співбесіди з кандидатами у члени уряду, за результатами чого затверджує кандидатури всіх членів нового уряду.

Кожне із цих завдань потребує чіткої координації та ефективної взаємодії всіх трьох сторін: нового уряду, попереднього уряду і державної служби. У більшості цих процесів основну організаційну роль відіграє секретар Кабінету міністрів. Роль, повноваження та процедури діяльності секретаря Кабінету Міністрів в процесі переходу влади від одного уряду до іншого визначаються письмовим договором, який укладається між новим і попереднім прем'єр-міністрами.

*Існують чіткі правила поводження з документацією для уряду, який іде*

Зокрема такий договір визначає порядок зберігання і розпорядження документацією уряду, який складає свої повноваження, і офіційної, і приватної, а також дотичної до політики відповідної партії. Згідно з недавно сформованою традицією, такі документи не знищують і не виносять з урядових приміщень. Секретаря Кабінету Міністрів призначають охоронцем секретних документів уряду, які не підлягають розголошенню.

Саме секретар Кабінету Міністрів керує процесом підготовки розширеної довідки (посібника) для нового прем'єр-міністра. Розширена довідка зазвичай охоплює такі групи питань:

- **Адміністративні**, а саме: перелік постів керівників центральних органів виконавчої влади, на які потрібно зробити призначення; структура та склад урядових комітетів; звільнення попередніх і призначення нових радників прем'єр-міністра; процедури ухвалення рішень із цих питань і їхнього публічного висвітлення.
- **Політичні**, а саме: ситуація у всіх соціально-економічних секторах, зокрема, у сфері державного управління; здійснювані програми й ініціативи; термінові питання, яким потрібно приділити увагу, та альтернативи дій щодо них; перелік обов'язкових дій нового прем'єр-міністра та уряду, таких як підготовка і презентація своєї програми, виступу перед парламентом, контакти з урядами інших країн, найближчі важливі національні події.

*Секретар Кабінету Міністрів проводить презентацію, присвячену адміністративним і політичним питанням*

Якість і форма розширеної довідки дуже важливі, оскільки від цього великою мірою залежить якість перших кроків, які здійснить новий уряд. Новопризначений прем'єр-міністр потребує точних пояснень щодо питань, які потребують розгляду, а також зрозумілих альтернатив і, якщо можливо, чітких реко-

мендацій. Тому, крім загальної презентації розширеної довідки секретарем Кабінету Міністрів, можуть відбуватися зустрічі з окремими міністрами, можливо, за участі попередніх міністрів, попереднього і нового прем'єр-міністрів.

Зміна уряду – найкращий час для внесення змін в організаційну структуру уряду. Тому рекомендується скористатися цією можливістю, бо згодом, після призначення міністрів, це буде складно або взагалі неможливо. Це особливо стосується змін повноважень або структури урядових органів, що неминуче призводить до появи переможців і переможених.

***Зміна уряду – найкращий час для змін у його організаційній структурі***

Новий прем'єр-міністр готує звернення-інструкцію для кожного члена нового уряду. Таке звернення стосується загальних правил поведінки і роботи нового уряду; переліку пріоритетів для кожного міністра; визначення зв'язку між політичними пріоритетами сили, яка перемогла на виборах, або коаліції, і пріоритетами уряду. Найчастіше на прохання нового прем'єр-міністра підготовку цих звернень-інструкцій здійснюють його політичні радники та представники державної служби під керівництвом секретаря Кабінету Міністрів.

## **Прийняття повноважень новим урядом**

Зазвичай у країнах розвинутої демократії всіх членів нового уряду призначають одночасно. У цей момент попередній уряд втрачає всі свої офіційні повноваження, а також втрачають чинність інші політичні призначення, такі як заступники міністрів, радники. Новий уряд приймає всі повноваження та повну відповідальність за державне управління.

Процес передачі повноважень може супроводжуватися тими чи тими формальностями. У Канаді новий уряд урочисто складає присягу. Після неї відбувається офіційний обід за участі всіх членів уряду, після чого проводиться перше засідання Кабінету Міністрів. На ньому прем'єр-міністр зазвичай окреслює загальні напрями роботи уряду, а також використовує цю можливість для акцентування положень, які містяться у зверненнях-інструкціях і які кожен міністр отримує одразу після закінчення цього засідання.

Після засідання всі члени уряди розходяться по своїх міністерствах, де проводять зустрічі з чиновниками і розпочинають процес отримання інформації про свої нові обов'язки. Прем'єр-міністр, секретар Кабінету Міністрів і керівник команди прем'єр-міністра одразу переходять до затвердження заздалегідь підготовлених нормативних документів за попередньо визначеними питаннями роботи нового уряду.

***Перехід влади завершено лише тоді, коли міністри освоїлися на нових постах***

Власне процес переходу влади триває ще кілька місяців, оскільки новим міністрам і їхнім радникам потрібен час, аби освоїтися на своїх посадах. Якщо виникає така потреба, секретар Кабінету Міністрів продовжує надавати рекомендації прем'єр-міністру, керівникові його команди, міністрам і їхнім старшим підлеглим. Про завершення перехідного періоду можна говорити тільки тоді, коли прем'єр-міністр настільки освоюється на своєму пості, що починає вносити зміни до складу вищих державних службовців. Тільки тоді надзвичайно важлива місія секретаря Кабінету Міністрів як голови державної служби вважається виконаною.

Є велика різниця між отриманням владних повноважень і повноцінним оволодінням цими повноваженнями. Обов'язково є процес навчання й адаптації, який може бути і стрімким і не дуже. Від перебігу цього процесу залежить реальна тривалість перехідного періоду, який фактично розпочинається із закінченням нормального функціонування одного уряду і закінчується з початком нормального функціонування наступного уряду.

### ***Відносини нового уряду з держслужбою***

На практиці буває так, що новий уряд не виявляє довіри до державних службовців, які працювали з попереднім урядом і здійснювали його політику – цебто політику, яку він (новий уряд) прагне змінити. Багато хто піддавався спокусі звільнити чиновників державної служби і призначити на їхнє місце інших людей, які вважаються політично більш безпечними.

***Професіоналізм державної служби повинен розвіяти недовіру до неї політиків***

Наслідком такої досить розповсюдженої практики є затягування періоду зміни влади: він закінчується не тоді, коли новий уряд вступає на свої пости, а коли зроблено всі відповідні призначення. Результатом цього стає ще більша нестабільність цих призначень і тимчасових рамок, яка часто загрожується недостатньою кваліфікацією і досвідом новопризначених. Уникнути цих проблем допомагають професійний статус державних службовців, чіткі та стійкі процедури їхньої роботи, а також ефективна підготовка державної служби до роботи при новому політичному керівництві.

### ***Перехід влади на рівні міністерств***

***Міністр, який іде, повинен відкласти політичні розбіжності вбік і ввести свого наступника в курс справ***

На політичному рівні кожен міністр повинен передати владу і справи людині, яка приходить на його місце. Попри символічну “передачу крісла”, головне завдання міністра, який складає повноваження, – ознайомити свого наступника з основними програмами, над якими працює міністерство, і справами, до яких треба негайно приступати.

Тут потрібно забути про політичні розбіжності, оскільки в будь-якій сфері діяльності є питання загальнонаціонального значення, на які треба звернути увагу нового члена уряду. В окремих сферах також є потреба передати конфіденційну інформацію.

На практичному рівні потреби більш повсякденні, але так само важливі. Міністри, які складають свої повноваження, і їхні команди повинні мати можливість розібратися з паперами. Документацію з політичних справ, якими вони займалися на законній підставі, вони можуть забирати із собою. Документацію з адміністративних питань варто впорядкувати і передати наступникові. Інші папери потрібно також упорядкувати і передати до державного архіву.

В Ірландії та Новій Зеландії після призначення нового уряду державні службовці кожного органу виконавчої влади готують для свого нового керівника розширену записку, яка охоплює всі аспекти діяльності відповідного органу. Керівники можуть висловлювати додаткові побажання щодо змісту такої записки і додатків до неї.

### *Генеральний секретаріат уряду – практика Франції*

Таку роботу неможливо виконати належним чином, якщо робити все похашцем і в останній момент. Саме тому важливо, щоб перші кроки новопризначеного уряду супроводжувалися підтримкою – не тільки на благо членів уряду, а й задля інтересів держави, яку вони представляють.

У Франції таку підтримку надає спеціальна урядова структура – Генеральний секретаріат уряду (ГСУ). ГСУ має три незмінні обов'язки, які охоплюють безліч завдань:

- організація роботи уряду;
- надання юридичних консультацій уряду;
- управління всіма органами виконавчої влади, підзвітними безпосередньо прем'єр-міністрам.

До кожного з цих обов'язків ГСУ підходить із суто технічного або адміністративного боку. Політична сторона – це справа прем'єр-міністра і його уряду. Конфлікти і суперечки щодо визначення меж цих трьох аспектів (технічного, адміністративного та політичного) вирішуються з допомогою низки твердих правил. У разі потреби ГСУ розробляє перелік можливих варіантів рішення, оцінює правомірність кожного прийнятого рішення і бере участь у забезпеченні його виконання. Однак він ніколи не робить зауважень щодо зна-

***Документацію  
поділяють  
на політичну  
й адміністративну***

***У Франції перехід влади  
забезпечує спеціальна  
структура –  
Генеральний  
секретаріат уряду***

чущості чи доцільності зробленого політичною владою вибору, відповідальність за який несе тільки уряд.

ГСУ відіграє особливу роль у період переходу влади. Він є справжнім гарантом стабільності та послідовності дій уряду. Так, після формування уряду потрібно зробити певні розпорядження, які регулюватимуть розподіл обов'язків і повноважень між членами уряду та структурами. Укази про розподіл і делегування обов'язків і повноважень встановлюють рамки відповідальності міністрів, державних секретарів і чиновників відповідних міністерств. Усі ці укази готує ГСУ від імені прем'єр-міністра. У зв'язку із цими указами між членами уряду незрідка виникають суперечки, для вирішення яких глава держави і голова уряду послуговуються досвідом і рекомендаціями ГСУ.

**ГСУ є наставником  
для нових міністрів**

ГСУ відіграє важливу роль у навчанні членів нового уряду. Для них укладено *Dossier du Travail* – посібник, який регулярно оновлюють. У ньому подано детальну інформацію щодо правових і практичних аспектів діяльності уряду. Навіть найменш досвідчені міністри або їхні помічники можуть знайти в ньому практичні відповіді на свої запитання.

Нарешті, крім всіх перелічених практичних і формальних аспектів діяльності ГСУ, він надає поради, рекомендації та в разі потреби – застереження щодо дій у період переходу влади до нового уряду.

## Використана і додаткова література

1. *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions*. SIGMA Papers No. 22 CCET/SIGMA/PUMA (98) 1.
2. *Changing the Guard: Effective Management of Transitions in Government*. Public Policy Forum, January 2001.
3. *General Elections Guidance 2005*. Cabinet Office of UK.
4. *Cabinet Handbook*, Government of Ireland, 1998.
5. *Code of Conduct for Office Holders*. Standards in Public Office Commission, Ireland, July 2003.
6. *Civil Service Code of Standards and Behavior*. Standards in Public Office Commission, Ireland, December 2004.
7. *Cabinet Handbook, Fifth Edition*, The Department of the Prime Minister and Cabinet, Australia, Amended March 2004.

8. Guidance on Caretaker Conventions, The Department of the Prime Minister and Cabinet, Australia, Updated July 2004.
9. The Cabinet Manual. New Zealand, April 2001.
10. Constitutional Procedures after the General Elections. The Department of the Prime Minister and Cabinet, Cabinet Office Circulars CO (05) 7, New Zealand, 28 July 2005.
11. Government Decision Making during the Period of Caretaker Government. The Department of the Prime Minister and Cabinet, Cabinet Office Circulars CO (05) 10, New Zealand, 19 September 2005.
12. Negotiations between Political Parties to Form a Government: Guidelines on Support from the State Sector. State Service Commission of New Zealand, 28 July 2005.

# ДОДАТОК

## Регламентация проведення праймеріз в Італії 2005 року

Для визначення кандидатури прем'єр-міністра 2005 року блок лівоцентристських партій створив спеціальний комітет і ухвалив рамковий документ “Праймеріз – 2005”<sup>33</sup> з чіткою регламентацією його діяльності. Рамковий документ<sup>34</sup>, з-поміж іншого, постановив:

- забезпечити домінування гасел єдності в процесі інформаційної кампанії серед конкуруючих кандидатів як носіїв єдиної програми;
- ввести в комітет з організації праймеріз по одному представнику від кожної партії лівоцентристського блоку;
- після підписання рамкового документа представники партій у комітеті обирають голову комітету простою більшістю голосів;
- на першому засіданні комітет обирає членів Гарантійної колегії<sup>35</sup> з найбільш авторитетних і незаангажованих членів блоку, директора техніко-адміністративного комітету<sup>36</sup>, скарбника, відповідального за комунікації<sup>37</sup>;
- упродовж 30 днів комітет затверджує регламентні документи, потрібні для успішного проведення праймеріз 2005 року;
- комітет визначає точну дату праймеріз і календар підготовки;

<sup>33</sup> Regolamento quadro per la “Primaria 2005”, [www.dsonline.it/partito/organizzazione/documenti/dettaglio.asp?id\\_doc=26888](http://www.dsonline.it/partito/organizzazione/documenti/dettaglio.asp?id_doc=26888).

<sup>34</sup> Рамковий документ було підписано лідером блоку Романо Проді і лідерами партій – членів лівоцентристського блоку.

<sup>35</sup> Завдання Гарантійної колегії – вирішення суперечливих питань, які виникають під час застосування норм рамкової угоди. Упродовж 15 днів з моменту формування Колегія готує документ “самодисципліни передвиборної кампанії” для забезпечення рівних умов конкуренції між кандидатами.

<sup>36</sup> Завдання техніко-адміністративного комітету – розроблення регламенту, координація і спостереження за дотриманням оперативних процедур організації процесу голосування, організація телекомунікацій, потрібних під час голосування, і підрахунок голосів.

<sup>37</sup> Відповідальний за комунікацію інформує громадян про перебіг підготовки праймеріз.

- для проходження реєстрації кожен кандидат повинен зібрати на свою підтримку від 10 до 20 тис. голосів виборців;
- зобов'язання кожного кандидата визнати переможця праймеріз;
- призначити відповідальних за проведення попередніх виборів у кожному регіоні;
- у разі виявлення серйозних порушень регламенту кандидатом Гарантійна колегія може виключити його з кандидатів праймеріз;
- комітет допомагає організації зборів і підтримує публічні ініціативи, у процесі яких можуть нарівні дебатовати кандидати праймеріз і їхні представники. Такі дебати повинні припинитися за 30 днів до дня проведення праймеріз;
- переможець праймеріз упродовж 60 днів від дня його офіційного оголошення організовує розробку програми уряду лівоцентристського блоку через консультації і пряму участь усіх партій блоку.

Крім рамкового документа, було прийнято два технічні додатки, які регламентують вимоги до бланків для збору підписів і голосування. Перед голосуванням кожен виборець вносив 1 євро добровільного внеску для фінансування організації праймеріз.

