

ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ ТА ЇЇ НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Звіт про проведення публічних консультацій
у Чернівцях, Луцьку, Дніпропетровську,
Миколаєві та Сімферополі

Впровадження політичної реформи та її наслідки для Української держави. Звіт про проведення публічних консультацій у Чернівцях, Луцьку, Дніпропетровську, Миколаєві та Сімферополі. Київ 2007. 32 с.

Звіт підготовано в рамках проекту “Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії з політичної реформи в Україні”, здійсненого заходами Українського освітнього центру реформ та Міжнародного центру перспективних досліджень за фінансової підтримки Вестмінстерського фонду за демократію (WFD) Великої Британії.

Редактор: *Марта Боянівська*
Дизайн: *Олександр Ворошило*
Комп'ютерна верстка: *Анна Алексеєнко*



УКРАЇНСЬКИЙ ОСВІТНІЙ ЦЕНТР РЕФОРМ
вул. Микільсько-Слобідська, 2-б, 3-й під'їзд,
13-й пов., оф. 285, Київ 02002
тел.: (044) 490-69-88
факс: (044) 490-69-89
www.cure.org.ua



МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
вул. Пимоненка, 13-а, Київ 04050
тел.: (044) 484-44-00, 484-44-01
факс: (044) 484-44-02
www.icps.kiev.ua

Благодійна допомога. Продаж заборонено. Наклад 1 000 прим.
Зам. № 428 від 10.09.2007 року
Надруковано з готового оригінал-макету в ТОВ “АДЕФ-Україна”

ЗМІСТ

Вступ	4
Причини впровадження політичної реформи	6
Реформа в деталях	7
Право формувати уряд	7
Створення парламентської більшості	7
Призначення Прем'єр-міністра та його відставка	8
Призначення і відставка уряду	8
Призначення та відставка голів інших органів влади	9
Право Президента скасовувати акти інших органів влади	10
Розпуск парламенту	10
Проблеми і виклики, що постали внаслідок впровадження реформи	11
Проблема коабітації	11
Проблеми парламентської коаліції	13
Проблеми опозиції	14
Проблема неадекватності відображення реальних політичних уподобань українців у результатах виборів	16
Проблеми запровадження імперативного мандата	20
Проблема неналежного взяття до уваги думки громадськості	21
Проблеми недієздатності місцевого самоврядування	22
Рекомендації	25
Реформа місцевого самоврядування	28
Загальний опис проекту	30

В

СТУП

Створення ефективної системи державної влади й досі, на сімнадцятому році незалежності, залишається головним завданням Української держави. 8 грудня 2004 року внаслідок жорсткої політичної кризи, яку зумовили масові фальсифікації результатів виборів Президента України, Верховна Рада України ухвалила закон про внесення змін до Конституції України. Відповідно до цих змін, система державного устрою в Україні змінювалася в напрямку з моделі жорсткої президентської республіки до моделі парламентсько-президентської республіки. Ці зміни отримали назву “політична реформа” і повною мірою вступили в дію після виборів до Верховної Ради України наприкінці березня 2006 року.

Проблему, яка виникла після запровадження таких змін, спричинив той факт, що депутати ухвалювали їх поспіхом, не провівши попередніх публічних консультацій і не досягнувши широкого політичного консенсусу щодо їх змісту. Крім того, відразу після того як конституційні зміни повністю вступили в дію, Президентом і Прем’єр-міністром стали люди з різних політичних таборів. За таких обставин посилилася політична конкуренція і ускладнився процес “звикання” до нової Конституції.

Труднощі та виклики, з якими зіштовхнулося суспільство внаслідок впровадження реформи, мають подвійну природу. З одного боку,

змінені Конституція дала поштовх до побудови демократичних політичних інститутів: у парламенті з’явилися коаліція і опозиція, новий уряд має вчитися діяти на коаліційних засадах, істотно посилюється роль партій, зростають вимоги до змісту партійних програм. Тож політики мусять адаптуватися до нових умов, шукати нові моделі співпраці, вчитися застосовувати демократичні методи взаємодії. З іншого боку, у змінній Конституції залишилося чимало “темних місць”, які потребують детальнішого тлумачення в Конституційному Суді, а надто щодо стосунків між Кабінетом Міністрів та Президентом.

Ця аналітична записка містить огляд проблем, пов’язаних з впровадженням політичної реформи, а також рекомендації Кабінетові Міністрів, Президентові та Верховній Раді України щодо вдосконалення політичної системи. Документ є фінальним звітом про проведення публічних консультацій у рамках проекту “Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії з політичної реформи в Україні”. Консультації відбувалися в п’яти регіональних центрах України: Чернівцях, Луцьку, Дніпропетровську, Миколаєві, Сімферополі — за участі представників місцевої влади, громадських організацій та аналітичних центрів.

У перших двох розділах записки (“Причини впровадження політичної реформи” та “Реформа в деталях”) описано логіку, за якою відбувалися конституційні зміни, а також проаналізовано основний зміст цих змін. У третьому розділі записки (“Проблеми і виклики, що постали внаслідок впровадження реформи”) у систематизованій та узагальненій формі викладено власне позиції учасників обговорення під час публічних консультацій щодо проблем і викликів, пов’язаних з впровадженням політичної реформи, та її впливу на політичний процес у регіонах. В останньому розділі записки вміщено рекомендації щодо вдосконалення політичної системи.

Проект здійснювали Український освітній центр реформ та Міжнародний центр перспективних досліджень за фінансової підтримки Вестмінстерського фонду за демократію (WFD) Великобританії.

ПРИЧИНИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ

Головна мета політичної реформи — посилити підзвітність і відповідальність влади перед громадянами. Конституція, ухвалена 1996 року, надавала Президентові найбільше повноважень і визначала найменшу відповідальність порівняно з іншими органами влади. Тому натхненники

Головна мета політичної реформи — посилити підзвітність і відповідальність влади перед громадянами

реформи прагнули передусім змінити розподіл повноважень між урядом, парламентом і Президентом, щоб встановити демократичний за змістом баланс влади.

Найважливіше завдання політичної реформи її ініціатори вбачали у збільшенні повноважень Верховної Ради та Кабінету Міністрів через зменшення

повноважень Президента. За зразок правила модель парламентської республіки, в якій парламент формує уряд і призначає Президента, а той відіграє лише другорядну роль.

Однак реформаторам не вдалося здійснити свій початковий задум — внаслідок гострої політичної боротьби під час обговорення реформи в парламенті. Президент залишився досить сильною політичною постаттю: громадяни обирають його на всенародних виборах, а Конституція наділяє досить великими повноваженнями і щодо уряду, і щодо Верховної Ради.

Свій початковий задум реформаторам не вдалося здійснити

Та модель влади, яку Україна отримала внаслідок реформи, схожа радше не на систему, сформовану в більшості європейських парламентських республік, а на досить специфічну напівпрезидентську модель. Серед усталених демократій у Західній та Центральній Європі приблизно така сама схема стосунків між урядом, Президентом і парламентом діє у Франції.

Та модель влади, яку Україна отримала внаслідок реформи, схожа радше не на систему, сформовану в більшості європейських парламентських республік, а на досить специфічну напівпрезидентську модель. Серед усталених демократій у Західній та Центральній Європі приблизно така сама схема стосунків між урядом, Президентом і парламентом діє у Франції.

РЕФОРМА В ДЕТАЛЯХ

ПРАВО ФОРМУВАТИ УРЯД

Перед реформою. Президент, маючи можливість призначати і звільняти більшість керівників органів влади, фактично був керівником уряду і перебрав на себе більшість політичних повноважень Прем'єр-міністра. Не підписуючи закони, за які проголосувала Верховна Рада, Глава держави фактично міг заблокувати ухвалення будь-якого з них. Президент не ніс жодної відповідальності за успішність дій уряду ані перед парламентом, ані перед суспільством. Хіба що міг зазнати поразки на наступних президентських виборах.

Після реформи. Право формувати уряд перейшло до парламенту. Між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів налагодилися тісний політичний зв'язок: більшість депутатів створюють коаліцію, яка призначає уряд. Уряд стає головним органом виконавчої влади. Президент залишається гарантом Конституції, а також відповідає за зовнішню політику та політику державної безпеки. Далі вміщено докладніший огляд основних змін у моделі влади.

Право формувати уряд перейшло до Верховної Ради

СТВОРЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ БІЛЬШОСТІ

Перед реформою. Конституція не висувала жодних вимог до наявності в парламенті постійної більшості. У Верховній Раді часто існувала ситуативна більшість.

Після реформи. За Конституцією, у Верховній Раді обов'язково має формуватися парламентська більшість,

“У парламенті обов’язково має формуватися більшість”

яка призначає уряд, підтримує його діяльність і несе за нього відповідальність. Якщо після виборів минуло 30 днів і така більшість не виникла, Президент отримує право розпустити такий парламент.

ПРИЗНАЧЕННЯ ПРЕМ’ЄР-МІНІСТРА ТА ЙОГО ВІДСТАВКА

Перед реформою. Прем’єр-міністра призначав Президент за згоди більшості у Верховній Раді. Звільнити Прем’єр-міністра міг і Президент (за будь-яких умов), і парламент (лише в тому разі, якщо він не схвалив програми діяльності уряду).

Фактично головною особою у призначенні Прем’єр-міністра був саме Президент. Навіть якщо Верховна Рада відмовлялася дати згоду на кандидатуру голови уряду або оголосила про його відставку, саме Президент вирішував, чи залишити його на посаді як виконувача обов’язків (а це могло тривати цілий рік), чи замінити іншою кандидатурою.

Після реформи. Прем’єр-міністра призначає Верховна Рада за поданням Президента. Президент відіграє набагато меншу роль у цьому процесі. У Верховній Раді створюється коаліція з фракцій, яка вибирає кандидатуру Прем’єр-міністра і вносить цю пропозицію Президентові. А Президент протягом 15 днів подає цю кандидатуру на затвердження Верховній Раді.

Позбавити Прем’єр-міністра повноважень має право тільки Верховна Рада. Президент може лише внести пропозицію щодо відставки голови уряду.

ПРИЗНАЧЕННЯ І ВІДСТАВКА УРЯДУ

Перед реформою. Президент призначав і звільняв міністрів за поданням Прем’єр-міністра. Проте оскільки са-

мого голову уряду завжди міг звільнити Президент, такі подання були лише формальністю. Фактично Президент формував уряд самостійно.

Після реформи. Прем’єр-міністр вносить подання про призначення або звільнення міністрів, яке затверджує у Верховній Раді сформована коаліція. Виняток становлять міністр закордонних справ і міністр оборони. Подання щодо призначення цих посадовців вносить Президент, а затверджує коаліція. Остаточне рішення про звільнення міністрів ухвалює Верховна Рада.

ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ВІДСТАВКА ГОЛІВ ІНШИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Перед реформою. За поданням Прем’єр-міністра (часто воно було формальністю) Президент призначав і звільняв голів місцевих державних адміністрацій, а також більшість керівників центральних органів влади. Щоб призначити і звільнити голів Антимонопольного комітету, Фонду держмайна та Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Президент мусив одержати згоду Верховної Ради.

Після реформи. Кандидатів на посади в центральних органах влади призначає Кабінет Міністрів за поданням Прем’єр-міністра.

Голів Антимонопольного комітету, Фонду держмайна та Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначає Верховна Рада за поданням Прем’єр-міністра.

Процедура призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій не змінилася: їх призначає і звільняє за поданням Кабінету Міністрів Президент.

“Президент має менше повноважень також у процесі формування уряду”

“Процедура призначення голів місцевих адміністрацій не змінилася”

ПРАВО ПРЕЗИДЕНТА СКАСОВУВАТИ АКТИ ІНШИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Перед реформою. Президент мав право скасувати акти Кабінету Міністрів та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (АРК).

Глава держави міг накладати вето на закони, що їх ухвалила Верховна Рада. Президент часто не підписував навіть ті закони, щодо яких український парламент долав вето, і за таких обставин ті закони не були чинними.

Після реформи. Президент може лише зупинити дію актів Кабінету Міністрів, якщо вважає їх неконституційними.

Водночас він має обов'язок подати відповідний акт на розгляд до Конституційного Суду. Глава держави може скасувати акти Ради Міністрів АРК.

“У Президента залишилося право вето”

Президент може накладати вето на закони, що їх ухвалила Верховна Рада. Однак якщо Президент відмовляється підписувати закон навіть тоді, коли парламент двома третинами голосів подолав вето, цей закон може підписати й оприлюднити Голова Верховної Ради.

РОЗПУСК ПАРЛАМЕНТУ

Перед реформою. Президент фактично не мав можливостей розпустити парламент.

Після реформи. Президент може розпустити Верховну Раду, якщо протягом місяця у ній не створено коаліції або якщо протягом 60 днів після відставки попереднього уряду не сформовано нового Кабінету Міністрів.

“Президент може розпустити парламент, якщо за певний час не сформується коаліція або уряд”

ПРОБЛЕМИ І ВИКЛИКИ, ЩО ПОСТАЛИ ВНАСЛІДОК ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ

ПРОБЛЕМА КООБІТАЦІЇ

Одразу ж після того як конституційна реформа набула чинності, за підсумками парламентських виборів 2006 року в Україні сформовано опозиційні до Глави держави парламентську коаліцію та Кабінет Міністрів. Перебування на найвищих щаблях влади представників різних політичних таборів, яке у Франції має назву “коабітація”, стало головним викликом для впровадження конституційної реформи в Україні.

Теперішню політичну систему, визначену в Конституції, побудовано за аналогією до французької моделі влади.

Якщо на президентських і парламентських виборах перемагає одна й та сама політична сила, то неформальним лідером виконавчої влади стає Президент. Спираючись на парламентську більшість, Глава держави формує уряд зі своїх політичних партнерів і здійснює загальне керівництво ним.

Якщо ж парламентська коаліція формується з партій, що протистоять Президентові, то він змушений призначити Прем'єр-міністром її лідера. А той стає впливовішим за Главу держави в реалізації внутрішньої політики. У компетенції Президента залишається провадження зовнішньої та безпекової політики. Як наслідок, виконавча влада є розпорошеною. Оскільки зовнішня і внутрішня політика в багатьох питаннях перетинаються, перетинаються і повноваження Президента та уряду. Щоб забезпечити

“Конституція заклала можливість належності Президента і Прем'єр-міністра до різних політичних таборів”

більш-менш мирне співіснування за умов коабітації, усі сторони мають діяти лише в межах власних повноважень, визначених у Конституції та законах, а також узгоджувати визначальні питання політики.

На відміну від Франції, де ситуація коабітації вперше виникла за тридцять років після ухвалення Конституції, в Україні такі обставини склалися на самому початку формування відносин у трикутнику Президент-парламент-уряд. До того ж цей процес ускладнила неоднозначність конституційних норм.

Змінена Конституція не забезпечує чіткого розподілу функцій і повноважень. У країні не затверджено і не

вироблено ані формальних, ані неформальних процедур співпраці між гілками влади. Для тлумачення неоднозначних норм

Основного закону потрібні рішення Конституційного Суду, для вироблення процедур — ухвалення конституційних законів або ж час, за який можуть скластися й усталитися неформальні традиції співпраці. Крім того, оскільки законодавство не передбачає санкцій правового чи політичного характеру за порушення правових норм, і парламентсько-урядова коаліція, і Президент систематично нехтували принципом верховенства права.

З одного боку, цілком закономірно, що в період демократичної трансформації, коли ще досить сильним є вплив

традицій авторитаризму, склалася така політична система, в якій виконавча влада розпорошена між урядом і Президентом. Такий баланс сил стимулює

жорстку політичну конкуренцію і не дає змоги жодному з гравців узурпувати владу. Отже, за наявності ще слабких демократичних інститутів виникає одна з найбільших гарантій демократичності політичного процесу.

За умов співіснування уряду та Президента, що репрезентує опозиційні політичні сили, Глава держави, використовуючи свої конституційні повноваження, починає виконувати функції опозиції: здійснює контроль за діяльністю уряду (кадрова політика, вето), критикує певні його кро-

Процес розподілу влади є непрозорий

Перевага коабітації — демократичний характер влади через її розпорошеність

ки чи політику загалом (вето, публічні виступи), пропонує альтернативні рішення (право законодавчої ініціативи). З іншого боку, процес ухвалення державних рішень істотно ускладнюється і забирає більше часу, ніж раніше.

Складається враження, що настав параліч влади, не здатної ті рішення ухвалювати. Немає також чіткої відповідальності за ухвалені рішення. Втім, навіть цю велику хибу коабітації можна розцінювати як її перевагу. Оскільки уряд і Президент контролюють одне одного, важливі державні рішення є результатом компромісу між різними політичними силами та групами інтересів. У щоденному пошуку компромісів і полягає процес ухвалення державних рішень у демократичній системі. Крім того, завдяки розвиткові вміння йти на взаємні поступки може сформуватися консенсусна політична культура, конче потрібна в такому неоднорідному суспільстві, як українське.

ПРОБЛЕМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОАЛІЦІЇ

Після впровадження політичної реформи радикально змінився характер функціонування Верховної Ради та уряду. Головним елементом у формуванні структури парламенту та створенні уряду стала парламентсько-урядова коаліція — новий для України політичний інститут. Завдяки цьому інститутіві має посилитися зв'язок між урядом та парламентом і підвищитися політична відповідальність влади перед суспільством.

Створення коаліції є викликом для політиків. Коаліційна політика не лише підвищує політичну відповідальність і посилює зв'язок між партіями, а й висуває перед політиками нові вимоги. Порівняно з однопартійним урядом, діяльність коаліційного має додаткові складності, такі як узгодження спільної програми дій та її реалізація, а також політична координація дій партій-учасниць щодо вирішення поточних питань політики.

Негативна риса коабітації — ускладненість процесу ухвалення рішень

Створення коаліції є новим викликом для політиків

Від того, чи будуть в Україні коаліційні уряди стабільними, багато в чому залежить ставлення громадськості до політичної реформи 2004 року та до демократичної системи урядування взагалі.

Здавалося б, перед суспільством не мало б поставати питання стабільності парламентської коаліції. Перша коаліція — у складі Партії регіонів, СПУ та КПУ — демонструвала дива стабільності за найнесприятливіших зовнішніх умов. Однак стабільність цієї коаліції зумовлювали інші чинники, ніж у західних демократичних країнах. Під час створення коаліції не йшлося про жодну деталізовану програму дій (“Програму подолання кризових явищ в економіці” годі назвати такою). Про незвичайність коаліції свідчить також і склад уряду, в якому домінують представники Партії регіонів.

Та коаліція була стабільною лише тому, що ніхто з молодших коаліційних партнерів не висував істотних програмних вимог до уряду. Коаліцію створили не для реалізації спільної програми дій. Але це не означає, що так буде завжди. Очевидно, внаслідок зміни політичної ситуації та розвитку політичних партій українські коаліції постануть перед проблемами, схожими з проблемами західних коаліційних урядів.

ПРОБЛЕМИ ОПОЗИЦІЇ

Не врегульованою проблемою функціонування політичної системи в Україні є невизначеність статусу політичної опозиції. Існування опозиції є обов’язковим елементом демократичного політичного устрою і сформованого громадянського суспільства. Опозиція виступає як носій альтернативного бачення суспільного розвитку, а її діяльність оптимізує ухвалення державних рішень, спонукає зважати на інтереси різних зацікавлених груп.

Інституціоналізація опозиції є засобом конструктивного розв’язання суперечок між інтересами різних соціальних груп, складовою механізму стримувань і противаг у структурі влади. Опозиція мусить мати можливість не лише висловлювати альтернативні думки, а й бути повноцінним і рівноправним суб’єктом політичного процесу. Водночас

визначення статусу політичної опозиції має передбачати вимоги й до неї самої, насамперед вимогу налаштуватися на конструктивні та плідні форми співпраці, не вдаватися до неконституційних форм протистояння, будувати цивілізовані відносини з владою¹.

Перед парламентськими виборами 2002 року оформленої опозиції в Україні не було. Вибори до Верховної Ради за змішаною пропорційно-мажоритарною системою не давали змоги структурувати фракції парламенту за чіткими ідеологічними чи партійними критеріями.

Президент, Кабінет Міністрів і парламент, що не мали чіткої партійної належності, перекладали один на одного відповідальність за невдалу реалізацію державної політики або підмінювали відповідальність за невдалі політичні кроки “доцільністю поточного моменту”.

Політичні зміни, що відбулися після останніх президентських виборів 2004 року, дали змогу встановити важливі демократичні свободи: проведено вільні парламентські вибори, існує свобода слова, свобода зібрання, свобода політичної конкуренції, сильна опозиція, почало формуватися громадянське суспільство. Однак за два роки не створено основних демократичних інститутів, які захистили б і усталили здобуті демократичні свободи. Державну машину використовують як адміністративний ресурс у політичній боротьбі, Конституційний Суд виявився недієздатним, судова система не чинить правосуддя, опозиція не має законодавчо захищених прав, політичні партії не орієнтуються на стандарти демократії, інструменти впливу громадянського суспільства на владу існують лише формально. Жодний уряд не здійснив потрібних для цього реформ. Жодний уряд не працював за стандартами публічної політики, не запровадив демократичної системи ухвалення політичних рішень, яка дала б змогу опозиції та громадськості впливати на урядову політику.

За браком таких інститутів у будь-якої влади виникає відчуття безкарності, а в опозиції — маргіальності, а це обертається радикалізацією політичної конкуренції. Такі засоби політичної боротьби чимраз більше віддаляються

“ Статус політичної опозиції є невизначеним ”

¹ Політична система України в контексті досвіду демократичного будівництва в країнах ЦСЄ та Балтії, niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=s-pp0&issue=2003_2.

від принципів демократії і верховенства права: коаліція неконституційним способом поповнює більшість; коаліція та опозиція ухвалюють закон про Кабінет Міністрів, низка норм якого суперечить Конституції; Президент відмовляється виконувати рішення Верховного Суду щодо відновлення на посаді одного з губернаторів. Як наслідок, вільна політична конкуренція вийшла за правові рамки і призводить до ерозії демократії та верховенства права. Крім того, важливими проблемами в Україні залишаються низький рівень політичної культури в пошуках полі-

“ Оскільки немає розвинених демократичних інститутів, права опозиції треба закріпити законодавчо “

тичного консенсусу і гострота політичного та регіонального протистояння. Внаслідок того, що опозиція не брала участі в процедурі ухвалення політичних рішень, зменшилася

загальна легітимність політичного устрою, а у квітні 2007 року виникла конституційна та політична криза. Через те що опозиція фактично не отримала належних їй прав, Україна опинилася у вирі системних непарламентських форм протесту.

З огляду на українські політичні реалії доцільно було б закріпити і права коаліційної більшості, і права опозиції в Регламенті Верховної ради України, але надавши цьому документу набагато вищий юридичний статус — статус закону.

ПРОБЛЕМА НЕАДЕКВАТНОСТІ ВІДОБРАЖЕННЯ РЕАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ УПОДОБАНЬ УКРАЇНЦІВ У РЕЗУЛЬТАТАХ ВИБОРІВ

Виборчий процес, як зазначали учасники обговорення під час публічних консультацій, є однією з найпроблемніших сфер політичного життя в Україні.

По-перше, проблеми стосуються до самої процедури ухвалення виборчого законодавства. Всі вибори в Україні відбувалися на підставі щойно ухвалених виборчих законів. Жодний виборчий закон не став основою для проведення двох виборчих кампаній поспіль. На думку учасників обговорення під час публічних консультацій, парламентські

партії змінюють виборче законодавство перед виборами лише для того, щоб створити собі сприятливі умови для проходження до парламенту. Так само для проведення позачергових виборів до Верховної Ради 30 вересня 2007 року ухвалено спеціальний закон, який може негативно вплинути на встановлення результатів волевиявлення.

По-друге, вибори до Верховної Ради відбуваються за закритими партійними списками. Виборець безпосередньо не впливає на якісне формування виборчого списку. Тож вибори 2006 року стали “маршем троянських коней”.

Внаслідок неякісного формування партійних списків український парламент мав найнижчі за останній період показники професійного та освітнього рівня депутатів. А мандати одержали особи, що подекуди не мали жодного стосунку до політичної сили, за списками якої вони пройшли до парламенту.

По-третє, як зазначали експерти, що брали участь у публічних консультаціях, ідея двополярної України, поділеної на “синіх” і “помаранчевих”, є хибною. Так, на попередніх виборах близько 20% громадян підтримали інші політичні сили, які не увійшли до Верховної Ради, ще 30% взагалі не брали участі в голосуванні. А у вищому представницькому органі мають бути представники всього спектру політичних партій, які здобули підтримку виборців.

Ще однією проблемою політичних партій є те, що вони не репрезентують інтересів певних прошарків суспільства. Немає партійних ідеологій, що базуються на європейських цінностях і відображають ідеологічні та політичні настрої визначеної групи населення. Партія, яка виступає від імені всього народу, не є рупором визначеного соціального прошарку населення — це просто технологія потрапляння до влади. За словами учасників обговорення під час публічних кон-

“ Виборче законодавство змінювали перед кожними виборами “

“ Вибори 2006 року — «марш троянських коней» “

“ Ідея двополярної України є хибною “

“ Партії не репрезентують інтересів різних прошарків суспільства “

сультацій, у державі точиться боротьба за перерозподіл повноважень, ресурсів і т. ін., “а громадяни з цього гірко сміються, бо врешті-решт нічого не отримують”.

Цілоком окремим питанням є проведення виборів на місцевому рівні. Публічні консультації з представниками регіонів засвідчили, що перші місцеві вибори на пропорційних засадах 2006 року сформували цілісну картину політичних симпатій виборців не лише на обласному, а й на районному та міському рівні. Водночас місцева виборча кампанія поставила перед українським суспільством чимало нових політичних проблем, долати які доводиться і політикам першої величини, і місцевим представникам влади та громадськості, небайдужим до посилення процесів демократизації політичного життя в регіонах. Серед головних проблем пропорційної виборчої системи на місцях, що потребують політичного реформування, можна виділити такі.

По-перше, одночасне проведення парламентських і місцевих виборів не сприяє зосередженню уваги виборців на кандидатах до місцевих рад (виняток становлять міські та сільські голови, оскільки від них виборці справді чекають змін і вимагають звітів). Тому місцева виборча кампанія не має збігатися в часі з виборами до Верховної Ради.

“Одна з проблем — одночасне проведення парламентських і місцевих виборів”

Позачергові парламентські вибори дають змогу розв'язати цю проблему, не вносячи змін до законодавства, оскільки наступні місцеві вибори просто не збігатимуться в часі з парламентськими. Однак закріпити в законодавстві норму про різний час проведення парламентських і місцевих виборів таки видається за доцільне.

Вибори за пропорційною виборчою системою перенесли загальнодержавні політичні конфлікти на місцевий рівень. Формування коаліції та опозиції тут також стало нормою. До того ж політичні сили на місцевому рівні в боротьбі за перерозподіл влади не завжди керувалися деклараціями керівництва цих політичних сил всеукраїнського рівня.

Місцеві осередки політичних сил не надто переймалися створенням конкретних передвиборчих програм, тому й не квапляться їх виконувати. Політизація загальнодержавних проблем на місцевому рівні відобразилася і в програмах регіонального рівня, через це якісно погіршилися зобов'язання політичних сил перед виборцями.

“Місцеві передвиборчі програми стають менше якісними”

Далі діють деякі норми законодавства, орієнтовані на мажоритарну систему. Потрібно прискорити законодавче реформування норм щодо сфери організації та компетенції органів місцевого самоврядування.

Важливою проблемою є також те, що партії і на місцевому рівні формують виборчий список без втручання виборців, тому громадянам доводиться обирати “кота в мішку”. Завдяки переходові до відкритих чи напіввідкритих пропорційних списків цю проблему можна було б розв'язати. Але через велику кількість суб'єктів виборчого процесу на місцях (і, відповідно, кандидатів) таку процедуру буде важко запровадити найближчим часом.

“Закриті виборчі списки стали проблемою і на місцевих виборах”

Районні чи обласні партійні організації дуже часто формували виборчий список з позицій адміністративно-територіального централізму. Тож депутати обласних і районних рад великою мірою репрезентують мешканців обласного чи районного центрів, натомість відчутно зменшилося представництво мешканців віддалених населених пунктів. Часто в радах працюють депутати, які навіть не живуть на відповідній території.

“У місцевих радах бракує представників віддалених населених пунктів”

Розв'язати проблему можна, запровадивши норму про те, що кандидатами можуть ставати лише ті громадяни, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах. Проте таку новацію можна розглядати і як певною мірою обмеження загальних виборчих прав.

Варто вдосконалити систему формування виборчих блоків на місцевому рівні. Потрібно вирішити, чи є потре-

ба створювати блоки, відмінні від загальнодержавних. На попередніх місцевих виборах розмаїття блоків створювало хаос, виборці почувалися розгубленими і не могли визначити того, за кого вони хочуть голосувати. Також, як слушно зауважують експерти Лабораторії законодавчих ініціатив, рішення місцевих партійних організацій про вихід з виборчого блоку належало б погоджувати з партійними організаціями вищого рівня, оскільки повноваження блоків вищого рівня поширюються на вибори представницьких органів місцевого самоврядування нижчого рівня.

“ Належить вдосконалити формування блоків на місцевому рівні”

Існує проблема функціонування територіальних виборчих комісій (ТБК) як постійних органів. Потрібно чітко визначити, за яким порядком ТБК набуває і втрачає статус юридичної особи.

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІМПЕРАТИВНОГО МАНДАТА

Трактування інституту імперативного мандата в українському політикумі не збігається з його загальноприйнятим значенням. “Більшість юридичних довідників розшифровують це поняття так: «Імперативний мандат — форма відповідальності депутатів представницьких органів, що передбачає безумовне виконання ними наказів виборців».

“ В Україні викривлено поняття імперативного мандата”

Наявність імперативного мандата у правовій системі держави передбачає законодавчо закріплене право відкликання депутатів виборцями². Натомість в українському трактуванні імперативний мандат — це форма відповідальності депутата перед керівництвом фракції, і така форма відповідальності передбачає безумовне підпорядкування депутата цій фракції. Підміна понять є явною.

Дискусію довкола запровадження імперативного мандата спричинила погана дисципліна депутатів опозиційних фракцій у парламенті п'ятого скликання. Втім, з аналогічними проблемами зіштовхнулася б і парламентська опозиція

четвертого скликання за умови дії пропорційної системи. Імперативного мандата потребують ті політичні сили, які не здатні забезпечити належну партійну дисципліну, перебуваючи в опозиції.

Імперативний мандат є досить рідкісним явищем у політичних системах світу (виняток становлять ті країни, яких не вважають демократичними). Якщо ж йдеться про Україну, то проблема “імперативізації” депутатів пов'язана з бажанням керівництва фракцій мати змогу блокувати їхнє вільне волевиявлення. Попри часті звинувачення в купівлі голосів та шантажі опозиційних депутатів, ініціатори запровадження імперативного мандата в Україні так і не спромоглися надати достатніх доказів таких фактів. Проблему “невірності” депутатів під час голосувань, на думку експертів, висловлену під час публічних консультацій, потрібно розв'язувати традиційними методами, тобто зміцнювати ідеологічні позиції депутатів, ретельніше добирати кандидатури у процесі складання списків, віддавати перевагу кандидатам з високим рівнем соціальної та політичної зрілості, політичної культури. Найкращим правовим рішенням було б здійснення реформи виборчого законодавства, яка узаконила б відкриті регіональні списки. Такий крок також став би поштовхом до формування регіональної політичної еліти, що істотно впливала б на реалізацію політики в центрі.

“ В Україні імперативний мандат — це спосіб «закріпачення» депутата”

ПРОБЛЕМА НЕНАЛЕЖНОГО ВЗЯТТЯ ДО УВАГИ ДУМКИ ГРОМАДСЬКОСТІ

На думку осіб, що брали участь в обговореннях під час публічних консультацій, політична реформа не досягла своєї головної мети в тому сенсі, що органи виконавчої влади не стали більше відкритими та підзвітними громадянам, а рішення вони й далі ухвалюють, не зважаючи на громадську думку. Як зазначили експерти, з Конституції випав блок, який регулював би діяльність інститутів громадянського суспільства та їх взаємодію з державою.

“ Влада не стала прозорошою і підзвітною громадянам”

² Рахманін, С. Заборона на право ходити наліво, *Дзеркало тижня*, 2007, 20–26 січня, № 2 (631); див. також: www.dt.ua/1000/1030/55653.

Потрібно унормувати процедури проведення публічних консультацій на державному та місцевому рівні. Ухвалюючи державні рішення, не можна діяти окремо від громадськості. Тим часом громадські ради при центральних органах виконавчої влади перетворюються на формальні. Належить запровадити суворий громадський контроль за реагуванням на пропозиції громадськості.

ПРОБЛЕМИ НЕДІЄЗДАТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Запроваджені під час політичної реформи зміни опосередковано позначаються на місцевому рівні. Поки що цей вплив

“ Політична реформа лише заплутала ситуацію на місцевому рівні ”

важко назвати позитивним — він лише заплутує ситуацію. Якщо раніше місцеві адміністрації прямо залежали від Президента, то нині їхнє підпорядкування не

зовсім зрозуміле: для призначення і звільнення на відповідні посади потрібна згода і Президента, і уряду. До чийої ж команди належить місцева влада? Чи може вона бути ефективною, перебуваючи у “підвішеному” стані?

Політична реформа тільки погіршила й без того нелегке становище місцевої влади. Вертикаль виконавчої влади, вершиною якої був Президент, виявилася зруйнованою. Як зазначали учасники обговорення під час публічних консультацій, цей процес почався не нині й не 1 січня, коли політична реформа набула чинності, — вірус руйнації внесло запровадження квотного принципу, і якщо

“ Ухвалені зміни минули реформу місцевого самоврядування ”

коаліційний уряд є явищем нормальним, то коаліційна обласна чи районна держадміністрація — це абсурд.

Ухвалені зміни не зачепили реформи місцевого самоврядування. Тим часом саме здійснення такої реформи має стати найважливішим завданням у процесі дальшого впровадження політичної реформи.

На противагу змінам, що відбулися в країнах Центральної Європи, в пострадянських країнах (Україна, Росія, Білорусь) місцеве самоврядування від початку розвиваєть-

ся на засадах радянської системи. Керівництво в таких структурах перебрали на себе чиновники, які були представниками радянського комуністичного режиму. Як наслідок, превалює номенклатурно-бюрократична модель місцевого самоврядування.

Конституція України не визначає поняття адміністративно-територіальної одиниці, не встановлює територіальної основи для організації місцевого самоврядування, а це є головним гальмівним чинником у формуванні справді життєздатних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. За теперішніх обставин фактично лише міста обласного значення можна вважати повноцінними суб'єктами місцевого самоврядування в тому сенсі, який відображено в Європейській хартії.

Але ж тепер вкрай важливо створити умови для поліпшення якості життя в населених пунктах іншого типу — у невеликих містечках, селищах та селах, де живуть чимало громадян, які навіть мріяти не можуть про той рівень комфортності життя, що є в Києві чи інших великих містах.

На думку експертів, що брали участь в обговореннях під час публічних консультацій, законопроект про внесення змін до Конституції, який має реформувати місцеве самоврядування (за реєстраційним номером 0900), аж ніяк не є досконалим і цілісно не охоплює системи місцевого самоврядування.

Висловлену думку підтверджує, зокрема, той факт, що в статтях законопроекту № 0900 є явні невідповідності норм щодо окремих суб'єктів місцевого самоврядування. Так, частина 2 статті 140 Конституції в редакції, вміщеній у законопроекті, передбачає, що місцеве самоврядування функціонує “в межах адміністративно-територіальних одиниць”. Тим часом в Україні усталилася позитивістська правова традиція, яка не вибачає нечітких формулювань, тим більше — в Конституції. Отже, місцеве самоврядування функціонуватиме в областях та районах, які також складають систему адміністративно-територіального устрою.

Колізія очевидна, вона існує і в чинній Конституції України, проте законопроект її не усуває, залишаючи питання про

“ Законопроект № 0900 не містить цілісного підходу до системи місцевого самоврядування ”

співвідношення місцевого та регіонального самоврядування без відповіді. Не розрізняючи цих явищ і не вживаючи навіть терміну “регіональне самоврядування”, законопроект № 0900 фактично його запроваджує. Йдеться ж бо про створення виконавчих органів обласних рад, до яких мають перейти більшість повноважень нинішніх місцевих державних адміністрацій, зокрема й щодо складання та виконання обласних бюджетів.

Отже, законопроект № 0900 передбачає появу на обласному рівні потужних суб'єктів публічної влади (саме регіональної, оскільки вона не репрезентуватиме державу і не буде виразником інтересів місцевого самоврядування) за браком суворого адміністративно-правового нагляду з боку держави.

Місцеве самоврядування базового рівня буде приречене на стагнацію й утиски від обласних органів влади. Таке явище — неминуче за пропорційних виборів до обласних рад (варто згадати, що вже сьогодні там часто засідають “чужинці” з інших регіонів, і не кожний район має в облраді хоч би одного представника-депутата).

Місцеве самоврядування базового рівня не розвиватиметься

Законопроект № 0900 має на меті втілити в життя ідею укрупнення територіальних громад, запроваджуючи округи — адміністративно-територіальні одиниці, утворені на основі добровільного об'єднання мешканців з кількох населених пунктів. Тож виникає плутанина: внаслідок утворення округи постає об'єднана (нова) територіальна громада, що охоплює мешканців декількох сіл, селищ і міст, чи округа буде проміжним рівнем самоврядування? На це запитання має відповідати Конституція, а не закон.

Вказаний законопроект також не містить жодної згадки про статус представницьких органів округи та їх співвідношення з представницькими органами сіл, селищ, міст, об'єднаних в округу. Тож чи не спричинить запровадження округ появу, так би мовити, “матрьошки”?

Округи мають формуватися за обов'язкової умови — добровільної згоди мешканців населених пунктів. Однак, як свідчить практика закордонних країн, передусім Центральної та Східної Європи, принцип добровільності спрацьовує рідше як виняток, а не як правило.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Завдяки обговоренню окреслених проблем з регіональною громадськістю під час публічних консультацій сформувалося певне розуміння того, як саме ці проблеми можна було б розв'язати.

Передусім присутні під час публічних консультацій звертали увагу на доконечну потребу застосовувати інші підходи до ухвалення нової редакції Конституції. Зміни до Конституції не можна впроваджувати без обговорення та погодження концепції цих змін з усіма політичними силами. Через ухвалення таких змін поспіхом, під політичним тиском, на референдумах, без широкого політичного консенсусу вони стають нелегітимними та невиконуваними. Якщо ж запровадити зміни до Конституції через консенсус неможливо, то варто почекати з цими змінами, щоб не дискредитувати ідею конституційної реформи загалом. Натомість варто було б запроваджувати певні точкові зміни, за допомогою яких вдасться усунути певні проблеми, пов'язані з конституційною реформою. Зокрема, щоб уникнути протистояння парламентської коаліції і Президента, можна обрати Президента і парламент одного й того самого року. У такому разі істотно збільшаться шанси на те, що Президент і коаліція репрезентуватимуть одні й ті самі сили.

Для створення сильних і стабільних коаліцій взагалі потрібне не так ухвалення якогось законодавства чи підзаконних актів, як поліпшення якості партійних програм та

Змінюючи Конституцію, потрібно застосовувати інші підходи

Вибори Президента і парламенту доцільно проводити одного й того самого року

поява внутрішньопартійних стандартів коаліційних переговорів. Одним з варіантів комплексного розв'язання цієї проблеми є також внесення таких змін до виборчого законодавства, які зумовили б підвищення якості партійних списків (детальніше про це далі).

На думку експертів, що брали участь в обговореннях під час публічних консультацій, проблему гарантування прав опозиції належить розв'язувати через внесення змін до Регламенту Верховної Ради (він має містити розділ про права

« Регламент Верховної Ради має гарантувати права опозиції і бути законом»

опозиції) та одночасне “підвищення” статусу самого Регламенту, який треба ухвалити як закон. Серед прав опозиції, потрібних їй для успішного функціонування, насамперед потрібно вказати право формувати порядок денний парламенту протягом певних сесійних днів (“дні опозиції”) й обмежувати права спікера парламенту, щоб він не зміг маніпулювати порядком денним Верховної Ради.

Найбільше пропозицій під час публічних консультацій стосувалося до зміни виборчого законодавства та реформи місцевого самоврядування.

Якщо йдеться про парламентські вибори, то під час консультацій звучали пропозиції змінити виборчу систему, запровадивши відкриті чи напіввідкриті списки, оскільки закриті списки за пропорційної системи провокують надмірну централізацію всередині кожної партії: май-

« Однією з найважливіших змін у виборчій системі має бути запровадження відкритих списків»

бутні депутати не несуть відповідальності ні перед ким, крім партійних босів.

Багато пропозицій стосувалося також до змін, які можуть поліпшити якість виборчого процесу на місцевому рівні. По-перше, місцеві і парламентські вибори потрібно проводити в різний час. За таких умов громадяни більше уваги присвячуватимуть місцевим виборам і матимуть більше можливостей для того, щоб добре обміркувати, кого обирати до місцевих рад.

На думку учасників обговорення під час публічних консультацій, на місцевому рівні також було б доцільно перейти до

відкритих виборчих списків: виборці мають робити вибір не лише з-поміж списків різних партій, а й всередині цих списків, підвищуючи шанси на проходження до ради тих кандидатів, які їм подобаються.

Однією з контрверсійних ідей, висловлених під час консультацій, є запровадження заборони на місцевому рівні створювати виборчі блоки, які складом чи назвою відрізнялися б від блоків національного рівня. З одного боку, за таких обставин виборчий процес і міжпартійні стосунки стали б прозорішими. Тоді виборці набагато легше орієнтувалися б у виборчому процесі (надто ж якби місцеві та національні вибори відбувалися одночасно).

З іншого боку, в разі запровадження такої норми не були б узяті до уваги місцеві особливості партійного життя і була б обмежена свобода місцевих партійних організацій.

Під час консультацій також прозвучала пропозиція обмежити право бути обраним на місцевих виборах: кандидатом до місцевої ради могли б бути лише ті громадяни, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, тобто живуть у межах відповідного міста, району чи області. З одного боку, така норма була б гарантією того, що депутати ради справді відображатимуть інтереси місцевих громад. З іншого боку, таку новацію можна трактувати і як певною мірою обмеження загальних виборчих прав.

Більшість учасників обговорення погодилися, що запорукою якісної роботи партій на місцевому рівні має стати формування власне місцевої політики. Органам місцевого самоврядування потрібно надати відповідні повноваження для реалізації місцевої політики. Тільки збільшення реальної ваги місцевого самоврядування стимулюватиме розвиток здорової конкуренції серед партій на місцевому рівні, а отже, спонукатиме їх до провадження якісної кадрової, ідеологічної політики та програмної діяльності

« Місцеві й парламентські вибори потрібно проводити в різний час»

« Можливо, варто запровадити обмеження на створення блоків на місцевому рівні»

« Обраними до місцевих рад мають бути лише ті громадяни, які живуть на відповідній території»

на місцевому рівні. Іншими словами, питання підвищення якості місцевої політики безпосередньо є пов'язане з впровадженням реформи місцевого самоврядування.

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Експерти, що брали участь в обговореннях під час публічних консультацій, досягли згоди в тому, що повноваження

Поліпшити якість місцевої політики не можливо без реформи місцевого самоврядування

органів місцевого самоврядування мають відповідати принципів субсидіарності³: всі питання місцевого значення вирішує громада та її органи самоврядування.

Натомість питання, що зачіпають інтереси району (округи), області загалом, потрібно подавати на розгляд органів місцевого самоврядування вищого територіального рівня.

Територіальною основою місцевого самоврядування мають стати базові адміністративно-територіальні одиниці

Основою місцевого самоврядування мають стати базові адміністративно-територіальні одиниці

(громади, округи тощо), в межах яких територіальні громади (мешканці) усі питання місцевого значення вирішують самостійно. Рішення про утворення та межі таких одиниць ухва-

лює Верховна Рада, беручи до уваги волевиявлення місцевого населення.

На території кожної базової адміністративно-територіальної одиниці мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для надання якісних адміністративних та громадських послуг населенню. В Україні не може бути територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування територіальних громад.

У законодавстві належить визначити статус територіальної громади, принципи її внутрішньої організації, розподілу повноважень, порядок формування представницьких органів. Учасники обговорення наголосили на

доконечній потребі створити в системі місцевого самоврядування спеціальні правоохоронні органи — міліцію місцевого самоврядування, а також запровадити посаду уповноваженого з прав людини територіальної громади.

На регіональному рівні експерти запропонували ліквідувати райдержадміністрації, а повноваження облдержадміністрацій у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій передати виконкомам відповідних облрад згідно з принципом субсидіарності. Обласним адміністраціям доцільно було б залишити повноваження у сфері державного контролю та координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, оскільки такі повноваження не можна передати органам місцевого самоврядування.

Крім того, потрібно вдосконалити процедуру захисту прав та інтересів місцевого самоврядування в суді, виробити й запровадити постійні механізми громадського контролю, а також демократичні й прозорі процедури ухвалення рішень через проведення публічних консультацій з громадськістю та перевірки діяльності органів місцевого самоврядування, що їх проводили б державні контрольні структури.

Потрібно ухвалити закон про соціальні стандарти, а на його основі — зміни до Бюджетного кодексу. Також належить переглянути співвідношення компетенції держави і місцевого самоврядування щодо фінансування місцевого самоврядування з місцевого та державного бюджетів, надавши більше переваг місцевому самоврядуванню. Крім того, потрібно розширити податкову базу місцевого самоврядування, посилювати мотивації, щоб кожна громада була зацікавлена в економічному розвитку своєї території.

У такий спосіб можна створити гнучку систему територіального управління, добре пристосовану до місцевих умов і потреб.

Статус територіальної громади має бути визначений нормативно

Райдержадміністрації потрібно ліквідувати

Належить вдосконалити захист прав місцевого самоврядування в суді

³ Місцеві вибори в Україні: Проблеми правового регулювання. Вид. Лабораторія законодавчих ініціатив; за ред. Д. С. Ковриженка. Київ: ФАДА, ЛТД 2006, с. 75.

ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС ПРОЕКТУ

“Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії з політичної реформи в Україні”

МЕТА

Проект має на меті посилити роль публічних консультацій у процесі ухвалення державних рішень і ширше ознайомити суспільство, зокрема представників влади, з різними аспектами політичної реформи в Україні та можливостями її здійснення у відкритий спосіб, зважаючи на думки громадян. Завдяки реалізації проекту, з одного боку, представники місцевих органів влади будуть краще поінформовані про сутність політичної реформи та її вплив на місцевому рівні, а з іншого — посилиться вплив громадськості на органи влади для того, щоб забезпечити відкритість процесу впровадження реформи. Виконавці проекту — Міжнародна благодійна організація “Український освітній центр реформ” (УОЦР) та Міжнародний центр перспективних досліджень. Проект здійснено за фінансової підтримки Вестмінстерського фонду за демократію (Великобританія).

РЕЗУЛЬТАТИ

Передбачено досягнути таких результатів після здійснення проекту:

- поліпшення обізнаності громадян і представників місцевих органів влади в питаннях політичної реформи в Україні;
- зростання підтримки у впровадженні політичної реформи серед громадськості;
- суспільне усвідомлення доконечної потреби у проведенні публічних консультацій і ширше залучення громадян та експертів до таких заходів.

ЗАХОДИ ТА ПРОДУКТИ

Проект складається з кількох етапів і передбачає здійснення низки інформаційних заходів та створення інформаційних продуктів, а саме:

- проведення двох раундів публічних консультацій щодо впровадження політичної реформи в п'яти регіонах Ук-

раїни: у Чернівцях, Луцьку, Дніпропетровську, Миколаєві та в Автономній Республіці Крим з залученням представників місцевої влади, громадських організацій та аналітичних центрів. Зокрема, перший раунд публічних консультацій, що відбувся в лютому-березні 2007 року, був присвячений сутності політичної реформи в Україні. Експерти дискутували над такими питаннями, як розподіл повноважень між основними гілками влади перед впровадженням реформи й опісля; позитивні і негативні наслідки першого етапу політичної реформи в Україні; потреба в громадському обговоренні політичної реформи; вплив громадських обговорень на державні рішення в Україні; досвід країн ЄС у проведенні публічних консультацій та здійсненні політичної реформи. Другий раунд публічних консультацій, що відбувся в червні 2007 року, стосувався до проблем реформування місцевих органів влади. Учасники обговорень зосередили увагу на таких питаннях, як система органів місцевої публічної влади в Україні (структура, хиби, проблеми); головні вади системи органів місцевого самоврядування; головні причини виникнення проблем у системі місцевої публічної влади в Україні; запропоновані заходи з реформування;

- проведення інформаційної кампанії на національному рівні, що складалася з транслявання телевізійних сюжетів та радіопрограм (про досвід європейських країн у здійсненні політичної реформи, використання механізму публічних консультацій), інтерв'ю з українськими експертами та громадськими діячами, проведення прес-брифінгів у регіонах. Телевізійні сюжети про досвід країн ЄС у здійсненні політичної реформи за обов'язкового залучення громадськості виходили в ефір на загальнонаціональному державному каналі УТ-1 Національної телекомпанії України, каналі УТР Державної телевізійної компанії “Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення»”, каналі “Inter+”, каналі НТА (на Львів і Закарпатську область), каналі “РАДА” (телеканал Верховної Ради України). Аудиторія телепрограм становила 9,5 млн. осіб. Радіопроекти, трансльовані на національному радіо УР-1, охоплювали аудиторію 4,5 млн. осіб;

- видання брошур “Політична реформа очима влади” та “Політична реформа очима громадськості”, в яких йдеться про визначальні принципи впровадження політичної реформи в Україні та механізм залучення громадськості до ухвалення державних рішень через проведення публічних консультацій. Брошури розповсюджено в усіх регіонах України через мережу прес-клубів УОЦР;
- видання збірника “Політична реформа очима експертів: роль публічних консультацій”, що містить аналітичні статті експертів з регіонів на теми впровадження реформи загалом, реформування місцевих органів влади, залучення громадськості до процесу ухвалення рішень. До збірника також увійшли праці експертів національних аналітичних центрів та провідних наукових установ. Видання розповсюджено серед представників місцевих органів влади, аналітичних центрів, політичних партій та освітніх установ передусім у тих регіонах, де відбулися перший і другий раунди публічних консультацій. Також збірник передано до Секретаріату Президента і членам Громадської ради при Верховній Раді України;
- вироблення рекомендацій органам влади щодо впровадження політичної реформи з залученням громадськості. Провідні експерти національних аналітичних центрів проаналізували результати двох раундів публічних консультацій, матеріали експертів та інформацію, одержану під час інформаційної кампанії. Узагальнені висновки та рекомендації викладено у цьому звіті, з яким будуть ознайомлені депутати Верховної Ради України, Президент і члени уряду України, а також представники місцевих органів влади та провідних громадських організацій;
- створення мережі інститутів громадянського суспільства (до неї мають входити громадські організації, політичні партії, професійні об’єднання, наукові інституції та представники громадськості) для впливу на органи влади, яка має забезпечити відкритість процесу впровадження політичної реформи, зокрема брати до уваги думку громадян.