



політичний коментар

№8 (50)

У цьому числі **політичного коментаря** Міжнародний центр перспективних досліджень подає результати аналізу державної політики та чинники впливу на неї у липні – першій половині серпня 2007 року.

За результатами парламентських виборів 2006 року опозиція на чолі з Партією регіонів сформувала коаліційний уряд за рахунок здобуття підтримки одного з колишніх “помаранчевих” союзників – Соціалістичної партії України. Утім, “помаранчеві” отримали достатню кількість місць у парламенті, аби Президент, який перебував в опозиції до уряду, міг ефективно застосовувати право вето. У результаті співіснування (коабітації) між Президентом і урядом коаліція не могла самостійно реалізувати свою політику і вдалася до спроби неконституційним способом сформувати більшість у 300 голосів у парламенті для перегляду розподілу конституційних повноважень між Президентом та урядовою коаліцією на користь останньої. У відповідь на це у квітні 2007 року Президент, підтримуваний опозицією, розпустив парламент і призначив дострокові вибори. Коаліція не визнала розпуск парламенту легітимним і звернулася з позовом до Конституційного Суду. Однак через політичну залежність суддів від уряду та Президента Конституційний Суд не зміг винести рішення у цій справі. Тому єдиним мирним і легітимним способом виходу з політичної кризи стали переговори між Президентом, опозицією та коаліцією, які завершилися досягненням компромісу щодо проведення дострокових парламентських виборів 30 вересня 2007 року.

Виборча кампанія, що офіційно стартувала 2 серпня, відбувається демократично. Партії мають вільний доступ до ЗМІ та всі можливості проводити виборчу кампанію: передвиборні з'їзди, політичну рекламу, реєстрацію у ЦВК. Хоча ризики щодо її демократичного завершення існують. Через недостатність нормативного забезпечення проблемами можуть стати питання формування окружних виборчих комісій і незалежності судових рішень у справі виборів: існує велика ймовірність, що результати виборів, як і сам факт їх проведення, оскаржуватимуть у судах.

Коло фаворитів виборів порівняно з попередньою кампанією незмінне. Єдиний виняток – СПУ, яка, згідно з результатами соціологічних опитувань, не потрапляє до парламенту. Це означає появу в Україні політичної відповідальності партій: їхня популярність дедалі більше залежить від їхньої попередньої парламентської поведінки. Ставлення громадян до партій стає більш зрілим. Впровадження пропорційної системи виборів в Україні поступово призводить до формування партійної системи з невеликою кількістю партій. Якщо 1998 року, коли вперше було частково запроваджено пропорційну систему виборів, до парламенту потрапило вісім партій, 2002 року – шість, 2006 – п'ять, то цього року йдеться про чотири

**Виборча кампанія
відбувається
демократично**

**З'являється політична
відповідальність
партій**

партії. Причому всі вони були представлені в парламентах 2002 і 2006 років скликання.

Поступово змінюється зміст і характер партійної конкуренції. Порівняно з попередньою виборчою кампанією зміст передвиборної боротьби змістився з гасел-символів, за якими виборець мав ідентифікувати “свою” партію (Росія – НАТО, російська мова, “не зрадь Майдан!”) на більш актуальні питання внутрішньої політики, однакові для виборців з усієї України. Проте кристалізації політичних платформ партій не відбувається. Партії бояться позиціонувати себе на шкалі “ліві–праві”, пропонуючи виборцю подібні програми з лівопопулістськими гаслами.

Більше уваги партії приділяють власним спискам, намагаючись вилучити з них одіозних чи дискредитованих політиків, хоча виборчі партійні списки надалі формуються у закритий спосіб керівництвом партій.

**Демократія
гарантується
змагальністю
політичних сил**

Головна проблема теперішнього етапу демократичної трансформації України – відсутність ustalених правил гри в новому конкурентному середовищі й імперативу їх неухильного дотримання політичними гравцями. Демократія наразі є результатом вільної конкуренції між політичними силами і не закріплена відповідними формальними та неформальними процедурами.

**У державному
управлінні
політичний плюралізм
гарантується
квотами...**

Тому концентрація виконавчої влади в руках одного політичного блоку досі приховує загрозу узурпації влади в країні. Її недопущення не гарантують незалежна судова влада, Конституційний Суд, аполітична державна служба. У державному управлінні партії намагаються відтворити політичний плюралізм через впровадження партійних квот, а не створення незалежних інститутів державної служби чи суду.

**...а не політично
нейтральними
інститутами**

За такого характеру політичного процесу практично неможливо здійснювати ефективну та послідовну державну політику і реалізовувати структурні реформи, конче потрібні Україні. До реформ не спонукає і економічна ситуація в країні, яка є позитивно стабільною. Тому економічний розвиток в Україні нижчий за потенційно можливий.

Фаворити виборів: “біло-блакитні” проти “помаранчевих”

Як і під час виборів 2004 і 2006 років, основна лінія розколу у партійному змаганні відбувається між так званими біло-блакитними, або силами, що формували коаліцію 2006 року – Партія регіонів і КПУ, та помаранчевими, які були чільниками Майдану 2004 року, – блок “Наша Україна – Народна самооборона” та БЮТ. Причому як і 2004 року, гаслом “біло-блакитних” є “стабільність”: стабільне економічне зростання, єдність і безперервність політичної влади, а “помаранчевих” – “демократія”: боротьба з “реваншистами”, привілеями та недоторканністю влади.

Переходу до партійної системи європейського типу з поділом на лівих і правих на цих виборах не відбудеться. Більшість фаворитів парламентських виборів не позиціонують себе на шкалі “ліві – праві”. Пропоновані ними передвиборні програми також не дають змоги чітко встановити їхню політичну орієнтацію. Виняток становить КПУ, яка традиційно представляє соціалістичну передвиборну програму.

**Усі партії вважають
українських виборців
лівими...**

Усі політичні партії сповідують думку, що український виборець за інерцією радянських часів має ліві політичні погляди і тому будь-яка сила, що хоче перемогти на виборах, незалежно від своєї платформи має обіцяти збільшення соціальних видатків бюджету. Водночас всеукраїнські та за-

гальнонаціональні дослідження виявляють, що таке ставлення до виборців не відповідає дійсності¹.

Крім того, політичні блоки та партії намагаються маневрувати, оскільки мають відповідати на різноспрямовані вимоги своїх членів. БЮТ поєднує праву партію “Реформи та порядок”, Українську соціал-демократичну партію та лівоцентристську “Батьківщину”. Основою об’єднання цих партій є передусім лідер блоку – Юлія Тимошенко, а не їхня ідеологічна близькість.

Ілюстрацією невизначеності блоку щодо власної програми є входження “Батьківщини” членом-спостерігачем до Європейської народної партії, до якої входять правоцентристські політичні сили країн Європи, хоча незадовго до цього лідери БЮТ обговорювали можливість приєднання до Соціалістичного інтернаціоналу.

Схожа ситуація у блоці “Наша Україна – Народна самооборона”. Він поєднує політиків з різними поглядами, які об’єднані ідеєю недопущення реваншу Партії регіонів і підтримують чинного Президента Віктора Ющенка. Деякі лідери цього блоку є колишніми соціалістами (Юрій Луценко), інші відкрито пропагують ліберальні ідеї (Ксенія Ляпіна, Юрій Єхануров).

Партія регіонів також не може визначитися щодо того, які ідеї економічної політики відкрито пропагувати. Основним акцентом передвиборної програми партії обрано не програму реформ, розроблену фондом “Ефективне управління”, створеним найбагатшою людиною в Україні, членом Партії регіонів Ринатом Ахметовим, а збільшення соціальних видатків бюджету. У парламентській фракції партії переважають представники середнього і великого бізнесу, а також люди з лівими поглядами. Крім того, одне з передвиборних завдань Партії регіонів – збільшення кількості голосів за рахунок виборців СПУ.

Кожна з основних політичних сил на виборах розколота у своїх економічних поглядах і не може презентувати цілісної програми економічної політики майбутнього уряду. Відповідно, для них вигідно притримуватися усталеного поділу партій на “помаранчеві” та “не помаранчеві”, а їхні політичні платформи є коктейлем з обіцянок і питань політичного характеру: політичної реформи, депутатських пільг і недоторканності.

*...і уникають
позиціонування
себе на шкалі
“ліві – праві”...*

*...пропонуючи
лівопопулістські
програми*

¹ Всеукраїнське опитування, проведене на замовлення МЦПД Центром “Соціс” 20–30 травня 2007 року, свідчить, що хоча українці досі відтворюють радянські стереотипи про власність, підприємництво й соціальну справедливість, вони прийняли цінності ринкової економіки – приватну власність, вільну економічну конкуренцію, роль бізнесу у зростанні загального добробуту. Див. http://www.icps.com.ua/doc/BusinessAndReforms_U.pdf. Згідно з результатами Європейського соціального дослідження, у якому брали участь 24 держави ЄС та Україна, проведеного в Україні у березні–квітні 2005 року, українці виявилися одними з найбільш “правих” у Європі, здобувши 5,8 бала на шкалі “ліві – праві” (де 0 балів – крайня ліва позиція, а 10 балів – крайня права позиція). Крім того, Україна всього лише 15-та з 24 країн Європи, мешканці яких вважають, що уряд має сприяти зменшенню різниці у доходах людей. А до п’ятірки країн, де більшість населення підозріло ставиться до бізнесу, вважаючи, що він зацікавлений тільки у прибутках, а не в підвищенні якості або обслуговування, Україна входить разом з Грецією, Португалією, Францією та Угорщиною (в останніх двох праві партії мають сильні позиції, а у Франції 2007 року президентом став правий політик). Див. Євген Головаха, Андрій Горбачик, Наталія Паніна. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006, с. 138.

Передвиборні програми: внутрішня, а не зовнішня політика

Основна відмінність політичних програм і платформ партій-фаворитів порівняно з минулими виборами – відмова від обговорення зовнішньої політики на користь внутрішньої. Питання ставлення до ЄС, Росії та НАТО залишилися на останніх сторінках передвиборних програм. Головні питання кампанії – підвищення соціальних видатків бюджету, політична реформа, боротьба з депутатською недоторканністю та привілеями.

Фаворити перегонів – за посилення соціального захисту

Передвиборні програми найбільш рейтингових політичних сил споріднює їхній соціальний характер. Партія регіонів, “Наша Україна – Народна самооборона”², БЮТ і КПУ сходяться на тому, що соціальні видатки бюджету мають і далі збільшуватися: одні з основних позицій їхніх програм – збільшення допомоги молодим сім’ям для народження дітей, збільшення зарплат і пенсій, допомога молодим сім’ям з отриманням житла та ін.

Жодна з основних партій не апелює до інтересів середнього класу, малого та середнього бізнесу. Непопулярна у передвиборних програмах тема здійснення структурних реформ. Розвиток бізнесу, спрощення адміністративного регулювання або здійснення адміністративної та судової реформ не є головними пріоритетами політичних сил. Основні партії обмежуються окремими гаслами у цьому напрямі (наприклад, усі політичні сили пропагують ідею виборності суддів), але ці питання не посідають першочергового значення в їхніх програмах, а відповідні цілі не конкретизовано у завдання для виконання.

“Наша Україна – Народна самооборона” хоче скасувати депутатську недоторканність і пільги

Блок “Наша Україна – Народна самооборона”, крім соціальних виплат, робить основну ставку на питання боротьби з депутатською недоторканністю та депутатськими привілеями.

БЮТ хоче провести референдум щодо зміни Конституції

Основне гасло БЮТ, крім соціальної справедливості, – проведення всеукраїнського референдуму щодо політичної реформи: зміни політичного устрою, вибору суддів народом, посилення значення референдумів, скасування недоторканності та ін. БЮТ також презентував власну програму діяльності “Український прорив”, яка поєднує заклики до швидкої модернізації економіки із соціальними гаслами. “Наша країна заслуговує на все і одразу”, – дуже характерна цитата з виступу лідера БЮТ під час презентації цієї програми, яка розкриває її зміст.

Програма Партії регіонів найбільш соціальна з обговорюваних (за винятком КПУ). Партія обіцяє виборцю забезпечити “надання соціальних гарантій громадянам упродовж усього життя”: соціальні виплати громадянам пропонують видавати від народження до старості. Крім того, Партія регіонів виступає за “поглиблення” конституційної реформи (кристалізацію парламентської республіки), проведення судової реформи, впровадження Податкового кодексу.

Програма КПУ поєднує радикальні гасла переходу до парламентської республіки без інституту президента, розширення прав місцевого самоврядування, збільшення ролі держави в економіці, націоналізації “стратегічних” галузей економіки, державної підтримки села.

² Оскільки на момент написання тексту програма блоку “Наша Україна – Народна самооборона” була недоступна, висновки щодо її змісту зроблено на основі виступу Президента на її з’їзді.

Формування виборчих списків відбувається закрито

Основні методи формування виборчих списків не змінилися. Незважаючи на попередні обіцянки проводити прозорий конкурс на місця у списку (це, зокрема, обіцяла зробити лідер БЮТ), усі фаворити перегонів сформували свій список закрито, за участі самих лідерів партій. Зазвичай остаточний варіант списку рядові партійці бачили (а інколи тільки чули) лише на з'їзді, який мав цей список затверджувати. Однак, як реакція на громадську думку, усі партії очистили свої списки від одіозних чи дискредитованих політиків, а опозиція виключила зі своїх списків перекинчиків.

“Наша Україна – Народна самооборона” “очистили” списки від людей, які мали найнижчі рейтинги популярності внаслідок корупційних скандалів, позбавившись від Петра Порошенка (спонсора партії, колишнього секретаря Ради національної безпеки та оборони), Олексія Івченка (екс-керівника “Нафтогазу України”, якого критикували за укладання непрозорих газових домовленостей з Росією), Івана Плачкова (екс-міністра палива та енергетики, якого також критикували за укладання непрозорих газових домовленостей з Росією). Змінилися лідери блоку та керівництво “Нашої України”. БЮТ не змінив більшої частини свого списку, лише позбавившись від депутатів-перебіжчиків і додавши представників партії “Реформи і Порядок”, яка у виборчій кампанії 2006 року брала участь самостійно, не в складі “Нашої України”, і не потрапила до парламенту.

Список Партії регіонів також не надто відрізняється від попереднього. Основні відмінності – у ньому опинилася більша частина депутатів-перебіжчиків, які перейшли до коаліції з фракцій “Наша Україна” та БЮТ, і міністрів, які прийшли із середовища СДПУ(о) (Нестора Шуфрича, Юрія Бойка). З виборчого списку виключено депутата Олега Калашнікова, скандально відомого через побиття журналістів одного з телеканалів.

Відтворення коаліції Партія регіонів – КПУ найбільш імовірне

Останні передвиборні рейтинги партій надалі надають лідерство у виборчих перегонях Партії регіонів, за нею йде “Наша Україна – Народна самооборона” та БЮТ. Замикає четвірку партій, що гарантовано потраплять до парламенту, КПУ.

Виборчі списки партій складаються закрито

Списки “очищено” від “зрадників” і одіозних постатей

Партія регіонів – лідер перегонів

Таблиця 1. Рейтинги політичних партій

	“За”, серед тих, хто брав участь в опитуванні, %	“За”, серед тих, хто голосуватиме на виборах, %	Приблизна кількість місць у парламенті
Партія регіонів	30,2	32,9	210
“Наша Україна – Народна самооборона”	15,1	16,4	105
Блок Юлії Тимошенко	14,3	15,6	100
Комуністична партія України	5,0	5,4	35
Блок Володимира Литвина	2,4	2,6	—
Соціалістична партія України	1,1	1,2	—

Джерело: ФГД Україна³. Розрахунки: **політичний коментар**

³ Опитування проведено з 18 до 28 липня. Опитано 2 000 респондентів, старших за 18 років, у всій Україні. Похибка вибірки не перевищує 2,2%.

За умов незмінної кількості партій, що потраплять до парламенту, можливе формування трьох різних коаліцій: між Партією регіонів і КПУ, між БЮТ і блоком “Наша Україна – Народна самооборона” (поки що ці сили не набирають потрібної кількості голосів), і між Партією регіонів і блоком “Наша Україна – Народна самооборона”.

Представники БЮТ і “Наша Україна – Народна самооборона” відкидають можливість створення коаліції з Партією регіонів і заявляють про майбутнє партнерство у парламенті. Президент, на якого орієнтується “Наша Україна – Народна самооборона”, остаточно не відкидає можливості широкої коаліції. КПУ говорить про відтворення коаліції з Партією регіонів. Партія регіонів – про різні можливості: і з КПУ, і з “помаранжевими”.

**Найбільші шанси
має коаліція Партія
регіонів – КПУ**

На нашу думку, створення широкої коаліції малоімовірне. Партія регіонів створить коаліцію з КПУ.

Ми так вважаємо з огляду на такі чинники:

- “Наша Україна – Народна самооборона” не буде стабільним коаліційним партнером для Партії регіонів. Від ідеї широкої коаліції дистанціюється і правниця, і “Народна самооборона”, і частина “Нашої України”. Постає складне питання про збереження обличчя і для “Народної самооборони”.
- Відповідно, для Президента створення широкої коаліції може мати наслідком зменшення підтримки у парламенті. Існує ризик дроблення фракції “Наша Україна – Народна самооборона” і зменшення лояльності до Президента її окремих частин. Коаліція між “Наша Україна – Народна самооборона” та Партією регіонів не означає підтримку “регіоналами” Віктора Ющенка на президентських виборах 2009 року.
- Для Партії регіонів створення широкої коаліції є переходом від більш стабільного і передбачуваного партнера (КПУ) до менш стабільного і передбачуваного (“Наша Україна – Народна самооборона”). З погляду стабільності майбутньої коаліції це нелогічно. Ілюзорні переваги, які здобуває Партія регіонів у разі широкої коаліції – підтримка Президента та менші проблеми в роботі уряду, – перекриваються важким попереднім досвідом стосунків з чинним Президентом.
- Будь-яка коаліція, навіть у складі Партія регіонів – КПУ, матиме гарантований Конституцією рік недоторканності. Тому чинник підтримки коаліції Президентом важитиме менше, ніж зараз.
- Лише коаліція у складі Партія регіонів – КПУ зможе висунути узгодженого кандидата на посаду Президента під час виборів 2009 року.

Ризиком для створення цієї коаліції може стати “кадрова революція” всередині Партії регіонів і прихід до її керівництва більш прагматичних політиків. Це може створити основу для співпраці між цією партією та Президентом і збільшити шанси на створення широкої коаліції. Однак поки що ми не бачимо можливостей для швидких і радикальних змін всередині Партії регіонів. Вибори посилюють Віктора Януковича як лідера партії, багато членів списку досі орієнтуються на нього, незважаючи на збільшення квоти Рината Ахметова, якого вважають лідером поміркованого та прагматично орієнтованого крила Партії регіонів.

Новий регламент Кабінету Міністрів

Уряд постановою від 18 липня ухвалив Регламент роботи Кабінету Міністрів України. Новий регламент замінив собою Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року. Нагальність ухвалення постійного зводу урядових правил зростає з набуттям чинності Закону “Про Кабінет Міністрів України”⁴. Цей закон визначає повноваження уряду, натомість регламент є внутрішнім урядовим документом, що регулює процедури роботи над проектами урядових рішень і законопроектів, способи реалізації повноважень членів Кабінету Міністрів і керівників відомств у стосунках між собою та з іншими державними органами.

Ухвалення постійного регламенту Кабінету Міністрів стало спробою унормувати ті зміни, що відбулися в роботі уряду у зв’язку зі зміною політичної системи та демократизацією задля підвищення ефективності та прозорості роботи уряду. Новий регламент містить розгорнутий опис деяких норм Закону “Про Кабінет Міністрів України”⁵, закріплює вже наявні урядові процедури та практики, не відображені у тимчасовому регламенті, а також запроваджує деякі принципово нові норми в діяльність уряду. Серед основних нововведень є такі:

- **реалізація принципу безперервності діяльності КМУ**, який закладено у Законі “Про Кабінет Міністрів України”. Параграф “Безперервність діяльності” встановлює обов’язок апаратів міністерств готувати “інформаційно-аналітичні матеріали щодо поточного стану справ у відповідній галузі та сфері діяльності”. Після підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів зведену інформацію на їхній основі подають новопризначеному Прем’єр-міністру.

Така норма є позитивною з огляду на те, що нові склади Кабінету Міністрів традиційно мають серйозні труднощі під час “входження в курс справ”. Ця проблема постає особливо гостро, коли окремі міністри не є спеціалістами в галузі доручених їм відомств. Окрім того, позитивним має стати і сам процес “інвентаризації” наявних проблем міністерства, оскільки він підвищує обізнаність апарату міністерств щодо загального стану окремої галузі.

- **узгодженість і координованість дій і позицій членів Кабінету Міністрів:**
 - встановлюється обов’язок членів Кабінету Міністрів забезпечувати узгодження своїх дій під час реалізації державної політики;
 - міністр може ініціювати перед Кабінетом Міністрів встановлення завдання іншому міністру лише після проведення ним спільних нарад, робочих зустрічей, консультацій;
 - пропозиції, підготовлені членами уряду, з питань, що належать до компетенції інших членів Кабінету Міністрів, вносяться на розгляд лише після їхнього спільного опрацювання та узгодження.

⁴ Одразу після набуття чинності закону Президент звернувся до Конституційного Суду щодо визнання окремих його норм такими, що не відповідають Конституції. Однак КС відхилив провадження за цим зверненням. Згодом Президент зробив інше провадження, в якому як аргумент щодо скасування закону вказується: “у зв’язку з порушенням встановленої Конституцією України процедури ухвалення та набрання ним чинності”. На 1 серпня 2007 року за цим поданням відкрито конституційне провадження і підготовку справи до розгляду на засіданні суду. Докладніше про норми закону про Кабінет Міністрів див. *політичний коментар* № 43, січень 2007, с. 12–14.

⁵ До нового регламенту увійшли в тому числі і ті норми, щодо невідповідності Конституції яких Президент робив подання до КС.

Новий регламент прийшов на зміну Тимчасовому регламенту Кабінету Міністрів

Регламентовано перехід влади від одного уряду до іншого...

...координацію дій міністрів

Реалізація цих норм має створити механізми “синхронізації” дій уряду, яких іноді не вистачає Кабінету Міністрів. Це підвищить ефективність урядової діяльності, узгодженість урядової дії, зменшить напругу між окремими міністрами.

**Запроваджується
новий робочий
документ – політична
пропозиція**

- **новий робочий документ уряду – політична пропозиція щодо реалізації державної політики**, який передуватиме ухваленню концепцій і законодавчих актів. Схвалену політичну пропозицію беруть за основу під час підготовки планів, заходів, проектів законів та інших актів законодавства. Доповідна записка щодо політичної пропозиції містить рекомендоване рішення та аналітичну частину⁶. До доповідної записки має додаватися перелік критеріїв оцінки результатів реалізації пропозиції, порядок здійснення моніторингу реалізації, комунікативний план із заходами щодо висвітлення відповідного рішення Кабінету Міністрів у ЗМІ.

**Разом з пропозицією
розробляються
моніторинговий
і комунікативний
плани**

Запровадження такого інструменту має підняти якість нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів на новий рівень, оскільки загальнови-значні вимоги до ефективної політики визначено як встановлення чітких критеріїв оцінки реалізації політики; здатність здійснювати моніторинг реалізації політики; інформування громадськості щодо політичних ініціатив уже на ранніх стадіях їхньої розробки.

Окрім принципових нововведень, регламент унормував деякі процеси та процедури, що використовуються у повсякденній діяльності уряду, але могли викликати суперечливе тлумачення у зв'язку зі змінами у повноваженнях Президента, уряду та парламенту після зміни Конституції 2004 року:

**Унормовується
порядок підготовки
директив для ведення
переговорів**

- **закріплено чіткий порядок підготовки директив для делегації чи представника України на переговорах, що проводяться від імені держави**, зокрема:
 - за рішенням Президента Кабінет Міністрів подає на його затвердження проект відповідних директив;
 - проект директив готує та вносить для попереднього розгляду в Кабінет Міністрів Міністерство закордонних справ разом з іншими зацікавленими органами виконавчої влади;
 - схвалений проект подають Президенту разом із супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра;

**Визначаються
алгоритми взаємодії
між Кабінетом
Міністрів та іншими
органами**

- **детально прописано принципи взаємодії:**
 - між членами Кабінету Міністрів;
 - між підрозділами Кабінету Міністрів;
 - між Кабінетом Міністрів та іншими органами і гілками влади: Президентом, Радою національної безпеки та оборони, Верховною Радою, окремими депутатськими групами, Національним банком України, судами, закордонними юрисдикційними органами, прокуратурою, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, органами місцевого самоврядування;
 - норми щодо діяльності міністра у зв'язках з Верховною Радою та іншими органами державної влади⁷.

⁶ Політична пропозиція відрізняється від концепції державної політики, оскільки вона пропонує конкретний варіант рішення та надає детальний опис проблеми і середовища, в якому ця проблема існує.

⁷ Положення “Про Міністра у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади” затверджено відповідною постановою Кабінету Міністрів від 7 вересня 2006 року.

- регламентовано звітування Кабінету Міністрів перед Верховною Радою в частині:
 - виконання програми діяльності Кабінету Міністрів;
 - виконання бюджету;
 - витрачання коштів резервного фонду та таємних видатків;
 - посадових осіб;
- для забезпечення здійснення Прем'єр-міністром своїх повноважень у складі Секретаріату Кабміну утворюється Апарат Прем'єр-міністра;
- чітко виписано повноваження Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів у процесі функціонування урядового механізму.

Позиція Прем'єр-міністра має підсилитися за рахунок створення його апарату

Новий регламент містить багато норм щодо публічності в діяльності Кабінету Міністрів. Зокрема:

- Кабінет Міністрів інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до процесу ухвалення рішень з питань, що мають важливе суспільне значення.
- Секретаріат Кабінету Міністрів забезпечує інформування громадськості про рішення, ухвалені на засіданні Кабінету Міністрів, через прес-релізи, прес-конференції, брифінги членів Кабінету Міністрів, оприлюднення матеріалів у ЗМІ.
- Головний розробник організовує громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян⁸.
- Центральні органи виконавчої влади регулярно інформують громадськість про стан виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, проводять роз'яснювальну роботу щодо змісту, цілей і механізму реалізації державної політики у відповідній сфері.
- Передбачено також такі інструменти взаємодії з громадськістю, як:
 - інформування;
 - консультації;
 - розгляд пропозицій (звернень);
 - громадські ради;
 - особистий прийом громадян.

Визначаються методи взаємодії КМУ з громадськістю

Копії більшості документів, що надходять від центральних органів виконавчої влади назовні, мають надсилатися Прем'єр-міністру. Таким чином здійснюється прем'єрський контроль взаємодії апарату виконавчої влади із зовнішнім середовищем.

Порівнюючи постійний регламент українського уряду з регламентами окремих центральноєвропейських країн, можна дійти висновку, що він містить практично всі важливі компоненти і розділи таких документів⁹ (за винятком норм, що зумовлюють взаємодію національних урядів з органами ЄС).

Український урядовий регламент подібний до регламентів центральноєвропейських країн

⁸ Громадське обговорення проектів актів Кабінету Міністрів здійснюється згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів № 1378 від 15 жовтня 2004 року (Офіційний вісник України, 2004 р., № 42, ст. 2773).

⁹ Досліджено регламенти урядів Словенії та Чехії.

Які норми могли б підвищити ефективність урядової діяльності?

Урядовий регламент Словенії:

- до обов'язкової інформації, яка має супроводжувати проекти урядових ініціатив, входить прогноз щодо зміни навантаження не лише на бюджет, а й на діяльність судів та адміністративних органів;
- уряд розглядає лише матеріали, надіслані в електронній формі та скріплені електронним підписом відправника. Така норма дає змогу різко зменшити часові та фінансові витрати, пов'язані з друком і транспортуванням паперових документів;
- в уряді працює єдина інформаційна система, яка зберігає всі схвалені урядові документи, протоколи урядових засідань та інші урядові матеріали, пов'язані із засіданнями уряду. Доступ до цієї системи мають члени уряду, урядовий секретар, директор урядового апарату та інші уповноважені особи;
- урядовий регламент допускає проведення урядової сесії в електронному режимі (через листування). Така сесія оголошується за рішенням Прем'єр-міністра. Таким чином члени Кабінету Міністрів можуть "засідати" практично будь-де, де є належні канали зв'язку.

Урядовий регламент Чехії:

- питання для розгляду на урядовому засіданні згруповано у три типи і розглядаються за такими категоріями:
- категорія А: матеріали не законодавчого характеру, що стосуються ролі Чехії в ЄС;
- категорія В: стосується матеріалів, що не належать ні до категорії А, ні до категорії С;
- категорія С: матеріали незаконодавчого характеру, подані на розгляд уряду без розбіжностей у позиціях, і ті, що не пропонують доручення окремих завдань членам уряду та центральних органів виконавчої влади окрім сторони, що презентує матеріал. Цей матеріал також не повинен мати фундаментальної економічної, політичної або соціальної важливості. У такому разі можна зробити припущення у можливості схвалення без обговорення. До категорії С також входять матеріали, що містять рішення Ради з розвідувальної діяльності (BRS). Зазвичай матеріали третьої категорії не презентують усно і щодо них не проводять дискусій.

ISSN 1816-7160

Публікацію *політичний коментар* засновано у квітні 2003 року.

Друкований засіб масової інформації *політичний коментар* зареєстровано в Державному комітеті телебачення і радіомовлення України, свідоцтво КВ № 9221 від 30 вересня 2004 року.

Редактор: Наталія Шаповалова.

Експерти: Олег Мирошніченко, Іван Пресняков, Наталія Шаповалова.

Літературний редактор: Надія Цісик.

Автори вдячні Почесному голові Наглядової Ради МЦПД, президенту Національної академії державного управління при Президентові України Вірі Нанівській за консультації, надані під час підготовки цього числа *політичного коментаря*.

Члени Наглядової Ради Міжнародного центру перспективних досліджень не відповідають за оцінки та погляди, висловлені на сторінках публікації.

Хоча Міжнародний центр перспективних досліджень доклав усіх зусиль для забезпечення якості цієї публікації, ані МЦПД, ані його консультанти, ані члени Наглядової Ради МЦПД не відповідають за жодні збитки чи шкоду, завдані особі, яка покладалася на цю публікацію, хоч би якою була причина цих збитків чи шкоди.

Щодо отримання публікацій МЦПД просимо звертатися за тел.: (044) 484-4410, e-mail: marketing@icps.kiev.ua.

Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Розповсюджується за передплатою.

Міжнародний центр перспективних досліджень:
вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050.
Телефон: (044) 484-4400. Факс: (044) 484-4402.
E-mail: office@icps.kiev.ua. Web: <http://www.icps.com.ua>