

Доповідь заступника директора НІСД В. М. Яблонського на «круглому столі» «Модернізація політичної системи України» (21.04.2011 р.)

Стратегія реформування політичної системи в межах передвиборної програми Президента України передбачала два етапи.

Перший етап переважно був зреалізований впродовж 2010 р., і він включав у себе **стабілізацію політичної системи як умову збереження суверенітету і демократії**. Це виявилось, зокрема:

- по-перше, у врегулюванні конфліктів між гілками влади;
- по-друге, у ліквідації виявлених дисбалансів, що негативно впливали на вітчизняний політичний процес кількох останніх років;
- по-третє, у подоланні ідеологічного протистояння та переведення суспільної дискусії у рідше обговорення конструктивних пропозицій щодо розвитку країни.

Другий і головний етап, що власне й відповідає визначенню **модернізації**, розпочався у нинішньому році й триватиме у найближчій перспективі. Він включає в себе реформування інститутів і відносин у політичній сфері за кількома напрямками.

Досить активно в країні здійснюється **адміністративна реформа**.

Вона покликана забезпечити ефективну роботу публічної служби, підпорядкування її інтересам суспільства, подоланню корупції в її рядах.

Першими кроками в цьому напрямі стало оптимізація структури органів державної влади та скорочення чисельності їх працівників. Сприятиме досягненню поставлених цілей набуття чинності новим антикорупційним законодавством.

Наступні напрямки адміністративної реформи:

- Затвердження Концепції адміністративної реформи, де будуть визначені головні її засади.
- Подальше нормативно-правове та організаційне забезпечення реформи органів державної влади й вдосконалення державної служби, зокрема через ухвалення Законів України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу» (нова редакція), «Про адміністративні послуги», «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів», Адміністративно-процедурного кодексу України.
- впровадження нових методів державного управління, зокрема електронних систем документообігу та електронного врядування, завершення формування відповідної нормативно-правової бази;
- поширення даних ініціатив на публічну службу всіх рівнів адміністративно-територіального поділу.

Наступне питання на порядку денному – **реформування виборчої системи**.

Запровадження суто пропорційної виборчої системи призвело до обмеження прав позапартійних громадян бути обраними, диктатури партійних лідерів при формуванні виборчих списків та в голосуваннях у представницьких органах, до недостатнього представлення виборців різних регіонів України, політизації та недієздатності роботи Верховної та особливо місцевих рад.

Серед пріоритетних напрямів удосконалення виборчої системи до Верховної Ради України ми наголошуємо на необхідності повернення виборцям можливості впливати на персональний склад Верховної Ради, посилення регіонального представництва та зв'язків між виборцями і депутатами, на розвитку внутрішньопартійної демократії, забезпеченні широкого представництва

суспільних інтересів у відповідних радах та повноцінній реалізації пасивного виборчого права громадян.

Пропонуються такі принципи реформування виборчої системи:

по-перше, застосування відмінних підходів до визначення системи виборів до представницьких органів різних рівнів відповідно до їх конституційно-правового статусу та компетенції. Пропонується змішана система парламентських виборів та мажоритарна – для виборів місцевих рад;

по-друге, підвищення прохідного бар'єру до Верховної Ради України одночасно з його диференціацією для політичних партій (4%) та виборчих блоків (5%);

по-третє, запровадження більш конкурентної системи виборів голів територіальних громад - двотурової.

Складний, але необхідний напрям реформування – **адміністративно-територіальна реформа**.

Її основними завданнями є:

- забезпечення вимоги рівного доступу громадян до суспільних ресурсів незалежно від місця проживання;

- забезпечення керованості території – створення ресурсної бази, необхідної для здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, які мають бути закріплені за ними;

- подолання диспропорцій у рівні соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць України.

Основні засади АТР:

- оптимізація адміністративно-територіального поділу, який складатиметься і надалі складатиметься з 3 рівнів – регіонів (областей та міст загальнодержавного значення), районів та територіальних громад (сіл, селищ, міст);

- субсидіарність - максимально можлива децентралізація, делегування сфер компетенції та повноважень на найнижчий та найбільш наближений до громадян рівень;

- забезпечення повсюдності та місцевого самоврядування – його розширення на рівні районів областей, та міста Севастополя. Планується створення виконавчих органів відповідних рад із переданням їм усіх повноважень у сфері компетенції відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- самостійність місцевого самоврядування – закріплення за державними адміністраціями лише функцій контролю за діяльністю органів МСВ;

- максимальна фінансова та організаційна спроможність територій. Відповідно до цього планується адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сільських рад.

У межах зазначених заходів передбачається внесення змін до Конституції України ухвалення Законів «Про адміністративно-територіальний устрій України» та «Про місто зі спеціальним статусом Севастополь», нових редакцій законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Реформування політичної системи, таким чином, відбувається за кількома напрямками, але в підсумку всі вони разом повинні привести до формування цілісної, сучасної і справедливої моделі, що знайде своє узагальнене втілення в тексті **нової Конституції**.

Конституційна реформа має на меті оновлення принципів і механізмів функціонування системи влади в Україні, але значення тексту Основного Закону

виходить далеко за межі політичної кон'юнктури й регулювання діяльності державних інститутів.

Конституція є конкретною формою суспільного договору щодо основних принципів співжиття, ідентичності і цінностей. Тому важливим є не лише сам текст, але й той шлях, яким він був сформований, обговорений і затверджений.

Процедура прийняття Конституції визначає міру її легітимності, а від процедури його підготовки прямо залежить якість майбутнього документа.

Монополізація конституційного процесу виключно парламентськими партійними фракціями зумовлює виникнення певних ризиків:

1) Перш за все, загроза легітимності конституційних змін. Політичні партії користуються досить невисокою підтримкою, як і вищий законодавчий орган країни. За результатами опитування громадської думки, здійсненого Центром «Соціс» та Інститутом Кураса, у лютому цього року не довіряли Верховній Раді 78% громадян, політичним партіям – 75,6%.

2) По-друге, загроза підміни принципу ефективності влади принципом вузькопартійної доцільності. Це загрожує ухваленням основного закону низької якості, а також ігноруванням інших аспектів суспільних відносин, крім власне форми правління (наприклад, прав людини тощо).

З огляду на ці ризики Президент України запропонував утворити Конституційну асамблею, яка б:

по-перше, визначила б концептуальні засади конституційної реформи з метою створення цілісної системи державної влади;

по-друге, розробила б проект конституційних змін.

Конституційна асамблея має стати дискусійним майданчиком, у якому взяли б участь визнані вітчизняні та навіть зарубіжні фахівці з конституційного права, а також представники від громадських організацій, зокрема правозахисні. Проект має бути затверджений Верховною Радою України відповідно до норм Конституції, а згодом – винесений на всеукраїнський референдум.