

лов: политика стран Западной Европы; [под ред. Ф. Гардинер]. – М.: Идея-Прес, 2000. – С. 76. **3.** Бертольд М. Гендерна політика і гендерна рівність в Австрії / М. Бертольд. // Австрія–Україна: гендерна рівність : матеріали круглого столу (17 берез. 2007 р.). – К. : Австрійський культурний форум, 2007. – С. 5. **4.** Степанова Н. Политика гендерного равенства в Скандинавских странах / Н. Степанова // Гендерная реконструкция политических систем; под ред. Н. Степановой, Е. Кочкиной. – СПб.: ИГП, 2005. – С. 205. **5.** Жидкова Н. Избирательная система, политические партии и представительство женщин: теоретический аспект / Н. Г. Жидкова // Политическая наука. – 2003. – № 1. – С. 127. **6.** Выборы в Европейскому Союзу [за ред. Д. Ковриженка]; Лаб. законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА ЛТД, 2006. – С. 3. **7.** *І тут жінкам недоплачують.* Скандинавки вийшли на акцію протесту проти дискримінації в оплаті праці // Експрес. – 2010. – № 72 (5267). – 8–15 лип. – С. 9. **8.** *Sawa-Chajka E.* Kobiety w Polsce – premiany demokratyczne i stereotypy / Elzbieta Sawa-Chajka. - Lublin; Krasnyta : Druk «Polianna», 2011. – Р. 127. **9.** *Альфредсон К.* Гендерне рівноправ'я. Швеція прокладає шлях / Альфредсон К. – К.: ПРООН, 2009. – С. 4.

УДК 321.7

А. В. БЕРЕЗА**ІНСТИТУЦІЙНІ РЕФОРМИ У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ**

Визначено спільні риси інституційних реформ у розвинених демократичних країнах Європи: виборча реформа, парламентська реформа, федералізація (децентралізація), перехід до прямих виборів мера, широке використання інструментів прямої демократії, надання державної підтримки політичним партіям та пошук альтернативних методів голосування. Відзначено, що суть цих реформ полягає в активізації участі громадян у політичному житті.

Ключові слова: *інститут, вибори, парламент, децентралізація, політичні партії, пряма демократія, участь.*

Берега А.В. Институциональные реформы в странах Западной Европы

Выделены общие черты институциональных реформ в развитых демократических странах Европы: избирательная реформа, парламентская реформа, федерализация (децентрализация), переход к прямым выборам мера, широкое использование инструментов прямой демократии, предоставление государственной помощи политическим партиям и поиск альтернативных методов голосования. Отмечено, что суть этих реформ состоит в активизации участия граждан в политической жизни.

Ключевые слова: *институт, выборы, парламент, децентрализация, политические партии, прямая демократия, участие.*

Bereza Anatolij. Institutional reforms in the countries of Western Europe

The common features of institutional reforms in the developed democratic countries of Europe (electoral reforms, parliamentary reforms, federalization (decentralization), direct election of mayors, usage of direct democracy tools, public funding of political parties and search for alternative methods of voting) are defined and considered. The author notes that the essence of these reforms is activation citizen participation in political life.

Key words: *institution, election, parliament, decentralization, political parties, direct democracy, participation.*

Інституційні реформи характерні не лише для країн, що перебувають у процесі переходу до демократії, а й для держав зі стабільно функціонуючими та розвиненими демократичними інститутами. Якщо першим доводиться вирішувати проблему розбудови нових інститутів практично з нуля, то основним завданням сучасних інституційних реформ у сталих демократіях Європи є ліквідація дефіциту демократії шляхом заохочення громадян до участі у політичному житті та створення нових інструментів впливу електорату на процес прийняття рішень. Побіжно досягається ще одна мета: адаптування сучасної демократії до пасивності громадян шляхом зменшення транзакційних затрат, зокрема часу та зусиль, які вимагаються від населення, для участі у політичному житті. Як слушно зауважили Дж Гіббінг та Е. Тейс-Морс, «пасивна демократія створюється для пасивного громадянства»¹. Аналіз особливостей інституційних реформ у розвинених демократичних країнах дає можливість спрогнозувати подальшу еволюцію демократії та уникнути помилок в ході реформування у молодих демократіях.

Як правило, інституційні реформи подаються у літературі як надзвичайна подія чи як виключно ре дистрибутивні ігри, що мають одноразовий характер. Це є очевидним наслідком зосередження уваги дослідників на певному вимірі суспільного життя, як правило на виборчих реформах, в окремо взятій країні. Однак на початку 1990-х років все більше дослідників зосередилися на інституційних реформах, які стосувалися насамперед виборчих реформ, здійснених в Італії, Новій Зеландії та Японії, та активного використання багатьма державами-членами референдуму як інструменту вирішення найбільш проблемних питань².

Виборчі реформи є найбільш дослідженим видом інституційних змін, аналіз яких, як правило, обмежується кордонами однієї країни та національним рівнем, ігноруючи регіональний та місцевий. Винятками, в яких представлено комплексний підхід, є праці М. Галлахера³, М. Лейенара⁴, А. Ренвіка⁵ та М. Шугарта⁶. Загалом для цього напрямку досліджень характерні три основних недоліки, які полягають у тому, що виборчі реформи вважаються: 1) достатньо рідкими явищами; 2) грою з нульовою сумою: завжди є переможці і невдахи; 3) відокремленими від інших інституційних реформ.

До певної міри позбавлена вказаних недоліків праця К. Армінгеона⁷, який проаналізував інституційні зміни у країнах Організації економічного співробітництва і розвитку протягом 1970-2000 років. Дещо пізніше Г. Рахат⁸ розглянув виборчу та парламентську реформу як взаємопов'язані феномени, що є складовими елементами більш масштабних реформаторських проектів.

Оскільки інституційні зміни є досить широким поняттям, що іноді включає адміністративну реформу, зміни у механізмах прийняття рішень, вважаємо за доцільне зосередитися на таких основних напрямках, що безпосередньо впливають на взаємовідносини між громадянами та урядом чи радикальним чином змінюють правила гри для політичних еліт та політичних партій, зокрема: виборча реформа; парламентська реформа; федеральна реформа (децентралізація); перехід до прямих виборів мерів чи голів органів регіонального самоврядування; широке використання референдумів та громадських ініціатив на національному рівні; впровадження прямого державного фінансування політичних партій; впровадження альтернативних методів голосування (поштою, через Інтернет тощо).

Що стосується виборчої реформи, то більшість країн Західної Європи змушені були її здійснити під впливом низки чинників. Насамперед у зв'язку зі зростанням незадоволення серед виборців, ростом популярності екстремістських партій, застарілою системою виборчих округів тощо. Хоча масштаб і природа цих реформ мали свої особливості у кожній країні, однак можна виділити кілька спільних рис. Найяскравіше проявилася тенденція до забезпечення більшої про-

порційності виборів шляхом удосконалення карти виборчих округів, формули визначення переможців тощо. Водночас хоча кілька країн з пропорційною виборчою системою (Бельгія, Ісландія, Італія) запровадили прохідний бар'єр, намагаючись зменшити фрагментованість законодавчого органу. Деякі країни вирішили виправити дисбаланс у територіальному представництві громадян шляхом зменшення місць, закріплених за сільськими поселеннями, чи збільшення представництва урбанізованих округів. В свою чергу консенсусні демократії (Австрія, Бельгія, Нідерланди та Швеція) у відповідь на зростаюче незадоволення виборців посилили значення преференційного голосування. Однак з огляду на високий прохідний бар'єр, кандидатам все ще досить складно потрапити у виборчий список у цих країнах, що свідчить про неоднозначне ставлення партійної еліти до надання виборцям можливості самостійно обирати своїх представників у парламенті, оскільки це загрожує внутріпартійній єдності.

Європейські виборці спершу з ентузіазмом сприйняли перехід до преференційного голосування, однак згодом з'ясувалося, що ці реформи практично не вплинули на структуру парламентського представництва, а лише посилили статус окремих політиків. Лише Італії вдалося зламати тенденцію до широкого використання преференційного голосування, впровадивши референдуми, які дали змогу відкликати депутатські мандати.

Спільною рисою парламентських реформ у країнах Західної Європи є прискорення процесу прийняття рішень шляхом зменшення можливостей для використання права вето чи обмеження повноважень інституційних акторів, які не перебувають під безпосереднім контролем уряду. Такими акторами, залежно від політичної системи, можуть бути президент, опозиційні партії, друга палата законодавчого органу. Кілька країн пішли шляхом скорочення кількості членів парламенту (хоча не завжди їм вдалося досягти успіху), а інші – дещо збільшили їх кількість у відповідь на вимоги громадян щодо збалансованого представництва територій при розподілі місць у парламенті. Зміни стосувалися також каденції депутатів, яка у більшості країн була зменшена і складає в середньому 4-5 років.

Хоча низка дослідників⁹ говорять про фактичну тенденцію до посилення ролі президента у західноєвропейських країнах, однак цей процес не набув форми інституційних змін. Не менш очевидним є намагання низки урядів і парламентів обмежити права президентів щодо накладення вето на нормативно-правові акти та здійснення зовнішньої політики держави, що найбільш яскраво проявляється у Португалії та Фінляндії. У Франції президентський термін було скорочено з 7 до 5 років через недемократичний характер такого тривалого терміну перебування однієї особи на чолі держави. Парадоксально, але в результаті цих змін влада президента ще більше посилилася, оскільки президентські вибори синхронізувалися з парламентськими і після виборів 2002 року одній політичній силі вдалося контролювати одночасно уряд і парламент.

Децентралізаційні реформи, реалізовані низкою держав Західної Європи, заклали основи оновленої федералізованої політичної системи у Бельгії та Іспанії, або ж децентралізованої унітарної держави у Франції й Італії. Процес деволуції у Великобританії мав асиметричний характер, оминувши територію Англії, на якій проживає 80% громадян, натомість надавши значну регіональну автономію незначним за розміром регіонам – Шотландії, Уельсу та Північній Ірландії. Асиметричні угоди також були укладені у Франції (про особливий режим для острова Корсика), Фінляндії (спеціальний режим для Аландських островів), Португалії (органам регіонального самоврядування Азорських островів і Мадейри надано досить високий ступінь автономії) та Італії (створено п'ять регіонів зі спеціальним статусом). Інші країни провели експерименти з різними формами регіональ-

ного самоврядування, намагаючись здійснити функціональну децентралізацію низки сфер (охорони здоров'я, використання фондів ЄС тощо). Реформатори виходили з того, що мезо рівень здатен ефективніше здійснювати планування та координацію діяльності різних державних органів та рівнів управління, ніж дрібні територіальні громади чи центральні органи виконавчої влади¹⁰. Найчастіше до таких експериментів вдавалися країни Північної Європи, в яких було запущено низку пілотних проєктів, досвід яких планувалося поширити на всю територію країни. Досить типовими явищем стали реформи на місцевому рівні, що зводилися до об'єднання територіальних громад чи заохочення міжмуниципальної взаємодії. При цьому цей процес ініціювався як згори, так і знизу за фінансової підтримки держави.

Прямі вибори мерів стали загальнопоширеною практикою у багатьох західноєвропейських країнах з початку 1990-х років. Цей крок став відповіддю на розчарування громадян у місцевій політиці, намаганням держав персоналізувати місцеву політику та посилити підзвітність політиків на місцевому рівні. У деяких країнах перехід до прямих виборів мера став досить популярним (зокрема в Італії, Німеччині) і став важливим елементом політичного життя. В інших державах перехід до фактично прямих виборів голів органів місцевого самоврядування відбувся без інституційних змін, оскільки основні політичні партії висувують своїх кандидатів на пост мера (Іспанія, Франція), що запобігає виникненню конфліктних ситуацій між місцевим головою та представницьким органом. У деяких країнах прямі вибори не дали очікуваних результатів і були скасовані, зокрема у Нідерландах та Великобританії (за винятком столиці – Лондона). Це свідчить про складність взаємозв'язку між конкретними традиціями місцевого самоврядування та універсальною моделлю персоналізованої виборчої відповідальності. У кількох країнах, що здійснили децентралізацію (у Франції, Греції, Італії) нова виборча система також передбачає прямі вибори голови органу регіонального самоврядування. Однак у консолідованих федеративних країнах (Німеччині, Австрії) та новостворених федераціях (Бельгії, Іспанії) використовують парламентську виборчу систему на регіональному рівні. Іншими словами, інституційні зміни, що передбачали прямі вибори мерів, стали відповіддю на демократичний дефіцит чи недосконалість інструментів політичної відповідальності на місцевому рівні. У низці країн аналогічні зміни не були запущені на національному рівні, оскільки прямі вибори голів виконавчих органів несуть у собі потенційну можливість появи «вибраних диктаторів».

Ще однією домінуючою тенденцією інституційних реформ на європейському континенті є перехід до прямого фінансування політичних партій з державного бюджету, що супроводжується посиленням законодавчого регулювання їх діяльності, встановлення обмежень на розмір приватних пожертвувань та прозорості їх фінансової діяльності. Однак однакостайності серед країн щодо обсягів державного фінансування не спостерігається. Деякі держави перейшли від політики мінімального втручання у діяльність політичних партій, в тому числі шляхом їх фінансування, до жорсткішого контролю їх діяльності. Країни, які уже практикували державну підтримку партій, зробили їх більш залежними від держави, яка контролює більшу частину наявних у них ресурсів. Це є закономірним наслідком формування так званих «картельних» партій¹¹ чи розгляду їх як «публічного блага»¹², що вимагає як фінансування так і жорсткого регулювання. Серед деяких країн ідея фінансування діяльності політичних партій з державного бюджету негативно сприймається населенням, однак поки що жодна країна не відмовилася від такої практики. Так в Італії опосередковане державне фінансування політичних партій навіть зросло, незважаючи на те, що на всенародному

референдумі більшість громадян висловилися за відмову від прямого державного фінансування¹³.

Пошук альтернативних механізмів голосування набув особливої актуальності для більшості європейських країн. Деякі з них дозволили голосування з використанням поштової кореспонденції з подвійною метою: підвищити явку шляхом голосування на дому та надавши таку можливість виборцям, які перебувають за кордоном. Італія та Франція навіть створили окремі виборчі округи для закордонних громадян, незважаючи на можливі зловживання в ході голосування. Лише Бельгія всерйоз зацікавилася можливостями голосування, що надає Інтернет, інші країни утрималися від експериментів у цій сфері. Зростаюче використання альтернативних форм голосування можна розглядати як намагання протистояти тенденції до зниження явки на вибори та залучити до голосування виборців, які стають все більш мобільними. За допомогою таких інституційних змін політична еліта може зробити прийняття рішень відкритішим не ризикуючи стикнутися з можливими негативними наслідками, оскільки ці зміни майже не впливають на загальний баланс політичних сил в ході парламентських виборів. Єдиним винятком стала виборча кампанія 2006 року в Італії, коли незначна перевага лівоцентристських сил у Сенаті була здобута завдяки голосам у новостворених зарубіжних виборчих округах.

Незважаючи на дискусії щодо необхідності збільшення відкритості процесу прийняття рішень для громадськості шляхом удосконалення механізмів участі, слід констатувати зменшення популярності класичних інструментів прямої демократії на національному рівні (референдумів, громадських ініціатив) у більшості країн Західної Європи. Правові механізми для громадських ініціатив створені лише у кількох країнах, переважно завдяки наявності відповідних конституційних положень. Якщо ж вони все-таки набувають форми народних петицій (Австрія, Італія, Іспанія), то вони часто ігноруються законодавцями¹⁴. У випадку винесення проблеми на всенародний референдум, імплементація його результатів зволікається або ж ігнорується парламентаріями¹⁵. Як правило, політичні партії прагнуть монополізувати використання механізмів референдуму, перетворюючи його виключно в інструмент політичної мобілізації своїх прихильників¹⁶. Хоча багато держав розробили законодавчу основу для проведення консультативних референдумів, однак вони рідко проводяться, за винятком питань, що стосуються європейської інтеграції. Після невдалого проведення референдумів в Данії та Франції щодо конституції Євросоюзу у 2005 році, від аналогічних кроків утрималися Ірландія та нові члени ЄС, в той час як інші країни не виявляють бажання проводити жодних плебісцитів з питань європейської інтеграції у майбутньому. Це призвело до зменшення випадків використання референдумів на національному рівні за межами Швейцарії. Дещо більша активність у проведенні плебісцитів на регіональному та місцевому рівні спостерігається у Німеччині¹⁷ та Іспанії, оскільки субнаціональні рівні дають можливість найбільш ефективно використовувати цей інструмент прямої демократії¹⁸.

Отже, на сучасному етапі інституційні реформи у розвинених демократичних країнах Західної Європи стосуються виборчої системи, функціонування законодавчого органу, децентралізації, прямих виборів мера, активнішого використання інструментів прямої демократії, державної підтримки діяльності політичних партій та пошуку альтернативних методів голосування. Іншими словами, на сьогодні основна небезпека для демократичних інститутів у розвинених країнах полягає у пасивності громадян, подолати яку можна за допомогою більшої відкритості процесу прийняття рішень та спрощення доступу виборців до органів публічної влади.

1. *Hibbing J.* Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work / J. Hibbing, E. Theiss-Morse. – Cambridge: Cambridge University Press, 2002. – P. 232.
2. *Schmitter P.* The future of democracy: Trends, analysis and reforms / P. Schmitter, A. Trechsel. – Strasbourg: Council of Europe, 2004.
3. *Gallagher M.* The politics of electoral systems / M. Gallagher, J. Mitchell. – Oxford: Oxford University Press, 2005.
4. *Leyenaar M.* Reconceptualising electoral reform / M. Leyenaar, R. Hazan // *West European Politics*. – 2011. – Vol. 34. – № 3. – P. 437-455.
5. *Renwick A.* The politics of electoral reform: changing the rules of democracy / Renwick A. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
6. *Shugart M.* Mixed-member electoral systems: the best of both worlds? / M. Shugart, M. Wattenberg. – Oxford: Oxford University Press, 2003.
7. *Armingeon K.* Institutional change in OECD democracies, 1970-2000 / K. Armingeon // *Comparative European Politics*. – 2004. – Vol. 2. – P. 212-238.
8. *Rahat G.* The politics of regime structure reform in democracies: Israel in comparative and theoretical perspective / Rahat G.. – Albany: SUNY Press, 2008.
9. *Poguntke T.* The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies / T. Poguntke, P. Webb. – Oxford: Oxford University Press, 2005.
10. *Marks G.* Patterns of regional authority / G. Marks, L. Hooghe // *Regional and Federal Studies*. – 2008. Vol. 18. – № 2-3. – P. 167-181.
11. *Katz R.* Changing models of party organisation and party democracy: The emergence of the cartel party / R. Katz, P. Mair // *Party Politics*. – 1995. – Vol. 1. – № 1. – P. 5-28.
12. Biezen van I. State intervention in party politics: The public funding and regulation of political parties / van I. Biezen // *European View*. – 2008. – Vol. 16. – № 3. – P. 337-353.
13. *Pacini M.* Public funding of political parties in Italy / M. Pacini // *Modern Italy*. – 2009. – Vol. 14. – № 2. – P. 183-202.
14. *Rehmet F.* Volkspetitionen – Praxis und Wirkungen. Das Beispiel der unverbindlichen 'Volksbegehren' in Osterreich / F. Rehmet // *Mehr Demokratie Diskussionspapiere und Untersuchungen*. – 2003. – № 16. – P. 47.
15. *Uleri P.* Referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums / P. Uleri // *European Journal of Political Research*. – 2002. – Vol. 41. – P. 863-883.
16. *Freire A.* Referenda votino in Portugal, 1998: The effects of party sympathies, social structure and pressure groups / A. Freire, M. Baum // *European Journal of Political Research*. – 2003. – Vol. 42. – P. 135-161.
17. *Eder C.* Institutional design and the use of direct democracy: Evidence from the German Länder / C. Eder, A. Vatter // *West European Politics*. – 2009. – Vol. 32. – № 3. – P. 611-633.
18. *Scarrow S.* Direct democracy and institutional change: A comparative investigation / S. Scarrow // *Comparative Political Studies*. – 2001. – Vol. 34. – P. 651-665.

УДК 323.212

М. Д. ХОДАКІВСЬКИЙ

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ*

На основі аналізу законодавства України у статті розглянуто політико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, механізми його здійснення в різних галузях суспільного життя.

© **ХОДАКІВСЬКИЙ Михайло Дмитрович** – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

* Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Громадський контроль діяльності органів публічної влади» в межах державної цільової програми «Громадянське суспільство, особа, держава: національний досвід та потенціал взаємодії»