

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 6, 2011

[Назад](#)[Головна](#)

УДК [329: 351] (477)

*В. М. Лебедюк,*  
аспірант Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

## ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

*Досліджено особливості механізму державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні. Науково-обґрунтовано практичні рекомендації щодо оптимізації механізму державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні.*

**Ключові слова:** політичні партії, механізм державного впливу на організаційний розвиток політичних партій, державне фінансування партій.

*The peculiarities of mechanism of state influence on organizational development of political parties were investigated. Practical recommendations concerning optimization of state influence mechanism on organizational development of political parties in Ukraine were established.*

**Key words:** political parties, mechanism of state influence on organizational development of political parties, public financing of political parties.

**Постановка проблеми.** Законодавство України, яким регулюється питання функціонування політичних партій та їх участь у здійсненні державного управління, потребує вдосконалення. З одного боку, в Україні не розроблений весь спектр нормативно-правових актів з регулювання діяльності політичних партій, а з іншого боку, потребує суттєвого доопрацювання чинний механізм державного впливу на політичні партії.

Реформування механізму державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні потребує усвідомлення накопиченого досвіду з даного питання, а також методів і принципів державного регулювання. Слепе копіювання зарубіжного досвіду без урахування української специфіки не наближає, а віддаляє нашу державу від утвердження цінностей демократичного врядування.

**Стан дослідження проблеми.** Аналіз концептуальних засад функціонування політичних партій як інституту державної політики та управління, а також діяльність партій під час формування вищих органів державної влади та виконання ними державницьких функцій розкриває у монографії Л. Гонюкова [1]. Один із провідних аналітичних центрів України – Лабораторія законодавчих ініціатив, усвідомлюючи взаємозалежність системи державного регулювання політичних партій і загальним рівнем демократії в кожній конкретній країні, підготувала Національний звіт про законодавчому регулюванні політичних партій в Україні, у якому висвітлює основні проблеми державного регулювання діяльності політичних партій [5]. У наукових дослідженнях висвітлено досить широке коло питань із цієї проблематики. Проте, у них системно не розглянуто механізм державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні.

**Мета дослідження** – розглянути механізм державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні та виробити практичні рекомендації щодо його вдосконалення. Мета роботи конкретизується у таких завданнях: 1. Вивчити особливості законодавчого регулювання діяльності політичних партій. 2. Дослідити механізм державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні та запропонувати відповідні практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму державного впливу на політичні партії в Україні. Закон України “Про політичні партії в Україні”, з моменту набрання чинності 5 квітня 2001 року зазнав ряд змін. Ми спробуємо показати що і як спрацювало і не спрацювало з механізму державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні, базовими законодавчо-нормативними актами України, якими регулюється питання утворення та функціонування політичних партій є Конституція України, а також закони України: “Про політичні партії в Україні”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про комітети Верховної Ради України”, “Про Кабінет Міністрів України”, про Державний бюджет України на відповідний рік, постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547 “Про Регламент Верховної Ради України”.

Згідно з Конституцією України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, при цьому єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Водночас Конституцією України визначається механізм залучення та участі громадян у процесах здійснення державної влади, які мають право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Отож, у Конституції України за політичними партіями закріплено провідну роль у державотворчих процесах, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян шляхом участі у виробленні та реалізації державної політики.

Закон України “Про політичні партії в Україні” розглядає політичну партію “як зареєстроване згідно із законом добровільне об’єднання громадян-прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах” [2]. На нашу думку, таке визначення за своїм змістом дещо звужене. Враховуючи досвід демократичного врядування Венеціанська комісія запропонувала розуміти політичні партії як “об’єднання осіб, однією з цілей якого є участь в управлінні публічними справами через висунення кандидатів на вільних і демократичних виборах” [1, с. 153]. Ми вважаємо що визначення політичної партії запропоноване Венеціанською комісією краще відображає принципи демократичного врядування, на відміну від вітчизняного законодавства. Оскільки відображає сучасну парадигму вивчення політичних партій як інституту влади і інституту громадянського суспільства, забезпечуючи взаємозв’язок держави із суспільством.

Згідно з внесеними змінами до Закону “Про політичні партії”, з 27 листопада 2003 року передбачалося запровадження державного фінансування статутної діяльності політичних партій та відшкодування партіям витрат, пов’язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій мало розпочатися з 1 січня 2007 року, а за результатами чергових парламентських виборів 2006 року партіям мали бути відшкодовані витрати, пов’язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації. Проте Закон “Про Державний бюджет України на 2007 рік” зупинив дію цих положень на один рік, тоді як Закон “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” скасував їх взагалі. Отож, на сьогоднішній день в Україні не існує прямого державного фінансування політичних партій, держава її надає опосередкованим шляхом.

Варто відновити призупинені положення щодо державного фінансування партій, встановлення обмежень щодо джерел приватного фінансування партій та розміру внесків, з метою послаблення залежності партій від приватного фінансування. Державне фінансування політичних партій ніколи не було популярним

способом витрачання коштів платників податків. Доцільно запровадити державне фінансування політичних партій на основі децентралізації, з метою розширення фінансування місцевих партійних організацій. При цьому додаткові кошти, витрачені на рівні місцевого округу, можуть мати набагато позитивний ефект на функціонування місцевих партійних організацій, а це, в свою чергу, може значно зміцнити їх взаємозв'язки з виборцями на місцях. Додаткове фінансування сприяло б веденню дискусії місцевих партійних організацій з актуальних проблем місцевого характеру, які на сьогодні практично не ведуться. З метою диверсифікації джерел фінансування політичних партій і уникнення залежності від прямого державного фінансування статтю 17 Закону України "Про політичні партії в Україні" доповнити положенням що передбачає зменшити суму прямого державного фінансування з 0,01% до 0,005% розміру мінімальної заробітної плати. Поряд з цим запровадити фінансовий аудит за видатками і надходженнями коштів політичними партіями, здійснення якого має бути покладено на ЦВК (у частині надходження і використання коштів виборчих фондів партій та виборчих блоків) і Міністерство юстиції України (у частині надходжень і використання коштів політичними партіями).

Для дієвого контролю доречно встановити юридичну відповідальність політичних партій за правопорушення. Наприклад, у багатьох європейських країнах юридичну відповідальність несуть не лише політичні партії, а й фізичні і юридичні особи за порушення у частині фінансування. Очевидно, що це підвищить ефективність способів у боротьбі з політичною корупцією.

Будь-яка політична партія може пройти тест на самодостатність. Для цього необхідно показати як вона вміє заробляти на себе, тобто на скільки партія приваблива для електорату. Наприклад, у багатьох країнах політичні партії вже давно навчилися заробляти на сувенірній продукції, благодійних ярмарках які є частиною концепції партії. Політичні партії в Україні досить тінюві організації, які люблять лише вузькопартійні інтереси, а уся маркетингова діяльність зводиться до того щоб "гарно назвати".

Згідно з внесеними змінами до Закону України "Про політичні партії в Україні", з 6 липня 2005 року було введено спрощений порядок формування первинних осередків партій. Тобто, було запроваджено новий механізм легалізації первинних організацій партій, які не мають статусу юридичної особи. Місцеве управління юстиції, відповідно до закону, має видавати довідку про легалізацію первинної організації протягом трьох годин з моменту прийняття документів. За задумом така норма закону мала сприяти пожевлению партійного будівництва на місцях, але в реальності створення таких партійних осередків, як правило, є штучним, а їх існування – формальним. Тому, ми стверджуємо, що дана норма закону не стимулювала розвиток партійних осередків в районах, містах та селах, а навпаки виконувала функцію штучного створення образу масових партій, особливо напередодні виборів. Варто прописати у статті 11 Закону України "Про політичні партії в Україні" процедуру легалізації первинних осередків політичних партій у порядку встановленому для юридичних осіб. Процес розбудови партійних осередків на місцях має віртуальний характер і немає нічого спільного з розбудовою організаційної мережі політичних партій в Україні.

Згідно із Законом "Про політичні партії в Україні" організаційна структура політичних партій має включати центральний і місцевий рівні (обласні, міські, районні партійні організації та первинні осередки) [2]. Цим положенням держава формує організаційну мережу партійних організацій (не менш як у двох третинах областей України, місті Києві і Севастополі та АРК), надаючи політичним партіям в Україні всеукраїнського статусу. Місцеві партійні організації ніколи не були популярним елементом представницької демократії, але вони залишаються єдиним механізмом, завдяки якому громадяни можуть безпосередньо контактувати з владою. При цьому місцеві партійні організації залишаються базовим рівнем нашої політичної системи. Головною проблемою нерозвиненості первинних осередків політичних партій є нерозв'язаність протиріччя між організацією і демократією. У статутах політичних партій вказані лише формальні правила поведінки які описують тільки частину реальності. Підтвердженням цьому є слова М. Дюверже, який зазначав що структура партії регулюється традиціями [3].

У статутах парламентських партій, аналізованими нами, право висувати кандидатів на президентських і парламентських виборах належить загальнонаціональному з'їзду партії, а право висувати кандидатів на місцевих виборах належить відповідним представницьким органам місцевих партійних організацій. Однак, сама процедура висування кандидатів на виборах не деталізується, що дозволяє партійному керівництву суттєво впливати на процес висування кандидатів. На практиці, практично в усіх партіях, висування кандидатів на виборах відбувається за подібним алгоритмом: спочатку проект списку кандидатів на виборах готується вузьким колом осіб наближених до лідера, потім обговорюється в керівних органах партії і схвалюється лідером, після чого остаточний варіант списку вноситься на розгляд з'їзду партії, який у більшості випадків схвалюється одностайно. З метою підвищення внутрішньопартійної демократії доповнити статтю 8 Закону України "Про політичні партії в Україні" вимогою передбачити у статутах політичних партій порядок реалізації права членів бути обраними до статутних органів партії і їх місцевих організацій та процедуру обрання партійних лідерів.

У багатьох європейських країнах законодавство вимагає від партій дотримуватися демократичних принципів при прийнятті рішень та здійсненні поточної діяльності. У Законі "Про політичні партії в Україні" не визначається поняття "внутрішньої демократії", а будь-які спроби посилення механізмів внутріпартійної демократії сприймаються негативно. Очевидно, що це питання є досить складним, оскільки впровадження додаткових обов'язків може призвести до активного втручання держави у внутріпартійну діяльність. Актуальним залишається питання до якої межі держава може втручатися у внутрішнє життя політичних партій?

Внутріпартійна демократія у більшості політичних партій в Україні є слабкою. Внутріпартійна демократія розуміється як можливість впливу рядових членів партії на партійну політику, висування кандидатів на виборах, процес прийняття рішень на місцевому і центральному рівнях партійної організації, свобода внутріпартійної дискусії, критики партійної дискусії і рішень керівних органів партії [4]. Формалізація участі членів партії у процесі прийняття рішень обумовлена розбіжностями між правами, обов'язками та реалізацією їх на практиці. З одного боку, члени мають право відстоювати свою точку зору до ухвалення рішення, а після зобов'язані їх виконувати. З іншого боку, члени можуть і не виконувати рішення партійного керівництва, у випадку якщо ці рішення суперечать їх переконанням. Проте, в обох випадках партійна дисципліна зобов'язує виконувати рішення прийняті більшістю. Наприклад, 16 грудня 2010 року був виключений з КПУ Л. Грач за критику курсу керівництва партії. Зрештою, ключову роль у внутрішньому житті партії відіграють лідери.

Заслуговує на увагу досвід окремих європейських партій, в яких за посаду голови партії можуть змагатися будь-які члени відповідної партії, які були попередньо підтримані певною кількістю делегатів з'їзду шляхом "праймеріз" або лідер партії може бути обраний лише з числа членів парламенту, при цьому участь у голосуванні за його кандидатуру беруть усі члени партії.

Згідно з внесеними змінами до Закону "Про вибори народних депутатів України" від 7 липня 2005 року було знижено виборчий бар'єр на виборах з 4% до 3%. Відповідно було внесено зміни до Закону "Про політичні партії в Україні", якими запроваджувалося фінансування статутної діяльності і відшкодування витрат партій (або блоків) які отримали на свою підтримку не менше 3% голосів виборців. Однак зазначені зміни не вступили в дію (детальніше мова йшла вище). З метою інституціалізації політичних партій доцільно збільшити виборчий бар'єр для виборчих блоків політичних партій з 3% до 10% якщо виборчий блок складається з двох політичних партій, до 15% якщо виборчий блок складається з трьох політичних партій.

Закон "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України" від 14 квітня 2009 року заборонив членство у політичних партіях персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України.

Згідно із Законом "Про політичні партії в Україні" членство в політичних партіях є фіксованим [2]. Враховуючи що членська база більшості політичних партій в Україні має віртуальний характер, доцільно було б провадити й інші типи членства. Звуження членства в партіях лише до фіксованого не дозволяє виділити різні рівні членства. Наприклад, загальноприйнятною практикою є поділ на прихильників партії та членів, що дозволяє визначати рівень залучення тієї чи іншої особи у партійну діяльність. Проблема залучення нових членів до політичних партій вносить на порядок денний питання про дієздатність партійних організацій на місцевому рівні і про якість демократії як такої. Актуальною проблемою залишається участь членів партії у доборі кадрів, оскільки саме партії рекрутують нову еліту. Основні індикатори ефективності місцевих партійних організацій вказують на здатність знайти достатню кількість кандидатів, щоб висувати їх на усі доступні місця і здатність конкурувати з іншими партіями. Ця проблема є досить гострою для малих і нових партій, які не мають достатньо ресурсів щоб висувати кандидатів у всіх округах чи принаймні у більшості з них.

Згідно із Законом "Про політичні партії в Україні", партії повинні щорічно оприлюднювати свої бюджети, фінансові звіти про доходи і видатки, звіти про майно [2]. Це єдині вимоги спрямовані на забезпечення прозорості діяльності партій. Однак реалізація цих положень стикається з низкою перешкод. По-перше, законодавчі акти не містять вимог щодо обсягу інформації, яка повинна відображатися у звіті про доходи і витрати та звіті про майно. По-друге, законодавчі акти не встановлюють кінцевих строків опублікування партійних звітів та не передбачають будь-які санкції за порушення партіями обов'язків в частині оприлюднення інформації і звітів. Доцільно було б доповнити статтю 17 Закону України "Про політичні партії в Україні" вимогами встановити чіткий обсяг інформації, що має міститися у звітах про доходи і витрати та майно партії, кінцевого строку опублікування партійних звітів у офіційних виданнях "Голос України", "Урядовий кур'єр", а й конкретні санкції для невиконання цих вимог від штрафу до анулювання свідоцтва про реєстрацію. Відповідальним за виконання політичними партіями цих вимог покласти на Міністерство юстиції України. Зазначені заходи нададуть прозорості фінансової діяльності партій, а також спростують чи підтвердять твердження щодо лобювання політичними партіями не інтересів виборців, а певних фінансово-промислових груп. У свою чергу, це надасть легітимності діяльності партій при виробленні державної політики, а також позитивно вплине на формування стійкої партійної системи.

Інформаційна діяльність політичних партій в Україні є доволі слабкою, оскільки мізерна кількість партій мають свої веб-сайти, на яких, як правило, оприлюднюється базова інформація щодо їх діяльності (історія створення, статут, програма). Навіть не усі парламентські партії (наприклад, КПУ і БЮТ) оприлюднюють інформацію про склад керівних органів партії, їх регіональних організацій. Загалом, чим нижчим є місце партійної організації в загальній структурі

партії, тим нижчим є кількість інформації про діяльність цієї організації. Навіть більшість футбольних сайтів набагато цікавіші і значно частіше оновлюються. Більшість партійних організацій не є привабливими для споживача, оскільки інформація, загалом, суха та не цікава. Помилково вважати що політична комунікація може бути налагоджена виключно центральними органами партії, у яких дорога реклама повністю компенсувала живий зв'язок з виборцями. Для партійних функціонерів була б корисною практика використання соціальних мереж, Інтернету для спілкування з членами, прийняття рішень, а також залучені нових членів.

Розвиток політичних партій та партійних систем безпосередньо пов'язаний з типом виборчої системи. В Україні простежується така ситуація, що виборчі системи змінюються від виборів до виборів, а це негативно впливає на інституціалізацію як виборчої системи так і політичних партій. 10 липня 2010 року ВРУ в новій редакції прийняв закон "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, міських рад та сільських, селищних, міських голів", за яким на місцевому рівні застосовується змішана система виборів. На нашу думку це не сприятиме розвитку політичних партій і партійної системи, а також не вирішить питання вдосконалення системи місцевого самоврядування, персоніфікації якісного складу органів місцевого самоврядування. Хоча і змішана система виборів може бути ефективною, але закономірності політичного і суспільного розвитку України вказують, що внесені зміни працюють виключно на партію влади. Багато ведеться дискусії стосовно відкритих виборчих списків. Однак, проблема полягає у внутріпартійній демократії яка сприяє закритому механізмі формування виборчих списків. Існують думки стосовно законодавчого регулювання внутріпартійної демократії. Ми не можемо з цим погодитись, оскільки внутрішня демократія залежить від політичної культури членів партії. Не лише відсутність демократичної практики, а й небажання її застосовувати негативно впливає на формування демократичних цінностей.

Вплив політичних партій на здійснення державного управління, крім здійснення партіями законотворчої діяльності, полягає ще й у участі у виконавчій гілці влади. Однак, прямого впливу на формування останньої політичні партії в Україні не мають, оскільки така можливість була скасована 30 вересня 2010 року (1 жовтня 2010 року опубліковане) рішенням КСУ щодо внесених змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року. Україна повернулася до президентсько-парламентської форми правління. Це крок у зворотньому напрямку щодо демократичних надбань нашої держави. Наслідком вказаних вище конституційних змін стало, з одного боку, послаблення взаємозв'язку між законодавчою і виконавчою гілками влади, а з другого боку, втрачено механізм політичної відповідальності виконавчої гілки влади. Політичні партії в Україні опинилися в колі обмежених можливостей і мають відносно незначний вплив на визначення політичного курсу держави. Необхідно відновити норми закону за яким політичні партії впливатимуть на формування виконавчої гілки влади (Уряду), а не орієнтуватимуться лише на парламентську діяльність. Головною умовою демократії є можливість народу контролювати через політичні партії виконавчу владу і цим впливати на політику в державі. Кабінет Міністрів України має бути відповідальним виключно перед Верховною Радою України. За відсутності такої відповідальності між суспільством і державою утворюється інституційний вакуум, за яким влада не рахується з політичними партіями, а партії втрачають легітимність.

Політичні партії в Україні не вміють працювати з людьми, не приділяють уваги електорату у між виборчий період, не залучають нових членів і як наслідок не підвищується професіоналізація партійного персоналу. Наприклад, з екрану телебачення ми постійно бачимо одних і тих спікерів від певної політичної сили, які ведуть дискусії на усі теми. Це є очевидною проблемою кадрового потенціалу партій, які не мають професіоналів-спікерів на актуальні проблеми, від медицини до військової теми. Доки партії не будуть реально працювати з електоратом, доти залишатимуться пустими "печатками і статутами". З метою підвищення відповідальності і професійності політичних партій необхідно доповнити статтю 11 Закону України "Про політичні партії в Україні" вимогою реєстрації лише тих політичних партій які взяли участь у виборах (згідно встановленим законом порядком) і висувають своїх кандидатів на вибори Президента України та вибори народних депутатів України протягом двох електоральних циклів. Електоральний цикл – це момент часу від одних виборів до інших.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Не лише вчені, а й громадяни часто говорять про партії, що вони не відповідають вимогам часу і є неефективними, і це очевидно. Проте зміни на краще можуть відбутися у тому випадку коли зміниться парадигма мислення членів партії і партійного керівництва зокрема. Тобто поставити політичні партії в нові нормативні умови функціонування. Для цього необхідно реформувати механізм державного впливу на організаційний розвиток політичних партій в Україні. Відновлення зупинених норм Закону "Про політичні партії в Україні" в частині прямого державного фінансування стимулюватиме партії до більш прозорої діяльності і сприятиме формуванню професійних організацій.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що законодавство України, яким регулюється питання функціонування політичних партій та їх участь у здійсненні державного управління, потребує вдосконалення механізму державного впливу на організаційний розвиток політичних партій і перейти від опосередкованого (фрагментарного) механізму державного впливу до більш збалансованого механізму державного регулювання.

#### Список використаних джерел

1. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз [Текст] : [монографія] / [Лілія Гонюкова] ; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. - К. : НАДУ, 2009. - С. 153.
2. Закон України "Про політичні партії в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>. – Назва з екрану.
3. Дюверже М. Политические партии [Текст] / Морис Дюверже : [пер. с фр. Л. А. Зиминной]. – М.: Акад. проект, 2000. – С. 36.
4. Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрям реформ [Текст] // Часопис Парламенту – 2010. - № 2. – С. 37.
5. Україна. Звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20Ukrainian\\_.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20Ukrainian_.pdf). – Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 06.06.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"