

аз

аналітичні
записки

2014

травень

Лілія
ГОНЮКОВА

Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку

Політичні
партії

аз



Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку



Лілія ГОНЮКОВА,

професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президенті України, доктор наук з державного управління

На 1 квітня 2014 року в Україні було зареєстровано 200 політичних партій (2 з них перебували у стані ліквідації). А станом на 17 квітня їх стало вже 205¹. Сьогодні, як і 20 років тому, українську багатопартійність характеризує велика кількість слабо організованих партій із незначною соціальною підтримкою. За даними соціологічних досліджень (за останні 15 років), кількість членів усіх політичних партій України коливається від 2% до 5% громадян, залежно від періоду: під час виборів – громадяни активніші. Але їхня активність здебільшого пояснюється можливістю заробити на виборах, аніж ідеологічною підтримкою політичних партій.

У створенні партій і надалі домінує особистісний принцип – об'єднання партій навколо відомих політичних діячів, коли члени партії пов'язані відносинами особистої лояльності і вірності лідеру. Існує невелика група партій, які мають необхідні ресурси для успішної діяльності. Вони здатні брати участь у виборчих перегонах та формуванні органів державної влади, ухваленні й реалізації необхідних їм державних рішень.

Ставлення до політичних партій, як і до політики загалом, у суспільстві неоднозначне. З одного боку, панує повна недовіра. В інтерв'ю Руслани Лижичко «Я залишаюся в цій революції без політики» журналісту Павлу Шеремету від 6 грудня 2013 року вона сказала: «Я повірю в цю революцію вдруге тільки без політиків. І я залишаюся в цій революції без політики»². Це пояснює той факт, чому і Майданів одразу було два: один на Європейській площі, організований політичними партіями; другий – «без політики» на Майдані Незалежності. Водночас, одним із підсумків Майдану стало резонансне створення нової політичної партії, як і після Помаранчевої революції (2005 року було зареєстровано Громадянську партію ПОРА, Установчий з'їзд якої відбувся 12 січня 2005 року)³. У березні 2014 року відбувся з'їзд «Правого сектору», після якого було оголошено про створення партії «Правий сектор» на базі партії «Українська національна асамблея». На з'їзді лідер партії Дмитро Ярош був висунутий кандидатом у президенти.

Сьогодні партіям не довіряють 68,3% гро-

мадян України, довіряють – 6,6%. Разом із тим, на питання «Чи є серед існуючих на теперішній час в Україні політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу?» ствердно відповідає 21%, негативно – 45,1% і не визначились – 33,5% громадян⁴.

Парадокс полягає в тому, що у сучасному державному житті партії відіграють важливу роль, і це доводить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політичній та владній системах суспільства. Е. Хейвуд, британський політолог, наголошує, що інакше, аніж як через партії ніякі суспільні інтереси і не висловлюються, бо саме партії мають найтісніші стосунки з державою, адже вони є джерелом формування різноманітних органів влади. Але заради справедливості, необхідно уточнити, що навіть багатопартійні системи всіх суспільних інтересів не висловлюють. Інтереси маргінальних прошарків, як правило, залишаються без уваги⁵.

Незважаючи на певні негативні моменти у діяльності політичних партій, вони перевели конфлікт інтересів з площини озброєної боротьби у площину парламентських та урядо-

¹ Політичні партії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drsu.gov.ua/party>

² Руслана Лижичко: Я залишаюся в цій революції без політики (Павло Шеремет, «Белорусский партизан», спеціально для «Української правди»). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/person/2013/12/6/144286/>

³ Історія партії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pora.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=2505&Itemid=155.

⁴ Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг/ За ред. д.ек.н. В.Ворони, д.соц.н., М.Шульги. – К.: Ін-тут соціології НАН України, 2013. – С.457, 483.

⁵ Хейвуд Е. Политология: [учеб. для студ. вузов] / Э. Хейвуд; пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С.316-317.

Опис проблеми

вих дискусій. Разом з тим, українська модель політичного процесу яскраво показує його пострадянський характер, коли політична партія, що здобула владу, намагається її узурпувати і впливати на всі етапи політичного процесу. Це можливо при організаційній слабкості політичних партій та невизначеному процесі правового регулювання їх діяльності. За таких умов партії не спроможні повною мірою виконувати основні свої функції, такі як: контроль за урядом і організація дебатів у законодавчих органах; вираження і збалансування народної волі, її трансформація в урядову політику; визначення стратегії уряду, забезпечення його відповідальності перед народом; визначення стратегії розвитку держави; координація діяльності виконавчої і законодавчої гілок влади; досягнення консенсусу між різними групами інтересів. Це і спричинило вибух суспільного незадоволення у листопаді 2013 року, який переріс у Майдан 2014 року і знесення старої системи, символом якої був пам'ятник Леніну.

Проблемою сучасних політичних партій є їхній незначний суспільний вплив. Це

пов'язано більшою мірою з тим, що члени партії сприймають її як підґрунтя для кар'єрного зростання, перехід у вищі прошарки влади і не дбають про виконання функціональних обов'язків політичних діячів. Ще однією проблемою сучасних політичних партій є посилення впливу суб'єктивних чинників на їхню ідейну спрямованість та організаційну єдність. Проблемними залишаються і прозорість фінансової діяльності політичних партій, їх державне фінансування. Не менш важливою є побудова політичної партії, її принципи, внутрішні зв'язки та правила, а також співпраця з громадянами.

Усі ці питання формують проблемне поле існування політичних партій в Україні. У цій записці буде розглянуто відповідність спроможності українських політичних партій потребам суспільства. Аналіз сучасних українських політичних партій дасть змогу запропонувати рекомендації щодо удосконалення умов їхньої діяльності.

Формування сучасної української багатопартійності почалось у 1990 р. внаслідок скасування ст. 6 Конституції СРСР, де була закріплена однопартійна система⁶. У 1991 р. було зареєстровано Українську республіканську партію, що фактично започаткувало диференціацію Народного руху України на окремі партії. Майже одночасно з УРП зорганізувалася Демократична партія України. Самі назви партій засвідчують намагання копіювати партійну систему США. Нові партії були малочисельними (за півтора року створено більше 20 партій із загальною кількістю близько 30 тис. членів) і не залученими до державного управління. Між ними почалися розмежування, протиборство лідерів. Незважаючи на подібні негативні тенденції, діяльність цих партій сприяла проголошенню незалежної демократичної України⁷.

Процес народження політичних об'єднань в Україні не був пов'язаний із структурізацією суспільства на певні соціальні групи. У тоталітарному суспільстві таких не існувало. Вони позиціонувалися як ідеологічні, але програми партій характеризувалися загаль-

нодекларативними гаслами, аби залучити більше прихильників. Сьогодні серед 200 політичних партій, зареєстрованих до 1 квітня 2014 року, частину важко ідеологічно ідентифікувати, а частина має слабку ідеологічну артикуляцію. Це впливає на науково-теоретичне та методологічне забезпечення їх діяльності. Ідеологічних розробок наукового рівня майже не існує. Найбільш розробленою у теоретичному сенсі є ідеологія українського націоналізму, і то – завдяки попередникам, зокрема Міхновському, Сціборському, Донцову та ін.

Наші підрахунки приблизні й базуються на документах самих партій. Близько 40 (20%) політичних партій майже не представлені в інформаційному полі, тому важко уявити не тільки їхню ідеологічну ідентифікацію, а й напрями діяльності. До політичних партій, які заявляють про свою прихильність до комуністичної ідеології, належать 14 партій (серед них політична партія «Комуністична марксистсько-ленінська партія України»; Робітнича партія України (марксистсько-ленінська); Комуністична партія України та



⁶ Конституция (основной закон) Союза советских социалистических республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm>

⁷ Білоус А. О. Політичні об'єднання України / А. О. Білоус. – К.: Україна, 1993. – 108 с.; Слюсаренко А. Г. Нові політичні партії України. Довідник / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Т-во «Знання» УРСР, 1990. – 48 с.

ін., які становлять приблизно 8% загальної кількості партій). Партії з комуністичною ідеологією характеризує бажання будувати життя суспільства на комуністичних засадах й намагання інтегруватись у СНД і ЄЄП. А Російська комуністична партія розглядає їх як п'яту колону в Україні⁸. Окрім цих партій, яскраво слов'янофільськими є ще кілька партій, зокрема, Політична партія «Партія нового покоління України» (технічний проєкт В.Джарти) та Слов'янська партія, у програмних документах якої йдеться про те, що демократизація політичних режимів країн СНД та зростання ролі Росії у світі створюють головну умову для добровільного відродження союзу держав на конфедеративній або іншій основі. Названі партії не опікуються захистом прав трудового люду України, а всіяко підтримують зміну конституційного ладу. Відповідно до ст.5 Закону України «Про політичні партії в Україні», утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на: ліквідацію незалежності України; порушення суверенітету і територіальної цілісності

України; підрив безпеки держави; незаконне захоплення державної влади⁹ тощо.

Ще 8 (4%) партій можна віднести до соціалістичної ідеології («Партія селян»; Політична партія «Народно-трудова союз України»; Партія «Соціалістична Україна»; «Всеукраїнська Політична партія – Екологія та Соціальний захист»; Партія «Об'єднані ліві і селяни»; Соціалістична партія України та ін.). Ці партії відстоюють у своїх програмах соціальну справедливість і намагаються захищати права найманих працівників.

Тож, позиціонують себе як комуністичні 8% партій, ще 4% – як соціалістичні, це відповідає симпатіям громадян. Але серед цих партій немає сильних, згуртованих, які б опікувались правами найманих працівників в Україні. Зареєстровані ж партії лівої ідеології більше зорієнтовані на Росію і опікуються поверненням до минулого, а не спрямовані у майбутнє. При слабкості профспілок запит на захист прав найманих працівників залишається не задоволеним. Отже, на сьогодні ми не маємо впливової лівої партії, яка захищала б українських найманих працівників.

До прихильників соціал-демократичної ідеології належать близько 30 партій (14%). Вони опікуються як соціальним захистом населення, так і розвитком малого і середнього бізнесу. Це такі партії як, Політична партія «Рідне місто»; Політична партія «Право і справедливість»; Політична партія «Партія захисту прав людини»; Політична партія «Українські соціал-демократи»; Політична партія «Народна Самооборона»; Партія Наталії Королевської «Україна – Вперед!»; Соціал-демократична партія України; СДПУ(о) та ін. Приблизно 10% населення України подобається соціал-демократична ідеологія. На цьому полі працює близько 14% політичних партій.

До прихильників ліберальної ідеології можна віднести Ліберальну партію України; Ліберально-демократичну партію України; Партію «Віче»; Політичну партію «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка»; Політичну партію «Совість України»; Політичну партію «Європейська партія України» тощо, всього 6% від загальної кількості партій при тому, що тільки 1,7%

населення є прихильниками лібералізму.

До партій народно-демократичного спрямування можна віднести близько 50 партій (24%), серед яких: Політична партія «Партія українського народу»; Політична партія «Народна ініціатива»; Політична партія «Міст»; Прогресивно-Демократична Партія України; Громадянська партія «ПОРА»; Республіканська Партія України; Політична Партія «Третя Сила»; Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»; Партія «Демократичний союз»; Демократична партія України та ін. За такої кількості партій на одному ідеологічному полі можемо констатувати, що основна боротьба ведеться між ними всередині, а не з ідеологічними опонентами. Національно-демократичну ідеологію (народно-демократичну) готові підтримати 9,7% населення, але на цьому полі сьогодні діє найбільше політичних партій України – 24%.

До консервативних партій можна віднести Українську Національну Консервативну партію; Українську Консервативну партію; Українську республіканську партію та інші.

До консервативних партій загалом нале-

⁸ В Україні зареєстровано 14 проросійських партій. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/79989>

⁹ Закон України «Про політичні партії в Україні». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>



жать 16 партій (8%). До націоналістичних – 12% від їх загальної кількості, їх підтримують 3,6%.

Ще 5 партій можна віднести до екологічних (2%). І ще 5 – до християнських. Такі партії, як правило, ґрунтуються на моральному авторитеті церкви. В Україні ж немає міжконфесійного миру, а створення християнських партій у Європі стало свідченням міжконфесійного примирення. Ідеологія «зе-

лених» близька 1,6% населення і тут працює 2% партій. Християнсько-демократичній ідеології симпатизує 2,8% населення – маємо 2% партій.

У політичному спектрі зазвичай вирізняються окремі, більш або менш самостійні течії.

Нижче наведено декілька таких течій. Виберіть, будь ласка, одну з них, яка найближча Вам¹⁰.

| | 1992 | 2000 | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Комуністична | 2.9 | 15.5 | 7.4 | 7.1 | 8.1 | 11.3 |
| Соціалістична | 5.2 | 5.4 | 12.9 | 10.6 | 11.9 | 6.3 |
| Соціал-демократична | 8.0 | 7.8 | 13.9 | 12.7 | 10.8 | 9.9 |
| Зелені | – | – | 2.7 | 2.9 | 2.2 | 1.6 |
| Ліберальна | 3.9 | 1.0 | 1.2 | 1.9 | 1.2 | 1.7 |
| Християнсько-демократична | 8.0 | 2.9 | 3.1 | 3.3 | 2.6 | 2.8 |
| Національно-демократична | 8.4 | 7.5 | 10.2 | 10.7 | 7.4 | 9.7 |
| Націоналістична | 2.0 | 2.3 | 2.0 | 2.4 | 2.3 | 3.6 |
| Жодна взагалі | 25.6 | 13.2 | 9.9 | 13.9 | 12.6 | 13.8 |
| Ще остаточно не визначив своєї позиції | 33.4 | 17.8 | 15.6 | 13.8 | 14.7 | 14.8 |
| Я не розуміюся на цих течіях | 27.6 | 24.9 | 19.3 | 17.5 | 25.7 | 23.6 |

За даними Інституту соціології НАНУ, близько 52% населення байдужі до ідеологічних пошуків політичних партій. Парадокс українського суспільства полягає в тому, що найбільший успіх на виборах до ВР України 2012 року мали саме сильно ідеологічно позиціоновані «УДАР» (ліберальна), КПУ (лівоконсервативна), ВО «Свобода» (націоналістична). У результаті виборів до ВР України 2012 року партійна система України набула ознак «поляризованого плюралізму» (за Дж. Сарторі). «Визначення ідеологічної ідентичності партій дозволяє робити прогнози щодо формування коаліцій, як ситуативних, в рамках окремої політичної дії, наприклад, голосування за певний закон, так і сталих, які вимагають від учасників принаймні короткострокового узгодження політичних позицій та стратегій»¹¹.

Загальновідомо, що світоглядним партіям нелегко нарошувати свій вплив серед виборців, особливо, не побувавши при владі і не використавши ресурсів влади. Однак саме від цих партій найбільше залежить стабілізація демократичних режимів, формування

партійних систем демократичного взірця. Діяльність таких партій творить громадянське суспільство і зміцнює державу.

Ідеологічний принцип побудови партії забезпечує єдність форми та змісту. Саме ідейна єдність формує партію як об'єднання однодумців. Дієвим це об'єднання робить організаційна єдність, про що писали свого часу Д. Юм, М. Дюверже та ін.

Партії, окрім партійних «машин», є вертикальними організаціями. Звичайно, партійна структура враховує структуру державного устрою і вибудовується на базі відносин вертикальної залежності між рівнями партійної організації. З сайту Міністерства юстиції України можна дізнатись про зареєстровані осередки політичних партій. Партій, які мають понад 1000 осередків, – в Україні майже 30. Разом з тим, є і партії з 20 осередками – наприклад, Політична партія «Міст» (17), Політична партія «Партія Козаків України» (20), Політична партія «Наш Дім» (22), а про останні зареєстровані 20 партій ще немає інформації на сайті. Комуністична партія України має 6989 осередків, Партія Регіонів – 31883,

¹⁰ Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг/ За ред. дек.н. В.Ворони, д.соц.н., М.Шульги. – К.: Ін-тут соціології НАН України, 2013. – С. 451.

¹¹ Ідеологічне позиціонування політичних партій в Україні./ Український незалежний центр політичних досліджень.: С. Г. Конончук, О. А. Ярош. – К.: Агентство «Україна», 2013. – 52 с.

партія УДАР – 644, ВО «Свобода» – 627, ВО «Батьківщина» – 17318. Тобто, ті партії, які перебувають при владі, мають більше можливостей для організаційної розбудови, використовуючи «адміністративний ресурс».

На структуру партії суттєвий вплив мають політичне середовище її діяльності, правова база, економічні умови, культурне середовище, до якого належать історичні традиції та ментальність, географічні умови та міжнародні відносини, нарешті, рівень розвитку знань та інформації у даному суспільстві.

Існують прямі і непрямі партійні структури. Цікавим для створення партійних коаліцій (або колективного членства) може бути питання асоційованого членства, наприклад, Лейбористська партія Великої Британії, Соціалістична партія Австрії. Американські партії працюють на зразок вільних коаліцій, де кожний учасник має свої інтереси, а об'єднує їх бажання провести свого кандидата у президенти.

Закон України «Про політичні партії в Україні»¹² висуває такі вимоги до партії, як всеукраїнський статус, фіксоване членство

(ст.6), добровільність діяльності, обов'язкове оформлення організації з центральними керівними органами та місцевими осередками, програмою та статутом, назвою та символікою, реєстрація її в Міністерстві юстиції України. Статутом політичної партії (ст.8) визначаються система керівних органів, обсяг повноважень та принципи взаємодії між ними, взаємодія між центральними органами партії та її регіональними і місцевими відділеннями, система внутрішньопартійних стосунків. Практично всі статuti політичних партій України фіксують демократичні принципи взаємодії.

Головна проблема демократичного розвитку партійної організації полягає у нерозв'язаності протиріччя між організацією і демократією, між дисципліною і свободою. Індикаторами внутрішньопартійної демократії є термін перебування на посаді (чи дотримано принцип ротації кадрів); накопичення посад у руках постійного керівництва; врахування альтернатив при доборі кадрів (дотримання гендерного принципу); масштаби впливу на кадрові рішення керівних груп.

Проблема також полягає у нерозвиненості первинних осередків. Німецькі дослідники вважають, що активних членів первинних осередків налічується від 10% до 40%¹³.

Процес демократизації партійних структур Лейбористської партії Великої Британії проходив у 80-х роках ХХ ст. Розвиток внутрішньопартійної демократії проявився через введення принципу «одна людина – один голос» (1993), зміни четвертої статті Статуту щодо прихильності партії до спільної власності. А у 1997 р. партія взяла назву «нові» лейбористи. Разом з тим посилення внутрішньопартійної демократії призвело до розколу партії та виходу з неї у 1981 р. Соціал-демократичної партії. Політологи вважають, що демократизація партії сприяла її зсуву праворуч.

Можна констатувати той факт, що розвиток внутрішньопартійної демократії спричиняє конфлікти в ідеологічних партіях, які закінчуються розколами. У прагматичних партіях, навпаки, тільки урівноважує інтереси зацікавлених сторін. Про це свідчить і розкол Народного руху України, й Україн-

ської республіканської партії «Собор». Натомість, конфлікти у Партії регіонів тривалий час не призводили до її розколу.

Е. Хейвуд вважає, що на структуру партії впливає термін перебування її при владі. Фракції всередині партії можуть собі дозволити тільки ті партії, що довгий час перебувають при владі (Лейбористська партія Великої Британії, Християнсько-демократична партія Італії, Соціалістична партія Франції, Ліберально-демократична партія Японії). Ті партії, що борються за владу, мають бути монолітними з жорсткою партійною дисципліною.

Ще одним спільним аспектом діяльності політичних партій є процес формування політичної еліти. Добір тих людей, які беруть безпосередню участь у формуванні та здійсненні політичних рішень, пов'язаних з використанням державної влади або впливом на неї, здійснюється, головним чином, через вибори і починається з висунування та призначення політичними партіями кандидатів для участі у виборах в органи державної влади та місцевого самоврядування. Кандидати мають висуватись представницькими орга-

¹² Закон України «Про політичні партії в Україні». - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

¹³ Нідермайер О. Внутрішньопартійна демократія / О. Нідермайер // Політичні партії в демократичному суспільстві. – К., 2001. – С.26–27.



нами партії і шляхом таємного голосування. Докладно регламентує процедуру висування кандидатів від партійних організацій Закон України «Про вибори народних депутатів України».

Специфічною є процедура висування і відбору кандидатів у США. Її характерною ознакою є проведення праймеріз — первинних виборів, на яких виборці висловлюються стосовно кандидатів.

На процедуру висування і методи добору кандидатів значною мірою впливає тип виборчої системи. Якщо в країні діє пропорційна або змішана виборча система, то партійний список зазвичай затверджує вищий представницький орган партії. За мажоритарної системи виборів в одномандатних територіальних округах кандидати, як правило, висувуються на регіональному рівні. Проблематичним залишається участь членів партії у відборі кандидатів. Якщо проаналізувати склад депутатських фракцій, то яскраво видно гендерний дисбаланс: фракція комуністів – серед 32 членів 7 жінок; фракція партія регіонів, відповідно, 104 – 8; Всеукраїнське

об'єднання «Батьківщина», 88 – 13; «УДАР» 41 – 6; «Свобода», 35 – 2¹⁴. Змінити ситуацію можна завдяки запровадженню квот. Введення партійних квот для представництва жінок і чоловіків у партійних структурах та списках тягне за собою низку проблем, до яких належать законодавчо-правове забезпечення, визначення найбільш сприятливої виборчої системи, обґрунтування необхідних квот (критерії квотування), комплексне вирішення проблеми (інші заходи, спрямовані на підтримку квотування).

У світі існує чотири основні правові механізми впровадження квотування, які можуть у деяких випадках поєднуватися: Конституційні положення; виборче законодавство; окремий закон про рівноправність; статuti політичних партій¹⁵. Які ж критерії необхідно визначити партіям, вирішуючи проблему квотування? Можливо, варто взяти за основу співвідношення чоловіків і жінок серед членів партії, а можливо – серед симпатиків. Рівень освіти та особисті лідерські якості також можуть лягти в основу критеріального ряду для визначення норм представництва

статей у виборчих списках¹⁶. Питання прозорості та підзвітності, законності фінансування політичних партій залишається найбільш проблемним у сфері політичної корупції. Зокрема, тіньове фінансування виборчих кампаній виступає важливим інструментом поглиблення процесів «захоплення держави» з боку окремих фінансово-політичних угруповань. Непрозоре формування політичної еліти під час виборів створює умови для розвитку авторитаризму і корупції.

Законом України «Про політичні партії в Україні» не було враховано ідею щодо трьох джерел фінансування: державного, приватного та власних коштів (до листопада 2003 р.). У листопаді 2003 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні»¹⁷, де визначено, що за рахунок коштів Державного бюджету України фінансується статутна діяльність політичних партій. Щорічний обсяг фінансування політичних партій (партій, що входили до виборчих бло-

ків політичних партій) із державного бюджету України становив 0,01 розміру мінімальної заробітної плати, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців. Але політична партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо пройшла до парламенту. Це положення проіснувало недовго.

Відповідно до принципу прозорості та відкритості фінансові звіти політичних партій повинні публікуватися в офіційних друкованих органах (наприклад, в Австрії – у Службовому додатку до Віденської газети, в Анголі – в Офіційному бюлетені) й бути доступними кожному громадянину, засобом масової інформації. Так, у США ФВК видає для ознайомлення кожному, хто до неї звернувся (не потрібно вказувати причину), звітну інформацію у вигляді мікрофільмів, вводить інформацію в базу даних, і комп'ютерні матеріали надаються усім бажаним¹⁸. На жаль, в Україні фінансові звіти знайти досить не легко, хоча можливо. У такій дискусійній та складній царині, як фінансування партій та виборчих кампаній, потрібен ефективний на-

¹⁴ Депутатські фракції і групи VII скликання. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions

¹⁵ Бондаренко О. Гендерні аспекти Європейського права. Досвід адаптації законодавства країн Центральної та Східної Європи. Матеріали круглого столу 11 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс] / О. Бондаренко. – Режим доступу: http://www.pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1012:3-a6&catid=47:i-i--i-ii-&Itemid=123

¹⁶ Гонюкова Л. Гендерні механізми партійного будівництва / Л. В. Гонюкова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2. – С. 107 – 114.

¹⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні : Закон України : ухвалений 30 черв. 2004 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – N 15. – Ст. 218.

¹⁸ Романюк А. Джерела фінансування виборчих кампаній політичних партій / А. Романюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.NDI>

гляд за дотриманням закону. І не останню роль тут мають відіграти громадські організації, як показник розвитку громадянського суспільства і свідомості громадян.

Правила фінансування політичних партій та виборчих кампаній мають базуватись на принципах, рекомендованих Парламентською Асамблеєю Ради Європи: обґрунтований баланс між державним та приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям; суворі правила щодо приватних пожертв; встановлення межі для партійних видатків, пов'язаних із виборчими кампаніями; повна прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил¹⁹. Це вимагає внесення доповнень до низки Законів України, зокрема, необхідно враховувати фінансування політичних партій, ухвалюючи Закон про бюджет.

У демократичних країнах провідною тенденцією є державне фінансування політичних партій. Адже їхня діяльність, особливо боротьба за владу, пов'язана з використанням значних ресурсів, зокрема фінансових.

Політичні партії потребують грошей на утримання апарату партійних чиновників, друкування партійних видань, освіту тощо.

Уперше державне фінансування діяльності політичних партій було здійснено у Німеччині 1959 р., а у 1966 р. державна фінансова допомога була визнана обов'язковою законом про партії. Грошова допомога надавалась на передвиборну діяльність. Партія, за яку на виборах проголосувало понад 2,5% виборців, отримувала з держбюджету по 2,5 марки за кожен голос. Але Федеральний конституційний суд Німеччини, дотримуючись принципу рівності у діяльності політичних партій, у 1973 р. зменшив цей бар'єр до 0,5%. На думку законодавців, це мало сприяти розвитку партійних структур та активізації їх праці²⁰. Значне місце у більшості країн посідає приватне фінансування, основним джерелом якого є пожертви фізичних та юридичних осіб. Наприклад, у Канаді та Франції існують податкові привілеї для індивідуальних грошових внесків на користь партій. У Франції політичні пожертви з боку приватних компаній заборонені.

Основні завдання щодо фінансування політичних партій втілено у заявах Британського комітету зі стандартів суспільного життя (CSPL) та Канадської Королівської комісії з питань виборчої реформи і фінансування партій (RCERPF), у вимогах, зафіксованих «Рекомендаціями Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 щодо фінансування політичних партій»²¹ та «Правилами щодо фінансування політичних партій»²², ухвалених Венеціанською комісією 9–10 березня 2001 р. Л. Янг виділяє чотири основні вимоги до ефективного регуляторного режиму, що керує політичним фінансуванням: звітність, прозорість, непідкупність і рівність.

У період з 2005 по 2010 рр. змінами до Конституції України було сформовано парламентсько-президентську республіку, що стало результатом ситуативного компромісу, який позначився незбалансованістю владних повноважень. Це загостило адміністративно-політичні та партійно-політичні відносини. Адміністративно-політичну проблему закладено в неузгодженості процедури формування уряду, де елементи президентської і

парламентської систем суперечать одна одній та викликають протиріччя як між Верховною Радою та Президентом України, так і у Верховній Раді між партійними фракціями й окремими депутатами. Партійно-політична проблема полягає в тому, що Президент та більшість у Верховній Раді можуть належати до різних партій і блоків, мати суттєві розбіжності у політичних поглядах. У цьому разі наявний дисбаланс призводить до урядової або парламентської кризи, адже жодна з політичних сил не має достатньо ресурсів для реалізації своєї програми як державної. Проблеми ускладнюються ще й тим, що немає єдності поглядів на ці питання в українському політикумі. А змагання політичних партій несуть загрозу національній безпеці України та перспективам її демократичного поступу. Зміст сучасного переходу (трансформації) об'єктивно визначається необхідністю встановлення універсальних правил гри для всіх суб'єктів побудови держави та творення державної політики, які б забезпечували державі роль неупередженого арбітра.

¹⁹ Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1516 (2001). Фінансування політичних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=180&as=2

²⁰ Основи політичної науки: курс лекцій. – Ч. 2: Політичні процеси, системи та інститути / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старенька та ін.; за ред. Б. Кухти – Львів: Кальварія, 1997. – С.243-244.

²¹ Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1516 (2001). Фінансування політичних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=180&as=2

²² Правила щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією на своєму 46-му пленарному засіданні у Венеції, 9–10 березня 2001 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=181&as=2

Рекомендації

Вимоги сьогодення, участь партій у суспільних процесах на базі політичного та ідеологічного плюралізму суттєво змінили організаційну структуру політичних партій, їх функціональну спрямованість та форми політичної діяльності.

Сьогодні головна проблема розвитку політичної партії – внутрішньопартійна демократія. Потрібно законодавчо зобов'язати включити до статутів політичних партій такі індикатори як, термін перебування на керівних посадах, накопичення в одних руках керівних посад, гендерні квоти, формування порядку денного з'їздів і конференцій у первинних осередках партій. Варто запровадити процедуру попередніх виборів кандидатів у депутати всередині партії. Ці положення важливо зафіксувати у статуті партії, що має бути відображено і в Законі України «Про політичні партії в Україні».

Проблеми прозорості процедур формування та ухвалення партійних рішень, партійної участі сьогодні виходять на передній план. Та водночас постає питання оприлюднення статутів партій, як і інших програмних

документів. Громадяни повинні мати постійний доступ до усіх програмних документів і статутів, зокрема, зареєстрованих в Україні партій. Ці документи мають публікуватися не тільки у друкованих засобах масової інформації одразу після реєстрації, а й на постійній основі на офіційних Інтернет-порталах як самих партій, так і, наприклад, Міністерства юстиції України, відділу внутрішньої політики Адміністрації (Секретаріату) Президента України тощо.

Зміцненню партій та зменшенню їх залежності від олігархів сприяє державне фінансування статутної діяльності. Але держава має фінансувати конкретні суспільно-значущі проекти партій, заохочувати громадян до фінансової підтримки партій шляхом надання податкових пільг. Покладання юридичної відповідальності не тільки на політичні партії, але і на всіх осіб, що порушують розпорядження про їхнє фінансування, безсумнівно, підвищить ефективність зусиль у боротьбі з політичною корупцією.

Сучасні демократії залежать від виборчих процедур, обмеженого врядування більшості

й представницької передачі влади (Дж. Сарторі). Недосконалість виборчих процедур в Україні сприяє зростанню політичної корупції та не сприяє циркуляції (оновленню) еліт. Головними цілями введення пропорційної виборчої системи були поглиблення політичної структуризації українського суспільства, посилення ролі партій у політичному житті країни, їхнє укрупнення, зміцнення взаємодії між урядом і парламентом тощо. Разом з тим, колишня партійно-господарська еліта намагалась зберегти свій вплив на владу. Власне, перехід до пропорційної системи із закритими списками в Україні сприяв збереженню старої еліти при владі. Бажано було б повернутись до пропорційної виборчої системи з відкритими регіональними списками.

Спроба запровадити парламентсько-президентську форму правління спричинила постійне блокування парламенту, переформування фракцій, що свідчить про невміння політичних партій працювати в нових умовах. Процес формування парламентської більшості в Україні ускладнений ідеологічним та регіональним розмежуванням, недосконалі-

ми процедурами ротації еліт, пов'язаних із відсутністю історичного досвіду формування сталих парламентських коаліцій. Необхідно законодавчо регламентувати права і обов'язки більшості та опозиції з чітким нормуванням відповідальності як партій в цілому, так і їхніх функціонерів; внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, які гарантували б права опозиції. Опозиції необхідно надати право на заперечення.

Ключовою умовою розвитку України має стати запровадження механізму формування уряду, згідно з принципом політичної відповідальності. При чому, ця відповідальність має бути не тільки моральною, а і законодавчо унормованою, не тільки колективною, а й персональною. Можливо, у класифікаторі професій слід замінити вищу посадову особу політичної організації на політика та ввести таку посаду, як політик.



Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку

Висновки

Україна перебуває в процесі демократизації, політичну суть якого складає розподіл державно-владних повноважень між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади, між центральними та регіональними структурами й органами місцевого самоврядування, а також формування інститутів громадянського суспільства. Сьогодні політичні партії розглядаються як складова державного механізму, з одного боку, і громадянського суспільства, з іншого. Саме ця їхня подвійна природа забезпечує здійснення демократичних принципів державного управління, побудову горизонтальних управлінських структур, дає змогу транслювати вимоги громадян і перевтілювати їх на напрями державної політики. Політичні партії можна розглядати як інститут державного управління, який встановлює певні «правила гри» (не тільки юридичні, і не тільки правовим шляхом), що походять від впливових і зацікавлених у певних державних рішеннях суспільних груп.

Реалії суспільного життя висувають нові вимоги до політичних партій, на які вони не можуть не реагувати. Говорити про занепад

партій як політичного інституту зарано, хоча б тому, що людство не придумало їм заміни. Немає інституту, який міг би успішніше, ніж політичні партії, впоратись з передачею влади, політичною мобілізацією мас, легітимацією існуючих режимів. Партії залишаються процедурним механізмом, за посередництвом якого забезпечується функціонування представницької демократії.

Політичні партії

Інформаційно-аналітичне видання
«Аналітичні записки»

Тема:
«Політичні партії України:
сучасність та перспективи розвитку»

Видання здійснено в рамках проекту «Громадський соціологічний Консорціум» за фінансової підтримки Європейського Союзу, програми Matra Посольства Королівства Нідерландів, Міжнародного Фонду «Відродження», а також у рамках проекту «Стимулювання діалогу щодо транзитних процесів» за фінансування Національного фонду підтримки демократії США.

Автор: Лілія ГОНЮКОВА
професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президенті України, доктор наук з державного управління

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»
Для листів: а/с В-271, м. Київ, 01001, Україна
Телефон: (380 44) 581-3317
E-mail: dif@dif.org.ua
<http://www.dif.org.ua>

При передруку або частковому використанні матеріалів посилання на Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» обов'язкове.
© Благодійний фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», 2014

Поліграфічні послуги: ФОП І.П.Артюшенко
Адреса друкарні:
Вул. Виборзька, 84 м.Київ, Україна
+380 442277817; +380503588088
Формат 84x104/16. Папір крейд.
Тираж 150 прим.

2014

травень