



*П.М. Любченко, д-р юрид. наук, доцент  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 342.25

## **ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Політичні партії є важливим інститутом громадянського суспільства. Вони відіграють основну роль у залученні мас до політики, доборі кадрів, їх підготовці й висуненні на посади в органи публічної влади. В умовах демократії в багатомільйонній країні народ безпосередньо здійснює владу періодично на виборах, інколи на референдумах. Політичні партії є тим механізмом, який при успіху на виборах повинен об'єднувати більшість населення й нести в практичну політику його волю.

Місце і роль політичних партій в системі громадянського суспільства досліджували О.В. Батанов [1], С.Ю. Лукаш [5], Д.В. Лук'янов [6], М.І. Ставнійчук [11], але значущість, багатогранність, та невирішеність засадни-

чих аспектів проблеми вимагає поглиблення наукових досліджень в цій сфері. Метою цієї статті є дослідження політичних партій як одного з основних елементів громадянського суспільства й аналіз їх впливу на розвиток місцевого самоврядування в Україні, формулювання висновків щодо удосконалення правового регулювання їх взаємовідносин, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі розвитку державності в Україні.

Партії отримують свій розвиток за умови досягнення суспільством відповідного рівня соціально-політичної диференціації й структуризації соціуму, коли різноманітні верстви й групи більш-менш чітко усвідомлюють

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

свої інтереси. Конституція України й Закон «Про політичні партії в Україні» [9] (далі – Закон) до головних завдань політичних партій відносить сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян та участь у виборах чи інших політичних заходах. В Україні політичні партії належним чином цих функцій не виконують, тому їх можна характеризувати в основному тільки як механізм, за допомогою якого політики отримують владу.

Головне функціональне завдання політичних партій полягає в акумулюванні суспільних інтересів і сприянні їх організованому й цілеспрямованому просуванню у процесі прийняття політичних рішень. Водночас вони працюють і як інструмент мобілізації суспільної підтримки в конкурентній боротьбі за владу [12, с. 464]. Слабкість політичних партій в Україні, брак потужної системи їх місцевих осередків призводить до того, що акумуляцію й просування інтересів населення здійснюють інші суб'єкти – громадські організації, бюрократія, бізнесові об'єднання та інші громадські утворення, що активно сприяє поширенню зворотної тенденції: політичні партії стають залежними від органів влади й бізнес-структур. Централізоване прийняття рішень, брак чітко встановлених правил і процедур послаблюють підтримку громад-

ськості, зводять нанівець бажання більшості мас брати участь у діяльності політичних партій. Названі тенденції раніше були притаманні й іншим країнам, тому питання партійного будівництва стали предметом детального правового регулювання. Зокрема, в німецькому законодавстві про політичні партії визначаються засади внутрішньопартійної демократії й упорядковано відносини, що виникають усередині самої партії (порядок формування керівних партійних органів, прийняття статуту й утворення регіональних партійних осередків), а також окремо регламентовано внутрішньопартійний порядок висування кандидатів на виборах. У Швеції спостерігається досить високий рівень політизованості органів місцевого самоврядування. У законодавстві про місцеве самоврядування особливо підкреслюється важливість контролю за процесом управління і впливу на нього з боку населення муніципалітетів. Значна роль у забезпеченні цього права приділяється національним політичним партіям, оскільки вони впливають на всі основні напрямки життєдіяльності муніципалітетів. Місцеве самоврядування й політичні партії у Швеції функціонують в атмосфері взаємозалежності і взаємозаінтересованості. Такий політичний тип управління дає доволі високий рівень

участі населення в місцевих виборах. В останні роки явка виборців досягала 90%. Подібна ситуація спостерігається і в інших скандинавських країнах. Найбільш пасивними є норвежці, але й там явка на вибори не опускається нижче 70%. Для порівняння: у країнах з північноамериканською моделлю (США, Канада, Великобританія) цей показник протягом останніх 2-х десятиліть коливався в діапазоні 25-40% [8, с. 163].

Політичні партії мають значний потенціал для впливу на розвиток місцевого самоврядування. Їх головні завдання в цій сфері: а) узгодження й узагальнення інтересів і потреб різноманітних груп, верств населення та індивідів, які потім формулюються в програмних документах, гаслах, поточних заявах, проектах нормативних актів, програмах соціально-економічного й культурного розвитку відповідних територій; б) представництво інтересів; в) забезпечення взаємозв'язку і взаємодії певних соціальних груп та органів місцевого самоврядування; г) організація політичного діалогу, конкуренція, співробітництво, створення коаліцій, блоків; д) пропаганда певних соціальних цінностей і стереотипів політичної поведінки; е) забезпечення спадковості в культурі політичних відносин – передача певного полі-

тичного досвіду, традицій, культури представникам наступних поколінь; є) формування політичної еліти, відбір кращих кандидатів на керівні посади в органах місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування й політичні партії, будучи інститутами однієї системи – громадянського суспільства, взаємозалежні і змушені взаємодіяти. Як правило, в системі виконавчих органів місцевих рад діє структурний підрозділ (у м. Києві головне управління з питань внутрішньої політики, у м. Харкові – відділ по роботі з об'єднаннями громадян), до відання якого належать питання взаємодії з політичними партіями та іншими об'єднаннями громадян, аналіз їх діяльності тощо. Органи місцевого самоврядування заінтересовані в тісній співпраці з політичними партіями, їх місцевими осередками. Але сьогодні ми змушені констатувати, що лише у великих містах налагоджено відповідну роботу в нормативно-правовому, організаційному й інформаційному аспектах.

Забезпечення рівних умов для діяльності політичних партій незалежно від того, представляють вони більшість чи опозицію, – важливий напрямок роботи органів місцевого самоврядування. Органам публічної влади заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям (якщо інше не передбачено законом) у провадженні їх діяльності. Забороняється також втручання органів влади у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством України. У свою чергу, існують певні заборони і для політичних партій: зокрема, не допускається створення й діяльність структурних осередків політичних партій у виконавчих органах місцевого самоврядування.

Актуальним на рівні місцевого самоврядування є питання взаємовідносин політичних партій, які становлять більшість у представницьких органах територіальних громад, з опозицією. Без чітко визначеної (ідеологічно й політично) опозиції неможливий рух до демократії. Демократія в одному з визначень – це конкуренція, змагання, боротьба між владою й опозицією, аби влада розуміла, що є політична й ідеологічна сила, яка готова замінити її [7, с. 5]. Наявність опозиції лише тоді сприятиме ефективній роботі місцевих рад, якщо її статус, права й обов'язки будуть чітко нормативно впорядковані. На нашу думку, основні засади її діяльності в представницьких органах місцевого самоврядування мають бути регламенто-

вані на законодавчому рівні, а вже подальше нормативне регулювання статусу опозиції можливе в нормативних актах місцевих рад (регламентах чи окремих положеннях).

Згідно з ч. 2 ст. 12 зазначеного Закону політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: (а) можливість викладати публічно й обстоювати свою позицію з питань суспільного життя; (б) брати участь в обговоренні, обгрунтовувати й оприлюднювати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні й недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; (в) вносити в органи місцевого самоврядування пропозиції, обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку. Водночас не варто абсолютизувати роль опозиції. Трапляється, що демократичні норми і процедури використовуються окремими опозиційними групами для захисту вузькокорпоративних інтересів та амбіційних претензій їх лідерів. Загалом же ефективність діяльності опозиції багато в чому зумовлюється належним законодавчим регулюванням її діяльності (права, гарантії, врахування позиції меншості при прийнятті рішень тощо). Головний засіб боротьби опозиції з більшістю – це гласність, мож-

ливість апелювати до населення як головного арбітра у вирішенні спорів у сфері місцевого самоврядування.

Необхідно нормативно закріпити й запровадити практику проведення широких дискусій щодо проблем, життєво важливих для територіальних громад. Їх основними учасниками мають бути фракції в місцевій раді, які представляють більшість, і опозиція. Досягнення компромісу, поступки однієї чи іншої сили мають також бути публічними. Сьогодні часто домовленості досягаються за «закритими дверима», що не додає довіри населення політичним партіям та органам місцевого самоврядування в цілому. Політичні партії зможуть завоювати авторитет виразників і захисників інтересів населення лише послідовною кропіткою працею. Тоді населення, обираючи депутатів місцевих рад, буде їх оцінювати не лише за «красиві слова», а й за їх реальну діяльність. Це сприятиме формуванню думки людей про політичні партії як організації принципів, безкомпромісні чи компромісні, лівого, правого чи центристського спрямування. Публічні дискусії можуть проводитися, наприклад, щодо місцевого бюджету, фінансування окремих напрямків діяльності органів місцевого самоврядування або стосовно окремих заходів у програмах соціально-

економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Політичним партіям, їх місцевим осередкам належить вивчати проблеми як територіальної громади в цілому, так і окремих мікрорайонів, кварталів, вулиць. Для цього відповідні фракції закріплюють депутатів за певними територіями. Відповідальність влади мусить полягати насамперед в усвідомленні виняткового значення повноцінної багатопартійної системи як інструмента самореалізації суспільства й гарантії його стабільного розвитку. Тому риторика представників влади й інформаційна політика в державі мають бути скеровані на подолання в громадян недовіри до партій і на сприяння процесам самоорганізації суспільства [2, с. 46].

Назвемо найважливіші функції, які покладаються на партії у сфері місцевого самоврядування: а) залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами; б) посередницька роль між громадянами і владою; в) акумулювання ідей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; г) здатність і готовність взяти участь у виборах і формуванні виконавчих органів місцевих рад і реалізації власних програмних положень; д) політична відповідальність за діяльність посадових осіб місцевого само-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

врядування, рекомендованих на ці посади відповідними партіями; е) громадський контроль щодо виконання функціональних обов'язків службовцями, сприяння забезпеченню прозорості й відповідальності влади; є) вплив на управлінські рішення місцевих рад і їх виконавчих органів; ж) максимально можливе сприяння владі у виконанні нею своїх повноважень і забезпеченні соціальних гарантій для громадян; з) розвиток політичної свідомості й політичної культури громадян; и) дотримання вимог толерантного спілкування з опонентами, раціонального вирішення складних соціальних суперечностей тощо.

Для виконання своїх функцій на місцевому рівні політичні партії мають право: (а) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією й законами України; (б) брати участь у виборах органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому законами України; (в) використовувати засоби масової інформації, а також засновувати власні згідно з чинним законодавством України; (г) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними й міжурядовими організаціями; (д) ідейно, організаційно й матеріально підтриму-

вати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, надавати допомогу в їх створенні; (е) здійснювати опозиційну діяльність.

Для розвитку місцевого самоврядування в Україні велике значення має партійна структуризація. Програми переважної більшості партій майже тотожні й містять схожі завдання й пріоритети. Політичні партії сьогодні здебільшого заінтересовані у вирішенні макрополітичних питань, а розділи їх програм щодо проблем місцевого самоврядування розроблені надзвичайно слабо. Усім політичним силам властивий певний регіоналізм із тенденціями до перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування й до збільшення частки бюджетних коштів, що залишатимуться на місцях. Аналогічною є ситуація з проведенням адміністративно-територіальної реформи, за яку виступають абсолютно всі партії (блоки), яким, що цілком очевидно, бракує спільного і взагалі чіткого уявлення про те, якою вона має бути.

Вибори органів місцевого самоврядування у 2006 р. показали, що пріоритетними для політичних партій залишаються орієнтація на відому в населеному пункті чи регіоні особистість, а також обіцянки вирішити найбільш болючі питання життєдіяль-

ності громад. Чимало в програмах місцевих осередків політичних партій популістських заяв та обіцянок вирішити питання, які не належать до компетенції місцевого самоврядування. Брак належної ідеологічної, інформаційної й організаційної роботи призводить до того, що депутати місцевих рад, обрані за списками однієї політичної партії, в різних регіонах висловлюють зовсім різні пропозиції щодо соціально-економічного розвитку населених пунктів, приватизації, управління земельними ресурсами, розвитку підприємництва, освіти, медицини, розв'язання інших проблем на місцевому рівні та ін. Як показала практика, представники переважної більшості політичних партій, отримавши значну кількість мандатів у місцевих радах, виявилися неготовими здійснити професійне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування. Незадовільний стан розвитку політичних партій обумовлений низкою чинників – об'єктивних (вплив інститутів влади, бізнесових структур) і суб'єктивних (численні розколи всередині партій, внутрішньопартійні суперечки, викликані амбітністю керівництва тощо).

Для багатьох політичних партій питання фінансування їх діяльності є одним з найпроблемніших. Труднощі з фінансуванням перешкоджають розширенню

партійної мережі місцевих осередків і здійсненню постійної (а не лише в період виборів) співпраці партій з населенням. У розвитку політичних партій, їх місцевих осередків заінтересовані територіальні громади. Тому вже сьогодні, одним з дійових засобів підтримки політичних партій могли б бути рішення місцевих рад, у яких для об'єднань громадян устанавлювалися б понижувальні коефіцієнти щодо орендної плати за нежитлові приміщення невеликої площі. Але при цьому необхідно дотримуватися вимог ст. 15 Закону, згідно з якою не допускається фінансування політичних партій органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом, а також комунальними підприємствами, установами й організаціями або якщо у майні яких є частки (паї, акції) комунальної власності.

Основним джерелом доходів політичних партій мають бути кошти фізичних осіб. Бажано встановити обмеження суми пожертвувань на рік однією особою одній партії й звільнити ці кошти від оподаткування. Як вбачається, право на отримання фінансування статутної діяльності, а також на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням своєї передвиборної агітації за рахунок відповідного місцевого бюджету, повинна мати полі-



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

тична партія, якщо її виборчий список кандидатів у депутати чи виборчий список блоку, до якого вона входила, отримав 3% і більше голосів виборців, які взяли участь у голосуванні на місцевих виборах. Така практика існує в окремих європейських країнах. Так, у Швеції партії, представлені в муніципальній раді, одержують фінансову підтримку від муніципалітету як субсидії за кожне депутатське місце за єдиною ставкою. Це правило діє й на рівні графств. Усі шведські політичні партії розглядають ці субсидії як досить важливе джерело своїх доходів [8, с. 162]. У Литві право на державну субсидію мають партії, що отримали щонайменше 3% голосів на парламентських виборах і на виборах до органів місцевого самоврядування. Сума щорічної субсидії залежить від кількості голосів, набраних партією на виборах. Загальна сума державних видатків у формі субсидій політичним партіям не може перевищувати 0,1% державного бюджету на рік.

Одним з основних завдань політичних партій є пошуки компромісу в задоволенні конфліктних спорів. Недооцінка політичних організацій у концепціях громадянського суспільства значно зменшує важливі першопричини соціальних заворушень і формування соціального капіталу [4, с. 72]. Сучасні політичні партії

можна розглядати як команди політичних менеджерів, які розробляють управлінські програми, виходять з ними на вибори (вид політичного тендеру), реалізують їх у випадку приходу до влади, а на наступних виборах виборці оцінюють і якість виконання заявлених програм, і відповідність їх взагалі своїм інтересам [10, с. 24]. Партії, завдання яких визначалося потребою у здійсненні посередництва між громадянами й органами публічної влади, перетворюються на бюрократичні організації з притаманними владній системі вадами; у такій ролі вони скоріше заважають, аніж сприяють розвитку демократії. Наслідком подібної ситуації є перетворення політичної публічної сфери на простий різновид комерціалізованого дійства, яким легко управляти, як і масовою культурою [3, с. 538].

Великі бюрократизовані політичні партії не здатні оперативно реагувати на появу нових складних проблем. Тому виникають невеличкі політичні партії, у яких зовсім інший вид взаємовідносин з населенням. Для них життєво важливою є боротьба за виборця, тому саме вони знову й знову відроджують процес справжньої політичної комунікації. Вони починають відігравати роль конденсаторів, акумулюючи основні комплекси інтересів, обмежуючи (у просторі й часі)



більш загальні сигнали, які йдуть від суспільства найвужчими каналами і які формуються деполітизованими індивідами, маючими лише приватні інтереси.

Запровадження пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад, за винятком сільського й селищного рівня, викликає зростання інституційної значущості партій. Але автоматичного піднесення партійного будівництва не спостерігається, тому що більшість із них позбавлені фундаменту у вигляді масових інтересів та/або ідеологічних установок. Рекрутування партійного активу відбувається переважно адміністративним шляхом – через роботу з керівниками центральних і регіональних органів влади, які, у свою чергу, розраховують на кар'єрне зростання у випадку підсилення ваги партії в політики-адміністративному розкладі. Масова партійна робота або не виконується зовсім, або набуває характеру «карнавальної» діяльності, коли партії провадять масові акції – концерти зірок естради, фестивалі, інші розважальні заходи, використовуючи масові зібрання громадян для своєї реклами. Саме так відбувається спотворення ролі політичних партій – як у реальному політичному процесі, так і в масовій свідомості населення. Глибоко структуроване громадянське суспільство з притаман-

ними йому розшаруваннями, участь громадян у різних групах з високосоціальною мобільністю – невід'ємні умови стабільного демократичного державного устрою, гарантія від постійного пріоритету однієї з груп і виникнення фундаменталістських рухів та антидемократичних ідеологій. Отже, організоване громадянське суспільство здатне чинити визначальний вплив на політичну систему завдяки виконуваний ним ролі виразника інтересів, агрегованих політичними партіями й перетворених ними завдяки законодавчим органам у засіб впливу на прийняття політичних рішень [3, с. 40].

Наведені міркування дозволяють зробити наступні висновки:

– функціональне завдання політичних партій у сфері місцевого самоврядування полягає в акумулюванні інтересів територіальних громад і сприянні їх організованому й цілеспрямованому просуванню в процесі прийняття політичних рішень;

– слабкість політичних партій в Україні, брак системи їх місцевих осередків призводить до ситуації, коли їх функції здійснюють інші суб'єкти – громадські організації, бюрократія, бізнесові та інші об'єднання;

– місцеве самоврядування й політичні партії функціонують в атмосфері взаємозалежності й

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

взаємозумовленості їх розвитку;

– участь політичних партій у здійсненні місцевого самоврядування залежить від чіткості нормативного регулювання форм, методів та ефективного функціонування механізмів їх взаємовпливу.

Саме завдяки досвіду політичної діяльності люди отримують уявлення про громадянські чесноти, навчаються миритися з позиціями інших, приборкувати в собі фундаменталізм, егоїзм і виробляти готовність іти на компроміси. Таким чином, можемо

констатувати, що без формування публічних просторів для активної участі населення в процесах управління на загальнодержавному, а особливо на місцевому рівнях, без рішучого звуження відстані між керуючими й керованими – майже до її повного знищення суспільний устрій залишиться демократичним лише за назвою. Соціально-політичний розвиток країни завжди зумовлює процеси політичної структуризації суспільства, надаючи громадянам змогу впливати на дії влади щодо демократичних перетворень.

**Список літератури:** 1. Батанов О.В. Територіальні громади та політичні партії: механізм взаємодії в політичній системі суспільства // Часопис Київ. ун-ту права. – 2004. – № 3. – С. 30-38. 2. Воскресенський В.О. Багатопартійність в Україні: декорації «керованої демократії» чи інструмент самоорганізації суспільства? // Політичні партії в незалежній Україні: роль та місце у політичній трансформації суспільства: Наук. зб. / Уклад. В.В.Нікітін. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2001. – С. 43-46. 3. Козн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория: Пер. с англ. / Общ. ред. И.И. Мюрберга. – М.: Весь Мир, 2003. – 784 с. 4. Лойко Л.І. Громадські організації етнічних меншин України: природа, легітимність, діяльність: Монографія. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – 634 с. 5. Лукаш С.Ю. Політичні партії в системі взаємовідносин держави і народу в Україні: конституційно-правовий аспект // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 50. – С. 34-50. 6. Лук'янов Д.В. Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання). Монографія. – Харьков: Право, 2007. – 320 с. 7. Михальченко М. Позичії опозиції. Хто є хто в Україні // Віче. – 2002. – № 3. – С. 3-11. 8. Поживанов М.О. Українські вектори місцевого самоврядування. – К.: Альтерпрес, 2004. – 368 с. 9. Про політичні партії в Україні: Закон України від від 5.04.2001р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118. 10. Прошко В. Пропорційні вибори: недоліки і переваги // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 2 (23). – С. 22-25. 11. Ставнійчук М.І. Актуальні питання вдосконалення виборчого законодавства щодо участі політичних партій у виборчому процесі // Віче. – 2003. – № 3 – С. 4-11. 12. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В.С. Крисаченка. – К.: НІСД, 2003 – 632 с.

*Надійшла до редакції 29.10.2008 р.*