

Р. Шай

Навчально-науковий інститут права та психології  
 Національного університету "Львівська політехніка",  
 канд. юрид. наук, доц.  
 кафедри теорії та філософії права

## ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЇХНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

© Шай Р., 2016

Розглянуто проблеми функціонування політичних партій в Україні, оскільки існування та діяльність політичних партій більшості сучасних держав є загальноновизнаною нормою та трактується як невід'ємний атрибут демократичного способу здійснення державного управління.

**Ключові слова:** політична партія, партійна система, держава, державна політика, державне управління, фінансування політичних партій.

Р. Шай

## ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В УКРАИНЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья посвящена проблемам функционирования политических партий в Украине, поскольку существование и деятельность политических партий большинства современных государств является общепризнанной нормой и трактуется как неотъемлемый атрибут демократического способа осуществления государственного управления.

**Ключевые слова:** политическая партия, партийная система, государство, государственная политика, государственное управление, финансирование политических партий.

R. Shay

## PROBLEMS OF FUNCTIONING OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE AND WAYS TO IMPROVE THEIR ACTIVITIES

The article is devoted to problems of functioning of political parties in Ukraine, as the existence and activities of political parties of most modern States is a universally accepted norm and is treated as an essential attribute of a democratic way of governance.

**Key words:** political party, party system, government, public policy, public administration, financing of political parties.

**Постановка проблеми.** Для сучасної України роль політичних партій в організації державної влади є вкрай важливою темою, оскільки вони є основою для нормального функціонування якісної системи державного управління. Вони відіграють основну роль у підготовці та просуванні кадрів у державній політиці, для яких вони є специфічним соціальним ліфтом. Тому звернення до проблем

функціонування політичних партій в організації державної влади є, на наш погляд, актуальною темою для тих країн, які вибудовують демократію.

**Аналіз дослідження проблеми.** Проблема функціонування політичних партій у виборчому процесі не є новою для вітчизняної та зарубіжної юридичної науки, і, зважаючи на її складність та багатоаспектність, висвітлена у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних представників історико-правової, загальнотеоретичної та галузевих юридичних наук, зокрема: М. Дюверже, В. С. Журавського, В. І. Кафарського, О. Б. Ковальчук, В. В. Лапаєвої, М. В. Примуша, А. С. Романюка, Дж. Сарторі, В. М. Шаповала, Ю. Р. Шведа, О. П. Шумельди, Ю. А. Юдіна та ін.

**Метою статті** є вивчення ролі політичних партій в системі державної влади, виявлення та усунення перешкод для якісного функціонування в Україні політичних партій, здатних брати конструктивну участь у виробленні та реалізації державної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Громадянське суспільство народжується і розвивається там, де створюються, мають можливість конкурувати і боротися законними методами за владу різні політичні партії. У ст. 2 Закону України “Про політичні партії в Україні” наведено таке поняття політичної партії: політична партія – це 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.

Загальновідомо, що політичні партії створюються з метою досягнення таких основних цілей, як: завоювання влади конституційним шляхом; формування громадської думки; політична освіта і виховання громадян; вираження думок громадян з будь-яких питань суспільного життя; доведення цих думок до відома широкої громадськості й органів державної влади; висунення кандидатів на виборах у законодавчі (представницькі) органи державної влади і представницькі органи місцевого самоврядування, участь у виборах до цих органів та в їхній роботі.

Проаналізувавши реальну картину діяльності політичних партій в Україні, з огляду на обмеженість обсягу статті, зосередимо свою увагу лише на деяких проблемних аспектах функціонування партій та пошуку шляхів їх подолання.

У більшості держав політичні партії є необхідним елементом механізму здійснення народовладдя, “відіграють роль двигуна, що приводить у дію державний механізм і забезпечує його нормальне функціонування” [8, с. 13]. Конституція України не стала винятком, закріпивши у ст. 15 не лише положення про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, а й гарантувала свободу такої діяльності з боку держави. Адже існування та діяльність політичних партій трактується як невід’ємний атрибут демократичного способу здійснення державного управління. Саме вони уможливають залучення широких верств населення до участі в політичному процесі, проведення конкурентних виборів, функціонування організованої політичної опозиції. Доведено, що демократія без політичних партій неіздатна. А ефективність та стабільність партійної системи, а отже, й ефективність державного управління значною мірою залежать від досконалості тієї частини національного законодавства, яка покликана регламентувати питання утворення та діяльності політичних партій.

Сьогодні в Україні створено немало політичних партій і їх кількість могла б дати підстави для оптимістичного висновку про те, що інтереси фактично всіх основних соціальних груп, верств і прошарків населення мають бути добре представлені цими інституціями, але їхня соціальна база ще слабка. Тільки спробуйте знайти істотні відмінності між програмами багатьох цих партій або розібратися у виборчому списку завдовжки 60 сантиметрів, із 35 партіями і об’єднаннями! До того ж чи не всі партії намагаються виступити виразниками інтересів народу загалом, усіх соціальних груп і верств. На думку ж народу, представники цих партій стурбовані лише сьогоденними справами і завданнями, прагненням за всяку ціну здобути перемогу на виборах; вони мало дбають про своїх виборців, а значить, і про своє майбутнє.

Сьогодні Україна лише знаходить власний шлях до повноцінної демократії. У лідерів політичних партій часто немає досвіду становлення демократичних засад у діяльності партії. З конституційної норми про те, що лише законами визначається порядок організації та проведення виборів, можна зробити висновок, що участь політичних партій у виборах має достатньо визначатися законом. Поки що Закон України “Про політичні партії в Україні” цих питань не регламентує, а Закон України “Про вибори народних депутатів України” визначає лише загальні вимоги до процесу висування кандидатів: проведення з’їзду, визначення чисельності його делегатів, встановлення переліку документів та порядку їх оформлення. Закон України “Про місцеві вибори” процедури висування кандидатів місцевими організаціями політичних партій регламентує ще меншою мірою.

Як свідчить практика, саме на цьому етапі виборчого процесу виникають серйозні проблеми. Наприклад, далеко не всі партії використали відомі демократичні процедури формування списків кандидатів; місцеві організації відсторонені від цього процесу. На місцевому ж рівні у разі виникнення конфліктних ситуацій між більшістю у партійних організаціях та керівництвом організацій правим був той, хто мав печатку.

Залишаються неврегульованими питання вилучення кандидатів з виборчого списку партії чи блоку за ініціативою партії чи блоку, що давало змогу тлумачити їх як питання внутрішньопартійної діяльності та позбавляти громадян можливості захистити свої виборчі права в судовому порядку.

До проблемних ситуацій необхідно також зарахувати конфлікти у внутрішньоорганізаційній діяльності політичних партій. Вони, як правило, виникають за наявності двох і більше рівнозначних авторитетних лідерів чи угруповань, об’єднаних задля спільної ідеї (наприклад, виборча компанія, прийняття законодавчих рішень тощо), які у разі настання певних обставин не підтримують чи перестають підтримувати дії, рішення партійної програми, стратегії. Внутрішньоорганізаційні конфлікти спричиняють розкол партії. Часто джерелом конфліктів стають прогалини, нечіткості, закладені у статуті окремих партій.

Внутрішній конфлікт можливо локалізувати в межах керівництва політичної партії (або її структурного територіального утворення) [2, с. 162].

Професор В. Кафарський у своїй науковій статті розглядає проблематику ситуації, коли центр прийняття політичних рішень і у державі, і в політичних партіях збувся до рівня лідерів партій та фінансово-промислових груп (окремих олігархів), що їх контролюють. Отже, партії фактично не виражають волю народу, а є інструментами упровадження рішень вузької когорти людей. Також партії не приймають (або не дотримуються) стратегічних програм розвитку. Відповідно, вони не обмежені в своїй діяльності певними директивами, а діють, керуючись лише кон’юнктурними політичними та економічними інтересами [4, с. 18].

Практика зарубіжних країн має досвід детального правового регулювання і внутрішньоорганізаційної діяльності політичних партій [7]. Потреба в такому регулюванні виникає у держав, у яких партії відіграють важливу роль у формуванні органів влади, фінансуються з державного бюджету і де суспільство пам’ятає сумний досвід перетворення демократичного устрою на тоталітарний через зловживання виборчими процесами.

Ще однією проблемою функціонування політичних партій в Україні, є те, що попри важливість політичних партій та їхній вплив на державу, в Україні створення нових політичних партій є вкрай ліберальним. Згідно з українським законодавством для реєстрації політичної партії необхідно офіційно сплатити 635 грн, надати підписи громадян, кількість яких має становити не менш як 10 тис., та інші документи. Це призвело до того, що на виборчі посади балотуються люди, які не мають освіти, досвіду або є соціально небезпечними.

Аналізуючи якісний склад політичних партій в Україні, їх можна розділити на такі види: діючі політичні партії; недіючі політичні партії, які колись функціонували; технічні партії; віртуальні партії. До діючих політичних партій зазвичай належать політичні партії, які представлені у Верховній Раді України або керівники яких є народними депутатами України. До недіючих політичних партій, але які колись функціонували, нині можна зарахувати майже кожен п’яту з

партій, що формально існують в Україні. Усі ці проекти покинули попередні лідери. Немало політичних партій залишилися без фінансування після того, як їхні лідери втратили свій статус (депутатський, міністерський) [5, с. 20]. Технічні партії використовують під час виборів щоб відібрати голоси у лідерів перегонів. До віртуальних політичних партій можна зарахувати політичні партії, що створені та зареєстровані, але жодних згадок про їхню діяльність немає, а якщо й трапляються, то лише епізодично.

Також треба зауважити, що в сучасній українській політичній системі політична партія є товаром. Ввівши в інтернеті запит “купити політичну партію”, бачимо оголошення, що можна придбати партію із зареєстрованими партійними осередками в Україні. На превеликий жаль, сучасна політична система в Україні є демократичною тільки на папері за рахунок формального плюралізму, який призводить до таких тенденцій, як: низька якість висунутих кандидатур [6, с. 5]; участь у політичній боротьбі людей, які потенційно можуть спричинити загрозу громадському спокою та національній безпеці тощо. Крім цього, деякі політичні партії вдаються до залучення молодого покоління віком від 18 до 23 років, які більшу частину свого часу віддають розвиткові політичної сили, як наслідок, отримують право балотуватися на виборах різного рівня. Але, як правило, молоді кандидати не здатні перемогти на виборах, з об’єктивних причин: професійний та життєвий досвід, освіта, відсутність доступу до ресурсів.

На нашу думку, політичні партії в Україні повинні бути універсальним каналом рекрутування еліти, тим соціальним інститутом, який дає можливість досягти влади, як у західноєвропейських державах, де претендент, щоб належати до еліти, повинен пройти всі сходинки партійної ієрархії.

У сучасних українських реаліях партії належно не вирішили питань організаційної розбудови та зворотного зв’язку і з членами партій, і з громадськістю. В Україні, по суті, створена партійна модель влади, а подальший однобічний розвиток вітчизняного законодавства спрямований на додаткове стимулювання партійно-політичної системи України і розмежування конституційно-правового статусу політичних партій. Це, на нашу думку, може призвести лише до посилення відірваності політичних партій від суспільства, їх одержавлення, перетворення більшості громадських об’єднань на зручний інструмент маніпулювання суспільством.

У науковій літературі підкреслено, що в Україні, з одного боку, наявний формальний партійний плюралізм, а з другого – партійна система дуже умовна, оскільки більшість населення у партійних політичних організаціях не представлена (зокрема, завдяки чинному законодавству). Політичні партії в Україні, як єдина організована політична сила, не забезпечують політичну підтримку реформам у перехідний період, подібно до відповідних процесів у Польщі, Угорщині, Чехії [1, с. 90].

Для формування стійкої партії необхідний тривалий час, застосування її програми і організаційних структур у процесі виборчих компаній, велика робота із залучення до своїх лав широких верств населення.

Необхідно, щоб політичні партії набували політичної вагомості та сили, організаційної сталості та досвіду політичної боротьби у виборчих перегонах, тобто відбулась інституціоналізація політичних партій. Інституціоналізація політичних партій повинна бути не тільки процесом, але й певною властивістю і станом. Як властивість – це ступінь матеріалізації партії у суспільній свідомості, унаслідок чого вона існує незалежно від своїх лідерів. Задля вимірювання інституціоналізації використовують різноманітні показники: тривалість існування партії та її стабільність, електоральна стабільність, стабільність представництва у законодавчих органах. Р. Роуз і Т. Макі, наприклад, стверджують, що “ми можемо говорити про інституціоналізацію партії в тому випадку, якщо вона принаймні тричі брала участь у загальнонаціональних виборах” [3, с. 468].

**Висновки.** Політична система в Україні є тим необхідним механізмом, за допомогою якого забезпечується повновладдя та суверенітет народу. В реальній політичній практиці часто окремі політичні партії, політичні лідери присвоювали і присвоюють функції народного представництва,

наслідок чого відбувається відчуження політичної влади від тих, кому влада по праву повинна належати.

Враховуючи викладене вище, можна визначити загальні напрями подолання проблемних ситуацій діяльності політичних партій в Україні: увідповіднення правового регулювання реєстрації, припинення діяльності та фінансування партій до європейських стандартів; запровадження ефективного і неупередженого контролю за діяльністю партій; створення умов для зменшення кількості партій стимулюванням їх об'єднання; встановлення ефективних, превентивних та дієвих санкцій за порушення партіями вимог законодавства.

1. Бондарчук І. В. Конституційно-правовий статус громадських організацій та політичних партій в Україні: проблеми законодавчого регулювання / І. В. Бондарчук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – К., 2011. – Вип. 3. – С. 88–96. 2. Богашева Н. В. Проблеми законодавчого регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності політичних партій / Н. В. Богашева // Вибори та демократія: наук.-просвітн. правн. журнал. – К.: НУ “Києво-Могилянська Академія”, 2010. – Вип. № 2–3. – С. 160–164. 3. Дунаєва Л. М. Інституціональні фактори формування і розвитку партійних систем // Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні та політичні науки. – Вип. 8. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 516 с. 4. Кафарський В. І. Політичні партії і конституційне будівництво в Україні / В. І. Кафарський // Право України: юрид. журнал. – К.: ТОВ “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2008. – Вип. № 4. – С. 13–20. 5. Навіщо Україні 200 партій / Ю. Вишневецький // Коментарі. – 2009. – № 36 (187) – С. 20. 6. Про реєстрацію кандидатів на посаду міського голови / Міська виборча комісія // Наше місто Вишневе. – 2010. – № 40 (321). – С. 5. 7. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 560 с. 8. Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998.

## REFERENCES

1. Bondarchuk I. V. Konstytutsiyno-pravovyy status hromads'kykh orhanizatsiy ta politychnykh partiy v Ukrayini: problemy zakonodavchoho rehulyuvannya [Constitutional and legal status of NGOs and political parties in Ukraine: problems of legal regulation] Byuleten' Ministerstva yustytsiyi Ukrayiny. – Kyiv, 2011. – Vol. 3. – p. 88–96. 2. Bohasheva N.V. Problemy zakonodavchoho rehulyuvannya vnutrishn'oorha-nizatsiynoyi diyal'nosti politych nykhpartiy [The legislative regulation vnutrishnoorhanizatsiynoyi political parties] Naukovo-prosvitnyts'kyu pravnychyy zhurnal: Vybory tademokratiya. – Kyiv: NU “Kyievo-Mohylyans'ka Akademiya”, 2010. – Kyiv 2-3. – p. 160–164. 3. Dunayeva L. M. Instytutsional'ni faktory formuvannya i rozvytku partiynykh system [Institutional factors and the formation of party systems] Derzhava i pravo: Zb. nauk. pr. Yurydychni ta politychni nauky. – Vol. 8. – Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho NAN Ukrayiny, 2000. – 516 p. 4. Kafars'ky V. I. Politychni partiyi I konstytutsiyne budivnytstvo v Ukrayini [Political and constitutional development in Ukraine] Yurydychnyy zhurnal: Pravo Ukrayiny. – Kyiv: TOV “Vydavnychyy Dim “InYure”, 2008. – Vol. 4. – p. 13–20. 5. Yu. Vyshnevs'ky Navishcho Ukrayini 200 partiy [Why Ukraine 200 parties] Kommentari. – 2009. – Vol. 36 (187) – P. 20. 6. Pro reyestratsiyu kandydativ na posadu mis'koho holovy [On the registration of candidates for mayor] Mis'kavyborcha komisiya. Nashe misto Vyshneve. – 2010. – Vol. 40 (321). – P. 5. 7. Shapoval V.M. Suchasnyy konstytutsionalizm [Modern constitutionalism] – Kyiv: Yurinkom Inter, 2005. – 560 p. 8. Yudin Yu. A. Politicheskie partii i pravo v sovremen nom gosudarstve [Political parties and the right in the modern state]. – Moskov, 1998.