

ЗАКОНОДАВЧІ ІНСТРУМЕНТИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Анотація

Головна ідея. Необхідність вдосконалення законодавства, що регулює управління вітчизняними політичними партіями, з метою запобігання згортанню процедур внутрішньопартійної демократії.

Рекомендації. Запропоновано доручити Міністерству юстиції України підготувати проект змін до Законів України «Про політичні партії», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори» та «Про запобігання корупції», в яких врахувати такі пропозиції:

- щодо внутрішніх процедур функціонування політичних партій з метою обмеження авторитарних тенденцій з боку партійного керівництва. Зокрема, деталізація у законі про політичні партії вимог до змісту партійних статутів: встановлення періодичності проведення з'їздів партії та уточнення порядку представництва делегатів на з'їздах, обмеження строку перебування вищих керівників партій, регулювання кворуму для голосування на з'їздах із тих чи інших питань, надання партійним організаціям права судового оскарження рішень вищих партійних органів та заборона іменних назв партій;

- щодо підвищення прозорості діяльності партій – вимога щодо оприлюднення партіями текстів статутних документів, та надання права партіям встановлювати інститут фінансового контролю стосовно їх посадових осіб;

- щодо обмеження впливу авторитарних внутрішньопартійних тенденцій на політичний процес – запровадження вдосконаленої виборчої системи з відкритими списками та зміна правил агітації за партії та кандидатів на користь безпосередньої комунікації партійних еліт з активом та виборцями.

Детальніше про проблему та рекомендації – у тексті записки.

ЗАКОНОДАВЧІ ІНСТРУМЕНТИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що за чинної в Україні парламентсько-президентської моделі політичним партіям, які за підсумками виборів потрапляють до Верховної Ради України та формують фракції, належить провідна роль у формуванні уряду та визначенні державної політики шляхом ухвалення законів.

Разом з тим діюча сьогодні змішана виборча система із «закритими» партійними списками не передбачає механізмів прозорої внутрішньої конкуренції між кандидатами у народні депутати України. Натомість відбір кандидатів у депутати залежить від норм і процедур внутрішньопартійної демократії. Формальний та поверховий характер таких норм і процедур стає прикриттям для поширення практик політичного клієнтелізму та формування «прохідної» частини партійних списків з осіб, які часто виявляються нездатними займатися законотворчою роботою та парламентським контролем в інтересах виборців.

Під «внутрішньопартійною демократією» у даній записці розумітиметься спосіб організації внутрішньопартійної взаємодії, що полягає у пріоритеті волі більшості при збереженні прав меншості¹. При цьому організація внутрішньопартійної діяльності вважається демократичною, якщо відповідає таким принципам:

- відсутність дискримінації для членства у політичній партії, окрім як на підставі ідеологічних розходжень, а також за винятком категорій осіб, яким участь у партіях заборонена законом;
- право членів партії висловлювати власну думку та погляди;
- участь рядових членів в управлінні партійними справами, а також у виробленні політичного курсу;

¹ Шведа Ю. Р. Політичні партії: Енциклопедичний словник / Ю. Р. Шведа. – Л. : Астролябія, 2005. – С. 63.

- прийняття рішень відповідно до узгоджених і офіційно затверджених правил;
- підзвітність керівних органів перед членами партії.

Внутрішньопартійна демократія на прикладі досвіду країн розвинутої демократії

У розвинених демократичних країнах політичні партії намагаються вживати низку заходів, спрямованих на розширення участі своїх активістів у визначенні партійної політики та відборі кадрів. Це, зокрема:

- Антикорупційні обмеження, аналогічні до тих, які висуваються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Так, наприклад, внутрішні документи Народної партії Іспанії забороняють посадовим особам отримувати гроші, подарунки та ін. види винагороди, пов'язані з їх політичною діяльністю, без повідомлення або згоди партії². У деяких європейських партіях (наприклад, Іспанській соціалістичній робітничій партії, Ірландській лейбористській партії, Французькій соціалістичній партії тощо) навіть утворені спеціальні партійні органи, що ведуть моніторинг доходів та витрат своїх посадових осіб³.

- Визнання фракційності, а саме – права членів партії на утворення внутрішньопартійних об'єднань або асоціацій, а також ідеологічних течій різного ступеня організованості, покликаних впливати на визначення політичного курсу партії (характерні приклади – соціалістичні партії Бельгії, Франції та Португалії, Італійська комуністична партія, Союз на підтримку народного руху Франції, Ліберально-демократична партія Японії тощо)⁴. Наприклад, до складу Австрійської народної партії офіційно входять

² Танчев Е. Внутреннее функционирование политических партий: проблемы внутрипартийной демократии, или «мы пока так и не нашли то, что искали» / Е. Танчев // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности : матер. междунар. конф. Санкт-Петербург, 27 – 28 сентября 2012 г. / под ред. В. Д. Зорькина. – М. : Норма, 2013. - С. 112.

³ Кодекс належної практики щодо політичних партій / ухвалений Венеціанською комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12 – 13 грудня 2008 р.) // Вибори та демократія – 2011 - № 1. – С. 107.

⁴ Танчев Е. Внутреннее функционирование политических партий: проблемы внутрипартийной демократии, или «мы пока так и не нашли то, что искали» / Е. Танчев // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности : матер. междунар. конф. Санкт-Петербург, 27 – 28 сентября 2012 г. / под ред. В. Д. Зорькина. – М. : Норма, 2013. - С. 116.

З автономні частини, побудовані за соціально-класовим принципом – Союз господарів, Союз робітників та Селянський союз⁵.

- Застосування інституту праймеріз, або передвиборів – проведення зборів партійного активу з метою визначення найбільш популярних кандидатів на виборні державні посади. Згодом претенденти, що здобули найбільші симпатії членів партії, висуваються на виборні посади на з'їздах (зборах).

- Залучення до формування вищих органів партій максимально широкого кола їх членів. Найбільш радикальною практикою є застосування окремими політичними партіями прямих виборів вищого партійного керівника (голови) – шляхом надання права голосу всім членам партії (Федерація зелених Італії, Соціалістична партія Бельгії, Реформаторський рух Бельгії, Союз на підтримку народного руху та Соціалістична партія Франції, Зелена партія Ірландії)⁶. Однак слід зауважити, що прямі вибори є технічно складною та економічно витратною процедурою, тому найбільш поширеним способом формування керівних партійних органів залишається обрання їх делегатами партійних з'їздів.

- Створення партійних арбітражних органів, в яких кожен член партії може захищати свої інтереси під час суперечок, які виникають у відносинах із статутними керівними органами партії⁷. Члени таких органів діють на професійній основі та не мають права обіймати інші партійні посади у центральних органах партії або у територіальних партійних організаціях⁸.

- Децентралізація управління партіями. Зокрема, найбільше повноважень, пов'язаних із відбором делегатів на партійні з'їзди, а також із внесенням пропозицій до політичного курсу партій зосереджується у партійних

⁵ Тимченко М. М. Основні форми розвитку внутрішньої демократизації політичних партій в умовах модернізації політичної системи / М. М. Тимченко // Грані. – 2015 - № 12/1. - С. 27.

⁶ Танчев Е. Внутреннее функционирование политических партий: проблемы внутрипартийной демократии, или «мы пока так и не нашли то, что искали» / Е. Танчев // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности : матер. междунар. конф. Санкт-Петербург, 27 – 28 сентября 2012 г. / под ред. В. Д. Зорькина. – М. : Норма, 2013. - С. 118.

⁷ Ліннеманн Р. Релевантність організаційної структури стосовно участі / Райнер Ліннеманн // Політичні партії в демократичному суспільстві. – К., 1997. - С. 47 – 48.

⁸ Тимченко М. М. Основні форми розвитку внутрішньої демократизації політичних партій в умовах модернізації політичної системи / М. М. Тимченко // Грані. – 2015 - № 12/1. - С. 28.

організаціях на рівні муніципалітетів (громад), а також базових (первинних) партійних організацій⁹.

Певною мірою специфічною є ситуація у постсоціалістичних державах Європи, які з кінця 1980-х – початку 1990-х років здійснювали перехід до демократичного політичного режиму, і в яких набуло особливого поширення явище політичної корупції. Для подолання останньої в цих країнах використовувався дещо ширший арсенал інструментів внутрішньопартійної демократії порівняно з країнами Західної Європи. Від початку поточного століття до статутів політичних партій вносилися зміни, спрямовані на закріплення демократичності внутрішньопартійних відносин:

- обмеження строків перебування однієї особи на керівній посаді та кількості припустимих її переобрань;
- забезпечення демократичних методів проведення виборів і передачі влади;
- попередження та розв'язання конфлікту інтересів;
- дотримання положень про несумісність партійного мандату з іншими видами діяльності та перешкод для обрання на посаду;
- обмеження кількості керівних функцій, які одночасно може виконувати одна й та ж особа¹⁰.

Усі перелічені інструменти внутрішньопартійної демократії не встановлюються національним законодавством, а є суто добровільною справою самих політичних партій та врегульовуються партійними статутами. Певний виняток в окремих державах можуть становити антикорупційні механізми. Так, у Франції моніторингом декларацій про доходи, витрати та майновий стан посадових осіб політичних партій (поряд із членами виборних органів

⁹ Ліннеманн Р. Релевантність організаційної структури стосовно участі / Райнер Ліннеманн // Політичні партії в демократичному суспільстві. – К., 1997. – С. 43.

¹⁰ Танчев Е. Внутреннее функционирование политических партий: проблемы внутрипартийной демократии, или «мы пока так и не нашли то, что искали» / Е. Танчев // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности : матер. междунар. конф. Санкт-Петербург, 27 – 28 сентября 2012 г. / под ред. В. Д. Зорькина. – М. : Норма, 2013. – С. 113.

державної влади) займається Комісія з фінансової прозорості у політичному житті¹¹.

Стимулом для демократизації партійного управління є прагнення забезпечити комунікацію партійних органів та фракцій із партійними активістами та виборцями на тривалий період, а отже – і зберегти прихильність широкого кола виборців.

Водночас можливий негативний вплив внутрішньопартійного авторитаризму на політичні системи демократичних країн блокується запобіжниками, що функціонують у рамках цих систем (ефективна антикорупційна діяльність, розподіл державної влади на гілки, розвинена система громадського контролю). Так, наприклад, авторитарний стиль керівництва є характерним для провідних політичних партій скандинавських країн¹², які в той самий час посідають найвищі місця у міждержавних рейтингах за показниками протидії корупції та дотримання прав людини.

Чинне законодавство України містить низку норм, які теоретично мали б сприяти контролю та впливу на діяльність керівних партійних органів з боку рядових членів:

- Вимоги до статутів політичних партій – права та обов'язки членів, порядок вступу та припинення членства у партіях; статутні органи управління партією, їх повноваження та спосіб формування і припинення повноважень; порядок здійснення внутрішньопартійного та зовнішнього аудиту діяльності політичної партії.

- Виборче законодавство – уповноважує партійні з'їзди (збори) на загальнонаціональному рівні та конференції відповідних територіальних партійних організацій на місцевому рівні приймати остаточне рішення про висування кандидатів на виборні посади.

¹¹ Кодекс належної практики щодо політичних партій / ухвалений Венеціанською комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12 – 13 грудня 2008 р.) // Вибори та демократія – 2011 - № 1. – С. 107.

¹² Исаев М. А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М. А. Исаев, А. Н. Чеканский, В. Н. Шишкин. – М. : РОССПЭН, 2000. - С. 80 – 81.

Водночас партійні статuti та інші внутрішні партійні документи визначають важливі параметри внутрішньопартійного життя:

- **Періодичність проведення партійних з'їздів.** Таким чином, політична партія може обмежити скликання найвищого органу управління партією (з'їзду, зборів) лише для формального затвердження вже готових списків кандидатів, а решту важливих питань партійної діяльності залишити у компетенції вужчих з точки зору представництва органів, що діють на постійній основі.

- **Вимоги щодо способів та строків обрання керівних органів партій.** Завдяки цьому партія може в інтересах своїх керівників узагалі не встановлювати часових обмежень для їх перебуванні на посадах.

- **Кворум, необхідний для визнання повноважності засідань статутних органів партії,** а також для прийняття цими органами тих чи інших рішень.

- **Перелік основних прав членів партії у відносинах з її керівними органами** (за винятком права на негайне припинення членства у добровільному порядку, що гарантується законом і здійснюється без прийняття додаткових рішень). Таким чином, статuti політичних партій можуть недостатньою мірою забезпечувати гарантії для висування ініціатив партійними активістами, а також уможливлувати репресії проти незгодних із політикою партійного керівництва.

Внутрішньопартійна демократія у статутних документах провідних політичних партій України.

Аналіз статутів політичних партій, які мають парламентське представництво або високі шанси потрапити до Верховної Ради України наступного (IX) скликання (БПП «Солідарність», ВО «Батьківщина», ВО «Самопоміч», ВО «Свобода», «Громадянська позиція», «За життя!», «Народний фронт», «Опозиційний блок», Радикальна партія О. Ляшка) дозволяє зробити такі спостереження:

1. Ситуація з відкритим доступом до статутних документів в цілому задовільна. Більшість згаданих політичних партій оприлюднили свої статuti на

партійних сайтах. Однак у прямому доступі на офіційних інтернет-сайтах відсутні статuti двох партій – «Народний фронт» та «Опозиційний блок».

2. Усі статuti встановлюють періодичність проведення з'їздів (загальних зборів) політичних партій. Періодичність суттєво відрізняється – від одного року («Громадянська позиція») до п'яти років (ВО «Батьківщина» та БПП «Солідарність»). Передбачена можливість скликання позачергових з'їздів на вимогу більше ніж половини організацій регіонального рівня (спільна норма для статутів партій).

Водночас більшість статутів не визначає термін, у який має бути проведено позачерговий з'їзд. Певний виняток становить Статут БПП «Солідарність», що зобов'язує керівництво партії провести з'їзд не пізніше ніж через місяць з моменту отримання протоколів організацій, що вимагають його скликання.

3. Формально закріплене широке представництво інтересів членів партії при прийнятті ключових рішень. Так, найбільш важливі рішення (обрання керівних органів, прийняття статутно-програмних документів, установчі та організаційні рішення) відповідно до статутів ухвалюються з'їздами (загальними зборами). При цьому передбачений особливий кворум для прийняття статутів та програм, а також рішень про розпуск партії – зазвичай 2/3 від кількості делегатів. Статuti БПП «Солідарність» та «За життя!» передбачають ухвалення окремих рішень (щодо відчуження майна на велику суму, припинення діяльності партії тощо) $\frac{3}{4}$ делегатів.

4. Спільною нормою партійних статутів є обрання делегатів з'їздів (зборів) партій конференціями (зборами) організацій регіонального рівня – обласних, а також прирівняних до них Кримської республіканської та Київської і Севастопольської міських. Водночас сама норма представництва делегатів від регіонів зазвичай визначається положеннями, прийнятими рішеннями постійно діючих колегіальних керівних органів партій (найбільш поширена назва – Політрада).

5. Відсутні гарантії змінюваності партійного керівництва. Жодна з політичних партій не встановлює граничну кількість строків перебування партійних лідерів на посадах. Крім того, як правило не встановлюються строки повноважень членів керівних органів партій. Виняток зроблено лише для повноважень членів контрольно-ревізійних органів.

Враховуючи зазначене вище, можна стверджувати, що основним засадам внутрішньопартійної демократії відповідають норми статутів вітчизняних політичних партій щодо: вирішення принципових питань органами з найширшим представництвом партійного активу – з'їздами (зборами); встановлення жорстких кворумів для ухвалення партійних документів та рішень з особливо чутливих питань, що мало б забезпечити широку участь партійних мас у визначенні політики партії та кадровому відборі; встановлення періодичності зборів та можливості проведення позачергових зборів на вимогу місцевих партійних організацій; обрання делегатів на з'їзди (збори) конференціями територіальних партійних організацій.

Водночас окремі недоліки дозволяють партійним керівникам нівелювати вплив з боку партійного активу на прийняття рішень, якщо такий вплив суперечить їх інтересам:

1. Завдяки невизначеності терміну, протягом якого має бути проведено позачерговий з'їзд, вище керівництво партій у своїх інтересах може відтягувати його скликання на невизначений час.

2. У регулюванні порядку обрання делегатів з'їздів (зборів) положеннями, а не ухваленими на зборах статутами, криється можливість встановлення представництва за принципом лояльності до поточного керівництва партій.

3. Відмова політичних партій від чіткого обмеження строку перебування їх керівних осіб на посадах може призвести до незмінюваності партійних еліт, що полегшує усталення неформальних внутрішньопартійних зв'язків, включаючи корупційні.

Особливості українських політичних партій можуть знівелювати дію інструментів внутрішньопартійної демократії на практиці.

1. Переважна більшість партійних організацій являють собою, за визначенням вітчизняних політичних експертів, партійні субститути, що формуються навколо промислово-фінансових груп та політичних лідерів, а не навколо політичної ідеології або програми¹³. Зазначений характер політичних партій передбачає домінування вертикального різновиду внутрішньопартійних відносин та зведення до мінімуму впливу рядових членів партій на ухвалення ключових рішень.

2. З іншого боку, субституційний характер українських політичних партій практично позбавляє сенсу запровадження принципу фракційності. У такому разі основні внутрішньопартійні об'єднання утворюватимуться не навколо ідеологічних течій, а навколо груп інтересів, які, у свою чергу, виникатимуть як клієнти політичних лідерів та бізнесових груп.

3. Персоніфіковане сприйняття політичного процесу значною частиною українського суспільства, включаючи партійних активістів. Внаслідок цього партійні маси погоджуються із лідерським характером власної політичної партії, а тому зорієнтовані на збереження диктату партійного керівника та на незмінюваність партійного керівництва, а отже – на послаблення внутрішньопартійної конкуренції.

4. Обмежений у часі життєвий цикл вітчизняних політичних партій. Оскільки життєвий цикл політичних партій практично повторює життєвий цикл їх політичних лідерів, партії не відчують потреби створювати механізм рекрутування та ротації внутрішньопартійних еліт на тривалу перспективу. Крім того, короткий життєвий цикл партії стимулює її членів та навіть у цілому внутрішньопартійні групи та течії не так до пошуку шляхів захисту своїх інтересів усередині партії, у тому числі через удосконалення

¹³ Работягова И. Украинские политические партии: институты или субституты? / Ирина Работягова // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Вып. 7. - X., 2010. - С. 105.

внутрішньопартійних процедур, як до виходу зі складу партії та приєднання до інших політичних сил або утворення нових.

5. Особливості політичної комунікації в Україні. У вітчизняному політичному процесі двостороння і безпосередня комунікація партійних посадових осіб та висунених партіями кандидатів із активістами та виборцями традиційно підмінюється політичною рекламою в електронних та візуальних ЗМІ, що також не стимулює партії до демократизації своєї організаційної структури.

Дані тенденції не можуть бути виправлені шляхом прямого юридичного втручання. Разом із тим авторитарний характер політичних партій має суттєвий негативний вплив на функціонування політичної системи України. Слабкість інститутів внутрішньопартійної демократії зумовлює збереження високого рівня політичної корупції, що виявляється під час формування виборчих списків, а згодом – у корупційній складовій рішень, ухвалених за участі обраних до органів влади представників партій.

Головний ризик полягає у тому, що у вітчизняних умовах політичні партії можуть піти на згортання внутрішніх демократичних процедур на угоду авторитарним амбіціям партійних керівників через внесення змін до статутів, і такі дії не суперечитимуть чинному законодавству, а також не зустрічатимуть належного спротиву з боку партійного активу.

Рекомендації

У галузі сприяння розвиткові та усталенню процедур внутрішньопартійної демократії законодавчі інструменти на даному етапі мають бути спрямовані на те, щоб:

а) уникнути послаблення демократичних процедур, які вже передбачені статутами більшості політичних партій. Виходячи з цього, доцільним виглядає деталізація у законодавстві вимог до статутної діяльності політичних партій, навіть певною мірою всупереч європейській традиції в галузі правового регулювання політичних партій;

б) створити можливості для запровадження політичними партіями нових форм контролю за діяльністю їх посадових осіб з боку партійних активістів.

Для цього необхідно доручити Міністерству юстиції України розробити зміни до законодавства про політичні партії, яке включало б наступні заходи:

1. Запровадження у законі «Про політичні партії» додаткових норм щодо діяльності політичних партій, у тому числі шляхом деталізації вимог до змісту їх статутів.

1. Встановити періодичність проведення з'їздів (зборів) політичних партій не рідше як один раз на три календарних роки.

2. Обмежити тривалість одного строку перебування голови партії та його заступників не більш як трьома роками, із необхідністю подальшого переобрання у разі продовження їх перебування на займаних посадах.

3. Зафіксувати у законодавстві виключне право формування постійно діючих органів управління політичних партій за їх з'їздами (або всеукраїнськими зборами), а постійних органів партійних організацій – конференціями (зборами) цих організацій.

4. Зобов'язати партії встановлювати у Статутах, а не у положеннях, загальний спосіб визначення кількості делегатів з'їзду (зборів), яких обирають місцеві партійні організації. При цьому такий спосіб може бути обраний партією з двох зазначених нижче альтернатив: а) рівне представництво партійних організацій одного рівня; б) пропорційне представництво партійних організацій одного рівня, відповідно до кількості членів партії, що стоять на обліку в них.

5. Поставити вимогу про необхідність ухвалення партіями рішень про програми і статuti не менш як 2/3 голосів делегатів з'їздів (загальних зборів), а рішень, результатом яких є припинення самостійної діяльності партій – 3/4 голосів.

6. Надати право партійним організаціям, щодо яких партією було ухвалено рішення про розпуск на підставі Статуту, оскаржувати таке рішення в суді.

7. Заборонити політичним партіям вживати у своїх назвах імена та прізвища (зокрема, з метою уникнення прямої прив'язки партійних структур до осіб їх лідерів).

II. Підвищення вимог стосовно прозорості діяльності політичних партій та їх посадових осіб для партійного активу (через розробку та прийняття змін до Законів України «Про політичні партії» та «Про запобігання корупції»).

1. Зобов'язати політичні партії розміщувати статuti та програми у вільному доступі на офіційних інтернет-сторінках. Надати членам партій право вільного доступу до інформації, пов'язаної з фінансовою діяльністю територіальних партійних організацій, а також до текстів рішень статутних органів політичних партій. Крім того, має бути передбачене право ознайомлення членів партій з архівними документами на зазначені теми.

2. Дозволити політичним партіям встановлювати вимоги стосовно оприлюднення членами керівних органів окремих фінансових даних (зокрема, стосовно отримання подарунків не від членів сім'ї, а також суттєвих фінансових витрат). Зазначені відомості можуть бути оприлюднені в електронній мережі, авторизований доступ до якої повинні мати всі члени партії, а правом аналізу цих даних для прийняття подальших рішень повинні бути наділені партійні контрольно-ревізійні органи.

III. Реалізація реформ в окремих сферах політичного життя з метою запобігання негативного впливу можливих авторитарних тенденцій всередині політичних партій на інші інститути політичної системи (через внесення відповідних змін до Законів України «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори»):

1. Реформа виборчої системи – запровадження такого різновиду відкритих виборчих списків із преференціями, який передбачає пряму конкуренцію між кандидатами, включеними до одного виборчого списку партії.

2. Зміни у виборчому законодавстві та законодавстві про рекламу щодо правил агітації та політичної реклами – максимальне обмеження реклами партій та висунених ними кандидатів у електронних ЗМІ та окремих категоріях візуальних засобів (біг-борди).

Макаров Г. В.

відділ розвитку політичної системи

Національний інститут стратегічних досліджень

листопад 2018 р.