

## ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ БАЛАНС РЕСУРСІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

*Віталій Лебедюк,  
аспірант  
Львівського регіонального інституту  
державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України*

*Досліджено особливості процесу трансформації організаційного типу політичних партій в Україні, а також пояснено їх організаційний розвиток через запропоновану систему індикаторів.*

**Ключові слова:** *політичні партії, партійна організація, партійні типи.*

*The peculiarities of transformation process of party organization of political parties in Ukraine have been considered and their organizational development has been explained through the system of indicators.*

**Keywords:** *political parties, party organization, party types.*

Становлення та розвиток політичних партій в Україні обумовило необхідність розбудови та регламентації діяльності їх організаційних одиниць. Партія може стати ефективною та дієвою, якщо вона виступить організованою і цілеспрямованою силою. Для просування своїх ідей та цінностей, з метою отримати владу через участь у виборах, партія створює певну організаційну структуру із властивими їй правилами і нормами внутрішньопартійного життя, формує власний стиль керівництва та механізми взаємодії структурних одиниць партії з суспільством.

У літературі, що присвячена проблемам розподілу внутрішньопартійної влади, автори зазвичай оперують простою дихотомією «лідер – прихильники» на національному рівні, не враховуючи при цьому інтересів лідерів різних організаційних рівнів і їх взаємин з прихильниками. Лінії поділу внутрішньопартійної влади, які простежуються між «партією в уряді» (the party in government) і «партією в електораті» (the party in the electorate) з одного боку, а з іншого між «парламентською групою» (the parliamentary party) і «позапарламентською партійною організацією» (the extra-parliamentary party) [1].

Однак, незважаючи на ці організаційні тонкощі, коли баланс влади всередині партії порушений у її організаційних межах, то внутрішньопартійні процеси будуть обертатися навколо єдиної ієрархії. А. Панеб'ярко звернув увагу на потенційний конфлікт між центральним апаратом партії та її регіональними організаціями, а також між «внутрішніми» лідерами партії і парламентською групою відповідної партії [2]. Проте як у першому, так і в другому випадку це не переросло у комплексний аналіз організаційних змін внутрішньопартійного життя.

Зважаючи на таку ситуацію, яка виникла в західній партології, Р. Катц і П. Майр запропонували розглядати партії як систему різноманітних елементів або «облич», які потенційно взаємодіють між собою. В свою чергу, кожне «обличчя» може бути доволі гетерогенне (неоднорідне), а повний аналіз партійної організації вимагав би від нас чіткого розмежування [3]. Враховуючи те, що не завжди можна чітко ідентифікувати те чи інше «обличчя» партії, аналіз ресурсів якими володіє той чи інший організаційний елемент партії дозволяє вирішити певною мірою проблему балансу влади в партії.

У нашому дослідженні ми приймаємо визначення партійної організації, яке ввели в науковий обіг Р. Катц і П. Майр, як «баланс» трьох організаційних складових

(organizational faces): сукупність територіальних організацій (the party on the ground), центральне партійне керівництво, що направляє їх діяльність (the party central office), і представництво партії в органах влади (the party in public office) [4]. Хоча ми бачимо певні труднощі з чітким розмежуванням організаційних складових, практика застосування запропонованої методології поширена в західній партології. Спробуємо застосувати її у нашому дослідженні.

Особливістю «партії в органах влади» є швидкоплинність її корпоративного існування і залежність від центральних керівних органів. Тобто перемога на виборах вважається ключовим завданням партії з метою отримання доступу до ресурсів. Це означає, що представники «партії в органах державної влади» повинні враховувати настрої не лише електорату, а й тих хто надає певні ресурси, необхідні для ведення успішної виборчої кампанії. Опозиційні партії, які отримали місця в представницьких органах, теж впливають на курс вироблення політики, проте більшим набором ресурсів володіють партії, які формують більшість і відповідно уряд. Місце, яке займає «партія в органах державної влади» в організаційній структурі партії, є важливим для нас, оскільки безпосередньо формує та здійснює вплив на вироблення державної політики у різних сферах. Хоча урядовці вважаються політичними особами, вони, в свою чергу, вибудовують управлінську вертикаль профільних міністерств і є відповідальними за виконання державної політики. Члени «партії в органах влади» володіють різноманітними ресурсами, що використовуються у внутрішньопартійній політиці, зокрема: юридичними повноваженнями приймати рішення державного значення (закони тощо), а також знання та поінформованість, яка доступна представникам партії [5].

Особливістю «партії як сукупності її територіальних організацій» є формальна та постійна членська база, яка організаційно представлена на національному рівні – з'їздом партії, а на інших організаційних рівнях – зборами. Однак у випадку партії з масовим членством буде не коректно включати до категорії формально зареєстрованих членів професійних активістів, фінансових донорів і навіть лояльних виборців. Але треба зважати, що кожна політична партія висуває свої вимоги до реєстрації членів. Створення і дотримання формальних норм партійної політики та відповідна ідентичність, імовірно, матиме велике значення для членів територіальних організацій партії і може спричинити потенційний конфлікт між «партією як сукупністю її територіальних організацій» і «партією в органах влади».

«Партія як сукупність її територіальних організацій» володіє людським ресурсом та відповідними фінансовими заощадженнями (членські внески), а це відіграє важливу роль під час виборчих кампаній та різних політичних акцій. З іншого боку, члени партії не володіють усіма ресурсами, для того щоб перемогти на виборах, і тому обмежені у своїх можливостях [6].

«Партія як центральний керівний орган» складається з двох організаційних елементів, склад яких зазвичай збігається: рада партії та центральний виконавчий комітет (постійний виконавчий орган, назва якого змінюється залежно від партії). Формується центральний виконавчий комітет партії різними шляхами: з одного боку – з'їздом партії, а з іншого – представниками чи лідерами «партії в органах державної влади». У багатьох випадках очевидним є те, що центральний виконавчий комітет партії може бути менш представницьким органом, ніж будь-який інший організаційний елемент загальної партійної структури. Тож постає питання, чи партійні керівники або парламентарі відповідної партії домінують у центральному виконавчому комітеті партії.

Основними ресурсами «партії як центрального керівного органу» є її централізація, компетентність і офіційне положення у верхівці партійної організації. Варто зауважити, що значна частина членів даної організаційної складової – це лідери решти організаційних складових партії. Тобто коли члени об'єднані, то центральний керівний орган партії може залучити ресурси решти організаційних складових партії, щоб зайняти провідну позицію в організаційній структурі партії. Коли ж члени центрального керівного органу партії

(партійні керівники) конфліктують між собою, то лідери інших організаційних складових можуть зашкодити домінантному становищу «партії як центрального керівного органу» в загальній структурі партії.

Звичайно, останній варіант не вигідний для будь-якої організаційної складової, оскільки сила політичної партії максимізується у випадку об'єднання зусиль її індивідуальних членів. Тому члени «партії як сукупності територіальних організацій» більше цінуватимуть ідеологічні позиції, ніж представники «партії в органах влади», для яких електоральний успіх важливіший. У даній ситуації надзвичайно важливою залишається безпека партійних керівників, які фактично більш ніж представники «партії в органах влади» живуть не для політики. Проте це – безпека їх власного становища в межах партійної ієрархії, а не безпека становища партії в межах політичної системи, яка і повинна бути їхнім головним завданням [7].

У своєму дослідженні ми розглядаємо три організаційні складові партії як самодостатні елементи організаційної структури, але враховуємо той факт, що вони можуть бути внутрішньо неоднорідними і мати багато точок дотику. Як можна застосувати теоретичну модель трьох «обличч» партії Р. Катца і П. Майра для розуміння організаційних змін? Потрібно враховувати ресурси, якими володіє кожна організаційна складова партії, та рівень взаємозалежності між ними (співпрацю чи альтернативну їй автономну діяльність).

Розглянувши взаємодію трьох організаційних складових партії, ми спробуємо показати організаційний розвиток політичних партій в Україні.

Важливим в оцінюванні взаємозв'язку між організаційними складовими партії виступає ступінь поєднання партійних керівників і парламентаріїв в одній особі, внутрішньопартійна структура прийняття рішень та вплив на формування партійної політики.

Головним структурним елементом центрального партійного керівництва є центральний виконавчий комітет партії. Члени цього комітету відповідальні за щоденне функціонування партії в період між з'їздами чи виборами. Ступінь поєднання партійних керівників та парламентаріїв показує домінантне становище одного з організаційних складових у загальній структурі партії (представників партії в органах державної влади чи партійних керівників).

Якщо центральний виконавчий комітет партії не наділений достатньою владою в межах партії, то аналіз його складу може мало сказати нам про баланс влади в партії. Наприклад, якби члени партії володіли правом вибору членів центрального виконавчого комітету, то це свідчило б про зміщення влади в бік «партії як сукупності територіальних організацій». Доповненням до цього огляду може слугувати особистісний аналіз складу центрального виконавчого комітету. У свою чергу, повний аналіз передбачає визначити структурну одиницю, яка приймає рішення стосовно партійної політики, стратегії, дисципліни і правил.

Р. Катц і П. Майр проаналізували доступну інформацію по одинадцяти європейських країнах на предмет державного фінансування партій і ступеня поєднання особового складу партійних керівників і парламентаріїв. Вчені дійшли висновку, що представники партії в органах державної влади набувають суттєвих додаткових та незалежних ресурсів. Відповідно, баланс ресурсів зміщується від центрального партійного керівництва на користь представників партії в органах державної влади [8]. Послаблення ролі центрального партійного керівництва пов'язано не так з кризою партій чи їх занепадом, як з кризою моделі масової політичної партії як такої. Центральне партійне керівництво відіграє особливо важливу роль лише в масових партіях, а в інших випадках стає бюрократією, яка обслуговує представників партії в органах влади і трансформується від потенційного центру влади в службову організацію. За таких умов європейські партії могли б бути схожими на американські, однак формування уряду парламентом обумовлює те, що представники партії в органах державної влади залишатимуться більш централізованими і дисциплінованими.

Враховуючи, що політичні партії в посткомуністичних країнах часто мають парламентське походження (внутрішнє) і тому особливо чутливі до електоральних результатів, можна очікувати домінування представників партії в органах державної влади над центральним партійним керівництвом.

Щоб перевірити цю гіпотезу, ми зосереджуємо свою увагу на трьох індикаторах:

1) Вивчаючи статuti партій (формальні норми поведінки), з'ясуємо взаємовідносини між організаційними складовими.

2) Виявимо ступінь поєднання партійних керівників та представників партії в органах державної влади в одній особі.

3) З'ясуємо, якими є розподіл фінансових ресурсів між організаційними складовими партії [9].

Редакція статуту Партії регіонів (далі – ПР) на початку її створення (IV позачерговий з'їзд ПР від 14 грудня 2001 року) відрізняється від статуту, яким керується партія на даний момент (XI з'їзд ПР від 19 квітня 2008 року). Основні зміни відбулися в межах формування і діяльності керівних органів партії. В статуті новоствореної ПР передбачалося, що політрада, як керівний орган партії, у період між з'їздами обиралася за рекомендаціями регіональних відділень партії (але не більше п'яти представників від регіону), а за посадою до неї входив голова фракції партії у ВРУ. Тоді як до складу президії політради ПР, як виконавчого органу, голова фракції партії у ВРУ не входив. Компетенцією президії ПР було спрямовувати діяльність народних депутатів.

Нова редакція статуту ПР має значні нововведення. Зокрема, до складу політради ПР за посадою входить голова та заступники голови депутатської фракції у ВРУ. До повноважень президії політради ПР вже входить голова депутатської фракції у ВРУ. Цікавим є той факт, що до переліку керівних осіб ПР відносять голову депутатської фракції у ВРУ. В організаційній структурі ПР до складу ради місцевої та регіональної партійної організації за посадою також входить керівник депутатської фракції у представницькому органі відповідної територіальної одиниці, чого не було передбачено в попередніх редакціях статуту [10].

Отож, незважаючи на присутність керівників фракції ПР у складі керівних органів, статут ПР встановлює значні обмеження на автономію парламентської фракції і не розглядає її як незалежне утворення в організаційній структурі партії, оскільки центральні керівні органи організовують, координують і спрямовують діяльність парламентаріїв.

Статут політичної партії «Батьківщина» (V з'їзд політичної партії «Батьківщина» від 29 листопада 2002 року) взагалі не визначає парламентську фракцію як структурний компонент партії. Голова парламентської фракції не входить до складу керівних органів партії. Проте, окрім голови партії, до складу керівних органів обираються авторитетні члени партії. Таке неоднозначне формулювання може неформально включати представників депутатського корпусу відповідної партії. Центральні керівні органи партії «Батьківщина» організовують, координують і спрямовують діяльність партії, не розглядаючи парламентську фракцію як автономне утворення [11].

Статут політичної партії «Народний союз «Наша Україна» (протокол №1 від 5 березня 2005 року), яка політично оформилася після Помаранчевої революції, передбачає за радами районної, районної у місті і міської організації право сприяти формуванню фракції партії у відповідній місцевій раді та координувати її діяльність. До складу ради регіональної організації входить керівник фракції партії відповідного представницького органу, якщо він є членом партії. Рада регіональної організації формує і координує діяльність фракції партії в районних, районних у містах, міських і регіональних представницьких органах місцевого самоврядування.

Особливістю є те, що на засіданнях ради певного організаційного рівня партії з правом дорадчого голосу можуть брати участь народні депутати України (які є членами партії), чого вже немає в новій редакції статуту партії (протокол №1 від 27 червня 2009 року). В новій редакції статуту, як і в попередній, рада партії сприяє діяльності фракції партії

(блоку, до складу якого входить партія) у ВРУ та координує взаємодію народних депутатів. За новим статутом до складу політичної ради партії входять народні депутати поточного скликання, члени уряду, голови обласних організацій та голови обласних державних адміністрацій. Рішення ради партії є обов'язковим для виконання членами фракції в органах державної влади та місцевого самоврядування. Поряд з тим до складу президії політичної ради партії, як виконавчого органу, не входить голова парламентської фракції [12].

Статут Народної партії (IX з'їзд Народної партії 9 листопада 2007 року) визначає за членом обов'язок у разі обрання народним депутатом України та інших представницьких органів: увійти і постійно працювати у складі депутатської фракції, підтримуючи позицію, визначену партійним керівництвом; періодично звітувати про свою депутатську діяльність перед відповідними партійними органами. Підтримку партійної дисципліни депутатських фракцій та їх підконтрольність засвідчують наступні положення статуту. Збори відповідного партійного осередку дають доручення, заслуховують і затверджують звіти членів партії – депутатів рад усіх рівнів.

Конференція місцевої партійної організації може відкликати депутата, обраного чи внесеного до виборчого списку за рішенням партійної організації, у разі порушення ним партійної дисципліни чи виходу з партійної організації. Виконавчий комітет місцевої партійної організації спрямовує діяльність депутатів відповідних рад. Голова місцевої партійної організації очолює депутатську фракцію відповідної ради у разі обрання депутатом. До складу політради і політвиконкому (як постійному організаційно-виконавчому органу) партії не входить голова парламентської фракції. Хоча політрада партії координує і спрямовує роботу партійних організацій усіх рівнів, а політвиконком спрямовує діяльність депутатів фракцій у радах усіх рівнів [13].

Відповідно до статуту КПУ, районні в містах, міські, районні й обласні організації та їх виконавчі органи координують і спрямовують діяльність депутатських фракцій у представницьких органах влади. Центральний комітет КПУ (як вищий орган партії між з'їздами) спрямовує діяльність депутатських фракцій у представницьких органах, а президія центрального комітету КПУ (як вищий виконавчий орган партії) координує роботу депутатських фракцій. Це чи не єдина партія, в якій чітко передбачено, що рішення і рекомендації партійного комітету є обов'язковими для депутатів представницьких органів влади різного рівня [14].

Ситуація в Україні відрізняється від практики діяльності партій у західноєвропейських країнах, де партійні статuti зазвичай регламентують діяльність позапарламентських структур, тоді як правила функціонування парламентської фракції належать виключно їй.

Статuti усіх політичних партій в Україні визнають, що парламентська фракція (група) не може бути повністю незалежна від керівних органів партії і значно обмежена у своїй автономії. Крім того, центральні виконавчі комітети зазвичай також керують процесом формування коаліції, в якому вони мають право приймати остаточні рішення щодо можливих партнерів коаліції і змісту угоди коаліції.

Багато змін у партійних правилах фактично накладають подальші обмеження на свободу маневру партії у представницьких органах влади і є спробою підсилити роль центрального виконавчого комітету. Попри окремі винятки, які ми спостерігаємо в деяких партіях, загалом існує сильний вплив партійного керівника на діяльність парламентської групи, яка, крім того, відхиляється від наших очікувань, які були сформульовані вище.

Отримані дані вказують, що домінантне положення в межах політичних партій в Україні займає центральний керівний орган, а не парламентська група. Центральному керівному органу партії відводиться роль у визначенні поведінки парламентських представників, а це, в свою чергу, провокує дисидентську поведінку. Хоча перехід депутатів з однієї фракції в іншу засвідчує незрілість партійної системи в Україні, а також відсутність ідеологічної ідентифікації. Взагалі, офіційні правила внутрішнього життя партій обмежують автономію парламентської групи і явно обмежують права в ухваленні

рішень щодо розподілу її матеріальних і фінансових ресурсів, так само як і парламентського штату.

Аналізуючи отриману інформацію, ми можемо стверджувати, що взаємовідносини між представниками партії в органах державної влади і центральними партійними органами приймає модель домінування центрального партійного керівництва. Саме партійний керівник є домінантним організаційним центром у середині партії.

*Таблиця*

**Склад виконавчих органів політичних партій в Україні  
(станом на 25 травня 2010 року)**

Партія	Склад виконавчого органу	Депутати ВРУ		Члени Кабінету Міністрів України	
		кількість	%	кількість	%
Народна партія	18	11	61	1	6
ВО «Батьківщина»*	-	-	-	-	-
КПУ**	-	-	-	-	-
НСНУ	23	6	26	-	-
ПР	30	13	43	6	20

Примітки:

\* інформація відсутня, оскільки перехід значної кількості депутатів у правлячу коаліцію унеможливив повноцінне функціонування виконавчого органу.

\*\* інформація відсутня.

Особливістю посткомуністичних партій є те, що влада зосереджена в руках їх лідерів, тоді як роль членства є другорядною. Причиною низького рівня партійного членства є не лише фінансовий бік питання, оскільки внески є незначними на противагу альтернативним внескам приватних донорів, а й незначна довіра населення до цих інститутів [15]. Процес прийняття рішень, у свою чергу, забюрократизований і централізований, а представники партії перебувають під контролем обраного лідера. Політичні партії в посткомуністичних країнах мають не тільки мізерне членство, а й слабку нерозвинену організаційну структуру.

Причина домінування партійного керівництва над представниками партії в органах державної влади стає зрозумілою, якщо проаналізувати характер фінансування українських партій.

Сьогодні в Україні не існує прямого державного фінансування політичних партій – держава надає підтримку виключно опосередкованим методом (шляхом надання партіям, блокам і кандидатам безкоштовного доступу до державних ЗМІ під час виборчих кампаній тощо). Нині склалася парадоксальна ситуація з державним фінансуванням політичних партій в Україні. 27 листопада 2003 року парламент вніс низку змін до законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій і ці зміни мали набути чинності у 2006 році (в частині, що стосувалась відшкодування витрат на виборчу кампанію) та у 2007 році (в частині, що стосувалась прямого державного фінансування статутної діяльності політичних партій). Проте Закон «Про Державний

бюджет України на 2007 рік» зупинив дію цих положень на 2007 рік, а Закон «Про Державний бюджет України на 2008 рік» узагалі скасував їх. 22 травня 2008 року Конституційний Суд України (КСУ) визнав відповідні положення Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік» такими, що не відповідають Конституції України, а оскільки рішення КСУ не мають зворотної дії в часі, то дію скасованих положень відновлено не було [16].

Оскільки держава не надавала політичним партіям прямої фінансової підтримки, вони опинилися в такій ситуації, що головним надходженням коштів стали приватні джерела, головним чином – від фінансово-промислових груп (розмір внесків яких законодавчо ніколи не обмежувався). Це посилює ризики корупції в політиці, послабило зв'язок між партіями і виборцями, призвело до обрання в парламент значної кількості представників бізнесу.

Отже, українська практика не підтверджує гіпотези про встановлення прямого зв'язку між представництвом партії в органах державної влади і електоратом без посередництва центрального партійного керівництва.

1. Katz R. and Mair P. The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization [Text] / Richard S. Katz, and Mair Peter // The American Review of Politics. – Vol. 14. – 1993. – P. 593. 2. Panebianco Angelo. Political Parties: Organization and Power [Text] / Angelo Panebianco. Cambridge and New York: Cambridge University Press., 1988. – P. 58. 3. Katz R. and Mair P. The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization [Text] / Richard S. Katz, and Mair Peter // The American Review of Politics. – Vol. 14. – 1993. – P. 594. 4. Ibid. – P. 596. 5. Ibid. – P. 606. 6. Ibid. – P. 607. 7. Ibid. – P. 608-609. 8. Katz R. and Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy [Text] / Richard S. Katz, and Mair Peter // Party Politics. – Vol. 1. – № 1. – 1995. – P. 18-20. 9. Biezen I. On the internal balance of party power: party organizations in new Democracies [Text] / Ingrid van Biezen // Party Politics. – Vol. 6. – № 4. – 2000. – P. 398-399. 10. Статут Партії регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.partyofregions.org.ua/meet/statute/>. 11. Статут Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина». – К., 2005. – С. 25-27. 12. Статут політичної партії «Народний союз «Наша Україна». – К., 2005. – С. 22-27. 13. Статут Народної партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.narodna.org.ua/page/statute/>. 14. Статут Комуністичної партії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kpu.net.ua/statute/>. 15. Wilson A and Birch S. Political parties in Ukraine. Virtual and Representational [Text] / Andrew Wilson and Sarah Birch. – In: Party politics in new democracies / Ed. by Paul Webb and Stephen White. – Oxford university press, 2007. – P. 78. 16. Україна. Звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій / Під. Д. Ковриженко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukranian\\_.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukranian_.pdf).