

Коротєєва А. С., студентка факультету
економіки і підприємництва
Наук. кер. – **Радіонова Л. О.**, канд. філос. наук, доц.,
*Харківський національний університет міського господарства
імені О. М. Бекетова, Україна*

ВЗАЄМОДІЯ ПАРТІЙ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

В сучасних умовах в Україні набуває актуальності проблема нової концепції держави. Важливе місце в ній має зайняти питання розвитку місцевого самоврядування, яке є центром соціально-економічного, політичного та культурного життя. Наявність широкого кола проблем у територіальних громадах потребує від держави використовувати нові методи, механізми та підходи до управління, які базуються на європейських традиціях та новітніх практиках. Від успішності процесу самоврядування багато в чому залежить і майбутнє України, її місце в світі та, що найголовніше, якість життя населення.

Політичні партії є центральними інститутами у трансформаційному процесі в Україні. Від їх розвитку залежить якість політичної еліти та управлінських рішень, які вона ухвалює. Більш того, бачення інституційних змін відповідатиме розумінню політичною елітою сучасних стандартів демократичного врядування.

Формування політичних партій в Україні зазвичай розглядають з точки зору демократизації, незважаючи на те, що розвиток політичних партій має формальний характер і не пов'язаний з процесом переходу. Як результат, партійна поведінка суттєво відрізняється від аналогічної поведінки в ліберальних демократичних країнах.

Недостатня увага українських дослідників до місцевого рівня партійної діяльності пояснюється, насамперед, тим, що українська теорія політичних партій перебуває в періоді свого становлення, внаслідок чого маємо тільки фрагменти складових елементів цієї теорії.

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

Станом на 1 січня 2016 року Міністерством юстиції України було зареєстровано 313 політичних партій. Згідно з внесеними змінами до Закону «Про політичні партії в Україні» з 6 липня 2005 р. було введено спрощений порядок формування первинних осередків партій. Тобто, було запроваджено новий механізм легалізації первинних організацій партій, які не мають

статусу юридичної особи. Місцеве управління юстиції відповідно до закону має видавати довідку про легалізацію первинної організації упродовж трьох годин після прийняття документів. За задумом така норма закону мала сприяти поживленню партійного будівництва на місцях, але в реальності створення таких партійних осередків, як правило, є штучним, а їх існування – формальним.

Вплив політичних партій в органах місцевого самоврядування не можна назвати достатнім. Основна причина доволі низького рівня представництва політичних партій в органах місцевого самоврядування – слабкість місцевих партійних організацій. Політичні партії відчують брак кадрових ресурсів, а це позначається на результатах місцевих виборів.

Партії зосереджують свої зусилля на парламентських виборах, де відбувається конкуренція за доступ до більш суттєвих ресурсів. За умов слабкості кадрового потенціалу місцевих партійних організацій органи місцевого самоврядування, по суті, структуруються на досить формальній основі.

Політичні партії в Україні переважно творилися згори – зсередини парламенту або радянською політичною елітою – і тому зазнають значних труднощів у вербуванні членів. Разом з тим, навіть на парламентському рівні їхні фракції є непостійними, а відмінності в поглядах (або прості амбіції) серед членів часто призводять до розколів у фракціях і, відповідно, організаційних структур партій.

Крім того, ЗМІ забезпечують ефективніший канал комунікації між партією й електоратом, ніж розвинена партійна організація. Очевидним результатом цього процесу стає посилення позицій верхніх ешелонів партії, особливо тих членів партії, які займають пости в уряді.

Загалом, конкуренція політичних еліт в Україні організована навколо особистих мереж і потенційних ресурсів впливу, створених індивідуальними акторами. Іноді ця конкуренція переноситься у сферу політичних партій, але вона не похідна від партій. Політичні партії відіграють відносно периферійну роль у структуризації політичної конкуренції в Україні. Іншими словами, для політичних діячів партії виступають механізмом ідентифікації поточних союзників і є, водночас, засобами узаконення ролі лідерства політичних акторів, які не займають високих державних позицій. їх також розглядають як засіб торгівлі у боротьбі за політичну владу і яку, у свою чергу, використовують для отримання особистих вигод.

Особливістю політичних партій в Україні 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. Процес прийняття рішень, у свою чергу, бюрократизований і централізований, а представники партії знаходяться під контролем обраного лідера.

Політичні партії в Україні мають нерозвинену організаційну структуру і не охоплюють мережею своїх осередків усі регіони країни. Значна частина політичних організацій не має зареєстрованих місцевих осередків у всіх адміністративно-територіальних частинах країни, тобто не є такими партійними організаціями, що ведуть систематичну роботу безпосередньо з громадянами на місцях. Тому, вони навряд чи можуть вважатися загальнонаціональними партійними організаціями. Навіть найбільш розвинуті політичні партії змогли поширити свою організаційну мережу в кращому разі до рівня районів.

Проявом слабкості і залежності місцевих партійних осередків є: по-перше, ситуативний характер створення коаліцій в місцевих радах, переважно для вирішення конкретних питань; по-друге, склад коаліцій в обласних і місцевих радах перебуває в політичній залежності від процесу формування коаліцій у Верховній Раді.

Процес політичного структурування, який прискорився на всеукраїнському рівні завдяки запровадженню пропорційної виборчої системи, на місцевому рівні має штучний характер. Лише кілька партій створили мережу своїх бодай формально існуючих організацій на локальному рівні. Що ж до дієвості більшості низових партійних осередків, то їх назви переважно нічого не говорять пересічному громадянину, а чисельний склад раптово «зростає» перед виборами або перед приїздом столичного партійного керівника.

Запровадження пропорційної системи виборів до органів місцевого самоврядування змінили роль та місце політичних партій, визначивши їх в якості головного виконавця рішень локальної політики. Проте посилення статусу політичних партій на місцевому рівні не відбулося. Негативні тенденції зберігаються: прогнозованої структурованості політичних партій не відбулося, посилилася тенденція до чіткого регіонального розподілу впливу політичних партій; зростає пасивність місцевих осередків політичних партій. Відсутня партійна опозиційність до рішень обласних, міських органів державної влади та місцевого самоврядування; недосконалість передвиборчих програм регіональних осередків політичних партій, на практиці простежується у фактичній відсутності механізмів визначення і вирішення пріоритетних завдань місцевого рівня.

Характеризуючи форми роботи партії та її партійних осередків (організацій), варто акцентувати увагу, насамперед, на роботі місцевих організацій. Звичайно, центральний управлінський рівень будь-якої партії має визначальний вплив на її роботу, оскільки формує теми всеукраїнських партійних кампаній, реалізує всеукраїнські чи міжрегіональні партійні проекти. Втім досвід показує, що роль центральних органів партій у формуванні інформаційних приводів партійної активності у нормальних умовах достатньо невелика – не більше 10-15%.

Центральні органи партій координують діяльність місцевих організацій; ухвалюють кадрові рішення; оцінюють партійні ініціативи; дозволяють чи забороняють місцеві партійні ініціативи.

Чинне законодавство України містить низку норм, які дозволяють ефективно впливати партійним організаціям на органи місцевого самоврядування (на жаль, ці процедури не можуть застосовуватись при впливі на органи державної влади). Йдеться про форми безпосередньої демократії, тобто механізми прямого, безпосереднього впливу. Процедура місцевого референдуму як форма ухвалення територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Сьогодні у муніципальній практиці місцеві референдуми реалізуються місцевими осередками партій виключно з метою висловлення недовіри міському, селищному чи сільському голові. Насамперед, місцеві референдуми мають бути направлені на активне вирішення нагальних потреб членів територіальних громад у випадку, якщо у місцевій раді політична сила слабо представлена.

Також законодавством передбачена форма громадських слухань. Стаття 13 Закону «Про місцеве самоврядування» визначає як право територіальної громади зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Таким чином, осередки політичних партій можуть не лише брати участь у таких заходах, а й організувати громадські слухання. На цих слуханнях можна порушувати питання, що впливають з політичних, економічних та соціальних пріоритетів тієї чи іншої політичної сили. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону, порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Тому партійному осередку треба добре вивчити положення статуту територіальної громади в частині організації громадських слухань перед реалізацією цієї ініціативи, якщо його немає – зініціювати прийняття статуту радою або пробувати реалізувати право на громадські слухання, попередньо узгодивши з органами самоврядування порядок проведення слухань.

Іншою формою місцевої демократії, яка може бути реалізована партійним осередком у вигляді ініціативної групи членів територіальної громади, є місцеві ініціативи. Фактично процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу.

Ще одним перспективним способом діяльності осередку політичної партії з реалізації власних ідей на муніципальному рівні є ініціювання створення органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів тощо.

Серед ефективних механізмів діяльності місцевих партійних осередків на місцях є входження їх представників у органи державної влади і місцевого самоврядування, тобто набуття статусу державних та муніципальних службовців.

Дієвим механізмом впливу партійної організації на органи державної влади та місцевого самоврядування є використання статусу депутатів місцевих рад – членів партії. Якщо партія має відповідну партійну фракцію, то вона автоматично володіє таким ресурсом; якщо партія не має фракції у місцевій раді, то повинна зробити все можливе з пошуку депутата (депутатів), який би представляв інтереси (публічно чи не публічно) у місцевій раді. Дійсно, статус депутата місцевої ради може суттєво допомогти в розв'язанні складних ситуацій у діяльності осередку партії та підвищити ефективність діяльності самої партійної організації.

Таким чином, існує декілька дієвих, передбачених законодавством форм впливу партій на формування та реалізацію політики на місцях, зокрема: форма громадських слухань; місцеві референдуми; місцеві ініціативи; ініціювання створення органів самоорганізації населення; використання статусу депутатів місцевих рад. Проте, ці механізми рідко використовуються, а якщо й використовуються – то для відстоювання вузько партійних або особистих інтересів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Афонін Е. А. Соціетальний чинник політичної модернізації / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Укр. соціум. - 2008. - № 3. - С.110-123.
2. Бекешкіна І. Партії і партійне будівництво у соціологічному вимірі / І. Бекешкіна // Українське суспільство: десять років незалежності (соціологічний моніторинг та коментар науковців) / за ред. В. М. Ворони, М. О. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2001. - С. 201-216.
3. Білецький М. Політичні партії у взаємодії зі структурами влади / М. Білецький, М. Погребинський // Становлення владних структур в Україні (1991-1996). – К., 1997. - 132 с.
4. Усаченко Л. М. Форми та методи управління - важлива складова розвитку взаємовідносин органів державної влади України з неурядовими організаціями : монографія / Л. М. Усаченко. – Х. : Вид-во ХУУП, 2007. – С. 176.
5. Шахов В. А. Державно-владні відносини : навч.-метод. посіб. / В. А. Шахов. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 81 с.
6. Шведа Ю. Р. Теорія політичних партій та партійних систем / Ю. Р. Шведа. – Львів : Тріада плюс, 2004. – 526 с.