

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Ткачівський Микола Зіновійович

(прізвище, ім'я, по батькові)

УДК 351/329
(індекс)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ З ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Публічне управління та адміністрування
(назва освітньої програми)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

(підпис, ініціали та прізвище здобувача освітнього ступеня)

Науковий керівник Мосора Л. С., к.держ.упр., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Допущено до захисту

Завідувач кафедри

професор І.П. Лопушинський
(посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

Рецензент

доцент Б.В. Гречаник
(посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Івано-Франківськ - 2024

АНОТАЦІЯ

Ткачівський М. З. Взаємодія публічних органів влади з політичними партіями з питань формування національної та місцевої влади. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2024.

У дослідженні описано діяльність політичних партій, які займають вирішальну роль в структурі та динаміці соціально-політичного життя країни. Вони є основними механізмами взаємодії між громадянським суспільством та державними структурами, впливаючи на різноманітні аспекти внутрішнього та зовнішнього життя держави - від соціальних процесів до міждержавних відносин.

Україна, як молода демократична держава, протягом близько 30 років спостерігає процес становлення і розвитку своєї партійної системи, починаючи з моменту створення та легалізації своєї першої політичної партії. Однак, незважаючи на значущий процес її формування, є велика потреба в правовому регулюванні діяльності цих партій. Це регулювання допомагає створити цілісну систему взаємодії між партіями, державою і громадою, забезпечуючи ефективність їх функціонування. Але, на жаль, існуюче законодавство України має деякі недоліки, які ведуть до зниження довіри громадськості до політичних партій і можуть створити загрозу стабільності політичної системи країни в цілому.

Ключові слова: публічна влада, місцева влада, політичні партії, взаємодія, формування політики.

SUMMARY

Tkachivskyy M.Z. Interaction of public authorities with political parties on issues of forming national and local governance. - Manuscript.

Master's thesis on specialty 281 "Public management and administration". Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. Ivano-Frankivsk, 2024.

The study describes the differences in the political parties play a decisive role in the structure and dynamics of a country's socio-political life. They are the primary mechanisms for interaction between civil society and state structures, influencing various aspects of the internal and external life of the state - from social processes to international relations.

Ukraine, as a young democratic nation, has observed the formation and development of its party system for nearly 30 years, starting from the creation and legalization of its first political party. However, despite the significant progress in its formation, there is a strong need for legal regulation of the activities of these parties. This regulation helps establish a coherent system of interaction between parties, the state, and the public, ensuring their effective functioning. Unfortunately, the existing legislation in Ukraine has certain shortcomings, leading to a decline in public trust in political parties and potentially threatening the stability of the country's political system as a whole.

Key words: Public authority, local governance, political parties, interaction, policy formation..

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	9
1.1 Трансформація державної політики взаємодії з політичними партіями.....	9
1.2 Політичних партій і державна політика.....	19
1.3 Європейська практика партійної діяльності.....	26
РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	34
2.1 Взаємодія державних органів управління і політичних партій.....	34
2.2 Зовнішня політика та політичні партії	38
2.3 Вплив суспільства на прийнятті політичних рішень	45
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ВЗАЄМОДІЇ З ПОЛІТИЧНОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ	59
3.1 Політична система та аспекти взаємодії з владою	59
3.2 Модернізація політичної систем України і ефективна державна політика	67
ВИСНОВКИ.....	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	82

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Політичні партії займають важливе місце в політичній системі країни та в суспільному житті населення, оскільки впливають на процеси саморегулювання громадянського суспільства, формують механізми зворотного зв'язку між громадою і державою, значно впливають на діяльність державних органів влади, соціальні процеси, економіку, міждержавні відносини.

Формування і розвиток політичних партій в Україні складно уявити без державного регулювання їх діяльності. Правове регулювання діяльності політичних партій виступає тим інструментом, який дає змогу створити цілісну систему взаємодії політичних партій, державних органів влади і громадянського суспільства. Завдяки регулюванню політичні партії можуть виконувати свої функції та бути механізмом формування зовнішньої та внутрішньої політики і прийняття управлінських рішень щодо їх реалізації.

Сьогодні в Україні вже сформувалась нормативно-правова основа, яка регламентує різні сторони організації і функціонування політичних партій. Проте поки що законодавство має певні недоліки, які негативно впливають на діяльність політичних партій, зростання недовіри до них громадськості, і як результат - виникнення загрози руйнування політичної системи країни.

Коротка характеристика джерел, аналітичний огляд літератури, яка стосується теми. Діяльність політичних партій знайшла висвітлення в науковій літературі, зокрема В. Г. Власов, Р. С. Жмудський, А. В. Ковальчук вивчали окремі аспекти механізмів державного регулювання. М. Коропатник, А. В. Черноіваненко, Ю. Якименко проаналізували особливості та етапи розвитку політичних партій в Україні, їх правову основу. Б. Легіневич, В. М. Лебедюк, Ю. І. Работя зосередили увагу на проблемах взаємодії органів державної влади та політичних партій.

Сьогодні в політичній науці України триває дискусія про місце політичних партій в українському суспільстві, зокрема, про їхню здатність (чи нездатність) до загальнонаціональної відповідальності за розвиток країни. Гострим залишається питання якості та відкритості процесу набору та відбору політичних еліт. Питання щодо виникнення і становлення політичних партій в Україні, визначення основних тенденцій та проблем формування сучасної партійної системи в працях українських дослідників висвітлені повною мірою. Проте водночас поширеним є суб'єктивний підхід до оцінювання діяльності політичних партій та їх лідерів. При аналізі партійних програмних документів часто не береться до уваги етнонаціональний фактор в державотворенні, взаємозв'язок політичних партій з державними органами влади, роль політичних партій у формуванні міжнародного статусу України.

Стан наукового опрацювання проблеми. Досліджуючи взаємодію політичних партій з державною системою управління в умовах демократичного транзиту, ми спираємося на праці відомих вчених, які заклали підґрунтя для вивчення політичних партій і партійних систем: М. Вебера, М. Дюверже, К. Джанду, Дж. Лапаломбара, А. Лейпхарта, Дж. Сарторі.

Логіка опрацювання джерельної бази дослідження пов'язана з його предметом та основними завданнями. По-перше, це праці, в яких досліджуються політичні партії як політичний інститут в системі державного управління, особливості їхнього розвитку в нинішніх умовах (К. Джанда, К. Деттербек, Р. Кац, Дж. Сарторі). По-друге, праці, увага авторів яких сфокусована на характеристиці розвитку партійних систем та аналізі чинників, які його обумовлюють (Г. Вайнштейн, Г. Голосов, М. Кармазіна, А. Романюк, Л. Сморгунюв). По-третє, наукові розвідки, у яких безпосередньо вивчається процес інституціоналізації політичних партій і партійних систем, обумовлюються критерії цих процесів (А. Колодій, А. Мелешевич, П. Молочко, О. Рибій). По-четверте, праці науковців, у яких апробуються емпіричні методики дослідження процесів інституціоналізації політичних партій і партійних систем в системі державного управління (Д. Карамані, М. Педерсен, Р. Туровський).

Для виявлення рівня інституціалізації і залученості в державне управління політичних партій і партійних систем нами використані такі емпіричні показники: індекс ефективного числа політичних партій (Маркку Лааксо і Рейна Таагапери), індекс волатильності (Могенса Педерсена), індекс націоналізації політичних партій і партійних систем (Марка Джонса і Скотта Мейнверінга), індекс територіального покриття (Даніеля Карамані), індекс агрегації та фрагментації.

Метою дослідження визначення особливостей діяльності політичних партій в Україні та розроблення практичних рекомендацій для вироблення ефективної державної політики взаємодії.

На основі мети дослідження визначено основні **завдання**:

- провести аналіз еволюції розвитку політичних партій в Україні та правові основи їх створення і діяльності;
- проаналізувати зарубіжний досвід впливу політичних систем на державну політику;
- визначити механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади;
- дослідити роль політичних партій у формуванні зовнішньої політики України;
- проаналізувати участь громадськості в прийнятті політичних рішень в Україні;
- розробити рекомендації щодо удосконалення політичної системи України для вироблення ефективної державної політики.

Об'єктом дослідження є політичні партії як суб'єкти вироблення державної політики.

Предметом дослідження виступають процеси взаємодії політичних партій та публічних органів влади в Україні щодо вироблення національної і місцевої політики.

Методи дослідження. У процесі написання магістерської роботи використовувалися такі методи: метод системного аналізу, діалектичний метод

пізнання, логічний метод, монографічний метод, метод спостереження, методи контент-аналізу, абстрактно-логічні методи, методи аналізу і синтезу, дедукції і індукції, екстраполяції і аналогій.

Інформаційну базу дослідження склали монографії вітчизняних авторів, наукові статті періодичного друку, дослідження вітчизняних та міжнародних організацій, нормативно-правові акти, електронні ресурси, тощо.

Новизною даної теми є вивчення та аналіз взаємодії публічних органів влади з політичними партіями як ключового фактору у процесі формування як національної, так і місцевої влади, сприяючи розумінню динаміки та впливу політичної конкуренції на прийняття рішень та розвиток демократичних інститутів.

Практичне значення здобутих результатів полягає у можливості використання аналітичного матеріалу для вироблення ефективної політики трансформації України у практичній діяльності політичних партій, державних органів влади.

Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів та восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг складає 82 сторінки. Перелік використаної літератури налічує 55 джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Трансформація державної політики взаємодії з політичними партіями

Державна політика передбачає взаємодію різних агентів управління та політичних організацій і встановлення складних взаємозв'язків між ними. Аналіз змісту поняття «державна політика» останнім часом набуває неабиякого практичного значення. Це пов'язано, перш за все, з процесами реформування в сучасній Україні, що передбачає обов'язкові зміни як у політичній, так і функціональній сфері загалом¹.

В. Цветков під державною політикою розуміє специфічну форму політико-управлінської діяльності держави, яка має певні закономірності, складну внутрішню структуру і відіграє важливу роль у формуванні та розвитку суспільних відносин².

Іншої думки щодо сутності державної політики дотримується М. Браун, який ототожнює державну політику з певним процесом регулювання життя суспільства через використання примусу, який певним чином упорядковує людську поведінку³.

І. Кресіна визначає державну політику як «...систему цілеспрямованих заходів, що ставлять на меті розв'язання тих або інших суспільних проблем, забезпечення стабільності конституційного, правового, економічного ладу країни, задоволення суспільних інтересів, специфікою якої є те, що вона

¹ Дзевелюк М. В. Державна політика та функції сучасної держави до проблеми взаємозв'язку. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 8. С. 21-25.

² Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. Державне управління і політика : монографія. К. : Абрис, 2006. 198 с.

³ Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / пер. з англ. Л. Тарахан, М. Зарицька та ін. К. : Основи, 2000. 243 с.

реалізовується через владні структури, що мають повноваження монопольного права держави на законний примус...»⁴.

В. А. Ребкало, В. А. Шахов зводять державну політику до політичної діяльності держави і органів державної влади, без якої неможливе задоволення різноманітних інтересів суспільства, їх узгодження з метою встановлення та збереження політичного та громадського порядку, досягнення згоди та політичної інтегрованості суспільства⁵.

Реалізація державної політики органами державної влади залежить, перш за все, від моделі організації самої державної влади, конституційно визнаної в країні, її відносин із суспільством. Тому формування і реалізація цілеспрямованої, соціально орієнтованої, стабільної та компетентної державної політики є однією з умов існування правової, соціальної, демократичної держави. Успішність державної політики залежить від сприйняття її широкими верствами суспільства, як справедливої, адекватної суспільним потребам і відповідної універсальним цінностям права⁶.

Демократичність України проявляється в тому, що її громадяни рівноправні та мають широкі права і свободи, в тому числі, право брати участь в управлінні державою. Також в Україні встановлена виборність органів законодавчої влади та органів місцевого самоврядування, низки керівних посадових осіб (президента, мерів, старост).

Історично склалося так, що на Заході розвиток отримали переважно кадрові політичні партії - об'єднання відомих людей, створені для підготовки виборів, проведення виборчих кампаній. Ці партії виключають масове політичне членство і мають безліч «фільтрів» при відборі кандидатів.

Після проголошення незалежності в Україні функціонувала президентсько-парламентська республіка. Згодом було здійснено перехід до

⁴ Кресіна І. О. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.

⁵ Ребкало В. А., Шахов В. А. Концептуальні засади державної стратегії України. Україна: поступ у ХХ століття : наук.-метод. поради лектору. К. : Вид-во ЖДУ, 2000. С. 6-20.

⁶ Дзевелюк М. В. Державна політика та функції сучасної держави до проблеми взаємозв'язку. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 8. С. 21-25.

парламентсько-президентської республіки. Починаючи з 1996 р., президенти України Л. Кучма, В. Ющенко, В. Янукович ініціювали внесення низки змін Конституції України. Зокрема, у 2004 та 2010 рр. були проведено діаметрально протилежні зміни політичного ладу України. Реформа В. Януковича у 2010 р. діяла до його усунення з посади президента у 2014 р., коли було відновлено парламентсько-президентську форму правління. Зміна акцентів у співвідношеннях інституту президентства та парламентаризму в Україні стала іманентною причиною постійних політичних конфліктів, що загострювали внутрішньо-елітну боротьбу.

Загалом у процесі становлення партійної системи України можна виділити такі етапи:

Етап 1. 1990-1995 рр. - виникнення багатопартійної системи. Цей період позначився юридичним закріпленням державності України, формуванням органів влади та визначенням її міжнародно-правового статусу⁷. Важливими здобутками цього етапу є запровадження демократичних інститутів влади - парламентаризму та інституту президентства, зародження засад місцевого самоврядування, створення умов для появи багатопартійності як інституту громадянського суспільства, зародження і розвиток конституційного процесу.

Характерною ознакою перших років незалежності України стало масове формування політичних партій, які претендували на представництво основних політичних ідеологій. Організаційним підґрунтям для створення більшості партій були громадські організації, рухи, неформальні об'єднання, політичні клуби. Лідерами партій переважно ставали представники гуманітарної та науково-технічної інтелігенції, а також колишньої партійної номенклатури.

На початок 1991 р. в Україні було зареєстровано 13 політичних партій, які поділялися на три течії:

ліберально-демократичну,
національно-демократичну,
комуністичну.

⁷ Висоцький В. М. Політичні партії в процесі модернізації політичної системи України. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2014. № 4. С. 4-6.

Переважна більшість партій національно-демократичного спрямування входили в Народний рух України. Українська республіканська партія (УРП), яку було створено однією з перших, була виразником центристських поглядів у середовищі серед націонал-демократів. Вже у квітні 1990 р. відбувся установчий з'їзд УРП. Варто зазначити, що процес створення нових партій та політичних об'єднань в цей період відбувався дуже швидко. Уже протягом 1991 року заповнились практично всі ніші політичного горизонту: від лівих до правих.

У 1993 р. були легалізовані дві найбільш впливові в майбутньому політичні партії - Комуністична партія України (КПУ) і Народний Рух України (НРУ), які були принциповими ідеологічними опонентами⁸. Таким чином, формально в Україні було створено політичну партійну систему, традиційну для розвинутих країн Заходу.

Протягом першого етапу розвитку політичних партій політичний режим мав демократичний характер, а умови для діяльності опозиції були доволі сприятливими. Цей період характеризувався конфліктним характером відносин між Президентом та Верховною Радою. Склад урядів формувався на позапартійній основі. Основним суспільним поділом упродовж першого етапу був поділ «пост- комуністи» - «демократи», якому відповідала конфігурація партійної системи.

Етап 2. 1996-1999 рр. - становлення системи поляризованого плюралізму. Протягом цього періоду було ухвалено низку законів, що вибудували основу політичної системи України, зокрема Конституція, яку було ухвалено 28 червня 1996 р. Варто зазначити, що в цьому нормативно-правовому акті не було чітко визначено форму правління, однак за статусом та повноваженнями державних органів влади Україну можна було вважати президентсько-парламентською республікою⁹.

⁸ Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / За ред. Ю. Якименка. К. : Центр Разумкова, 2017. 428 с.

⁹ Висоцький В. М. Політичні партії в процесі модернізації політичної системи України. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2014. № 4. С. 4-6

Протягом цього часу спостерігалась висока активність у створенні нових партій - лише упродовж 1999 р. їх було засновано 24. Характер створення партій (порівняно з попереднім етапом) суттєво змінився. Утворилися перші «партії влади» - Народно-демократична партія (НДП) та Аграрна партія України (АПУ), для організаційної розбудови яких використовувалися державні структури - центральні та місцеві органи виконавчої влади в цілому (НДП) чи певних галузей (зокрема, агропромислового комплексу, лісового господарства (АПУ)¹⁰.

У процесі партійного будівництва значно зросла активність бізнес-структур як окремих, так і сконцентрованих у фінансово-промислових групах, які тоді вже набули значного економічного потенціалу. Про ступінь впливу бізнес-інтересів і структур на політичні партії може свідчити той факт, що виборчі фонди політичних партій і блоків на виборах 1998 р. на понад 90% формувалися коштом внесків юридичних осіб¹¹.

Упродовж цього періоду президентські повноваження значно розширилися, що стало закономірним наслідком несформованості партійної системи України. Зрештою це спричинило загострення конфронтації між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також між представниками політичних партій і різних політико-економічних угруповань.

Етап 3. 2000-2004 рр. - трансформація партійної системи в напрям поміркованого плюралізму. В цей час активність зі створення політичних партій дещо знизилася. Формування політичних партій упродовж етапу відбувалося «згори». З-поміж партій, заснованих протягом цього періоду, переважали політичні партії, створені для представництва інтересів фінансово-промислових груп і окремих бізнесів («Трудова Україна», «Прагматичний

¹⁰ Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / За ред. Ю. Якименка. К. : Центр Разумкова, 2017. 428 с.

¹¹ Кресіна І. О., Перегуда Є. В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 368 с.

вибір», «Солідарність»). Більшість новоутворених партій декларували центристське спрямування¹².

В окрему групу слід виділити партії-клони. Ці партії мали подібні назви до відомих політичних сил, проте не були пов'язані з ними (що відрізняє цю категорію від партій, утворених унаслідок розколів).

Слід зазначити, що в цей період спостерігався «броунівський рух» серед українських політиків, який не піддавався прогнозуванню. Як правило, той чи інший політик міг входити у найближче оточення Л. Кучми, але у випадку конфлікту з Президентом переходив на бік його політичних опонентів. Вплив великого бізнесу на партійну систему був сильним. Загалом завершився процес створення власних партійних інструментів основними фінансово-промисловими групами. За умов існування сильної президентської влади та наявності загроз для нелояльного бізнесу, створені чи контрольовані фінансово-промисловими групами партії мали переважно провладний характер. Усупереч тиску з боку влади частина бізнес-структур продовжувала надавати підтримку опозиційним політичним силам, пов'язуючи свої перспективи з їхніми лідерами¹³.

Етап 4. 2005 р. - лютий 2010 р. - стабілізація партійної системи. Цей етап позначився запровадженням пропорційної системи виборів до Верховної Ради України, а також до більшості органів місцевого самоврядування.

Зросла активність створення партій, яких, станом на початок 2010 р., було зареєстровано 177. На 2005 р. припадає найбільша кількість новостворених політичних партій (зареєстровано 24 нові партії), що відбувалось перед виборами 2006 р. На цей процес також вплинули події Помаранчевої революції, безпосереднім наслідком якої стало заснування політичних партій «Народний Союз «Наша Україна» (НСНУ), Громадянська партія «Пора», «Нова демократія», «Третя сила» та ін.

¹² Кресіна І. О., Перегуда Є. В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 368 с.

¹³ Там само

Ідеологічна ідентифікація цих політичних сил обмежувалася їх належністю до «помаранчевого» чи «біло-синього» таборів. Ідеологічні партії в цей період не створювалися. Ідеологічні засади провідних політичних сил майже не змінювалися, оскільки головна увага зосереджувалася на передвиборчих програмах.

На цей етап припадає найбільше загальнонаціональних виборчих кампаній : парламентські 2006 р. і 2007 р. і президентська 2010 р. На виборчі процеси та відносини між партіями значною мірою впливали такі чинники: «політична інерція» президентської кампанії 2004 р., фактор наближення президентських виборів 2010 р. Цей етап характеризувався високим рівнем конфліктності між провідними політичними силами та вищими владними інститутами з політичними кризами та періодичними загостреннями. Цей період характеризується вирішальним впливом фінансово-промислових груп на діяльність партій.

Вперше вплив фінансово-промислових груп поширився на всі провідні партії і блоки, незалежно від ідеологічної орієнтації чи ставлення до влади. Головною причиною залежності було значне зростання витрат на виборчі кампанії і неможливість забезпечити їх за рахунок інших джерел. Позиція фінансово-промислових груп значною мірою визначала політичну поведінку відповідних партій і блоків. Тим самим ідеологічні розбіжності між партіями і блоками втрачали вагу у процесі формування та реалізації влади. Крім того, електоральний характер партій значною мірою зумовив залежність їх популярності від ЗМІ, які також перебували під контролем фінансово-промислових груп, що надало останнім додатковий важіль впливу на партії¹⁴.

Етап 5 - 2010-2013 рр. - рух у напрямі системи з партією-гегемоном. Відправною точкою цього етапу є другий тур президентських виборів та перемога на них В. Ф. Януковича.

¹⁴ Кресіна І. О., Перегуда Є. В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 368 с.

Практично всі нові політичні партії, які вели активну діяльність, були партіями «лідерського» характеру (партії «Фронт змін» А. Яценюка, «Сильна Україна» С. Тігіпка, «Громадянська позиція» А. Гриценка, «УДАР» В. Кличка). Трохи пізніше утворилися «Радикальна партія» О. Ляшка та «Самопоміч» (А. Садовий). Також протягом цього етапу утворилися декілька партії на основі громадських ініціатив («Демократичний альянс»). Вплив фінансово-промислових груп на партійну систему залишався значним, хоча його характер дещо змінився. Опозиційні сили втратили більшу частину підтримки внаслідок тиску влади, який значно зменшив привабливість опозиції як об'єкта для політичних інвестицій¹⁵.

У вересні 2010 р. Конституційний Суд України скасував конституційну реформу 2004 р. і Україна повернулася до Конституції зразка 1996 р., а політична система країни - до президентсько-парламентського формату. Отже, просуваючись у напрямі парламентаризованих форм державного правління, Україна зробила радикальний крок у зворотному напрямку, тобто на користь президентської форми державного правління¹⁶.

На період 2010-2013 рр. припадають дві виборчі кампанії: вибори до органів місцевого самоврядування 2010 р. та парламентські вибори 2012 р.

Етап 6 - від 2014 р. - до сьогодні - трансформація партійної системи. Цей етап бере свій відлік від січня 2014 р. - активізації та радикалізації Майдану. Період 2014-2016 рр. характеризується надзвичайно інтенсивними змінами в партійному середовищі, зумовленими перемогою Революції Гідності, оновленням влади, російською агресією на сході України, окупацією Криму, соціально-економічною кризою. Найбільш значущими змінами, що відбулися на початку цього періоду, стали, з одного боку, усунення від влади та фактичне припинення діяльності Партії регіонів, а також її політичних сателітів (КПУ), а з іншого - створення політичними лідерами Майдану нових партій на базі вже

¹⁵ Кресіна І. О., Перегуда Є. В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 368 с.

¹⁶ Висоцький В. М. Політичні партії в процесі модернізації політичної системи України. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2014. № 4. С. 4-6.

існуючих партій або їх частин («БПП-Солідарність», «Народний фронт»), які легітимізували свій владний статус у результаті виборів. Протягом цього періоду відбулося повернення до парламентсько-президентської форми правління та відновлення дії Конституції України в редакції 2004 р.

Початок процесу децентралізації і фактор місцевих виборів 2015 р. зумовили активне створення нових партій регіонального і локального характеру та партій, які претендують на представництво інтересів національних меншин. Загалом, процес реєстрації нових партій протягом 2014-2017 рр. був дуже активним. Зокрема, у 2014 р. їх було зареєстровано 38, у 2015 р. - 79 (що є абсолютним рекордом за весь період незалежності України), у 2016 р. - 42. В цей період була створена партія «Слуга народу», яку заснували у квітні 2016 року під назвою «Партія рішучих змін», у грудні 2017 року вона була перейменована. Фактично до травня 2019 року партія не мала ані членів, ані осередків та не провадила жодної партійної діяльності, що не завадило їй набрати 43% на парламентських виборах в липні 2018 року¹⁷.

Станом на початок січня 2020 р., в Україні було зареєстровано 349 політичних партій. Водночас, переважна більшість зареєстрованих у цей період партій не ведуть активної політичної діяльності, і створювалися, очевидно, для подальшого «комерційного використання»¹⁸. Беручи до уваги цей факт та спираючись на вище проаналізовані тенденції появи політичних партій в Україні, можна зробити висновок, що їхня кількість так і не переросла в якість.

Таким чином, державна політика є стабільною, організованою та цілеспрямованою діяльністю державних органів влади по відношенню до певної проблеми. У формуванні державної політики активну участь беруть політичні партії, які в сучасній Україні почали створюватися відразу після проголошення незалежності.

¹⁷ Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / За ред. Ю. Якименка. К. : Центр Разумкова, 2017. 428 с.

¹⁸ Міністерство юстиції України : веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/> (дата звернення: 25.10.2023).

1.2 Політичних партій і державна політика

Державне регулювання формує необхідні умови для діяльності суб'єктів державної влади в напрямі, який є бажаним для країни і за яким відбувається розвиток політичної системи держави. Причому державне регулювання передбачає розмаїття проявів керованих об'єктів, створюючи державі можливість діяти найбільш ефективно.

Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина забезпечує передусім авторитет Конституції України, оскільки саме вона їх встановлює як завдання, до виконання якого мають прагнути суспільство і держава з тим, щоб кожна людина і кожний державний орган постійно сприяли забезпеченню прав людини¹⁹.

Розвиток законодавства, яке стосується діяльності політичних партій в Україні, пройшов декілька важливих етапів, які по суті збігаються з етапами розвитку політичних партій в Україні, розглянутих у попередньому розділі. Перший із них (початковий, 1990-1995 рр.) характеризувався активним формуванням нормативно-правових засад створення та діяльності політичних партій, виборчого законодавства.

Правову основу діяльності політичних партій становив прийнятий 16 червня 1992 р. Закон України «Про об'єднання громадян». Закон України «Про об'єднання громадян» визначив поняття «політична партія» як об'єднання громадян-прихильників певної загальнонаціональної програми розвитку суспільства, що мають за головну мету участь у розробці державної політики, формуванні державних органів влади, органів місцевого самоврядування та представництво в їхньому складі²⁰.

¹⁹ Державна політика: підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2014. 448 с.

²⁰ Черноіваненко А. В. Функціонування політичних партій в Україні: особливості нормативно-правового забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 67-74.

Наступний етап (правова інституціоналізація політичних партій, 1996-2004 рр.) характеризувався прийняттям Конституції України²¹ та Закону України «Про політичні партії в Україні»²², набуття чинності якого внесло важливі зміни у правову базу діяльності політичних партій в Україні. Цим законом було регламентовано порядок створення та діяльності політичних партій. Він був спрямований на стимулювання розвитку політичних партій як загальнонаціональних, укрупнення політичних партій, регламентацію їх відносин з державними органами влади.

Упродовж цього періоду було ухвалено низку важливих законодавчих актів, зокрема Закони України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про вибори народних депутатів України», які значно підвищували роль політичних партій у суспільно-політичному житті країни. Так, новий Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачав змішану, мажоритарно-пропорційну систему (у співвідношенні 50/50%) із загальнонаціональними виборчими списками та бар'єром 4% у пропорційній частині.

З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. політичні партії отримали конституційне закріплення свого статусу і функцій (ст. 36 Конституції), визначались обмеження на їх створення і діяльність партій (ст. 37)²³. Місце партій у системі влади обмежувалося правом брати участь у виборах. Тобто, Україна приєдналася до групи європейських країн, в яких статус політичних партій закріплений конституційно. Проте роль і місце політичних партій у системі державної влади залишилися фактично без змін, особливо у порівнянні з попереднім періодом.

Відповідно до Конституції України, політичні партії сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян України, що реалізується

²¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2023).

²² Про політичні партії в Україні : Закон України від 5.04.2001 р. № 2365- ІІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 17.10.2023).

²³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2023).

шляхом участі у виборах. Конституція України наголошує, що громадяни України не можуть бути змушені до вступу в будь-яке об'єднання або політичну партію. Вони також не мають бути обмежені у правах щодо належності до політичних партій чи громадських організацій.

Стаття 37 Конституції України визначає обмеження і заборони, що стосуються діяльності політичних партій. Наприклад, забороняється діяльність політичних партій і громадських організацій, програмні цілі чи дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, та ті які порушують суверенітет та територіальну цілісність України, зміну конституційного ладу в країні недобровільним шляхом, підрив національної безпеки, насильства, пропаганду війни, незаконне захоплення державної влади тощо²⁴.

Також політичні партії та громадські організації не мають право мати власні воєнізовані формування. Створення та діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої і судової влади та виконавчих органах місцевої влади заборонені²⁵.

У новому Законі України «Про політичні партії в Україні» більш деталізовано положення Конституції України, наприклад, у ньому закріплене юридичне визначення поняття політичної партії, також він встановлює порядок членства громадян в політичних партіях і їх створення, запроваджує механізм реєстрації і забезпечення прав політичних партій²⁶.

Закон України «Про політичні партії» також відзначає, що відносини між політичними партіями і державою ґрунтуються на засадах партнерства і законності. Держава є гарантом дотримання прав та свобод, держава також сприяє забезпеченню інформаційної, правової, організаційної підтримки політичним партіям, які зареєстровані у встановленому чинним законодавством

²⁴ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2023).

²⁵ Черноіваненко А. В. Функціонування політичних партій в Україні: особливості нормативно-правового забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 67-74.

²⁶ Про політичні партії в Україні : Закон України від 5.04.2001 № 2365-ІІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 17.10.2023)

порядку. Закон України «Про політичні партії» ввів обмеження на членство громадян у політичних партіях. Відповідно до Закону, членами політичних партій не можуть бути прокурори, судді, співробітники СБУ, поліцейські, військовослужбовці, працівники органів доходів та зборів, персонал Державної кримінально-виконавчої служби України, співробітники Національного антикорупційного бюро України. Законом «Про політичні партії» розроблено перелік відомостей, які обов'язковим чином повинні бути в партійному статуті. Отже, слід навести відомості про внутрішньопартійний порядок висування на виборах Президента України, до Верховної Ради України чи представницьких органів місцевої влади, партійних кандидатів, оскільки ці питання не врегульовано чинним законодавством²⁷.

Законом України «Про політичні партії в Україні» висунуто вимоги до організаційної побудови політичних партій, що спрямовані на вдосконалення створення партій. Законом визначається необхідність затвердження підписами не менше як десяти тисяч громадян України рішень про створення політичних партій²⁸. Але закон не встановлює правила щодо порядку збору підписів для підтримку рішення, вимоги до підписних листів, порядок здійснення контролю за повнотою і достовірністю усієї інформації, яка при цьому надається.

Конституцією України визначено способи реалізації прав громадян і їх участь у політичному житті. Так, у ст. 36 Конституції визначається і обґрунтовується право громадян України на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації, що здійснюється з метою захисту своїх прав та свобод і реалізації політичних та інших інтересів. Найважливіші положення Конституції України закріплюють основи правового статусу політичних партій (ст. 15)²⁹.

²⁷ Черноіваненко А. В. Функціонування політичних партій в Україні: особливості нормативно-правового забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 67-74/

²⁸ Про політичні партії в Україні : Закон України від 5.04.2001 № 2365-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 17.10.2023).

²⁹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2023).

Третій етап розвитку системи правового регулювання діяльності політичних партій (зрошення партійних і державних інститутів, 2004-2013 рр.) слід охарактеризувати внесенням змін до Конституції України, що відбулося у грудні 2004 року. Згідно з цими змінами політичні партії отримали право формувати коаліцію депутатських фракцій. Повноваження коаліції депутатських фракцій включають формування складу Кабінету Міністрів України (крім посад Міністра закордонних справ та Міністра оборони).

На основі узгодження позицій політичних партій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Вона також повинна була вносити пропозиції Президенту України кандидатури Прем'єр-міністра України і кандидатур міністрів³⁰.

Таким чином, в Україні було запроваджено модель організації влади, яка значно підвищувала роль партій у процесі формування та реалізації державної політики. Політичні партії стали головними суб'єктами впливу не лише на законодавчу, але й на виконавчу гілку влади, а опосередковано (через парламентську більшість) - і на судову гілку влади.

Важливою складовою конституційних змін було запровадження елементів «партійного» («імперативного») мандата (ст. 81 Конституції), з метою стабілізації політичної структури парламенту, створення обмежень для міжфракційних переходів депутатів. Попри те, що ця норма не була запроваджена в повному обсязі, вона сприяла посиленню контролю партій над обраними депутатами.

Проте у 2010 році Рішенням Конституційного Суду України, прийнятим під тиском В. Януковича, була відновлена чинність Конституції в редакції 1996 р. Це суттєво зменшило роль політичних партій у процесі вироблення та реалізації державної політики, зокрема, шляхом позбавлення коаліції депутатських фракцій права на формування персонального складу уряду та

³⁰ Черноіваненко А. В. Функціонування політичних партій в Україні: особливості нормативно-правового забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 67-74.

програмування його діяльності через механізм коаліційної угоди. Правові умови діяльності опозиції та можливості для рівної політичної конкуренції партій значно погіршилися³¹.

Поряд зі змінами до Конституції були прийняті нові редакції законів про вибори народних депутатів України (березень 2004 р.) та про вибори до органів місцевого самоврядування (квітень 2004 р.). Згідно з новим Законом про вибори до Верховної Ради, весь її склад обирався в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за списками політичних партій. Виборчий бар'єр знизився з 4% до 3%. За партійними списками мали обиратися також Верховна Рада АР Крим, обласні, районні, районні в містах ради.

Також внесено зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні», спрямовані на забезпечення доступу жінок і можливості «призупинення» членства в партії її членом. Опосередковано вплинули на діяльність партій зміни до законодавства про об'єднання громадян. Унаслідок втрати чинності Законом «Про об'єднання громадян», деякі норми якого стосувалися політичних партій, у законодавчому регулюванні останніх виникли певні прогалини.

Заключний етап регулювання діяльності політичних партій (наближення до європейських стандартів, 2014 р. - до сьогодні) розпочався після Революції гідності. В цей період відбулось повернення до Конституції 2004 р. і відновлення впливу політичних партій на формування вищих інститутів влади в Україні³².

Протягом 2014-2016 рр. було внесено низку змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» з метою:

- заборони втручання державних органів влади і органів місцевої влади чи їх посадових осіб у створення та внутрішню діяльність політичних партій;
- заборони діяльності політичних партій комуністичного або націонал-соціалістичного спрямування;

³¹ Коротатник М. Еволюція політичних партій в незалежній Україні (1991-2011 рр.). Сіверянський літопис. 2012. С. 134-145.

³² Там само.

- запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій як бюджетного фінансування їх статутної діяльності на основі результатів виборів;

- забезпечення прозорості поточного фінансування політичних партій шляхом регулярного оприлюднення звітів політичних партій³³.

У липні 2015 р. було прийнято Закон України «Про місцеві вибори», який передбачає право висування політичними партіями кандидатів:

- в одномандатних округах на виборах депутатів сільських та селищних рад;

- кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів;

- списків кандидатів у багатомандатних виборчих округах на виборах депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад, з закріпленням кандидатів у територіальних виборчих округах³⁴.

Встановлено виборчий бар'єр для участі політичної партії в розподілі мандатів у багатомандатних виборчих округах - 5%. Запроваджено «гендерну квоту» для партійних списків кандидатів - представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів має становити не менше 30% загального числа кандидатів³⁵.

Таким чином, слід відзначити, що на сьогодні в Україні сформовано законодавчу базу, яка регламентує різні сторони створення та діяльності політичних партій.

1.3 Європейська практика партійної діяльності

Для того щоб політичні партії в Україні належним чином розвивались і здобули довіру всього населення, необхідно розглянути зарубіжний досвід та впровадити в політичну систему найкраще з нього. Зокрема, зарубіжний досвід

³³ Черноіваненко А. В. Функціонування політичних партій в Україні: особливості нормативно-правового забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 67-74.

³⁴ Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <http://www.golos.com.ua/article/257767> (дата звернення: 17.10.2023).

³⁵ Там само

державної підтримки політичних партій у країнах Євросоюзу дуже функціональний, бо держава забезпечує політичні партії на гідному рівні.

В європейській практиці партійної діяльності закріпилися два політичні напрямки - ліво- та правоцентризм, які нагадують американську двопартійну систему (проте особливого багатопартійного типу), характерну для сучасного стабільного демократичного режиму.

Політична партійна система Німеччини дуже складна та продумана, що дало змогу реалізувати на практиці відмінний механізм прийняття демократичних рішень. Прийняті Бундестагом законопроекти, які вимагають внесення змін до Конституції ФРН і стосуються взаємин між федерацією та землями, а також зачіпають інтереси федеральних земель, для вступу в силу мають бути схвалені представництвом федеральних земель - Бундесратом³⁶.

Бундесрат складається з представників, які призначаються урядами земель зі свого складу. Кожна федеральна земля має залежно від чисельності населення кількість голосів від трьох до шести. Найвища законодавча влада належить державному парламенту, а саме - Бундестагу, голова якого є другою вищою посадовою особою в державі після федерального президента. Половина депутатів обирається у виборчих округах за мажоритарною системою шляхом прямого голосування, інша половина - за партійними списками в кожній землі за пропорційною системою. Саме другий голос виборця формує партійно-політичну структуру Бундестагу, а перший голос лише коригує персональний склад кожної фракції³⁷.

Політичні партії, які за своїми цілями чи діями прагнуть поставити під загрозу існування Німеччини або заподіяти шкоду основам вільного демократичного ладу, є антиконституційними. Питання про конституційність партії вирішує Федеральний Конституційний суд. Франція разом з Великою Британією є батьківщиною сучасних політичних партій та має вікові традиції плюралізму і вільнодумства. У Франції відсутня детальна законодавча

³⁶ Драмаренко К. Б. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 6. Том 4. С. 240-244.

³⁷ Там само

регламентація діяльності політичних партій. У французькому законодавстві не передбачено відмінностей у статусі політичних партій та інших громадських об'єднань. На політичні партії поширюються однакові правила їх створення і діяльності. Політичні партії створюються вільно та не зобов'язані проходити державну реєстрацію, проте вони мають поважати принципи національного суверенітету і демократії. Так, як і в Україні, у Франції на законодавчому рівні передбачається державне фінансування партій, проте, на відміну від України, пропорційно до кількості місць, отриманих ними у парламенті на останніх виборах. У Франції існує кілька активних політичних блоків та рухів - Республіканська партія, «Центр соціальних демократів», Республіканська партія радикалів та радикал-соціалістів, «Демократичний рух», «Союз за французьку демократію». Крайні праві позиції займає угруповання «Національний фронт», яке широко експлуатує привабливе для значної частини французів, але політично небезпечне гасло «Франція для французів»³⁸.

Правовий статус французьких політичних партій, їх призначення, порядок та умови їх функціонування визначаються конституцією Франції. Створення політичних партій не пов'язане безпосередньо з рішенням будь-якого органу державної влади, який санкціонує чи відмовляє у визнанні політичної партії. У Франції на законодавчому рівні відсутнє регулювання статусу політичних партій. Тому французька юридична доктрина широко застосовує під час визначення статусу політичних партій Закон «Про асоціації», виданий ще в далекому 1901 р., проте основні положення якого були підтверджені Конституційною радою, якою визнано свободу створення політичних асоціацій, основоположним принципом конституційного характеру. Тобто, французькі політичні партії не зобов'язані проходити державну реєстрацію. Проте якщо політична партія хоче стати юридичною особою, то вона повинна відповідати вимогам встановленим Законом «Про асоціації» і надати усі необхідні для її реєстрації як юридичної особи документи.

³⁸ Драмаренко К. Б. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 4. С. 240-244.

Особливість правового регулювання в цьому випадку полягає в тому, що державні органи влади, які проводять цю реєстрацію, в принципі не мають права відмовити в ній, тобто у публічному оголошенні про створення політичної партії. Заборона діяльності політичної партії може мати місце лише за умови застосування процедури судочинства та за наявності необхідних підстав для винесення відповідного судового рішення. Серед умов створення і функціонування політичних партій у Франції фігурують такі, як дотримання принципу національного суверенітету та демократії. Форма державної підтримки політичних партій у Франції проявляється у вигляді повернення політичним партіям 50% максимального розміру витрат на виборчу кампанію. Обсяг державної підтримки залежить від кількості голосів, отриманих на виборах - 305 тис. євро кожній партії³⁹.

Франція є республікою з сильною біцефальною виконавчою владою, носіями якої виступають президент країни та уряд (Рада міністрів), які разом утворюють центральну виконавчу владу. Інститут сильного президента, який очолює ієрархію державних органів влади, був проголошений у Франції Конституцією 1958 р. Згідно з цим документом, президент країни обирається на п'ять років на загальних та прямих виборах за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в першому турі та відносної більшості - у другому турі. Для висунення політичними партіями кандидатів у президенти їм потрібно зібрати 500 підписів поручителів із числа державних та муніципальних службовців. У списку повинні бути присутніми представники не менше 30 департаментів, на кожен з яких припадає не більше 10% підписів.

Виборча система досить раціональна, адже отримати необхідну кількість підписів простіше та дешевше, ніж засвідчити популярність та легітимність кандидата іншим шляхом. Вибори у Франції відбуваються у неділю за 20-30 днів до закінчення терміну повноважень діючого глави держави. Кандидат вносить грошову заставу, яка повертається у випадку, коли він набере не менше

³⁹ Драмаренко К. Б. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 4. С. 240-244.

5% голосів. Вимоги до кандидата на пост президента зафіксовані у Виборчому кодексі, вони є доволі м'якими: необхідно бути французом чи французенкою, які користуються пасивним виборчим правом у парламент (до 23 років), факт народження на території Франції не є обов'язковим. Кандидати у президенти подають декларації про майновий стан та інформацію про фінансування виборчої кампанії. Конституційна рада має затвердити список кандидатур на вищий державний пост⁴⁰.

Велика Британія є країною з помітним політичним та ідеологічним плюралізмом, хоча й не має кодифікованого законодавства про партії. Велика Британія має двопартійну систему, засновану на конкурентній боротьбі консерваторів і лейбористів.

Партійна система Великої Британії на національному рівні має близько десяти партій, але провідними є консервативна і лейбористська. Після закінчення Другої Світової війни уряд був сформований тільки з представників цих двох партій⁴¹.

Лейбористська партія - лівоцентристська соціал-демократична організація, заснована в 1900 році профспілками Англії, з 1906 року стала називатися лейбористською. Партія створювалася з метою захисту інтересів людей найманої праці і їх представництва в парламенті. З 20-х років минулого століття лейбористи перемагають на виборах і формують уряд досить часто. Наприкінці ХХ ст. партія відмовилася від деяких гасел для того, щоб розширити свій соціальний вплив. Керує партією Британський конгрес тред-юніонів. Організаційно партія утворена за типом федерації, куди входять колективні члени та різні спільноти, а також особи, які мають індивідуальне членство. Лідер партії, за умови перемоги на виборах, стає главою уряду і отримує реальну владу. Консерватори є основним суперником лейбористів. Офіційне оформлення партії відбулося в кінці ХІХ століття. Ця партія

⁴⁰ Драмаренко К. Б. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 4. С. 240-244.

⁴¹ Работяжев Н. В. Лейбористська партія Великобританії: вперед, в минуле? *Політія: Аналіз. Хроніка. Прогноз*. 2016. № 4. С. 108-127.

перебувала при владі частіше і триваліший період. Спочатку партія представляла інтереси великих землевласників та духовенства, в подальшому банківської і великої промислової буржуазії. В основі лежать правоконсервативні ідеї. За умови перемоги на парламентських виборах, лідер консерваторів отримує величезну владу і стає прем'єр-міністром. Третьою за чисельністю партія в Великій Британії є партія ліберальних демократів, яка існує з кінця XVIII ст. Вона має трохи більше п'ятдесяти місць у парламенті. Слід виділити соціал-демократичну партію, що являє собою відгалуження від Лейбористської. Діють Комуністична і Соціалістична партії, але вони нечисленні і не мають впливу⁴².

В останні роки все більш активними стають регіональні партії - шотландська, уельська, північно-ірландська, вони використовують гасло відродження націй. Однопартійний уряд у Великій Британії сформуватися не може, оскільки жодна партія не має більшості в палаті громад. Лейбористи і консерватори не можуть досягти консенсусу і створити коаліцію⁴³.

У другій половині XIX ст. в США сформувалася унікальна партійна система, яка не має аналогів у світі та існує дотепер. Якісна сторона цієї партійної системи полягає в тому, що на загальнонаціональному, регіональному (штатів), місцевому - тобто, на всіх трьох рівнях влади - переважають та змагаються одна з одною дві провідні партії - Демократична та Республіканська. Конкуренція і взаємодія між цими двома партіями забезпечують соціально-політичну стабільність у суспільстві. Відносно соціальної бази та ідеології, то це центристські ліберальні партії, які сповідують традиційні американські цінності⁴⁴.

⁴² Роботяжев Н. В. Лейбористська партія Великобританії: вперед, в минуле? *Політія: Аналіз. Хроніка. Прогноз*. 2016. № 4. С. 108-127.

⁴³ Там само

⁴⁴ Паламаренко М. Республіканська та демократична партії у політичній системі США: сучасний стан та перспективи розвитку. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку* : збірник наукових праць. 2006. Вип. 17. С. 94-99.

Коли до влади приходить одна з партій, то інша автоматично стає опозицією, навіть якщо їй належить більшість в одній чи двох палатах американського конгресу.

Обидві партії належать до децентралізованих організацій, оскільки відсутній великий партійний апарат та пряма прив'язка членів партій до роботи в конкретній партійній організації. Відсутнє таке явище, як щомісячна обов'язкова сплата членських внесків, партії фінансуються шляхом систематичної матеріальної підтримки з боку активістів та спонсорів. Всі інші партії в США (партія реформ, комуністична, соціалістичні, соціал-демократи) маловпливові та не є серйозними політичними силами⁴⁵.

Після Оксамитової революції Чехія реалізувала модель парламентської демократії, згідно з якою у функціонуванні політичної системи вирішальну роль відіграє багатопартійність. Ліберальний закон про політичні партії забезпечив появу в Чехії багато нових партій. Конституцією Чехії передбачається, що кожні чотири роки повинні проходити вибори до Палати депутатів (нижня палата чеського парламенту). Уряд несе відповідальність перед Палатою депутатів та залишається при владі лише за наявності довіри більшості членів парламенту. Стаття 19 Конституції Чехії передбачає, що будь-який громадянин країни, який має право голосу і якому виповнився двадцять один рік, має право бути обраним до парламенту⁴⁶.

У Чехії виборче законодавство передбачає виділення партіям державних коштів для проведення виборчої кампанії. Так, спираючись на результати парламентських виборів, партії одержують дотації з державного бюджету. Держава виплачує партії, якій вдалося отримати понад 2% голосів, 70 крон (2 дол.) за кожний голос. Варто зазначити, що в Чехії відсутні масові політичні партії. Членством у політичних партіях охоплено не більше 3-5% чехів. З

⁴⁵ Паламаренко М. Республіканська та демократична партії у політичній системі США: сучасний стан та перспективи розвитку. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку* : збірник наукових праць. 2006. Вип. 17. С. 94-99.

⁴⁶ Драмаренко К. Б. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 4. С. 240-244.

огляду на вищезазначене чеські партії не можна вважати виразниками інтересів широких верств. На сьогодні вони представляють інтереси переважно еліт та частково середнього класу. Основою діяльності більшості політичних партій є вузьке коло активістів. Внаслідок цього партії, які здійснюють визначальний вплив на політичне життя, намагаються встановити контроль над ЗМІ. Переважній більшості партій властиві жорстка субординація та відданість лідеру, який одноосібно формує кадрову політику, політичний курс, програму та ін.⁴⁷.

Таким чином, політичні системи різних країн мають власні національні особливості, сформовані історичними, культурними, економічними та іншими факторами.

Після проголошення незалежності в Україні розпочався процес формування політичних партій. Відсутність досвіду багатопартійної діяльності упродовж більше ніж 70 років у Радянському Союзі та монопольне становище КПРС стали визначальними факторами розвитку політичних партій в Україні та в інших пострадянських республіках. З огляду на це новостворені в Україні політичні партії поєднали в собі ознаки кадрових і масових політичних партій. Внаслідок руйнування номенклатурного принципу формування політичної системи українські державні структури помітно послабили свої позиції. В умовах різкого загострення політичної конкуренції та політичного плюралізму забезпечення інтеграції різних інтересів громадян та соціальних груп виявилось складним завданням.

На початковому етапі розвитку законодавства (1990-1995 рр.) були сформовані нормативно-правові засади створення та діяльності політичних партій, виборчого законодавства. Другий етап (1996-2004 рр.) характеризувався прийняттям Конституції України та Закону «Про політичні партії». Ці нормативно-правові акти стали правовою основою діяльності політичних партій як суб'єктів вироблення державної політики. На третьому етапі (2004-

⁴⁷ Драмаренко К. Б. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 4. С. 240-244.

2013 рр.) політичні партії стали головними суб'єктами впливу не лише на законодавчу, але й на виконавчу гілку влади, а опосередковано (через парламентську більшість) - і на судову гілку влади. Заключний етап регулювання діяльності політичних партій (наближення до європейських стандартів, 2014 р. - до сьогодні) позначився відновленням впливу політичних партій на формування вищих інститутів влади в Україні.

Аналіз зарубіжного досвіду впливу політичних систем на державну політику свідчить про те, що в сучасних стабільних демократичних режимах закріпилися два напрямки - ліво- та правоцентризм, які нагадують американську двопартійну систему (проте особливого багатопартійного типу).

РОЗДІЛ 2

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1 Взаємодія державних органів управління і політичних партій

Інтегрування різноманітних інтересів, на основі якого відбувається формування нормативних рішень, що виконують роль регулятивних правил для функціонування соціального середовища, визначає специфіку політичних партій як суб'єктів державної влади. Водночас через механізми державної влади політичні партії мають можливість трансформувати положення своїх партійних програм і рішень у реальну політичну практику⁴⁸.

Під механізмом державного управління В. Авер'янов розуміє сукупність відповідних органів державної влади, організованих у систему для виконання цілей державного управління згідно з їх правовим статусом, і масив правових норм, які регламентують організаційні засади і процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення⁴⁹.

Участь у формуванні вищих органів законодавчої і виконавчої влади, визначенні основ політичного курсу країни, який реалізують органи державного правління, вважається виключною місією політичних партій. В останні роки представники політичних партій прагнуть не тільки до завоювання політичної влади у вищих представницьких інституціях, а й діяльності у виконавчих структурах, що є їх суттєвою ознакою⁵⁰.

⁴⁸ Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4 (дата звернення: 20.10.2023).

⁴⁹ Державне управління в Україні : навч. посібн. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

⁵⁰ Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4 (дата звернення: 20.10.2023).

На думку І. В. Артеменко, «діяльність політичних партій являє собою визначальний фактор функціонування як нормативного, так і виконавчого компонентів державної влади. Визначаючи політичну стратегію розвитку держави, створюючи відповідну законодавчу базу, парламентські партії забезпечують реалізацію нормотворчого компонента. Впливаючи на формування і функціонування виконавчої влади, здійснюючи контроль за її діяльністю за допомогою відповідних парламентських механізмів, партії стають інструментом реалізації влади, забезпечують функціонування виконавчого компонента»⁵¹.

Проте реальний вплив на вироблення та здійснення державної політики в Україні можуть мати не лише парламентські партії. Політичні партії, яким не вдалося подолати прохідний бар'єр за результатами виборів, мають можливість долучитися до парламентських слухань, які періодично проходять у Верховній Раді. Цей механізм дозволяє позапарламентським політичним партіям брати участь у розв'язанні різних проблемних питань.

Сьогодні більшість українських політичних партій, об'єднань та рухів використовуються не як посередники у діалозі між органами державної влади та суспільством, а виключно як інструмент у боротьбі за політичну владу, залишаючи саме громадянське суспільство осторонь і не захищаючи його інтереси. Вищезазначений підхід до розмежування сфер впливу політичних партій і органів державної влади відповідає концепції розмежування державної політики та управління державою, згідно з якою політика пов'язується з функціонуванням парламенту, а управління державою - з діяльністю уряду та державної адміністрації, управлінського апарату, що розглядаються як нейтральні стосовно як владних, так і опозиційних партій. Політичним партіям

⁵¹ Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4 (дата звернення: 20.10.2023).

відводиться роль прийняття політичних рішень шляхом діяльності в межах парламенту⁵².

Штучне розмежування політичної та адміністративної складових державної влади спричинило виникнення перманентних політичних криз, які стали визначальною ознакою політичного життя України з початку XXI ст. З огляду на вищезазначене, використання усталених механізмів взаємодії політичних партій і органів державної виконавчої влади виявилось неефективним, що проявилось в загостренні суперечностей між суб'єктами політичної системи у процесі реалізації функцій управління і представництва⁵³.

Політичні партії є найважливішим елементом політичного управління місцевою громадою, сполучною ланкою між жителями та інституціональними структурами міського самоврядування. Їх можна розглядати як структурний елемент міської політичної системи, як колективну форму організації та інституціоналізації соціальної активності громадян, як фактор формування і вираження суспільної думки та настанов різних соціальних груп. Але щоб політична воля певних соціальних груп населення громади, виражена відповідними політичними партіями, перетворилася в реальне загальнообов'язкове рішення, вона повинна набути характеру публічної волі і стати змістом рішень місцевої влади⁵⁴.

Справжню роль партій у політичній системі і процесі політичного управління громадою можна визначити через виконувані ними функції. Вихідною функцією політичної партії в системі політичного управління містом є функція представництва інтересів тих чи інших місцевих соціальних груп - акумулювання і погодження специфічних інтересів, представлених у територіальній громаді з метою підтримки стабільності місцевої політичної системи. Важливим завданням є також практична реалізація зазначених

⁵² Ковальчук А. В. Механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади в Україні. Державне будівництво. 2016. № 1. С. 1-11.

⁵³ Там само

⁵⁴ Кокіц О., Козаренко І. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09kopuse.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09kopuse.pdf) (дата звернення: 04.10.2023).

інтересів, головним чином, шляхом використання створених і контрольованих партіями органів міського самоврядування⁵⁵.

Серед функцій, що характеризують зв'язок політичних партій із соціальними спільнотами, слід зазначити функцію соціальної інтеграції, під якою розуміють залучення громадян у політичну систему через узгодження і взаємне інтегрування їх інтересів. Завданнями інтеграції є підтримка системи, створення умов для виживання самої політичної партії і тієї політичної системи, в якій вона діє. Поряд з функціями представництва і соціальної інтеграції також виділяється і функція політичної соціалізації - формування політичних настроїв своїх членів і прихильників. Фактором політичної соціалізації особистості є ідеологічна функція партій. Ідеологічна функція сучасної партії в контексті становлення і розвитку місцевого самоврядування виявляється в тому, що партії стають ініціаторами розробки і безпосередніми творцями тих чи інших теорій самоврядування⁵⁶.

У розвиненому громадянському суспільстві відпрацьовано правові механізми взаємодії партій та виконавчої влади. В Україні під тиском певних факторів складається лише громадський механізм взаємодії політичних організацій та органів державної виконавчої влади. Поширеним є формат консультацій Президента та Прем'єр-міністр України, а також голів місцевих державних адміністрацій з представниками політичних партій, проведення науково-практичних конференцій, створення різноманітних дорадчих органів та ін. Варто зазначити, що ухвали таких заходів мають насамперед рекомендаційний характер для органів виконавчої влади. Метою здійснення таких заходів з боку керівників є міркування політичної доцільності, прагнення здобути перемогу у передвиборчій боротьбі, посилення політичного тиску на певні структури, зменшення рівня соціальної напруги⁵⁷.

⁵⁵ Кокіц О., Козаренко І. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09kopuse.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09kopuse.pdf) (дата звернення: 04.10.2023).

⁵⁶ Там само.

⁵⁷ Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4

Політичні партії і державні органи влади виступають суб'єктами партисипативного механізму публічного управління. Спочатку цей вид механізмів управління був характерним для комерційних структур. В його основу було покладено обґрунтування підвищення продуктивності праці працівників за умови наявності партнерських відносин із керівництвом та можливої участі в управлінні виробництвом. Проте останнім часом спостерігається тенденція удосконалення процесу публічного управління шляхом перенесення успішних управлінських методів та інструментів з комерційної сфери до державної.

У зв'язку з цим у системі публічного управління наразі актуальним є розвиток партисипативного стилю взаємодії влади з населенням, який передбачає широке залучення громадськості у процеси прийняття рішень органами державної влади, налагодження безперервного діалогу щодо основних стратегій розвитку держави, наявних проблем та шляхів їх розв'язання. Обов'язковим структурним компонентом механізмів партнерської співпраці між політичними партіями та органами державної влади є інформаційно-комунікативна складова, адже забезпечення тісної співпраці між політичними партіями і державними органами влади на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях у поєднанні з постійним обміном інформацією є невід'ємною частиною ефективного механізму державного управління. Інформаційно-комунікативний механізм набуває особливого значення у процесі демократизації ухвалення урядових рішень, створення чітких, прозорих процедур їх підготовки, впровадження ефективних механізмів участі громадян в управлінні державними справами, що сприяє більшій відкритості, підзвітності та відповідальності органів державної влади перед громадянами. Прикладом комунікації може бути попередній розгляд парламентськими комітетами і підготовка висновків та пропозицій відносно законопроектів, внесених Президентом України чи Кабінетом Міністрів

України. Ця форма взаємодії політичних партій та органів державної влади забезпечує ефективний зворотній зв'язок між ними⁵⁸.

Важливе питання, на яке слід звернути увагу в контексті взаємодії політичних партій та органів виконавчої влади, - це статус урядовців. У більшості країн прем'єр-міністр та урядовці є особами з «подвійним обличчям», оскільки вони водночас представляють політичні партії, є провідниками їх інтересів, виступають як носії виконавчо-адміністративних функцій. Вони не тільки виконавці законів, а й суб'єкти законодавчої ініціативи, завдяки чому впливають на процес прийняття політичних рішень. Таким чином, міністерські кабінети стають «перехрестям впливів», інституціями розробки і прийняття політичних рішень⁵⁹.

Увага акцентується на різноманітних проявах усе більш тісного зближення нормотворчого й виконавчого компонентів влади, суть якого в тому, що і законодавчі, і виконавчі установи спрямовують свої зусилля на задоволення політично визначених потреб, а виконавча влада функціонує під прямим законодавчим впливом і наглядом. Водночас вищі керівники урядових інституцій виконують низку представницьких функцій.

Потрібно враховувати, що виконавчо-управлінська діяльність у державі здійснюється під впливом низки політичних факторів, а процес прийняття політичних рішень не може відбуватись без участі виконавчих установ. До функцій уряду належить не тільки виконання законів, а й законодавчі функції, які, своєю чергою, уже не ототожнюються лише з діяльністю парламенту.

2.2 Зовнішня політика та політичні партії

Зовнішня політика України не може бути реалізована без здатного чітко функціонувати зовнішньополітичного механізму, під яким необхідно розуміти сукупність державних і недержавних органів, які створюють систему

⁵⁸ Ковальчук А. В. Механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади в Україні. *Державне будівництво*. 2016. № 1. С. 1-11.

⁵⁹ Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип.2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4 (дата звернення: 20.10.2023).

управління сферою зовнішньої політики і систему правових норм, що регламентують процес реалізації цими органами свого функціонального призначення. В Україні традиційно за формування зовнішньої політики України відповідає Президент України та його найближче адміністративно-політичне оточення, а провідником основних напрямів затвердженої зовнішньої політики є Міністерство закордонних справ.

Щодо політичних партій, то серед них реальну можливість впливати на зовнішню політику мають тільки парламентські партії, які через своїх представників у парламенті формують уряд, визначають засади внутрішньої і зовнішньої політики держави. Роль політичних партій як складової частини системи управління сферою зовнішньої політики, на законодавчому рівні, пов'язана з їх роботою не тільки у парламентських фракціях із затвердження основ зовнішньої політики України, ратифікації та денонсації міжнародних договорів, але і комітетів із розробки і затвердження відповідних законів та постанов, організації слухань із питань зовнішньої політики, а також міжпарламентських груп зі зв'язків із зарубіжними країнами⁶⁰.

Дефіцит впливу політичних партій на зовнішню політику України можна пояснити характером функціонування вітчизняної політичної системи, неузгодженістю реальних економічних, політичних та інших інтересів партійних еліт до потреб впливу на зовнішню політику та зовнішньополітичний курс країни.

Будь-яка політична партія для здійснення репрезентованого нею інтересу намагається використати державні органи влади, впливати на них, на процес формування та функціонування зовнішньої політики. При чому, чим сильнішу позицію займає політична партія у суспільстві, чим більшою підтримкою вона користується, тим більшими є її можливості щодо впливу на формування зовнішньої політики країни.

Особливість сучасного розвитку України полягає в тому, що зовнішня політика, яку реалізують органи державної влади, не має ґрунтовної підтримки

⁶⁰ Ломко І. І. Політичні партії як фактор формування і реалізації зовнішньої політики України. Сімферополь, 2007. 187 с.

в суспільстві, через що не може бути надійно стабільною. Це свідчить про слабкий вплив зовнішньополітичних пріоритетів, які декларують політичні партії, на громадськість і електорат. Програми політичних партій в значній мірі зорієнтовані на боротьбу за виборця, що характерно для передвиборних програм. Більшість політичних партій і блоків в своїй передвиборній програмі фіксують положення про зовнішню політику, проте вони свідомо уникають визначеності в розділах, присвячених зовнішньополітичним проблемам⁶¹. Необхідно також звернути увагу на той факт, що заради досягнення політичного компромісу представникам політичних партій, які входять до політичних блоків, часто доводиться жертвувати зовнішньополітичними пріоритетами, задекларованими у власних програмних документах.

Зовнішньополітична орієнтація українських парламентських партій значною мірою залежить від бізнес-інтересів еліт, що є спонсорами політичних партій. Якщо представники західно- та східноорієнтованих політичних сил, переважно, будують відносини з окремими бізнесменами, то партії багатовекторної спрямованості співпрацюють з великими ФПП, зв'язок з якими виступає одним із чинників, який не допускає радикалізації їхніх програм⁶².

Загалом політичні партії України можна поділити на три типи щодо зовнішньої політики:

- прозахідні;
- проросійські;
- такі, що не знайшли місця для зовнішньої політики у своїх передвиборних програмах.

Зовнішньополітичні установки, задекларовані у передвиборчій програмі політичної партії, є результатом певного компромісу, внаслідок чого вони втрачають визначеність чи взагалі вилучаються. Досить часто причиною вилучень «політично чутливих» положень з програм партій є прагнення уникати проблемних заяв, з огляду на регіональні відмінності геополітичних

⁶¹ Тимків Я. І. Формування зовнішньополітичних пріоритетів партії і їх взаємозв'язок із зовнішньою політикою України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. С. 61-68.

⁶² Ломко І. І. Політичні партії як фактор формування і реалізації зовнішньої політики України. Сімферополь, 2007. 187 с.

орієнтацій населення. Як наслідок, політичні партії, які можна віднести до правих, правоцентристських, лівих, лівоцентристських сил, уникають у передвиборчих програмах чіткого позиціювання в координатах Схід-Захід. Центристські партії тяжіють або до врівноваження східного та західного напрямів зовнішньої політики, або декларативного проголошення основних засад та принципів зовнішньої політики. Доволі поширеною є ситуація, коли політичні партії, прагнучи здобути підтримку якомога більшої кількості виборців, вилучають зовнішньополітичну проблематику зі своїх програм⁶³.

Важливим чинником формування зовнішньополітичних інтересів партії є кланово-олігархічні угруповання, які сьогодні мають значний вплив як на політичні партії, наприклад через посередництво партійних лідерів, так і на законодавчу і виконавчу владу в цілому та процес прийняття зовнішньополітичних рішень зокрема. У зовнішній політиці для такої олігархічної еліти найбільш характерною рисою є відверте ігнорування національних інтересів країни та торгівля національними інтересами. Визначення зовнішньополітичних пріоритетів цією елітою обумовлюється виключно її власними потребами. Зв'язки між кланово-олігархічними групами та лідерами партій, законодавчою і виконавчою владою та безпосередньо зовнішньою і внутрішньою політикою України є достатньо сильними.

Необхідно виділити наступні напрямки впливу політичної партії на формування та реалізацію зовнішньої політики держави: по-перше, законотворчу діяльність політичних фракцій. Результат їх голосування по законопроектах, що стосуються зовнішньополітичних питань залежить від статусу самої партії, а також від відносин партійних лідерів бізнес-елітами країни.

По-друге, встановлення українськими політичними силами зв'язків з іншими країнами у формі міжпарламентського і міжпартійного співробітництва. В цьому випадку для правоцентристських політичних партій є важливою робота в міжнародних структурах, що сприяють європейській і

⁶³ Тимків Я. І. Формування зовнішньополітичних пріоритетів партії і їх взаємозв'язок із зовнішньою політикою України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. С. 61-68.

євроатлантичній інтеграції України, а для лівоцентристських партій - співробітництво як з європейськими інституціями, так і з організаціями в межах СНГ і Євразійського співтовариства.

Зважаючи на те, що у Верховній Раді України немає жодної партії, яка б не брала участі в роботі міжнародних організацій, крім позафракційних депутатів, є свідченням того, що діяльності партій в міжнародних міжпарламентських асамблеях є одним з факторів збільшення їх впливу на ухвалення рішень всередині країни з питань зовнішньої політики. По-третє діяльність українських політичних партій з налагодження взаємодії з транснаціональними і регіональними партійними союзами, а також з ідеологічно близькими партіями відбувається у міжнародному форматі, на рівні інститутів і організацій, двостороннього та персонального, міжпартійного співробітництва, на рівні партійних лідерів. Міжпартійне міжнародне співробітництво за участю політичних партій України є важливим інструментом інтенсифікації взаємозв'язків з міжнародними організаціями і партійними спілками, оскільки дає можливість зсередини впливати на розробку їх стратегії стосовно України та, як структурний елемент у зовнішньополітичному механізмі, разом із законотворчою і міжпарламентською діяльністю політичних партій у Верховній Раді України впливати на формування та реалізацію зовнішньої політики держави⁶⁴.

Внутрішньополітична співпраця (чи протистояння) політичних партій впливає на ефективність зовнішньої політики України, та залежить від ефективності внутрішніх перетворень, консолідації еліт та суспільства в цілому, навколо стратегічних цілей і пріоритетів розвитку України. Наслідком протистояння еліт є дезорієнтація зовнішньополітичних партнерів та формування образу України, як непередбачуваного та нерозважного партнера, поведінку якого визначають амбіції політиків та ситуативні внутрішньополітичні домовленості. Така ситуація призводить не лише до погіршення іміджу України, але і до появи низки зовнішніх загроз. Так

⁶⁴ Ломко І. І. Політичні партії як фактор формування і реалізації зовнішньої політики України. Сімферополь, 2007. 187 с.

ескалація конфлікту між гілками законодавчої та виконавчої влади може стати причиною руйнації інститутів держави, послаблення її суверенітету, зростання можливостей іноземних країн втручатися у внутрішні справи України і впливати на прийняття зовнішньополітичних та внутрішньополітичних рішень.

Під час формування зовнішньої політики і зовнішньополітичного курсу України дуже важливим є поняття національного інтересу. Про пріоритет національного інтересу мова йде у Конституції України, у програмах практично усіх політичних партій. Продовжують існувати суперечності пов'язані як з визначенням самого поняття «національного інтересу», так і з об'єктивною ідентифікацією національного інтересу, прагненням правлячих еліт до ототожнення власних корпоративних інтересів з інтересами суспільства.

Головним механізмом реалізації національних інтересів є відповідний зовнішньополітичний курс країни, що покликаний в першу чергу забезпечити стратегічні і геополітичні інтереси у сфері суверенітету, національної безпеки, територіальної цілісності, захисту політичної незалежності та демократичного розвитку, недоторканості кордонів, а також економічні інтереси, пов'язані із захистом національної економіки, її інтегруванням у світове господарство, формування для неї сприятливих зовнішніх умов, та регіональні і локальні інтереси, пов'язані із забезпеченням потреб внутрішнього розвитку країни, захистом законних прав та свобод громадян і юридичних осіб за кордоном. Національні інтереси мають довгостроковий характер та є визначальними при формуванні стратегічних цілей, пріоритетних завдань та ключових напрямків зовнішньої політики України⁶⁵.

На формування та реалізацію як зовнішньополітичних пріоритетів політичних партій, так і зовнішньої політики загалом, впливають фактори міжнародного середовища, тобто країни, до яких існує зовнішньополітичний інтерес та міжнародні організації. Положення стосовно розвитку двосторонніх відносин з певними країнами містять практично всі програми політичних партій. Окремі політичні партії визначають конкретні напрями співробітництва,

⁶⁵ Тимків Я. І. Формування зовнішньополітичних пріоритетів партії і їх взаємозв'язок із зовнішньою політикою України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. С. 61-68.

наприклад з Росією, країнами ЄС та США тощо. Інші політичні партії просто зазначають важливість розвитку відносин України з країнами, з якими вона має спільні інтереси. Аналогічно, ключові для України міжнародні організації, такі як ООН, ЄС, НАТО, СНД, ЄЕП знаходять своє відображення у партійних документах більшості політичних партій України⁶⁶.

Таким чином, політичні партії України беруть участь у формуванні зовнішньої політики шляхом участі у відповідних комітетах, голосування за законопроектами у цій сфері, ратифікації міжнародних договорів, налагодженні зав'язків із закордонними колегами.

2.3 Вплив суспільства на прийнятті політичних рішень

Аналізуючи вітчизняну нормативно-правову базу, присвячену діяльності політичних партій, функціонування органів державної та місцевої влади, бачимо, що участь громадян може реалізовуватись у різний час протягом виборів та в період між виборами, на різних етапах розробки принципів політики та законів.

Участь населення у прийнятті державно-управлінських рішень відповідає інтересам усіх сторін публічного процесу. Вона дає можливість повною мірою обстоювати інтереси різних суспільних груп, у чому зацікавлена як публічна влада, так і громадськість, підвищувати якість та забезпечувати легітимність управлінських рішень, запобігати бюрократизації влади, формувати конструктивний діалог між органами публічного управління та громадськістю⁶⁷.

Конституція України закріплює чимало положень щодо реалізації прямої демократії. Проте в законодавстві містяться певні неузгодженості та суперечності, які гальмують процес удосконалення механізмів прямої демократії, їх подальшого нормативно-правового забезпечення і практичного впровадження. Серед них слід відзначити:

⁶⁶ Тимків Я. І. Формування зовнішньополітичних пріоритетів партії і їх взаємозв'язок із зовнішньою політикою України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. С. 61-68.

⁶⁷ Знаткова О. М. Аналіз форм залучення громадськості до прийняття управлінських рішень: правовий аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 66-73.

- ст. 39 Конституції України, яка закріплює право громадян мирно збиратися та проводити мітинги і демонстрації. Така форма безпосередньої участі передбачає обговорення під час громадських зборів важливих суспільно-політичних проблем у різних сферах, а також питань, пов'язаних із виборами, законодавчими актами та окремими державними рішеннями. Однак такі збори не мають нормативно-правових наслідків, оскільки в законодавстві не передбачаються механізми прямої реалізації результатів громадських обговорень;

- відповідно до ст. 69 Конституції України, «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». Однак нічого конкретного стосовно «інших форм» не вказано;

- в Конституції чітко і неодноразово підкреслюється важливе право брати участь у всеукраїнських референдумах. Так, згідно з ч. 2 ст. 72 всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу, за умови, якщо підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області⁶⁸.

У чинному законодавстві України визначено чимало форм прямої демократії. Найпоширенішою є вибори, під час яких громади обирають представницькі органи влади. Процедура реалізації цієї форми народовладдя чітко визначено в законодавстві про вибори. На сьогодні це три окремі закони: Про вибори Президента, Про вибори народних депутатів, Про місцеві вибори. Проте значно складніше з іншими формами народовладдя. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає такі форми прямої демократії⁶⁹:

- місцевий референдум;
- загальні збори громадян;
- місцева ініціатива;

⁶⁸ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2023).

⁶⁹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.10.2023).

- громадські слухання;
- органи самоорганізації населення.

Якщо побудувати певну ієрархічну вертикаль із механізмів прямої демократії на місцевому рівні, то вона може мати такий вигляд:

- громадські слухання - обговорення важливих для громади питань, що мають декілька альтернативних рішень, систематизація різних думок та прийняття місцевими органами влади більш вмотивованого і прийняттого для громади рішення. Правовими наслідками громадських слухань є: висновки та пропозиції громадських слухань місцева рада повинна розглянути, проте не зобов'язана їх враховувати або ухвалювати у зв'язку з цим будь-які рішення;

- загальні збори громадян за місцем проживання - інструмент прямої демократії на місцевому рівні, який передбачає більш суворі вимоги щодо проведення, оскільки на загальних зборах можуть ухвалюватись рішення, обиратись представники або формуватись місцеві органи самоорганізації. Правовими наслідками загальних зборів є: рішення загальних зборів органи місцевої влади та посадові особи місцевого самоврядування повинні врахувати у своїй діяльності, проте способи врахування можуть бути різними та не обов'язково мають супроводжуватися ухваленням певних рішень;

- місцеві ініціативи - право громади самостійно, без участі депутатів місцевої ради, вносити на її розгляд проекти рішень. Правовими наслідками внесення проекту в порядку місцевої ініціативи є: внесений проект рішення місцевий орган влади повинен обов'язково розглянути (причому на відкритому засіданні за участю ініціаторів) і ухвалити відповідне рішення по суті проекту, внесеного у порядку місцевої ініціативи. Позитивне або негативне, проте рішення має бути ухвалене⁷⁰.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум визначено як форму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, рішення якого є

⁷⁰ Абрам'юк І. Демократія участі: механізм громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К., 2014. 50 с.

обов'язковими для виконання на відповідній території⁷¹. Механізм ухвалення рішень через голосування всією громадою міг би бути дієвим інструментом прямої демократії на місцевому рівні. Але порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. На сьогодні ж відповідного закону нема, адже після того, як у листопаді 2012 року (у зв'язку з ухваленням закону «Про всеукраїнський референдум») втратив чинність ще радянський закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», новий акт законодавства досі не ухвалено. Тому скористатися цим інструментом громадяни наразі не можуть. Така ситуація, коли використання найважливішого механізму прямої демократії на місцевому рівні є неможливим через відсутність його законодавче регулювання, є неприйнятною⁷².

Можливість відкликання депутатів місцевих рад передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Порядок відкликання визначено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

Можливість відкликання сільського, селищного, міського голови законом не передбачена. Водночас статтею 79 передбачені підстави для дострокового припинення повноважень. У третій частині цієї статті визначено спосіб дострокового припинення повноважень за наявності зазначених підстав.

Після ухвалення урядом Постанови «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 в Україні розпочалася кампанія з утворення громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади. Згадана постанова зобов'язала усі ЦОВВ та обласні державні адміністрації утворити громадські ради⁷³.

⁷¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.10.2023).

⁷² Абрам'юк І. Демократія участі: механізм громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К., 2014. 50 с.

⁷³ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 17.10.2023).

Громадські ради можуть бути доволі ефективним механізмом участі, однак на практиці так стається далеко не завжди. Для досягнення ефективності громадська рада має задовольняти деяким суттєвим умовам, насамперед:

громадська рада має бути достатньо професійною (до неї мають увійти представники організацій громадянського суспільства, які мають практичний досвід та напрацювання у сфері діяльності відповідного органу влади);

формат взаємодії громадської ради з органом, при якому вона створена, має бути чітким і передбачати належний зворотній зв'язок. Впродовж 2011-2014 років на підставі згаданої постанови громадські ради активно формувалися при органах виконавчої влади та, попутно, при деяких органах місцевого самоврядування. При цьому, як фаховий склад, так і предмет та результати діяльності різних громадських рад були вкрай різними за якістю та за результативністю. Головною причиною неефективності при цьому було якраз ігнорування (як у нормативній базі, так і на практиці) згаданих вище суттєвих умов⁷⁴.

Загалом варто зазначити, що сучасній нормативній базі та практиці формування громадських рад притаманні значні недоліки, які свідчать про необхідність реформування цього механізму.

Консультації з громадськістю - доволі загальний термін, який застосовується у багатьох нормативних документах. На загальнодержавному рівні питання консультацій з громадськістю певною мірою врегульовано вже згаданою вище Постановою КМУ № 996. На практиці цей термін наразі використовується для означення різних механізмів участі (та й самої громадської участі в цілому) - така ситуація, не сприяє ефективності та потребує додаткового унормування. Громадська експертиза - це оцінювання діяльності органів виконавчої влади інститутами громадянського суспільства. Порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади врегульовано постановою уряду «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада

⁷⁴ Абрам'юк І. Демократія участі: механізм громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К., 2014. 50 с.

2008 року за № 976. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Практика громадської експертизи є доволі багатою, а рівень методичних розробок - доволі високим⁷⁵.

В Україні залишився чинним механізм реалізації права давати доручення «своєму» депутату, визначений у статті 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Декларативний характер норм цієї статті є беззаперечним. Водночас варто зазначити, невиконання депутатом доручень виборців не вважається порушенням, на підставі якого можливе відкликання депутата, а також не тягне за собою настання жодної відповідальності.

Найбільш звичним способом взаємодії громадянина з місцевою владою, який проте навряд чи є найбільш ефективним, вважається звернення громадян до органів місцевої влади. Під зверненнями громадян потрібно розуміти викладені в письмовій чи усній формі пропозиції або зауваження, заяви (клопотання) та скарги.

Звернення громадян є, з одного боку, істотним джерелом інформації, необхідної для вирішення питань державного будівництва, з іншого - однією з найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами громади. Частими є випадки, коли тільки при безпосередньому зверненні громадянина до органу місцевого самоврядування можна отримати інформацію, що безпосередньо стосується заявника, для здійснення ним своїх конституційних прав. Однак далеко не всі державні структури готові надати законно необхідну інформацію і документи за зверненням громадянина. Часто заявнику відмовляють у наданні інформації у зв'язку «зі специфікою діяльності

⁷⁵ Абрам'юк І. Демократія участі: механізм громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К., 2014. 50 с.

організації», «дотриманням режиму державного (службової, комерційної) таємниці».

Пропозиція (зауваження) - це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування, місцевих депутатів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного та громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Очевидно, що пропозиція - дієвий інструмент участі громадянина в політичному процесі на місцевому рівні. Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності⁷⁶.

Заява, може переслідувати як позитивну, так і негативну цілі. Позитивною метою є прохання посприяти заявнику або іншим особам в реалізації будь-яких конституційних прав чи свобод. До негативної мети відноситься повідомлення про порушення законів та інших нормативних правових актів, недоліки в роботі органів місцевого самоврядування та посадових осіб або критика діяльності зазначених органів і посадових осіб.

За допомогою скарги до органів місцевого самоврядування, а також посадовим особам громадянин прагне забезпечити захист свого права, свободи, законного інтересу або усунення порушень прав, що вже відбулися. Громадянин може також діяти в чужих інтересах або в цілях прав свобод та законних інтересів невизначеного кола осіб. Право на подачу скарги є абсолютним, необмеженим та невідчужуваним правом особистості. Прикладом подачі такого типу звернення може бути скарга на дії (бездіяльність) посадової

⁷⁶ Про звернення громадян : Закон України від 2.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.10.2023).

особи, подана в установленому порядку його керівництву, в прокуратуру або до суду.

Клопотання - це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями місцевих органів влади, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Звернення громадян виконують відразу кілька функцій: по-перше, вони є однією з форм участі громадян в управлінні справами громади; по-друге, це один із способів відновлення порушеного права; по-третє, це одне з джерел інформації для органів місцевого самоврядування; по-четверте, звернення можна розглядати як один із способів усунення порушень законності.

Інститут звернень громадян до органів місцевого самоврядування є найважливішим механізмом «зворотного зв'язку», дозволяє судити про ступінь довіри населення, виявляти «вузькі місця», вивчати соціально-економічне становище значної частини населення.

Таким чином, слід відзначити, що в Україні існує проблема з належним законодавчим врегулюванням процедур реалізації форм прямої демократії. Адже з п'яти інструментів, визначених у законодавстві окремий закон прийнятий лише для органів самоорганізації населення. Натомість місцевий референдум та загальні збори громадян за місцем проживання досі не мають необхідних законів.

Крім того, доцільно також ширше прописати в законодавстві процедури реалізації місцевих ініціатив і громадських слухань, та зобов'язати місцеві ради врегулювати ці питання власними відповідним рішеннями. Хоча не менш важливим є поширення позитивних практик використання інструментів участі громадськості в управлінні справами громади, що потребує системної співпраці із органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад.

Місцеві органи влади в умовах нормативного розподілу ресурсів мають можливості формувати власну бюджетну політику, хоча при цьому обмежується

їх автономність та вони працюють у рамках, визначених загальнодержавними нормативними актами. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозоре і відкрите формування проектів бюджетів і отримання підтримки та схвалення місцевим населенням⁷⁷. Сьогодні в Україні низка нормативно-правових документів передбачає та навіть зобов'язує органи місцевого самоврядування долучати громадськість на всіх рівнях реалізації політики. Проте, на практиці владні інституції часто формально виконують норми закону. Сьогодні на практиці рівень залученості громадськості до процесів прийняття бюджетних рішень у громадах залишається вкрай низьким. Наразі спостерігається не стільки ігнорування законодавчих норм, скільки їх формальне виконання. Системною є практика порушення термінів оприлюднення проектів нормативно-правових актів за 20 робочих днів до дати розгляду з метою прийняття. Це стосується і проекту рішення про бюджет, і проекту Програми соціального та економічного розвитку, і цільових програм головних розпорядників бюджетних коштів.

В об'єднаних територіальних громадах підготовка проекту бюджету регламентується нормативно-правовими актами, які визначають відносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади, вимоги до термінів прийняття рішення про бюджет, оприлюднення самого рішення про бюджет і паспортів бюджетних програм тощо. Проте, значна частина відносин, зокрема, між структурними підрозділами місцевої ради, між місцевою радою та іншими розпорядниками коштів, а також процедури та терміни ухвалення розпорядчих документів, відносини з громадськістю залишаються не врегульованими⁷⁸.

На сучасному етапі процес підготовки місцевих бюджетів потребує знань і вмінь щодо застосування ефективних методів і технологій планування бюджету, які дають змогу досягати важливих цілей розвитку громади відповідно до суспільних пріоритетів. Часто спеціалісти органів місцевого

⁷⁷ Згурська В. Л. Активізація участі громадян як передумова самоорганізаційних процесів у суспільстві. *Гілея: науковий вісник*. 2018. Вип. 134. С. 340-343.

⁷⁸ Децентралізація : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 25.10.2023).

самоврядування не володіють відповідними компетенціями. Втім, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації здійснюють методичне забезпечення процесу підготовки проекту бюджету на досить низькому рівні. Особливо це помітно в умовах створення об'єднаних територіальних громадах, коли утворюються нові органи місцевого самоврядування, а їх працівники стикаються з новою для себе роботою. Це спричиняє додаткові труднощі в підготовці проектів бюджетів, особливо в новостворених об'єднаних територіальних громадах. До того ж ці проблеми неможливо якісно вирішити з допомогою різноманітних нарад і навчальних програм, що їх організовують обласні державні адміністрації та їх структурні підрозділи⁷⁹.

Інформаційна база планування бюджетів об'єднаних територіальних громадах є доволі обмеженою. Новостворені органи управління часто лише розпочинають роботу з формування баз даних, необхідних для розрахунку планових обсягів надходжень бюджету та обґрунтування бюджетних видатків. Здебільшого органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громадах не мають достовірної інформації щодо сплати податків та інших обов'язкових платежів до бюджету, відомостей про об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, про документальне оформлення земельних ділянок, які перебувають у користуванні, та інших важливих для прогнозування бюджетних надходжень даних.

Крім цього, відповідним підрозділам місцевих рад часто бракує об'єктивної і достовірної інформації про фактичний стан інфраструктури, яка перебуває у комунальній власності. Окремо варто звернути увагу на невизначеність із одержанням бюджетом об'єднаних територіальних громадах міжбюджетних трансфертів, особливо субвенцій інвестиційного призначення. Це зумовлено, зокрема, непрозорим механізмом надання субвенцій на

⁷⁹ Школа бюджетної грамотності для громадських організацій : посібник для тренерів / А. М. Бойко, Г. А. Борщ, Н. М. Гринчук та ін. ; за заг. ред. Г. А. Борща. К. : Фонд Східна Європа, 2017. 298 с.

здійснення заходів із соціально-економічного розвитку окремих територій, які розподіляються за участі народних депутатів України.

В об'єднаних територіальних громадах негативний стан справ поглиблюється недостатньо високим рівнем управлінського потенціалу та досить низьким рівнем розвитку громадянського суспільства. Місцеві бюджети територіальних громадах громад сьогодні відповідають їх стратегіям розвитку лише в діапазоні 20-40%. Аналіз паспортів бюджетних програм у територіальних громадах показує, що в переважній більшості випадків бюджетні програми не пов'язані із цільовими. Це може свідчити про доволі поверхнєве розуміння принципу програмно-цільового методу працівниками виконкомів та очільниками громад⁸⁰.

Водночас аналіз активності громади щодо впливу на процес формування бюджетів у цих громадах показує її практично нульовий рівень. Лише в поодиноких випадках у громадах перед складанням проекту бюджету відбувалися громадські слухання, ініційовані головами громад. Однак після оприлюднення проекту місцевого бюджету до виконкомів рад пропозицій від громадськості щодо змін та доповнень не надходить.

Така картина свідчить, що залучення громадськості до бюджетного процесу не приносить бажаної ефективності в напрямку реального впливу на формування місцевих бюджетів. Серед причин такої ситуації можна виділити такі:

- низький рівень обізнаності громадян у питаннях формування, наповнення, виконання місцевих бюджетів;

- недостатній рівень прозорості процесу формування місцевого бюджету.

Такі процедури, як складання бюджетного запиту, паспорта бюджетної програми та звіту про виконання паспорта бюджетної програми, не є безумовно публічними, оскільки не є рішеннями органів місцевого самоврядування. Відповідно, інформованість громадськості, а відтак і можливість її залучення до

⁸⁰ Школа бюджетної грамотності для громадських організацій : посібник для тренерів / А. М. Бойко, Г. А. Борщ, Н. М. Гринчук та ін. ; за заг. ред. Г. А. Борща. К. : Фонд Східна Європа, 2017. 298 с.

цих процесів доволі обмежені; низький рівень зацікавленості керівників органів місцевого самоврядування в реальній відкритості та залученні до процесів формування та використання місцевого бюджету широкого кола осіб. Документи (проекти рішень) та доповіді з питань формування та використання бюджету подаються в незрозумілому не лише для громадськості, а й для депутатського корпусу форматі. Більшість депутатів, опитаних після сесій, на яких затверджувалися місцеві бюджети чи звіти про їх виконання, не змогли відтворити ключові позиції доповіді або сформулювати свою оцінку прийнятих рішень⁸¹.

Таким чином, поширені в Україні форми залучення громадськості до прийняття рішень у галузі формування і реалізації бюджетних політик органами місцевого самоврядування не призводять до ефективного учасництва з боку громадськості та її впливу на бюджетні рішення.

Специфіка політичних партій як суб'єктів державної влади визначається інтегруванням різноманітних інтересів, що являє собою основу формування нормативних рішень, які, своєю чергою, функціонують у соціальному середовищі як регулятивні правила. Механізми державної влади дають політичним партіям можливість втілити положення, задекларовані у партійних програмах та рішеннях, у реальну політичну практику.

Роль політичних партій у формуванні зовнішньої політики України реалізується через діяльність парламентських партій, які утворюють уряд та визначають засади внутрішньої і зовнішньої політики держави через своїх представників у Верховній Раді. Вони мають можливість долучатися до відповідних комітетів, голосувати за законопроекти, які стосуються зовнішньої політики, брати участь у ратифікації міжнародних договорів та налагоджувати зв'язки із закордонними колегами. Для політичної системи України характерним є дефіцит впливу політичних партій на зовнішню політику, спричинений суперечностями між реальними економічними, політичними та

⁸¹ Школа бюджетної грамотності для громадських організацій : посібник для тренерів / А. М. Бойко, Г. А. Борщ, Н. М. Гринчук та ін. ; за заг. ред. Г. А. Борща. К. : Фонд Східна Європа, 2017. 298 с.

іншими інтересами партійних еліт до потреб впливу на вироблення зовнішньополітичної стратегії. Значний вплив на формування зовнішньополітичних пріоритетів політичних партій сьогодні мають класного олігархічні угруповання.

Участь громадськості у прийнятті політичних рішень в Україні спрямована на обстоювання інтересів різних суспільних груп, підвищення якості та забезпечення легітимності управлінських рішень, недопущення бюрократизації влади, а також формування конструктивного діалогу між представниками громадськості та органами публічного управління. Окремі положення щодо реалізації прямої демократії закріплені в Конституції України. Однак на практиці поширені форми залучення громадськості не можна вважати ефективними, оскільки вони не забезпечують значного впливу на прийняття політичних рішень в Україні.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ВЗАЄМОДІЇ З ПОЛІТИЧНОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ

3.1 Політична система та аспекти взаємодії з владою

Сформована сьогодні в Україні багатопартійна політична система є результатом побудови системи відносин в політичній та економічній еліті при даній системі організації державної влади. Однак є ще низка чинників, які впливають на специфіку української партійної системи.

На сучасний розвиток політичних партій і партійної системи в Україні впливають такі чинники:

- слабкість громадянського суспільства. В Україні донедавна не було повномасштабного громадянського суспільства, хоча б в його сучасному західному розумінні (де основу складають в основному правозахисні організації). Практика показує, що без активної підтримки держави ні бізнес-структури, ні релігійні організації, ні різні клуби за інтересами, ні будь-які інші неполітичні структури не можуть домогтися успіху;
- відсутність соціальних груп зі своїми сформованими стабільними інтересами;
- політична демократія в Україні встановлена відносно недавно і не має довгих історичних традицій;
- нерозвиненість приватної власності, що становить фундамент незалежності індивіда від держави тощо.

Ці чинники призвели до того, що сучасні українські партії являють собою доволі аморфні утворення. Функціональне навантаження політичних партій в українській політичній системі залишається невисоким. Жодна з типових для зрілої демократії функцій не виконується повною мірою.

Існує поєднання інституційних та структурних факторів, які обумовлюють розвиток політичних партій та політичної системи в Україні. Вони включають:

- слабкість ідеології в політичних партіях;
- погане стимулювання партійної інституціоналізації через нестабільність інституційних правил гри;
- широке використання державних адміністративних ресурсів сторонами, які підтримують режим;
- домінування партійних лідерів за рахунок внутрішньопартійної демократії;
- величезний вплив фінансово-промислових груп на формування партій, функціонування, прийняття рішень, законодавчу діяльність та записи голосування в парламенті⁸².

Таким чином, поєднання інституційних та структурних факторів враховує розвиток партій в Україні, хоча немає чіткого консенсусу щодо відносного впорядкування різних факторів. На розвиток політичних партій в Україні чинять суттєвий вплив переважно культурні та суспільні фактори, такі як радянська політична культура, корупція, провінційність еліт та регіональне (мовне) різноманіття.

Слабкість ідеології в політичних партіях є звичною для всіх пострадянських країн, не лише для України, внаслідок чого цей регіон відрізняється від посткомуністичної Східної Європи та країн Балтії.

Розвиток політичних партій стримує відсутність стимулів для побудови партій в президентських політичних системах. Важливе місце займає широке використання державних адміністративних ресурсів партіями, що підтримуються режимами, та домінування партійних лідерів за рахунок внутрішньої партійної демократії.

Як вже наголошувалося, політичні партії залишаються сильно залежними від присутності харизматичного лідера, який виграє голоси, а найбільш успішні

⁸² Whitmore S. Political party development in Ukraine URL: <http://gsdrc.org/docs/open/hdq1146.pdf> (дата звернення: 25.09.2023).

партії та блоки останнього десятиліття були надмірно персоналізовані. Тому партії часто функціонують як особистий «проект» конкретної особи, і навіть основна «команда» може бути досить рівномірною і змінювати приналежність між виборами.

Українські виборці мають мало уявлення про ідеологічну чи програмну орієнтацію партій, за які вони голосують, натомість прагнуть керуватися «особистим фактором» лідера, що є логічно⁸³.

Результати наукових досліджень послідовно свідчать про структурні та ідеологічні проблеми в діяльності політичних партій в Україні та відсутність інституціоналізації партійної системи. Хоча Україна має велику кількість політичних партій, велика частка не бере участі у виборах. Таке розповсюдження свідчить про надзвичайну персоналізацію партійної системи та неглибоку низову організацію, яка допомагає враховувати високу плинність партій та, особливо, депутатів, між виборами. Партії в Україні можуть претендувати на сукупність інтересів, відображення суспільних розколів, пропонування альтернативних урядів або функціонування як механізм зв'язку між державою та суспільством.

Більшість політичних партій, які функціонують в Україні, є нечисленними, не мають серйозного впливу на політичне життя, а також широкої соціальної бази. Крім того, українські політичні партії не виконують своїх функцій у повному обсязі⁸⁴.

Отже, політичні партії залишаються сильно залежними від присутності харизматичного лідера, який виграє голоси, а найбільш успішні партії / коаліції останнього десятиліття були надмірно персоналізовані. Тому партії часто функціонують як особистий «проект» конкретної особи, і навіть основна «команда» може бути досить рівномірною і змінювати приналежність між виборами.

⁸³ Whitmore S. Political party development in Ukraine. URL: <http://gsdrc.org/docs/open/hdq1146.pdf> (дата звернення: 25.09.2023).

⁸⁴ Висоцький В. М. Політичні партії в процесі модернізації політичної системи України. Проблеми становлення правової демократичної держави. 2014. № 4. С. 4-6.

Невідповідність змісту діяльності парламентських партій функціям, які вони мають виконувати, є безпосереднім наслідком відсутності програмної та ідеологічної складових у діях політичних сил, а також перебігу політичних дій навколо формування більшості, організації роботи Верховної Ради України.

Причинами подібної невідповідності є низка ознак, притаманних українським політичним партіям: інституційна слабкість, відірваність від власних виборців, внутрішня недемократичність, низький рівень політичної та правової культури, що проявляються у відносинах між представниками різних політичних сил, між більшістю та меншістю в парламенті та ін.

Внутрішньопартійна демократія передбачає можливість участі рядових членів політичної партії у формуванні партійної політики, висуванні кандидатур для участі у виборчих перегонах, прийнятті рішень на різних рівнях партійної організації. Крім того, за умови функціонування внутрішньопартійної демократії рядові члени партії можуть критикувати рішення керівних органів партії та критику партійної політики загалом.

Серед різноманіття вищезазначених причин найбільш небезпечною є внутрішня недемократичність політичних партій, унаслідок чого керівники політичних партій часто діють на власний розсуд, нехтуючи інтересами не лише виборців, а й своїх однопартійців. Як правило, швидкість кадрового просування партійних активістів безпосередньо залежить від волі лідера політичної партії. Списки кандидатів не формуються за прозорою та відкритою системою. Ці ознаки партійної системи нашої держави відіграють важливу роль у виникненні періодичних політичних криз⁸⁵.

Сьогодні проблемним є слабкий зв'язок обраних депутатів зі своїми партіями. Особливо це помітно на місцевому рівні, де кандидати в депутати, що висуваються як представники певної партії, після обрання досить рідко вважають за потрібне слідувати рішенням цієї партії.

Програмні принципи все ще відіграють другорядну роль майже в усіх політичних партіях. У цьому зв'язку членам партій надзвичайно важко чітко

⁸⁵ Висоцький В. М. Політичні партії в процесі модернізації політичної системи України. Проблеми становлення правової демократичної держави. 2014. № 4. С. 4-6.

визначити програмну орієнтацію своїх партій та донести її зміст до виборців. Так само складно розкрити їм і політичні концепції своїх структур.

Ще одна тенденція, характерна для вітчизняної політичної системи - це зростання кількості так званих регіональних партій. За результатами останніх місцевих виборів 2015 року вони отримали представництво лише в одному регіоні або не більше декількох. Іноді такі політичні партії вже у своїх назвах безпосередньо асоціюються з певним регіоном чи історичним регіоном, наприклад, «Мешканці Черкащини», «Європейська стратегія Вінниці» чи «Українська партія Галича». У деяких випадках мова йде про створення політичних партій на національній основі, наприклад «Угорська партія України».

Останні дослідження, проведені Центром Разумкова, свідчать про активне створення партій «регіонального та місцевого характеру»⁸⁶. Причинами такої тенденції є децентралізаційні процеси та місцеві вибори у 2015 році. Останніми прикладами таких нових політичних партій є «Жителі Херсонщини», «Циганська партія України», «Грузинська партія України». Іноді назви партій не містять чітких посилань на конкретний регіон, а насправді є партійні проекти впливових місцевих лідерів. Відповідно, вони набувають популярності у своєму «базовому» регіоні і не більше.

Інша група політичних проектів тісно пов'язана з іншою тенденцією - створенням нових проектів політичного лідерства. Ця тенденція не нова, а скоріше продовження всієї партійної історії України. Відповідно до офіційного реєстру політичних партій Міністерства юстиції України, понад 10 партій носять прізвище своїх лідерів. Окрім найвідоміших «Блок Юлії Тимошенко», «Блоку Петра Порошенка» та «Радикальної партії Олега Ляшка», є менш відомі партійні проекти, такі як «Українська морська партія Сергія Ківалова», «Народні ініціативи Олександра Фельдмана» або «Справедливість Валентина

⁸⁶ Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова : веб-сайт. URL: <http://razumkov.org.ua/> (дата звернення: 25.10.2023)

Наливайченка». Серед останніх прикладів - «Громадська політична платформа Надії Савченко»⁸⁷.

Насправді лідерських проектів в Україні вдвічі більше. У деяких випадках офіційна назва політичної партії не включає прізвище її лідера. Наприклад, коли говорити про новостворений «Рух нових сил», то, безумовно, додається «Міхеїл Саакашвілі». Прив'язання партійних проектів до їх лідерів також визначає їх короткочасність. Життєвий цикл політичної партії триває від 5 до 15 років. Поки лідер є, партія існує. Як тільки лідер втрачає свою посаду, політична партія також зникає з політичного горизонту.

Новим політичним партіям бракує впізнаваності та достатніх фінансових ресурсів для ведення партійної діяльності, яка переважно зосереджується на соціальних мережах. Головне, що заявлені цілі новостворених партій і управління їх реалізацією є досить слабкими чи узагальненими та не можуть створити достатній об'єднавчий ефект для людей навколо їх реалізації.

З огляду на зростання трудової еміграції найбільш освічених та активних верств населення, в тому числі молоді, перспективи щодо успішного формування нових партій, особливо масових, постійно знижується за винятком формування партії українських емігрантів.

Сьогодні суспільство має запит на зміну політичних еліт, реальною є перспектива еволюційного відбору через електоральну підтримку нових політичних сил, які покажуть свою політичну та соціальну ефективність.

Довгострокову підтримку отримають лише ті політичні сили, які запропонують реально важливі для суспільства цілі, позначають реалістичні шляхи їх досягнення, необхідні ресурси і системи управління процесом досягнення із залученням суспільства в постійному взаємозв'язку-координації з партією і її політичними лідерами. Тільки значущі для суспільства цілі,

⁸⁷ Міністерство юстиції України : веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/> (дата звернення: 25.10.2023).

окреслені партією, зможуть консолідувати суспільство навколо досягнення цілей і електоральної підтримки партії⁸⁸.

Значною перешкодою на шляху реалізації реформи політичної системи суспільства, а також джерелом суспільно-політичних криз є відсутність загальнонаціональних політичних партій, які здійснювали б вагомий вплив на політичне життя. На сьогодні вплив політичних партій на формування та реалізацію державної політики є недостатньо ефективним. Крім того, представники політичних партій не забезпечують органи державної влади та місцевого самоврядування політичними кадрами в достатній кількості. Фрагментарність партійної системи суттєво ускладнює визначення суб'єкта політичної відповідальності та здійснення громадянами свідомого вибору.

Нагальною на сьогодні є потреба вироблення стратегії становлення в Україні партійної системи, сформованої за європейським зразком. Основою такою партійної системи мають стати загальнонаціональні, політично відповідальні партії. Для досягнення вищезазначеної мети необхідною є реалізація таких заходів:

- суттєве зростання рівня демократичності та прозорості внутрішньопартійного життя;
- забезпечення реальної участі політичних партій у суспільному житті на місцевому та регіональному рівнях;
- утвердження програмного принципу в діяльності парламентських фракцій та органах місцевого самоврядування;
- розвиток кадрового потенціалу на демократичній і конкурентній основі;
- орієнтація політичних партій на інтереси виборців, підтримка тісного зв'язку з виборцями;
- гарантії захисту прав членів політичних партій, в т.ч. права на отримання даних про фінансову діяльність партії, права обирати й бути обраним до керівних органів політичної партії;

⁸⁸ Одарченко К. Нові політичні партії: чи є у них майбутнє в Україні. *Факти*: веб-сайт. URL: <https://fakty.com.ua/ua/opinion/novi-politychni-partiyi-chy-ye-u-nyh-majbutnye-v-ukrayini/> (дата звернення: 04.10.2023).

- забезпечення контролю за виконанням вимог щодо неприбуткового характеру функціонування політичних партій та обов'язкового оприлюднення фінансового звіту їхньої діяльності в загальнодержавних ЗМІ.

Таким чином, посилення ролі політичних партій, незалежно від напряму та конкретного змісту конституційних змін у майбутньому, є неминучим за умови розвитку нашої держави демократичним шляхом. Зважаючи на те, що в країнах із сильними демократичними традиціями саме партії є основними виразниками суспільних інтересів, вдосконалення партійної системи варто вважати однією з головних передумов успішного демократичного розвитку політичної системи України. У цьому контексті сприяння підвищенню дієвості політичних партій, забезпечення прозорості фінансування партій, забезпечення прозорого державного й громадського контролю за дотриманням політичними партіями вимог профільного законодавства, а також сприяння розвитку внутрішньопартійної демократії повинні стати пріоритетними кроками державної політики України.

3.2 Модернізація політичної систем України і ефективна державна політика

Регулювання державою суспільного життя здійснюється через реалізацію державної політики. Державна політика являє собою процес перетворення політичних цілей на державні програми та практичні дії, які мають на меті досягнення певних результатів.

У найзагальнішому вигляді державна політика розуміється як сукупність основних принципів, норм та діяльності зі здійснення державної влади. Наприклад, автори підручника «Державна політика» відзначають прагнення держави впливати на різні сфери суспільного життя та безпосередньо управляти ними шляхом використання адміністративних, правових, економічних та політичних інструментів. На їхнє переконання, саме державна політика являє собою найбільш яскраве вираження інтересів соціальних класів і груп, захист яких є безпосереднім завданням державної влади.

Основними завданнями та напрямками подальшого розвитку політичних партій та партійної системи України є:

- забезпечення відповідності партійної системи структурі суспільства;
- формування стійкої соціальної бази партій, що представляють інтереси різних соціальних груп;
- забезпечення дотримання сторонами свого загальнодержавного статусу;
- заохочення розвитку організаційних структур партій у всіх регіонах України;
- обмеження використання питань у виборчих кампаніях, що провокують соціальний конфлікт;
- обмеження впливу ФПГ на політичні партії;
- забезпечення прозорості фінансування партії;
- запобігання та протидія політичній корупції;
- впровадження ефективних механізмів підзвітності та відповідальності перед громадянами представниками партії, обраними до органів влади та місцевих органів органи самоврядування;
- підвищення ефективності партійної діяльності в органах влади, якості їх програмної та нормативної діяльності, професіоналізм членів партії та обмеження впливу популізму;
- посилення ролі партій як інституту політичної соціалізації;
- налагодження ефективної, постійної комунікації партій з виборцями та розвитку внутрішньопартійної демократії;
- зниження рівня конфліктності між суб'єктами політичної системи;
- введення цивілізованих правил політичного діалогу між владою та опозицією.

Враховуючи те, що Україна стала на шлях євроінтеграції, розвиток держави супроводжується поступовим зростанням ролі громадян в управлінні державними справами. Ця роль повинна полягати не тільки у можливостях періодично змінювати носіїв публічної влади, а й у безпосередньому впливі на їх діяльність.

Політична ситуація, що склалася в Україні протягом періоду її незалежності, яскраво демонструє хиткість і вразливість демократії, а іноді й беззахисність перед викликами тоталітаризму та авторитаризму. Так, проблемами, які гальмують демократичний розвиток України, є такі:

- конфліктність у політичній системі держави та загострення протистояння владних інститутів;
- неналежний рівень комунікації депутатів, обраних до Верховної Ради України та місцевих рад, з виборцями;
- недотримання депутатами положень, задекларованих у передвиборчих програмах власних політичних партій;
- відсутність відкритості та прозорості у діяльності виборних органів державної влади, зокрема щодо процесів підготовки та ухвалення рішень;
- низький рівень включення громадян у процеси прийняття рішень, а також ухвалення нормативно-правових актів, які перешкоджають участі громадян у процесах прийняття рішень;
- суспільна апатія та низький рівень довіри громадян до органів представницької влади;
- фактична відсутність механізмів політичної відповідальності депутатів рад різного рівня перед своїми виборцями⁸⁹.

Удосконалення механізмів забезпечення прямої демократії на місцевому рівні сьогодні стають першочерговими завданнями політики держави, які сприятимуть підвищенню ефективності народовладдя. Це посилить контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, забезпечить реальну участь громадян України у прийнятті важливих рішень.

Необхідно нарешті прийняти закон, який би регулював проголошення місцевого референдуму за народною ініціативою, спростити дану процедуру, щоб громадяни де-факто змогли дійсно брати участь в управлінні справами громади. Так, основні засади прямої демократії доречно було б розкрити та

⁸⁹ Мануїлова К. В. Пряма демократія як складовий чинник децентралізованої публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=917> (дата звернення: 04.10.2023).

уточнити в окремих законах та підзаконних актах, які повинні відповідати Конституції України, бути якісними, щоб воля українського народу ні в якому разі не була спотвореною, і сприяти розвитку прямої демократії.

Досвід використання передбачених законодавством форм громадської участі та виявлених місцевих ініціатив свідчить про такі основні проблеми участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України:

- невпевненість громадян у власних силах як суб'єкта співпраці з місцевими органами влади;
- недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з місцевими органами влади;
- часте ігнорування думки громадян при прийнятті рішень представниками місцевих органів влади;
- неналежна якість інформування громадян про діяльність місцевих органів влади та про те, куди витрачені місцеві фінанси, що частково обумовлено недоліками чинного законодавства;
- пасивність громадян у пошуку інформації про діяльність місцевих органів влади, що призводить до неповного та некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці;
- недостатньо ефективне використання місцевими органами влади інструментів та методів співпраці з територіальною громадою.

До цих проблем, пов'язаних з активізацією участі громадськості у суспільному житті, також необхідно віднести і абсолютну незацікавленість представників місцевого самоврядування у забезпеченні публічності і прозорості їхньої діяльності, створенні більших можливостей для доступу громадян до інформації про формування та використання суспільних коштів, опір переважної частини бюрократичного апарату демократичним процесам, які відбуваються у країні.

На подолання зазначених негативних тенденцій спрямована Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, якою передбачено комплекс заходів щодо забезпечення

організаційних умов для участі громадян у формуванні і реалізації політики на місцевому рівні та здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

В умовах сучасного інформаційного суспільства широкого застосування набуло використання засобів так званої «електронної демократії» (е-демократія), яка характеризується широким використанням інформаційно-комунікаційних технологій для проведення демократичних процедур та залучення громадян до процесу формування державної політики. Перспективи зростання масштабів використання інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення доступності процедур прямої демократії обумовлені:

- необхідністю створення умов для системного залучення громадськості до державного управління та вирішення всіх нагальних проблем;
- потребою у спрямуванні громадських ініціатив у площину конструктивної взаємодії з державою;
- вимогами забезпечення відкритості та прозорості в діяльності управлінського апарату⁹⁰.

Таким чином, програмними урядовими документами визначено, що місцева влада повинна створити умови для повноцінного забезпечення і стимулювання громадської активності на місцевому рівні, зокрема шляхом забезпечення відкритості та прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування та реалізації політики на місцевому рівні. При цьому гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень і контролю за діяльністю місцевої влади має підвищити рівень суспільної компетентності та довіри до влади.

У процесі реалізації поставленої мети обов'язково слід враховувати напрацювання західних і вітчизняних науковців, розроблені міжнародні стандарти взаємодії органів місцевої влади з громадами, а також кращий світовий та український досвід участі громадян у суспільному житті.

⁹⁰ Самойлов О. О. Пряма демократія на місцевому рівні як механізм політичного націотворення в сучасній Україні. *Історико-політичні студії*. 2013. № 1. С. 153-159.

Залучення жителів до прийняття рішень у місцевому житті потребує не ситуативної, безсистемної і нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з органами місцевої влади, а впровадження стратегічного підходу до участі громадян в управлінні, послідовного використання різноманітних форм співпраці, стимулювання активності та ініціативності членів спільноти, забезпечення реалізації їх самоврядного потенціалу.

Подальший розвиток форм участі громадян у суспільному житті неможливий без формування дієвих стимулюючих механізмів, спрямованих на створення умов, за яких як громада, так і місцева влада будуть зацікавлені у розвитку громадянського суспільства через налагодження тісної взаємодії органів місцевої влади і громадян, розвиток форм громадської участі. Досягти поставленої мети можливо шляхом вдосконалення законодавчої бази громадської участі, забезпечення безумовного виконання ухвалених законів та встановлення дієвого державного контролю за додержанням законодавства.

Національним демократичним інститутом запропоновано практичні рекомендації для покращення ефективності діяльності політичних партій. У Додатку А зображено критерії для оцінки діяльності політичної партії.

Для удосконалення політичної системи потрібно розвивати наступні практики.

Внутрішня демократія.

Внутрішня демократія в політичній партії характеризується прозорими, підзвітними та всеосяжними правилами, організацією та процесами. Політичні партії, що зосереджуються на прозорості, підзвітності та інклюзії, як правило, краще організовані і здатні знайти більше ресурсів. Відкриті та інклюзивні структури дозволяють партіям проводити більш ефективні, динамічні та конкурентоспроможні кампанії, залучати більш широкі верстви населення,

розширити підтримку серед електорату і використати більше людських та фінансових ресурсів⁹¹.

Активні члени партії є життєвою силою кожної політичної партії. Ці члени - це дорогоцінний ресурс, який слід цінувати та розвивати, і він повинен відчувати себе важливим. Політична партія з внутрішньою демократичною культурою залучатиме членів до різноманітних заходів і прийняття рішень на всіх рівнях. Члени партії, які добре розуміють програми партії та цінності, правила та процеси є важливим зовнішніми представниками партії кандидатами та політиками, а також внутрішніми ресурсами - активістами, тренери, збирачами коштів, організаторами.

Політичні партії, які активно залучають своїх членів до політичного життя, також мають тенденцію до більшої взаємодії з виборцями. Ця взаємодія забезпечує найкраще з можливих дослідження думок та пріоритетів виборців, яке може мати політична партія.

Створення та підтримка динамічної, пов'язаної та конкурентоспроможної політичної партії - це процес, який вимагає постійної роботи та постійної спрямованості на зростання та розвиток.

Програми та статuti.

Для зміцнення внутрішньої демократії політичні партії повинні мати письмові правила у формі статутів та організаційні підрозділи з чіткими ролями та обов'язками. Звичайно, верховенство права - це не лише закони та інститути, це також їх застосування та виконання.

Статuti встановлюють правила політичної партії: внутрішні положення, які регулюють діяльність партії і визначаються стандарти ефективності та прийняття рішень. Статuti перекладають основні принципи та цінності політичної партії з певної концепції в чіткий набір принципів і структур, що впроваджують ці принципи щодня. Члени політичної партії та активісти часто вважають статuti довгими і досить нудними документами. Але ці нормативно-

⁹¹ Best Practices of Effective Parties: Three training modules for political parties. Erica Breth and Julian Quibell, National Democratic Institute. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/Best_Practices_of_Effective_Parties_English.pdf (дата звернення: 25.09.2023).

правові акти фактично містять життєво важливу інформацію, яку повинен знати кожен партійний активіст, щоб зробити надійний внесок у розвиток партії. Статути, як правило, окреслюють організаційні підрозділи чи діючі структури, які дозволяють політичній партії виконувати свою місію максимально ефективно. Розуміння партійної організаційної структури та обов'язків кожного організаційного підрозділу також важливі для розвитку політичної партії⁹².

Навчання членів партії.

Одним з найбільш недостатньо використаних механізмів внутрішньої демократії політичної партії є навчання її членів. Ефективні політичні партії пропонують своїм членам та керівникам навчальні послуги з постійними навчальними програмами з широкого кола тем, які можуть включати історію та статут політичної партії, кампанії і вибори, збір коштів, просвітницька діяльність серед виборців, реєстрація виборців, засоби масової інформації і повідомлення, публічні виступи.

Політичні партії, які постійно оновлюють навички своїх членів, можуть легше адаптуватися змінюючи обставини, набирати волонтерів і організовувати вибори.

Існує чотири типи партійного навчання: ідеологія, технічні навички, внутрішня демократія та відносини з іншими демократичними інститутами. Зазвичай політичні партії мають аналітичні центри, які досліджують та проводять тренінги для членів політичної партії.

Організаційна структура.

Політичні організації, що складаються з людей без чітких ролей та обов'язків, як правило, неефективні. Як і будь-яка інша організація, політичну партію потрібно створити так, щоб вона найкраще здійснювала поставлену місію та могла функціонувати в конкурентному середовищі. Політичні партії враховують ідеологію, бачення, історію, географію країни, потреби людей, культурний та етнічний склад громадян. Маючи такий масив інформації, партії

⁹² Best Practices of Effective Parties: Three training modules for political parties. Erica Breth and Julian Quibell, National Democratic Institute. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/Best_Practices_of_Effective_Parties_English.pdf (дата звернення: 25.09.2023)

прагнуть до максимізації їх організаційної спроможності та ресурсів шляхом проектування внутрішніх структур, за географічним та функціональним поділом. Користь цих підрозділів для сторін полягає в тому, щоб привернути їх члени та розробляють політику, яка має сенс в різних частинах країни та в різних типи людей⁹³.

Політика участі та розвиток програми.

Процес вироблення позицій публічної політики змінюється залежно від можливостей політичної партії. Якщо вона має аналітичний офіс, науковий колектив може ініціювати процес планування і нести відповідальність за проектами. Для окремих партій процес планування може здійснювати невелика спеціальна група експертів, членів партії. У всіх випадках широка участь членів партії, можливо, через мережу досліджень групи чи громадські форуми, допомагає інформувати позиції політики партії.

Таким чином, використання цих практики політичних партій позитивно вплине на ефективність їх партійної діяльності.

Ще одним напрямом удосконалення політичної системи України є скорочення кількості депутатів Верховної Ради України - з нинішніх 450 до 200-250. Для України з її населенням у 40 млн чол. 450 депутатів забагато. Наприклад, у сусідній Російській Федерації, чисельність населення якої більше ніж утричі перевищує чисельність населення України (145 млн чол.), в Державній Думі також засідає 450 депутатів. Показовим є приклад США, де населення складає 320 млн чоловік, тоді як чисельність депутатів у Палаті представників становить 435, а в Сенаті - лише 100.

Показовим, що навіть самі депутати замислились над цією проблемою. Так, 4 лютого 2020 р. парламент 236 голосами попередньо схвалив проект змін до Конституції України стосовно зменшення свого складу з 450 до 300 народних депутатів.

⁹³ Best Practices of Effective Parties: Three training modules for political parties. Erica Breth and Julian Quibell, National Democratic Institute. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/Best_Practices_of_Effective_Parties_English.pdf (дата звернення: 25.09.2023).

Варто зазначити, що в суспільстві не склалося однозначної думки щодо такого кроку. Політологи розділилися на два табори - прихильників та противників такого заходу. Серед аргументів проти найчастіше лунає думка про збільшення політичної корупції (зменшаться зусилля щодо «переконання» депутатів у необхідності проведення вигідного законопроекту), недоступність депутатів до виборця, оскільки після скорочення на одного депутата припадатиме близько 125 тис. громадян. Прихильники скорочення аргументують свою позицію зменшенням витрат на утримання народних обранців, закріплення в Конституції пропорційної системи виборів

Тому, щоб цей крок не став тільки технічним, на «злобу» дня скорочення депутатів необхідно проводити одночасно з удосконаленням виборчого законодавства, яке потрібно розглядати в комплексі з реформою місцевого самоврядування. Адже практика показує, що кількість народних депутатів практично не впливає на ефективність роботи Верховної Ради України, оскільки частина депутатів не бере активної участі в роботі парламенту, крім того існує група прогульників, які практично не відвідують сесії. Зміни у виборчій системі передбачають створення регіональних багатомандатних округів (регіон представлятиме певна кількість депутатів).

У політичній системі сучасної України рівень функціонального навантаження політичних партій залишається стабільно невисоким. Українські політичні партії не виконують повною мірою жодної з функцій, характерних для зрілої демократії. Суттєвими чинниками, які впливають на розвиток політичних партій, дотепер залишаються сформовані традиції радянської політичної культури, високий рівень корупції, регіональні (мовні) відмінності та провінційність еліт. Результатом відсутності програмної та ідеологічної складових у діях політичних сил, а також перебігу політичних дій навколо формування більшості, організації роботи Верховної Ради України, є невідповідність змісту діяльності парламентських партій функціям, які вони мають виконувати.

Перспективи розвитку політичних партій характеризуються зростанням їхньої ролі в політичному житті за умови подальшого розвитку України демократичним шляхом. З іншого боку, вдосконалення партійної системи являє собою важливу передумову успішного демократичного розвитку нашої держави. З огляду на вищезазначене варто зосередити увагу на сприянні розвитку внутрішньопартійної демократії, забезпеченні прозорості фінансування та розробці ефективних механізмів контролю за дотриманням політичними партіями вимог профільного законодавства.

Удосконалення політичної системи України для вироблення ефективної державної політики передбачає вироблення стратегії становлення партійної системи, сформованої за європейським зразком. Основою такою партійної системи повинні стати загальнонаціональні партії, готові взяти на себе політичну відповідальність. З огляду на вищезазначене, актуальною є потреба трансформації внутрішньопартійного життя в бік демократичності та прозорості, спрямованість діяльності політичних партій на забезпечення інтересів виборців. Крім того, важливим напрямом удосконалення політичної системи України є скорочення кількості депутатів Верховної Ради України.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного у магістерській роботі дослідження особливостей політичних партій як суб'єктів вироблення державної політики можна зробити такі висновки.

Державна політика є стабільною, організованою та цілеспрямовано діяльністю державних органів влади щодо певної проблеми. Активну участь у виробленні державної політики беруть політичні партії, процес формування яких розпочався в Україні відразу після проголошення незалежності.

Станом на початок січня 2022 р., в Україні було зареєстровано 349 політичних партій. Водночас переважна більшість зареєстрованих у цей період партій не ведуть активної політичної діяльності, і створювалися, очевидно, для подальшого «комерційного використання». Беручи до уваги цей факт та спираючись на вище проаналізовані тенденції появи політичних партій в Україні, можна зробити висновок, що їхня кількість так і не переросла в якість.

Сьогодні в Україні сформовано законодавчу базу, яка регламентує різні сторони створення та діяльності політичних партій. В основі нормативно - правового регулювання створення та функціонування політичних партій в Україні лежить Конституція України. Відповідно до ст. 36 і 37 Конституції гарантується свобода об'єднання у політичні партії для здійснення та захисту своїх прав та свобод і задоволення економічних, політичних, культурних, соціальних та інших інтересів.

Прийняття Закону України «Про політичні партії в Україні» внесло важливі зміни у правову базу діяльності політичних партій в Україні. Ним було регламентовано порядок створення та діяльності політичних партій. Метою прийняття цього нормативно-правового акту було сприяння розвитку політичних партій як загальнонаціональних, зміцнення політичних партій, а також регламентацію їхньої участі у процесах формування державної політики.

Політичні системи різних країн мають певні національні особливості, сформовані історичними, культурними, економічними та іншими факторами. Так, в США склалася унікальна партійна система з домінуванням Демократичної та Республіканської партій. У Франції на законодавчому рівні відсутнє регулювання статусу політичних партій. Німецькі партії утворюються вільно на основі індивідуального добровільного членства. В Чехії відсутні масові політичні партії. Членством у політичних партіях охоплено не більше 3-5% населення. Тому політичні партії на сьогодні не стали виразниками інтересів широких верств.

Механізмом державного управління є сукупність відповідних органів державної влади, організованих у систему для виконання цілей державного управління згідно з їх правовим статусом, і масив правових норм, які регламентують організаційні засади і процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Діяльність політичних партій відіграє вирішальну роль у функціонуванні нормативного та виконавчого компонентів державної влади. Визначаючи політичну стратегію розвитку держави, формуючи відповідну законодавчу базу, парламентські партії реалізують нормотворчий компонент державної влади. Політичні партії, яким не вдалося подолати прохідний бар'єр на виборах до парламенту, можуть долучитися до парламентських слухань, які періодично проходять у Верховній Раді України. Цей механізм дозволяє позапарламентським політичним партіям брати участь у розв'язанні різних проблемних питань.

В Україні традиційно за формування зовнішньої політики України відповідає Президент України та його найближче адміністративно-політичне оточення, а провідником основних напрямів затвердженої зовнішньої політики є Міністерство закордонних справ. Щодо політичних партій то серед них реальну можливість впливати на зовнішню політику мають тільки парламентські партії, які через своїх представників у парламенті формують уряд, визначають засади внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Роль політичних партій як складової частини системи управління сферою зовнішньої політики, на законодавчому рівні, пов'язана з їх роботою не тільки у парламентських фракціях із затвердження основ зовнішньої політики України, ратифікації та денонсації міжнародних договорів, але і комітетів з розробки та затвердження відповідних законів та постанов, організації слухань із питань зовнішньої політики, а також міжпарламентських груп зі зв'язків з іноземними державами.

Участь населення у прийнятті державно-управлінських рішень відповідає інтересам усіх сторін публічного процесу. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає такі форми участі громадян у прийнятті державно-управлінських рішень: місцевий референдум; загальні збори громадян; місцева ініціатива; громадські слухання; органи самоорганізації населення.

Проте в Україні існує проблема з належним законодавчим врегулюванням процедур реалізації форм прямої демократії. Адже з п'яти інструментів, визначених у законодавстві, окремий закон прийнятий лише для органів самоорганізації населення. Натомість місцевий референдум та загальні збори громадян за місцем проживання досі не мають необхідних законів.

Сьогодні в суспільстві існує запит на зміну політичних еліт, реальною є перспектива еволюційного відбору через електоральну підтримку нових політичних сил, які покажуть свою політичну та соціальну ефективність.

У цьому контексті сприяння підвищенню дієвості політичних партій, забезпечення прозорості фінансування партій, забезпечення прозорого державного й громадського контролю за дотриманням політичними партіями вимог профільного законодавства, а також сприяння розвитку внутрішньопартійної демократії повинні стати пріоритетними кроками державної політики України.

Нагальною на сьогодні є потреба вироблення стратегії становлення в Україні партійної системи, сформованої за європейським зразком. Основою такою партійної системи мають стати загальнонаціональні, політично

відповідальні партії. Для досягнення вищезазначеної мети необхідною є реалізація таких заходів: суттєве зростання рівня демократичності та прозорості внутрішньопартійного життя; забезпечення реальної участі політичних партій у суспільному житті на місцевому та регіональному рівнях; утвердження програмного принципу в діяльності парламентських фракцій та органах місцевого самоврядування; розвиток кадрового потенціалу на демократичній і конкурентній основі; орієнтація політичних партій на інтереси виборців, підтримка тісного зв'язку з виборцями; гарантії захисту прав членів політичних партій, в т.ч. права на отримання даних про фінансову діяльність партії, права обирати й бути обраним до керівних органів політичної партії; забезпечення контролю за виконанням вимог щодо неприбуткового характеру функціонування політичних партій та обов'язкового оприлюднення фінансового звіту їхньої діяльності в загальнодержавних ЗМІ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізм громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. К., 2014. 50 с.
2. Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4 (дата звернення: 20.10.2023).
3. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / пер. з англ. Л. Тарахан, М. Зарицька та ін. К. : Основи, 2000. 243 с.
4. Висоцький В. М. Політичні партії в процесі модернізації політичної системи України. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2014. № 4. С. 4-6.
5. Державна політика: підручник / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2014. 448 с.
6. Державне управління в Україні : навч. посібн. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
7. Децентралізація : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 25.10.2023).
8. Дзевелюк М. В. Державна політика та функції сучасної держави до проблеми взаємозв'язку. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 8. С. 21-25.
9. Драмаренко К. Б. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 6. Том 4. С. 240-244.
10. Згурська В. Л. Активізація участі громадян як передумова самоорганізаційних процесів у суспільстві. *Гілея: науковий вісник*. 2018. Вип. 134. С. 340-343.

11. Знаткова О. М. Аналіз форм залучення громадськості до прийняття управлінських рішень: правовий аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 66-73.
12. Ковальчук А. В. Механізми взаємодії політичних партій з органами державної влади в Україні. *Державне будівництво*. 2016. № 1. С. 1-11.
13. Кокіц О., Козаренко І. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09kopuse.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09kopuse.pdf) (дата звернення: 04.10.2023).
14. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.10.2023).
15. Коропатник М. Еволюція політичних партій в незалежній Україні (1991-2011 рр.). *Сіверянський літопис*. 2012. С. 134-145.
16. Кресіна І. О. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.
17. Кресіна І. О., Перегуда Є. В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми : монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 368 с.
18. Ломко І. І. Політичні партії як фактор формування і реалізації зовнішньої політики України. *Сімферополь*, 2007. 187 с.
19. Мануїлова К. В. Пряма демократія як складовий чинник децентралізованої публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=917> (дата звернення: 04.10.2023).
20. Міністерство юстиції України : веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/> (дата звернення: 25.10.2023).

21. Одарченко К. Нові політичні партії: чи є у них майбутнє в Україні. *Факти*: веб-сайт. URL: <https://fakty.com.ua/ua/opinion/novi-politychni-partiyi-chy-ye-u-nyh-majbutnye-v-ukrayini/> (дата звернення: 04.10.2023).
22. Паламаренко М. Республіканська та демократична партії у політичній системі США: сучасний стан та перспективи розвитку. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : збірник наукових праць*. 2006. Вип. 17. С. 94-99.
23. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 17.10.2023).
24. Про звернення громадян : Закон України від 2.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.10.2023).
25. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.10.2023).
26. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <http://www.golos.com.ua/article/257767> (дата звернення: 17.10.2023).
27. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5.04.2001 № 2365-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 17.10.2023)
28. Работяжев Н. В. Лейбористська партія Великобританії: вперед, в минуле? *Політія: Аналіз. Хроніка. Прогноз*. 2016. № 4. С. 108-127.
29. Ребкало В. А., Шахов В. А. Концептуальні засади державної стратегії України. Україна: поступ у XX століття : наук.-метод. поради лектору. К. : Вид-во ЖДУ, 2000. С. 6-20.
30. Самойлов О. О. Пряма демократія на місцевому рівні як механізм політичного націотворення в сучасній Україні. *Історико-політичні студії*. 2013. № 1. С. 153-159.

31. Тимків Я. І. Формування зовнішньополітичних пріоритетів партії і їх взаємозв'язок із зовнішньою політикою України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. С. 61-68.
32. Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / За ред. Ю. Якименка. К. : Центр Разумкова, 2017. 428 с.
33. Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова : веб-сайт. URL: <http://razumkov.org.ua/> (дата звернення: 25.10.2023)
34. Цветков В. В., Селіванов В. М., Скрипнюк О. В. Державне управління і політика : монографія. К. : Абрис, 2006. 198 с.
35. Черноіваненко А. В. Функціонування політичних партій в Україні: особливості нормативно-правового забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 67-74.
36. Школа бюджетної грамотності для громадських організацій : посібник для тренерів / А. М. Бойко, Г. А. Борщ, Н. М. Гринчук та ін. ; за заг. ред. Г. А. Борща. К. : Фонд Східна Європа, 2017. 298 с.
37. Best Practices of Effective Parties: Three training modules for political parties. Erica Breth and Julian Quibell, National Democratic Institute. URL: https://www.ndi.org/sites/default/files/Best_Practices_of_Effective_Parties_English.pdf (дата звернення: 25.09.2023).
38. Whitmore S. Political party development in Ukraine. URL: <http://gsdrc.org/docs/open/hdq1146.pdf> (дата звернення: 25.09.2023).