



ЯК ПРАЦЮЄ ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ

**Оцінювання організаційної
політики**

Київ – 2012

ББК 66.63(4УКР)
К64

Конончук С.Г.
Як працює демократична партія. Оцінювання організаційної політики / С. Г. Конончук, О. А. Ярош. / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К., : [Агентство "Україна"]. 2012. — 32 с.

ISBN 978-966-2157-81-9

Пропоновані рекомендації до вироблення організаційної політики партії ґрунтуються на документах міжнародних організацій, діяльність яких пов'язана з утвердженням демократичних принципів у політиці та їх правовим регулюванням, — зокрема на Мінімальних стандартах для функціонування політичних партій (Національний демократичний інститут, 2008 рік) та Кодексі належної практики щодо політичних партій (ухваленому Венеціанською Комісією на її 77-му пленарному засіданні 12-13 грудня 2008 року).

Попереднє дослідження різнобічної практики включеності в діяльність партій представлено УНЦПД в аналітичному звіті «Основні процедури внутрішньопартійної демократії» (2012 рік). Його електронна версія доступна на сайті УНЦПД.

ББК 66.63(4УКР)

УНЦПД висловлює вдячність Національному фонду демократії (США) за партнерство і сприяння у реалізації програм з розвитку демократії, у тому числі цієї публікації. Думки, висловлені у цьому дослідженні, є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії.

Це видання підготовлено українською мовою в друкованому й електронному варіантах. Його електронну версію представлено на сайті УНЦПД.

УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело.

ISBN 978-966-2157-81-9

© Конончук С. Г., 2012
© Ярош О. А., 2012
© УНЦПД, 2012



Зміст

Вступ	4
1. Умови набуття і припинення членства в партії	6
2. Права, обов'язки та відповідальність членів партії	9
3. Процедури ухвалення рішень	12
4. Формування керівного складу партійних органів	15
5. Висунення кандидатів на виборні представницькі посади	19
6. Розгляд спорів	22
7. Фінансування партійної діяльності	24
8. Підзвітність та відповідальність керівних органів партії	27
Висновки. Основні принципи організації та управління демократичної партії	29
Annotation	30



Вступ

Виникнення ініціативи УНЦПД з вивчення та просування процедур внутрішньопартійної демократії зумовлено визнанням унікальної місії партій для демократичного суспільства та усвідомленням потреби підтримати становлення партій в Україні.

Демократія неможлива без політичних партій, які би діяли відкрито, з урахуванням потреб та інтересів суспільних груп. Складнощі, яких зазнали багато українських політичних партій протягом 20 років становлення плюралістичної партійної системи, а також часта критика (нерідко справедлива), з якою вони стикаються, свідчать про те, що подальша інституціоналізація партій як публічних політичних агентів має бути узгоджена зі змінами стосовно відкритості всередині них самих. Такий процес може сприяти розвитку публічного характеру партійної політики.

Хоча досі чимало партій в Україні обстоюють позицію, що спосіб, в який у них ухвалюються рішення, нікого не має цікавити, у суспільстві утверджується протилежна думка і формується запит на дійсні партії. Відсутність або недосконалість процедур включеності членів партії до вироблення партійних рішень створює проблему для всього суспільства. Партії є особливими об'єднаннями громадян. Від об'єднань неполітичного гатунку партії відрізняє те, що вони висувують кандидатів на виборні державні посади та пропонують рішення для суспільного розвитку. У них – особливі функції, пов'язані із формуванням і вираженням політичної волі. На основі розроблених ними оцінок ситуацій та політичних пропозицій має формуватися відповідальне, ефективне, належне, підвітне громадянам управління. Від рівня демократичності внутрішнього урядування в парті-

ях залежать характер урядування, що його запропонують партії для кожного із нас після приходу до влади, суспільна довіра до партій як до політичних гравців і потенційних агентів державної політики, а також ступінь легітимності влади.

Навіть найбільш розвинені в демократичному відношенні країни нині ставлять перед собою завдання постійної підтримки (відтворення) демократії, яка не має сталого характеру і окремого «місця». Для тих держав, які не можуть похвалитися успіхами демократизації, натомість демонструють тяжіння до неконкурентних форм політики та прихильність до неформальних непублічних впливів («підкилимної політики»), першочерговим питанням є обізнаність з кращими процедурами партійної діяльності, що сприяють відкритості та включеності членів партії у процес вироблення рішень.

Ніхто, крім партійців, не зробить їхню партію здоровою, конкурентною та потрібною. Ці рекомендації адресовані кожному партійцю та кожному громадянину, який хотів би долучитися до основного сенсу партійної участі – формування політичної волі партії. З них можна дізнатися, які процедури варто враховувати, прагнучи зробити партію більш відкритою.



Умови набуття і припинення членства в партії

Партії світу демонструють різну практику залученості – як фіксоване, так і нефіксоване (заявлене) членство. Останній моделі, поширеній в англосаксонській системі, притаманна мобілізація електоральних мереж і груп підтримки, на відміну від залучення членів у партію, характерного для України. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року передбачає одну форму залученості – фіксоване членство, якому передую написання громадянином заяви про бажання стати членом партії.

Для набуття членства важливо, щоб рішення про це міг ухвалити територіально найближче розташований до громадянина партійний орган. Теоретично допустимо, що в разі істотної віддаленості такого органу прийом у члени може відбуватися і дистанційно, без особистої присутності потенційного партійця на партійному форумі, уповноваженому ухвалити рішення про прийом нового члена. Можна припустити, що розвиток новітніх засобів комунікації якоюсь мірою компенсує охочим отримати партійний квиток брак фізичного доступу до найближчих низових структур партії. Однак кандидат не буде впевнений в тому, що прийняття до партії відбудеться згідно з передбаченими процедурами, а відмова у прийнятті не стане наслідком небажаного для нього навмисного поширення неправдивої особистої інформації. Крім того, така ситуація може вказувати або на надмірну централізацію ухвалення рішень, або на недостатність організаційного розвитку партії, тому що максимальний обсяг прав партійця має реалізовуватися на первинному рівні.

Також для кандидата важливо мати можливість перегляду рішення низової організації організацією вищого рівня вертикального піділу партійної структури. Слід зазначити, що може існувати конфлікт

між партією та кандидатом, що виражається у праві партії відмовити громадянину у набутті членства без обґрунтування підстав такого рішення або з наданням формальних підстав, хоча насправді таке рішення може бути зумовлене певними розходженнями за статтю, віком, професією тощо. Така дія партії ставить громадянина в ситуацію вимушеної відмови від партійної участі й спонукає його до примусової ідентифікації з політичними підходами іншої партії.

Водночас для самої партії являє собою загрозу і тотальна свобода залучення членів, що несе нерозбірливість у кадровій політиці, слабкість кадрового потенціалу та ймовірні репутаційні складнощі. У такому разі важливо оцінити потенціал внутрішніх партійних приписів, обов'язкових для дотримання усіма членами партії та здатних упередити небажані для партії ризики, пов'язані з поведінкою певних її членів. Партія мусить остерігатися діяльності, яка може руйнувати її міць та електоральний потенціал.

Для припинення членства у партії важливо, щоб воно могло відбутися невідкладно за фактом подання відповідної заяви. Партія як колективний орган не має права жадати від свого члена попередження про вихід та в будь-який спосіб впливати на зміну партійцем такого рішення.

Якщо ж рішення про виключення ухвалює партія, її член має бути впевнений в тому, що таке відбувається з дотриманням процедури і на підставі положень, передбачених статутом партії. Належить переконатися, що це рішення можна опротестувати всередині партії, та з'ясувати, який орган є органом розгляду спорів. Законом «Про політичні партії в Україні» передбачено невідкладність припинення членства, що слід характеризувати позитивно: «Громадянин України має право в будь-який час <...> припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії <....> припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії».

Важливим етапом процедури членства є оцінка підстав поновлення у партії – чи (і як) воно можливе. У такому разі слід розуміти, в результаті чого відбувається таке поновлення. В Україні воно може бути наслідком не лише виключення з партії, а й такої неясної процедури, як «зупинення членства», передбаченої як норма в частині

шостій статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні», яку було внесено до цього закону в березні 2012 року. Відносячи процедуру зупинення членства до завдань статутів партій, закон не розкриває поняття «зупинення членства», а лише зумовлює дійсність такої процедури перебуванням громадян на тих посадах, для яких закон забороняє партійне членство. Це стосується семи категорій посад – суддів, працівників прокуратури, працівників органів внутрішніх справ, співробітників СБУ, військовослужбовців, працівників органів державної податкової служби, персонал державної кримінально-виконавчої служби. Конституція передбачає також непартійний статус Президента держави.

У взаємних інтересах партії та її членів – мати зафіксовані регламенти партійної діяльності, які детально визначатимуть підстави набуття та припинення членства.



Питання, на які слід відповісти

- Як відбувається вступ у партію?
- Чи існують умови набуття членства?
- Партійний орган якого рівня ухвалює рішення про прийом у члени партії? Чи це територіально найближчий до Вас орган партії?
- На підставі чого відбувається вихід із партії чи виключення з неї? Який орган партії ухвалює рішення про виключення з партії?
- Чи існують відмінності у порядку голосування для набуття членства та виключення з партії?

2

Права, обов'язки та відповідальність членів партії

Кожен член партії може розраховувати на те, що завдяки діяльності у партії та розвиненим у ній механізмам він отримає можливість долучитися до формування партійної волі, а також зможе реалізувати свої здібності та професійні навички. Для цього необхідно розуміти, які саме права він отримує як представник партії.

До таких належать, наприклад:

- право обирати і бути обраним до керівних структур партії;
- право обирати і бути висуненим як кандидат від партії на виборні державні посади;
- право запитувати й отримувати інформацію про всі аспекти діяльності партії;
- право ініціювати обговорення питання, публічно викладати та обстоювати свою точку зору з усіх питань партійної діяльності;
- право звертатися за підтримкою до колективу та керівництва у ситуаціях, коли партієць вважає, що стає предметом переслідувань, цькувань, утисків безпосередньо за партійну діяльність;
- право вимагати особистої присутності та участі у випадках, коли партією розглядається питання, що зачіпає інтереси партійця;
- право долучатися до всіх внутрішньопартійних процесів, зокрема до формування правил (процедур), що визначають зміни всередині партії;
- право долучатися до процесів формування партійних документів, що визначають стратегію і тактику партії;

- право матеріально підтримувати партію;
- право представляти партію.

Як правило, партія не бере на себе політичної відповідальності за небажані для неї дії її членів. Партія як колективний політичний гравець, зацікавлений у реалізації своїх політичних цілей, мусить підтримуватися діями своїх членів, на яких відповідно до прав накладаються обов'язки.

Перш за все необхідно:

- не перебувати одночасно в лавах іншої партії та не проводити її інтереси;
- не порушувати статут партії;
- дотримуватися партійної дисципліни та виконувати партійні рішення;
- бути активним учасником партійної діяльності — долучатися до дій партії та ініціювати кроки з утвердження партійних цілей;
- поширювати ідеї та погляди партії;
- залучати до неї нових членів (якщо партією передбачено стратегію розширення лав);
- уникати дій, що завдають шкоди репутації партії, чи є несумісними з її політичною тактикою, враховувати обставини, в яких перебуває партія;
- у разі перебування на політичних посадах (будучи депутатом парламенту чи місцевої ради від партії) входити до складу тих структур, які формує партія (самостійно чи в коаліції), — уряд, парламентської фракції, політичного об'єднання;
- нести відповідальність за дії, несумісні зі статутом партії, аж до виключення із партії.

Вкрай важливим елементом демократичної структури партії є передбачені механізми захисту партійних меншостей, до яких нерідко потрапляють «інакодумці». У партіях, як і в будь-яких колективах, можуть мати місце різного роду конфлікти, тому доцільно виробити заходи для захисту меншостей, які в цей час не мають у партії політичної та кількісної переваги. До таких заходів можна віднести необхідність розгляду індивідуальної заяви члена партії без збирання надмірно великої кількості підписів, які би уможливлювали такий розгляд, таємні голосування з принципово важливих питань розвитку партії і питань виборів, узалежнення права організацій вищо-

го рівня застосовувати санкції до нижчих організацій певними умовами, наявність незалежного арбітражу при розгляді конфліктних питань.

Дотримання балансу прав та обов'язків – в інтересах не лише кожного члена партії, а й самої партії. Розробляючи свої внутрішні регулятиви, їй слід подбати про чіткість процедур та уникнення конфлікту інтересів, що може сформуватися всередині партії.

Особливо важливо оцінити міру дотримання балансу прав, обов'язків та відповідальності для кожного рівня партійної структури та забезпечити дієвість незалежного арбітражу в партії.



Питання, на які слід відповісти

- Чи містить статут Вашої партії докладний та вичерпний перелік прав та обов'язків членів партії?
- Чи передбачено якісь привілеї на членів партії залежно від їхніх посад у партії чи у системі державної влади?
- Чи передбачено баланс прав та обов'язків для членів партії? Чи витримується він?



Процедури ухвалення рішень

Партія, як і кожен колектив, повинна мати у письмовому викладі процедури ухвалення рішень, які розкривають, в який саме спосіб партієць може долучитися до вироблення рішень. Своєю чергою, обов'язок партійця – знати ці процедури.

Як правило, вищі органи партії – партійні форуми (з'їзд, конференція, збори) ухвалюють найважливіші рішення і збираються періодично. Важливо розуміти, які питання перебувають у компетенції партійного форуму, яка регулярність його проведення (або ж – які унікальні обставини можуть бути приводом для його скликання), а також слід знати, хто уповноважений скликати вищий партійний орган – чи тільки лідер, чи це може зробити певна кількість партійців.

Демократичність партії передбачає можливість працювати на партійному форумі та бути обраним до нього. Тому варто оцінити процедуру скликання такого форуму – чи представники партії беруть у ньому участь з огляду на посаду (чи публічний мандат), чи виступають делегатами. Модель, за якої участь у партійному з'їзді беруть виключно керівники організацій обласного рівня, депутати-представники партії у парламенті, представники уряду, слід вважати такою, що надає менше можливостей участі, ніж та, за якої на з'їзді обираються представники первинних осередків, організацій районного та обласного рівня. Безперечно, партія може мати якусь передбачену кількість учасників вищого партійного органу за посадою (наприклад, керівництво постійного керівного органу, керівництво постійного виконавчого органу партії, арбітражного, ревізійно-контрольного), однак відсоток таких учасників не мусить бути непропорційно високим щодо делегованих, а вага голосу таких осіб не може перевищувати вагу голосу делегованих учасників. Також має значення принцип квоти учасників партійного форуму – чи на основі кількості членів

партії (територіальних одиниць партії низового) чи пропорційно від організацій обласного рівня. У першому разі більше значення може отримати регіональний вимір партійного представництва, адже кожна партія має різну організаційну поширеність залежно від регіону (області), у другому – кожна обласна організація користуватиметься рівною кількістю голосів. Найпоширенішим варіантом є перший – чим більше членів партії в якомусь регіоні (області), тим більше представників на партійний форум вони делегують.

У складі делегатів з'їзду можуть також брати участь якісь із партнерських організацій партії (але вони не повинні наділятися правом голосу).

Слід з'ясувати, які рішення ухвалюються вищим партійним органом, а які – постійним управлінським органом у період між з'їздами, а також дізнатися про умови повноважності з'їзду та легітимності його рішень.

До завдань вищого органу партії відносять ті, що пов'язані з політичною (виборчою) діяльністю партії, обранням (відкликанням) її керівництва, і власне вирішення питань про долю самої партії. До таких належать: обговорення та ухвалення програм партії, статуту партії, обрання керівника партії, інших керівних, виконавчих, ревізійних, арбітражних органів, висування або відкликання кандидатів на виборні державні посади та виборні посади у системі місцевого представництва, заслуховування звітів керівних органів партії, ухвалення рішень за цими питаннями. Іноді партія має ухвалити рішення щодо свого існування – таке також повинно бути прерогативою національного партійного форуму.

На практиці найпоширенішим варіантом легітимності рішень партійних форумів є участь в їх роботі більше половини делегатів та ухвалення рішень простою більшістю голосів. Але партії можуть передбачати для підвищення рівня легітимності рішень з окремих питань особливі процедури, наприклад, участь не менше двох третин делегатів чи ухвалення рішення щонайменше двома третинами чи якоюсь іншою кваліфікаційною більшістю голосів. Складні багатетапні процедури ухвалення рішень зазвичай передбачаються статутами і на практиці застосовуються рідко.

Членам партії важливо розуміти, чи вага партійних рішень відповідає передбаченому рівню та способу ухвалення. Кожен із партійців має бути впевненим, що будучи делегатом якогось партійного фору-

му, може самостійно вплинути на зміст рішення — його позиція не повинна залежати від попередніх рішень якихось партійних органів. Іншими словами, для нормального функціонування партії доречно не допускати поширення в ній імперативного мандата — зумовленості думки партійця, делегованого на ухвалення рішення, попередніми «наказами» і рішеннями інших органів.

Бажано, щоб найважливіші питання в партії вирішувалися таємним голосуванням, що дозволить уникнути «репресій» всередині партії.

Варто сприяти становленню в партіях процедур схвалення партійних рішень у період поза з'їздами, що відбуватимуться як консультації, обговорення, плебісцити, форуми. Такі процедури зміцнюватимуть довіру всередині партії та допомагатимуть керівництву партії більш точно враховувати оцінки та підходи партійних середовищ місцевого рівня.



Питання, на які слід відповісти

- Що є найвищим органом партії?
- Який рівень централізації ухвалення рішень?
- Рішення ухвалюються одноосібно чи колективно?
- Якого типу рішення потребують колективної участі?
- Чи дотримується передбачена партійними регламентними документами періодичність партійних форумів?
- Які сталі колегіальні органи існують?
- Як враховується думка місцевих осередків?
- Чи існують внутрішньопартійні консультативні мережі?
- Яким чином відбувається обмін інформацією між керівництвом партії та рядовими членами?

4

Формування керівного складу партійних органів

Формування керівного складу постійних партійних органів – тих, що керують діяльністю партії у період між зібраннями вищого органу партії, – має здійснюватися із заявленою у статуті періодичністю та/або відповідно до передбачених обставин, за яких такі вибори повинні відбутися.

Якщо керівний склад постійних органів партії формується не найвищим партійним форумом, це привід замислитися про доцільність змін у внутрішній системі партії.

Важливо оцінити, як відбувається номінація кандидатів на виборні посади, чи є вибори конкурентними або безальтернативними та яка процедура голосування (відкрите чи таємне).

Це дуже важливий етап створення внутрішньої демократії у партії, тому що зазвичай люди, які посідають виборні посади, – такі як лідер (голова) партії, його заступники, голови партійних структур різного рівня, голови фракції партії у парламенті, – зрештою входять за посадою (ex-offісіо) до складу постійних партійних органів. Ці особи постійно керують справами партії і мають величезний вплив на розвиток її тактики і стратегії.

Формування постійних партійних органів шляхом кооптації – залучення за посадою – цілком прийнятне. Такий спосіб дозволяє партії мати сильне кваліфіковане представництво та сподіватися на якісні поточні рішення. Однак не слід допускати переважання у постійних партійних органах осіб ex-offісіо. Обґрунтованих критеріїв щодо кількості і граничної верхньої межі кооптованих у такий спосіб осіб не існує. У вирішенні цього питання доцільно виходити з того, що участь у діяльності постійних партійних органів обраних, а не кооптованих за посадою з різних партійних структур, повинна бути

такою, щоб дозволяти їм впливати на зміст рішень, тобто залучення за посадою доцільно утримувати на рівні 20-25%

У країнах стійкої демократії партії під тиском різних обставин переконалися в необхідності здійснити внутрішні реформи, що мало вираження, зокрема, в переході до обрання лідера партії голосами всієї партії (саме голосування здійснюється бюлетенями, які надсилаються поштою). В українській ситуації, де навіть у межах партії може виникнути недовіра з боку усіх членів партії до виборчої процедури, наразі стандартною є практика обрання лідера і керівництва партії учасниками з'їзду, тому регулярність проведення таких заходів, а також процедуру відбору делегатів з'їзду слід визначити у статуті.

Поширеною в Україні процедурою голосування при виборах лідера і керівництва партії є обрання простою більшістю голосів делегатів партійного з'їзду. Практика інших країн демонструє, що виборча процедура у цих випадках може бути більш розвинутою та складною (наприклад, двотурова абсолютної більшості чи мажоритарно-преференційна), що забезпечує вищу конкурентність виборів, покращує якість їх результату та формує довіру до лідера. Вдосконалення процедури виборів ще важливіше у країнах парламентської демократії, де лідер партії має всі шанси очолити уряд країни.

Статус лідера партії зазвичай дуже високий. Він є передусім політичним керівником партії, а тому істотною мірою визначає стратегію і тактику партії. Лідер партії представляє її в усіх зовнішніх відносинах, не звертаючись щоразу до її представників за схваленням, та формує завдання з розвитку партії. На нього покладено вирішення поточних організаційних, кадрових, фінансових питань, якими безпосередньо можуть опікуватися інші обрані партійці (заступники лідера).

Оцінка статусу і повноважень лідера партії має бути предметом високої зацікавленості партійців, особливо в українських партіях, де лідеру часто надаються повноваження одноосібно вирішувати питання, пов'язані з діяльністю інших обраних партією осіб, що не можна визнати належним порядком. В оцінці міри впливу лідера у партії спрацьовує правило – чим більше непропорційних одноосібних повноважень йому приписано і чим частіше вони переглядаються у бік посилення, тим менш демократичною за своїм характером є партія. Це явище загрожує стійкій довгостроковій конкурентності партії і створює передумови для перенесення такої манери управління у політичну систему державної влади.

Для розуміння стану і розвиненості внутрішніх процедур величезне значення має розмежування повноважень між структурами партії, на які покладаються різні сфери відповідальності. Ухвалення, виконання рішень, контроль за їх виконанням та, особливо, за дотриманням фінансової дисципліни повинні бути визначені, зафіксовані у статуті й чітко розмежовані. У будь-якому разі корисно уникати поєднання повноважень з управління такими структурами.

Також слід звернути увагу на явище фактичного накопичення посад представниками партії, котрі мають публічні (парламентські) мандати та водночас обіймають посади в партії, що може стати викликом для партії. Концентрація посад здатна стрімко відділити керівництво партії від її рядових членів, поставити діяльність партії у залежність від дій особи, яка має публічний мандат, та навіть породити загрозу для довгострокової стійкої присутності партії у політичному полі.

У зазначеному питанні єдиного погляду та підходу не існує. Одна точка зору полягає у відстоюванні корисності такого накопичення, за умови що члени партії обирають власника публічного мандата на посаду в партії. Така ситуація здатна принести партії користь, адже в цілому полегшує їй та певним її членам спілкування з представником парламенту чи уряду. За іншою точкою зору накопичення посад знижує ступінь автономності діяльності як для партії, що може висловлювати незгоду з політичними діями депутатів, так і для дій депутатів національного парламенту, які усталено мають вільний мандат і у своїй діяльності не повинні бути зв'язані рішеннями та настановами будь-яких органів.

Найчастіше українські партії сприймають накопичення посад за прийнятну і навіть бажану модель, що зумовлено типом самої політичної культури, для якої набуття переваг в інтересах часткової корпорації (у даному разі – партії та її окремих членів) пов'язується з отриманням висуванцями та представниками партії доступу до розподілу ресурсів держави.

Водночас в українській політичній практиці розбіжності між партією та її представниками вищого рівня, котрі мають публічний мандат або посади в уряді, не є рідкістю. Як правило, хід розв'язання конфліктів, що виникають на цьому ґрунті, зумовлений високим ступенем залежності партії від благ, що добуваються такими особами з огляду на їхні можливості. Нерідко конфлікти тривають упродовж

якогось електорального циклу і можуть закінчитися сходженням партії чи її представників з арени публічної політики. Тому значну роль відіграє діяльність партії як у сфері контролю за процесом накопичення посад, так і в галузі забезпечення матеріально-фінансових умов свого існування, у тому числі пошук механізмів для врегулювання цього питання спільно з державою.

Партія повинна шукати засоби підсилення уваги своїх представників у політичній системі до побажань та позицій партії, формулюючи їх у рішеннях партійних форумів та поточних резолюціях.

Статутом партії слід визначити дискреційні повноваження керівних структур партії, тобто встановити, в яких питаннях і в яких межах керівний орган має право ухвалювати рішення на власний розсуд.



Питання, на які слід відповісти

- Чи існують цензи та обмеження на лідерство в партії?
- Як, коли і хто висуває кандидатів на виборні посади в партії?
- Чи відбуваються консультації з місцевими осередками?
- Чи існує процедура виборів керівного складу партії?
- Чи конкурентні вибори? Чи передбачено обов'язковість альтернативи кандидатам?
- Як відбувається голосування?
- Наскільки процедура виборів передбачає включеність усіх членів партії?
- Чи розмежовані повноваження керівних органів партії?
- Чи існують прецеденти поєднання посад у різних керівних партійних структурах?
- Які наслідки від накопичення посад спостерігаються у Вашій партії?



Висунення кандидатів на виборні представницькі посади

Висунення кандидатів на виборні представницькі посади завжди є важливим як для партії, так і для суспільства, тому належить забезпечувати якнайвищий ступінь включеності всіх членів партії.

Не існує єдиної моделі як щодо того, за якими критеріями слід шукати представників партій на виборні посади, так і щодо інших аспектів партійного життя. Але основний демократичний принцип – залучення всіх членів партії до відбору за рівного голосу кожного члена партії. Формати висунення зумовлюються низкою чинників, зокрема традиційною політичною культурою, виборчою системою, законодавчими та фінансовими стимулами, які спрямовують партійну діяльність на розвиток тих чи інших сторін.

В Україні партії здійснюють висунення кандидатів на пост Президента України, депутатів національного парламенту та депутатів органів місцевої влади (самоврядування). Враховуючи, що в Україні система представництва на місцевому рівні достатньо розгалужена – кількість місцевих рад перевершує 12 тис., а депутатів цих рад – більше 225 тис., – партії мають значні можливості для проведення своїх представників.

Члени партії завжди найбільшою мірою зацікавлені в участі у цих діях партії. Для них принципово розуміти, чи є в них шанси стати кандидатом і за яких умов це можливо.

Партії, які прагнуть бути стійкими і конкурентними, більше

орієнтуються на запровадження форм відкритої конкуренції всередині партії, що може підсилити їх позиції ззовні. Для партій запровадження таких форм — завжди складний і вимушений крок. Нерідко вони наважуються на це внаслідок зовнішніх причин (під тиском законодавчого регулювання, вимог громадської думки, падіння рівня електоральної довіри) або ж з огляду на неможливість чи небажання розв'язати внутрішні конфлікти «старими» способами (перегляд «правил гри» як засіб розв'язання конфлікту, зміна джерел фінансування партії, що здатна змінити структуру залежностей всередині партії). Відмову партій підтримувати відкриту конкуренцію в питанні «кого і як висувати на виборні державні посади» слід оцінювати як низхідну стратегію, що може виразитися у появі «внутрішньої опозиції», зумовити вихід з її лав певних членів чи призвести до розколу.

Наразі популярним засобом висунення є «попередні вибори», що полягають у відборі кандидатів для представництва від партії. За своєю суттю ця процедура спрямована не лише на пошук якомога більш сильного кандидата від партії, а й на обмеження влади партійного керівництва. Неодмінна умова «попередніх виборів» — власне вибори, тобто передбачається голосування груп для встановлення кандидата від партії. Результати такого голосування визначальні в ухваленні рішення вищим партійним форумом (з'їздом) щодо кандидатів від партії. Розуміючи електоральний потенціал ідеї праймеріз, деякі партії (переважно в країнах зі слабо інституціоналізованими партіями) вдаються до їх імітації. Інколи за праймеріз видають різні формати PR-активності партій, що полягають у демонстраціях висунення та обговорення ймовірних кандидатів, «голосування» за них. Така діяльність має ситуативний характер, не врегульована статутами партій, і, як наслідок, часто остаточне рішення «за результатами праймеріз» — у руках партійного керівництва. Праймеріз — це не пошук і набір партією кандидатів, а відбір.

Якщо відбір кандидатів відбувається на з'їзді партії, а не на первинних виборах, то кращим засобом відбору є обговорення і голосування (неодмінно — таємне) щодо кожної кандидатури, хоча партійне керівництво часто прагне уникнути обговорення, а саме голосування — провести відкрито (мандатами, а не бюлетенями) і за список у цілому, що не відповідає демократичним принципам партійної діяльності.

Визначення переліку вимог до номінантів допоможе партії, яка прагне стимулювати якісну конкуренцію та воліє уникнути неприємностей через діяльність своїх кандидатів або, не виключено, згодом і депутатів. Серед таких вимог може бути стаж партійної роботи чи, наприклад, попередня діяльність на виборних посадах. Деякі партії враховують також необхідність представництва якихось суспільних груп.

З'їзд, на якому відбувається висунення кандидатів, слід організувати таким чином, щоб його учасники також були делеговані на основі якихось зафіксованих принципів. Представники партії, які виконують у ній певні керівні, управлінські чи фінансові функції, не повинні переважати учасників за кількістю чи якимось чином впливати на рішення з'їзду.

У будь-якому разі важливо, аби всі процедури було розроблено та опубліковано, щоб кожен партієць міг розуміти порядок номінування.



Питання, на які слід відповісти

- Чи передбачено статутом партії процедуру відкритого висунення кандидатів на виборні державні посади?
- Як і ким готується попередній список партії на парламентські чи місцеві вибори?
- Чи альтернативне висунення кандидата від партії на пост президента країни?
- Чи відбувається обговорення кандидатур?
- Чи забезпечується таємне голосування?



Розгляд спорів

Арбітраж є необхідною складовою демократичної організації партії. Завдання арбітражу — розв'язувати спори в партії. Він мусить діяти публічно та обиратися на основі зафіксованих партією параметрів і з установленою періодичністю (3-4 роки). Допустимо призначати арбітраж, але правила цього також повинні бути зафіксовані. Особи, що входять до його складу, не повинні працювати в інших партійних структурах, що має слугувати забезпеченню вищого ступеня незалежності рішень арбітражу.

До нього можна звертатися, коли розглядається питання щодо виключення з партії, незабезпечення права партійців на доступ до інформації про діяльність партійних органів, номінування або висунення кандидатів на виборну посаду в партії чи виборну посаду у системі політичного представництва, тлумачення якихось положень статуту. Хоча арбітраж може тлумачити статут, він не повинен мати право одноосібно коригувати його.

Потрібно встановити арбітражні правила та довести їх до відома всіх партійців. Рішення арбітражу мають бути письмово зафіксованими.

Деякі партії поєднують функції арбітражу та фінансового аудиту або ж контролю за виконанням рішень партії, що не завжди слугує поділу повноважень та компетенцій.

Слід визначити порядок відносин між керівництвом партії (її головою, радою, виконавчими органами) та арбітражем. Особливо це важливо за наявності дискреційних повноважень у керівництва партії чи арбітражного суду. Практика щодо остаточності рішень арбітражу неоднорідна. Одні партії встановлюють право лідера або якогось керівного органу остаточно розв'язувати певну внутрішньопартійну проблему після надання арбітражем свого рішення, інші — відводять

функцію остаточного рішення арбітражу. Наприклад, Консервативна партія Канади наділяє дискреційними повноваженнями Національний відбірковий комітет у питанні, хто стане кандидатом від партії. За лідером Ліберальної партії Канади – право директивно відсторонити будь-якого кандидата, навіть уже номінованого як такого.



Питання, на які слід відповісти

- Як розв'язуються спори в партії?
- Чи існує в партії арбітражний орган?
- Чи сприяє порядок формування цього органу його незалежній діяльності?
- Чи розмежовані повноваження між цим органом та виконавчими і органами ухвалення рішень?
- Якого типу завдання покладені на арбітражний орган?

7

Фінансування партійної діяльності

Перелік допустимих джерел фінансових надходжень партії та вимоги до розкриття фінансової інформації містяться у законодавстві, яким регулюються всі питання, пов'язані з фінансовими аспектами партійної діяльності – поточної (статутної) та під час виборчої кампанії. До цього переліку належать закони «Про політичні партії в Україні», «Про об'єднання громадян» (від 16 червня 1992 року; чинний до 1 січня 2013 року, після чого набуде чинності закон «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року) та закони про вибори (місцеві, парламентські та президентські).

Законом «Про політичні партії в Україні» передбачено норму щодо обов'язкової наявності в статуті партії інформації про джерела матеріальних, у тому числі фінансових, надходжень та порядок здійснення витрат (стаття 8) та вимогу щорічно публікувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно політичної партії (стаття 17), однак не встановлено терміни та форму подачі такого звіту. Крім того, внаслідок нечіткого законодавчого регулювання у сфері фінансової діяльності партій, невизначеності низки параметрів урахування доходів і витрат партій, відсутності гармонізованості положення законів, якими охоплюються різні періоди партійної діяльності, остання є непрозорою, невловимою для зовнішнього і внутрішнього моніторингу. Як наголошено в Оціночному звіті GRECO по Україні щодо прозорості фінансування політичних партій від 21 жовтня 2011 року (Тема II), «наразі система прозорості не відповідає стандартам, затвердженим Рекомендацією Rec(2003)4 Комітету міністрів Ради Європи «Про загальні правила проти корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». До 30 квітня 2013 року від

України держави-члени GRECO чекають звіт про впровадження рекомендацій, наданих у цьому звіті.

На цей час механізми залучення партіями коштів та оперування майном залишаються одним із найвагоміших чинників нерівних впливів усередині партій, а партії як інститути виявляються підконтрольними волі великих дарувальників.

Цілком очевидно, що у фінансовій прозорості більшою мірою зацікавлені самі партійці, які прагнуть мати стійку структуру та впливати на зміст діяльності партії. Так само очевидно, що прогрес у цьому питанні безпосередньо пов'язаний зі змінами у системі залучення коштів та правил їх витрачання, що не відбуваються безпідставно.

Не очікуючи законодавчого регулювання або визнаючи його недостатність, партія може самостійно вдосконалювати механізми отримання коштів і засоби внутрішнього аудиту.

По-перше, корисно встановити принципи залучення коштів і відповідно до них здійснювати пошук грошових засобів. Це допоможе уникнути потрапляння коштів, які опиняться поза увагою членів партії, але, тим не менш, змушуватимуть їх мимоволі підпорядковуватися інтересам таких пожертвувачів, особливо якщо йдеться про дуже великі суми, тобто такі, що здатні переважити сукупні надходження від інших джерел. На законодавчому рівні доцільно встановити поріг суми, надання якої потребує розкриття інформації про пожертвувача. Головне для партії – уникнути небажаних наслідків від такого роду фінансової підтримки.

По-друге, всередині партії слід мати підрозділ, на який покладається функція внутрішнього аудиту, яку також належить здійснювати за встановленими партією процедурами. Такий підрозділ (в українських партіях найчастіше його іменують «фінансово-ревізійною комісією») може обиратися або призначатися, але на основі певних вимог компетенції до співробітників такого підрозділу. Партія може встановити статті витрат і контролювати, чи немає зловживань з боку розпорядників партійними коштами, чи не здійснюються витрати на користь цих чи інших осіб. Розробляти процедури моніторингу варто хоча б тому, що корупція в партії здатна завдати непоправної шкоди її довгостроковим цілям.

Доступ партійців до інформації (у тому числі фінансової) може бути ознакою високого рівня довіри всередині партії. У країнах розвиненої демократії така процедура передбачена законодавчо, завдя-

ки чому партії перебувають у рівних умовах. Наприклад, у Великій Британії Акт про політичні партії, вибори та референдуми, ухвалений за рік до українського закону про політичні партії – у 2000 році, можна вважати найбільш прогресивним у частині доступу до інформації, зокрема фінансової. Ним передбачено обов'язок скарбника партії вести і зберігати бухгалтерські документи таким чином, щоб з ними можна було ознайомитися в будь-який час і без зайвого клопоту (§ 42). Цей же закон описує загальні, поширювані на всі зареєстровані партії вимоги щодо ведення бухгалтерського обліку. До аналогічної норми, а також до вимоги запровадити внутрішній фінансовий аудит відсилає Закон Іспанії «Про фінансування політичних партій» від 4 липня 2007 року.



Питання, на які слід відповісти

- Чи відомо Вам про джерела фінансування партії?
- Чи маєте Ви інформацію про обсяг коштів, які спрямовуються на утримання та діяльність партії загалом, її місцевого осередку, на виборчі кампанії партії?
- Чи Ви особисто підтримуєте партію матеріально чи фінансово? Якщо «так», то в який спосіб? Якщо «ні», чому?
- Хто управляє майном і коштами партії?
- Чи передбачено партійними документами розкриття інформації про джерела й обсяг фінансової підтримки партії, управління нею майном?
- Чи оприлюднюється в межах партії інформація про обсяг надходжень та видатки?
- Чи відомо Вам про результати діяльності ревізійної комісії?



Підзвітність та відповідальність керівних органів партії

Хоча кожна партія по-своєму будує власну структуру, однак в усіх них діє загальний принцип підзвітності: усі виборні структури партії обов'язково звітують про зміст дій та дотримання внутрішніх приписів перед найвищим органом партії та, як правило, з передбаченою періодичністю.

Найпоширенішим варіантом є звіт керівництва перед найвищим партійним форумом (з'їздом, конференцією) саме тоді, коли ставиться питання про вибори керівних органів. Але це може відбуватися на різних етапах партійного розвитку, наприклад, після кампанії з виборів до представницької влади різного рівня.

За кожним звітом необхідно ухвалювати рішення про підтримку чи непідтримку з тим, щоб усі в партії розуміли подальшу політику і знали, в чому полягатиме корекція партійної тактики.

Може здаватися, що у звітуванні більшою мірою зацікавлені рядові партійці. Але це – гарна мотивація для керівництва партії, щоб уникнути звинувачень в одноосібному управлінні, особливо в ті періоди, коли партію переслідують невдачі. Обмін думками щодо відповідності управлінських і політичних рішень, адекватності лідерства стратегії і тактики партії, власне, й становить суть такого звітування. Лідерство потребує підтримки з боку активних і зацікавлених партійців, якщо ж воно реалізується без неї, то партія може стати слабшою, втратити цілісність і в перспективі зійти з політичної арени.

Ще важливіше мати підтримку тоді, коли партія отримує владні можливості; тоді вона повинна сформулювати компетентний план дій. Гласність усередині партії дозволяє активізувати внутрішню диску-

сію з важливих питань стосовно цінностей партії, концепцій дій у різні періоди, стимулювати вироблення пропозицій.



Питання, на які слід відповісти

- Чи готуються звіти керівництва партії?
- Перед ким звітує керівництво?
- Як часто відбувається звітування? Чи відповідає періодичність звітування вимогам статуту партії?
- Чи доступна інформація про звіти керівництва партії та рішення вищих органів партії?
- Чи містить звіт керівництва належний обсяг інформації щодо звіту, передбачений партійними регламентними документами?
- Які рішення ухвалюються партією за результатами звіту керівництва?



Висновки. Основні принципи організації та управління демократичної партії

1. Принципи демократичного управління поширюються на всі аспекти діяльності партії.
2. Основоположний підхід – включеність (залучення) членів партії до всіх партійних процесів. Чим менше рішень ухвалюється од-ноосібно, тим вища залученість.
3. Невід’ємною засадою формування керівних органів партії та висунення кандидатів на виборні державні посади є ідея виборності при забезпеченні таємного голосування.
4. Партія керується зафіксованими рішеннями з усіх питань партійного життя, ухваленими відкрито, в демократичний спосіб, а не інтересами когось із її представників.
5. Прозорість процесів охоплює доступ до точної, суттєвої, своєчасної інформації з усіх питань партійного життя.
6. У партії забезпечено внутрішній арбітраж.
7. Перегляд правил здійснюється відкрито для досягнення задекларованих і підтриманих партією цілей.



Annotation

The proposed recommendations on developing organizational policy within political parties are based on the documents of various international organizations worked for consolidation of democratic principles in politics, including legal regulations – in particular, on the Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties (National Democratic Institute, 2008), and the Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008).

Previous research has been focused on the analysis of procedures of «democratic inclusion» in the activities of political parties. Its results are represented in UCIPR’s analytical report entitled «Foundational Procedures of Inner-party Democracy» (2012). Its electronic version is available at UCIPR web page.

UCIPR acknowledges the National Endowment for Democracy (USA) for its partnership and assistance in implementing of programs for the development of democracy, including current publication.

Як працює демократична партія.

Оцінювання організаційної політики

Конончук Світлана Григорівна
Ярош Олег Анатолійович

Літературний редактор *Олена Решетова*
Дизайн обкладинки і макет публікації *Андрія Доридора*

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
Українського незалежного центру політичних досліджень
01030, м. Київ, вул. Лисенка, 8, оф. 9
Тел./факс: (044) 279-2435, 599-4251
ucipr@ucipr.org.ua, <http://www.ucipr.org.ua>

Підписано до друку 11.07.2012 р. Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Newton. Ум. друк. арк. 1,9. Фіз. друк. арк. 2. Тираж 500 прим.

Віддруковано у друкарні ТОВ «Агентство «Україна»
01030, м. Київ, вул. Гончара, 55
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)