

ПОНЯТТЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ ЯК ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ТА ЇЇ ОЗНАКИ

Політична структура сучасного громадянського суспільства включає в себе багато громадських об'єднань, що взаємодіють з державою. Політичні партії – один з їх видів. Основне положення значення для правового регулювання їх діяльності має формулювання такого юридичного визначення самого поняття «політична партія», яке б дозволило відмежувати партії як специфічний суб'єкт права від інших видів громадських об'єднань.

Слово «партія» в перекладі з латини означає «частина». Під поняттям «партія» у Давньоримській імперії розуміли групу людей, яка виступала на захист тієї чи іншої частини населення. Ще у Давній Греції Аристотель, наприклад, саме в такому значенні писав про частину жителів рівнини та про частину жителів прибережної смуги Афін, а в середні віки в Італії активно діяла партія прибічників папи і партія прибічників німецького імператора.

Наприкінці XIX ст. політичні партії стали найважливішими складовими сучасних політичних систем. Запровадження системи загального виборчого права сприяло організаційній структуризації партій. Партії поступово перетворилися на політичні громадські організації, стали об'єднаннями людей. Такі об'єднання виступали носіями тієї чи іншої суспільної ідеології, намагаючись вибороти і здійснювати владні повноваження, спираючись на підтримку народу (певної його частини).

В сучасному житті політичні партії виступають як істотний, а іноді навіть як визначний елемент політичної системи і являють собою одне з найважливіших досягнень цивілізації, необхідний в суспільному житті інститут.

Аналіз сучасного законодавства багатьох країн світу дозволяє виділити *три основні кваліфікаційні ознаки*, що притаманні політичній партії як правовому інституту. За відсутності хоча б однієї з них громадське об'єднання втрачає юридичний статус партії.

1. Політична партія – це громадське об'єднання, головною метою якого у політичному процесі є задоволення і здійснення (чи участь у здійсненні) державної влади в рамках і на основі Конституції та чинного законодавства. Це головна кваліфікаційна ознака політичної партії, що виражає її сутність і відрізняє її від інших видів громадських об'єднань неполітичного характеру (різного роду спілок, асоціацій, фондів). Останні являють собою утворені соціальними та професійними групами організації, що їх головною метою є задоволення і захист приватних, специфічних інтересів своїх членів. Для досягнення власних цілей організації часто прагнуть впливати на політику, але їх політична діяльність не є вирішальною, а має допоміжний характер і здійснюється, головним чином, через партії. У цьому їх принципова відмінність від політичних партій, яка послідовно дотримується сучасним законодавством.

По-перше, в тій чи іншій формі ця головна кваліфікаційна ознака включається в усі визначення, сформульовані Конституцією та спеціальними законами про політичні партії.

У деяких з новітніх законодавчих актів політична партія визначається як організація, що створюється для завоювання та здійснення державної влади (Польща). У законодавстві більшості країн головна ознака політичної партії формулюється не прямо, а опосередковано – через визначення її загального призначення, її ролі. Спектр таких визначень є досить широким – від визнання ролі, яку партії відіграють, до простеження їх участі у формуванні національної політики (Франція).

По-друге, законодавство про інші види громадських об'єднань, визначаючи природу останніх, підкреслює їх неполітичний характер. У багатьох країнах різним видам громадських об'єднань прямо заборонено здійснювати політичну діяльність, що принципово відрізняє їх правовий статус від статусу політичних партій.

Говорячи про загальну тенденцію до закріплення законом цієї ознаки політичної партії, що відрізняє її від інших громадських об'єднань, слід відзначити труднощі під час її закріплення у законодавстві низки постсоціалістичних країн і країн, що розвиваються. Це обумовлено особливостями структури перехідного суспільства, для якого характерними є сформовані стійкі політичні партії і залучення до політичної діяльності, не лише партій, а й інших різного роду об'єднань.

В умовах несформованої партійної системи однією з важливих форм партійної організації стають політичні рухи, які відрізняються від партій, але мають з ними одну спільну ознаку: вони створюються для участі у політичному житті з метою боротьби за здобуття державної влади. Це свого роду протопартії, які у подальшому або трансформуються у політичні партії, або розпадаються. Виниклі на початку становлення багатопартійної системи політичні рухи здійснюють політичну діяльність, зазвичай притаманну політичним партіям, особливо це стосується участі у виборчому процесі. Приклад – перші демократичні вибори, проведені у постсоціалістичних державах, зокрема, в Україні, де основними учасниками виборів були політичні рухи.

Що ж стосується громадських організацій неполітичного характеру, то вони у соціалістичній державі наділялися широкими правами, які формально забезпечували їх участь в «управлінні справами суспільства та держави»: брали участь у виборах, висували своїх представників у різноманітні державні органи. На практиці ж ці організації були позбавлені самостійності, діючи під керівництвом правлячої партії. Але стара традиція залучення їх у політику зберігається і в нових умовах, коли відбувається становлення багатопартійної системи. Організації, утворені для захисту специфічних інтересів своїх членів, претендують на участь у політичному процесі, зокрема у виборах, нарівні з політичними партіями.

Ця ознака знайшла своє відображення і в законодавстві України, а саме в Законі України «Про політичні партії в Україні». Так, згідно зі ст.2 вказаного Закону, «політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян, що має своєю метою формування і вираження політичної волі громадян, бере участь у виборах і інших політичних заходах».

2. Політична партія – це організація, що об'єднує індивідів на основі спільності політичних поглядів, визнання певної системи цінностей, які знаходять своє втілення у програмі, що намічає основні напрямки політики держави.

У статутах та інших документах різних громадських об'єднань можуть міститися положення, що стосуються питань соціально-економічного та духовного життя суспільства, але в них відображені передусім приватні, групові інтереси.

Наявність політичної програми є однією з ознак політичної партії, що відображає погляди на устрій суспільства і держави та відрізняє її від інших громадських об'єднань. Вона міститься у визначеннях законодавчих актів багатьох країн, особливо таких, що розвиваються (Англії, Бразилії, Єгипту та інші).

Подання програми є обов'язковою умовою для реєстрації об'єднання як політичної партії, а іноді існують певні вимоги до змісту (Ангола, Ефіопія). За твердженням М. Примуша, «якби в Україні партії серйозно займалися розробками своїх програм, а Президент як гарант Конституції утримував би рамку права за допомогою Мініюсту, то число партій могло б суттєво скоротитися, політична карта України, значною мірою, переконструювалася б. Йдеться не про беззмстовні декларації, а такі програми, в яких детально визначені цілі та завдання партії, засоби й методи їх досягнення й вирішення» [1, с.8].

Ця ознака теж закріплена в законодавстві України, згідно з яким політична партія – це добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальної програми суспільного розвитку [2, ст.2]. Крім того, в ст.7 Закону «Про політичні партії в Україні» говориться, що політичні партії повинні мати програму, яка містить виклад цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення. Слід додати, що статут політичної партії – це один з документів, який необхідно подати для реєстрації політичної партії в Україні.

3. Політична партія – це об'єднання, що діє на постійній основі, має формалізовану організаційну структуру. Ця ознака включається законодавством багатьох країн у визначення політичної партії. Політичною партією визнається об'єднання, що має певну організаційну структуру, яка базується на формальному членстві.

Ця ознака відрізняє політичні партії від тимчасових громадських об'єднань, які також можуть брати участь у політичному житті. До них належать і об'єднання виборців, що створюються на період виборів і припиняють своє існування після їх закінчення. Іншими словами, відсутня нормалізована стійка організаційна структура. Такого роду об'єднання має на увазі законодавство Франції, яке передбачає участь у виборах поряд з політичними партіями також і політичних груп.

Вказана ознака відрізняє політичні партії від різного роду неформальних груп, у яких стосунки між керівниками і членами ґрунтуються на особистих зв'язках і які зникають разом із патроном чи покровителем. Поняття «постійна організація», що використовується законодавством, не зводиться тільки до часового фактора (довготривалість існування організації). Воно

передбачає наявність певної кількості членів організації, без чого остання не може діяти на постійній основі і виконувати функції, притаманні партіям. Чисельність партії розглядається законодавством деяких країн як одна з кваліфікаційних ознак.

В організаційному плані політичні партії істотно відрізняються від політичних рухів. Головна відмінність – у характері членства. По-перше, на відміну від політичних рухів, політичні партії мають фіксоване членство. По-друге, політична партія базується на індивідуальному членстві.

Членство в політичних партіях України теж фіксоване. Форма фіксації визначається статутом політичної партії [2, ст.6].

Вказана відмінність в організаційній будові політичних партій і політичних рухів має суттєве значення для визначення їх правового статусу. Вона виключає можливість надання їм єдиного для обох різновидів об'єднань правового статусу. Під час реєстрації цих об'єднань не можна пред'явити однакові вимоги до організаційної будови партії та партійного руху. Отже, їх статуси є різними. Між тим, прийняті в деяких країнах закони про політичні партії й політичні рухи, не враховуючи специфіки організаційної будови цих двох видів громадських об'єднань, все ж надають їм єдиний правовий статус, що викликає низку практичних труднощів.

Беручи до уваги усі розглянуті ознаки політичної партії та аналізуючи чинне законодавство України, а саме Конституцію України, а також спеціальний Закон «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року, який закріпив у собі основні положення, що регламентують правові основи діяльності політичних партій в Україні, можна визнати політичні партії окремим правовим інститутом.

Список літератури: 1. Примус М. Політичні партії як правовий інститут // Юридичний месник України. 2001. №33. 34. 2. Закон України «Про політичні партії в Україні» // Урядовий кур'єр. 2001. 28 квітня. №77.

Надійшло до редакції 19.02.02

М.В. Білоконь

ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІ ОРГАНІВ ГУБЕРНСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ТА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

До реформи 1870 р. губернська адміністрація не надто зважала на органи міського самоврядування. Губернатор, як «хазяїн губернії», цілком розповсюджував свою компетенцію на виборні міські органи. Останні носили становий характер і управлялись міським патріціатом – купецтвом. Інший міський стан – міщани – посідав другорядне становище. Важливим свідченням інкорпорованості українських земель у складі Російської імперії на середину ХІХ ст. було те, що в українських містах повсюди діяло самоврядування, будоване на підставі «Жалуваної грамоти містам» Катерини ІІ 1785 р. [1]. Цей акт був спрямований, з одного боку, на консервацію феодалських стосунків, а з іншого – на ліквідацію самотності управління українськими містами, ґрунтованого на європейському німецькому (магдебурзькому) праві, невідомому містам етнічних російських губерній.