

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.728

ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ – ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

COOPERATION OF PUBLIC ASSOCIATIONS AND POLITICAL PARTIES IN UKRAINE – AN INSTITUTIONAL ASPECT

Бондаренко В.Ю.,

здобувач

Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

Враховуючи значення політичних партій у механізмі організації влади сучасної України на шляху її демократизації, розглянуто основні інституційні аспекти їх співвідношення з громадськими об'єднаннями: щодо їх спільної природи, відмінностей, а також характеру і меж взаємодії. Досліджено закономірності правової інституціоналізації політичних партій та громадських об'єднань. Аналізуються характерні для посттоталітарних країн особливості місця політичних партій та громадських об'єднань у системі інституційного співвідношення державної влади і суспільства.

Ключові слова: громадські об'єднання, політичні партії, громадянське суспільство, держава, влада.

Учитывая значение политических партий в механизме организации власти современной Украины на пути ее демократизации, рассмотрены основные институциональные аспекты их соотношения с общественными объединениями: относительно их совместной природы, различий, а также характера и пределов взаимодействия. Исследованы закономерности правовой институционализации политических партий и общественных объединений. Анализируются характерные для посттоталитарных стран особенности места политических партий и общественных объединений в системе институционального соотношения государственной власти и общества.

Ключевые слова: общественные объединения, политические партии, гражданское общество, государство, власть.

Taking into account the value of political parties in the mechanism of organization of power of modern Ukraine on the way of her democratization, the basic institutional aspects of their correlation are considered with public associations: in relation to their joint nature, and distinctions, and also character and limits of cooperation. Conformities to law of legal institutionalization of political parties and public associations are investigational. The characteristic for the post-totalitarian countries of feature places of political parties and public associations are analyzed in the system of institutional correlation of state power and society.

Key words: public associations, political parties, civil society, state, power.

Постановка проблеми. В умовах транзиту від тоталітаризму до демократії аналіз взаємодії громадських об'єднань та політичних партій становить особливий інтерес, зважаючи, що проблеми створення, розвитку й ефективного функціонування цих інститутів для становлення громадянського суспільства мають першочергове значення.

Стан опрацювання. Проблематика функціонування громадських об'єднань знайшла відображення у багатьох роботах, серед яких праці О. Ващук, Є. Додіної, Л. Кормич, В. Кравчук, М. Новікова, О. Гейда, В. Примуш, В. Купрій, В. Надраги, Н. Нижник, О. Хуснутдінова, В. Перевалова, І. Рожко, А. Щиглика, Ц. Ямпольської, Н. Гаєва, І. Кичко, О. Максименко та інших. Окремі конституційно-правові та політологічні аспекти діяльності політичних партій також висвітлювались у роботах багатьох українських і зарубіжних науковців: С. Авак'яна, М. Баглая, С. Бабій, Ю. Барабаша, В. Ковтун, А. Колодія, В. Лемака, Д. Лук'янова, В. Мейтус, В. Погорілка,

М. Примуш, Е. Пуфлер, П. Рабіновича, С. Серьогіної, Т. Слинко, В. Чиркіна, В. Чушенка, Д. Шелеста, Ю. Шаргородського, Н. Шукліної та ін. Водночас проблема взаємодії громадських об'єднань і політичних партій у юридичній науці залишається мало-дослідженою.

Мета статті полягає у розкритті інституційних аспектів їх співвідношення, природи, відмінностей, характеру та меж взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи, що на сучасному етапі цивілізаційного розвитку демократія функціонує переважно у представницькій формі, розвиток саме інституту політичного представництва є одним із головних завдань політичного процесу в умовах демократизації. Політичне представництво інтересів суспільства здійснюється через механізм виборів до державних органів кандидатів за певною визначеною виборчою системою, яка повинна відповідати вимогам рівності, чесності та прозорості. Розвинені інститути політичного пред-

ставництва свідчать про те, що громадяни за допомогою виборів на певний час делегують свої владні повноваження довіреним політичним суб'єктам (індивідуальним і колективним). До фундаментальних інститутів репрезентативної політичної системи та демократичної взаємодії між владою та суспільством належать політичні партії. У сучасних умовах електоральний процес перетворюється фактично на спосіб легітимації влади, де політичною інституцією, яка формує політичні еліти та висуває політичних лідерів, є політичні партії. Відповідно, ознаками сучасних демократій є політичний та ідеологічний плюралізм, багатопартійність, регулярні прозорі вибори. У цій системі саме політичні партії як складова політичного представництва завдяки механізму виборчих кампаній фактично «монополізують» процес формування політичних еліт [1, с. 275]. Саме вони мають бути тісно пов'язані з відбором проблемних питань та структурою громадської думки. В результаті функція голосування полягає насамперед у тому, аби вибрати одну з-поміж політичних еліт, які претендують на владу, і прийняти її лідерство. Виборці – це споживачі, а партії – це свого роду підприємці, які пропонують на вибір альтернативні пакети рішень або персонал; саме вони формують попит, залишаючи споживачу лише одне суверенне право – у ролі виборця висловити «так» або «ні» щодо того, кому з наперед відібраних кандидатів належить стати їхнім «представником» [2, с. 26]. Таким чином, партії є інститутом, що забезпечує змагальність у процесі набуття політичної влади і прийняття політичних рішень.

Враховуючи важливе значення політичних партій у механізмі організації влади сучасної демократичної держави, інтерес становлять два аспекти їх співвідношення із громадськими об'єднаннями: з'ясування, по-перше, їхньої спільної природи та відмінностей, а по-друге – характеру і меж взаємодії.

В Україні правове регулювання діяльності політичних партій, окрім норм Конституції України, здійснюється окремим Законом України «Про політичні партії в Україні», що визначає їх як зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах (ст. 2). Отже, Закон визначає партії як різновид об'єднань, що є цілком логічним, особливо з урахуванням логіки наступності з попередньою редакцією відповідного Закону (Закону України «Про об'єднання громадян»), відповідно до якої усі об'єднання громадян поділялися на політичні партії і громадські організації (ст. 1).

Значна схожість політичних партій із громадськими об'єднаннями зумовлена їх спільною громадською природою. Невипадково у деяких країнах, зокрема у Франції, право не вирізняє партії з-поміж інших об'єднань громадян. У результаті їхня діяльність урегульована загальним для всіх об'єднань законом [3, с. 107]. Існують приклади країн, де

діяльність політичних партій законодавчо не врегульована. Так, у Великій Британії та деяких інших країнах, що розвивалися під її впливом (зокрема, в Австралії, Індії), відсутні окремі закони, що регламентували б діяльність політичних партій. На відміну від більшості країн, де мала місце правова інституціоналізація політичних партій, у Великій Британії мало місце лише закріплення двопартійної системи. Схожа ситуація і у країнах Скандинавії, де, незважаючи на велике значення політичних партій у політичній системі, формально їхнє місце і повноваження ніде не закріплені, вони мають однаковий з іншими спілками та корпораціями статус [4, с. 76].

Конституційне визнання та загалом правова інституціоналізація політичних партій у різних країнах світу певною мірою пов'язана з формою правління. Можна констатувати, що монархічним державам властива тенденція конституційного ігнорування політичних партій. У конституціях цих держав або взагалі відсутні норми, що регламентують діяльність політичних партій (Королівство Данія, Велике Герцогство Люксембург, Велика Британія), або партії не виокремлюються серед інших видів об'єднань, на них поширюються норми, які регламентують діяльність усіх об'єднань громадян (Бельгія, Іспанія, Королівство Нідерланди, Швеція) [3, с. 104]. Зокрема, ст. 27 Конституції Бельгії закріплює, що бельгійці мають право на об'єднання [5]. Конституція Швеції встановлює, що кожному громадянину у відносинах із суспільством повинна бути забезпечена свобода спілок, тобто свобода об'єднання з іншими для суспільних або приватних інтересів, яка може бути обмежена лише щодо об'єднань, діяльність яких має військовий чи аналогічний характер або спрямована на дискримінацію груп населення за ознаками раси, кольору шкіри чи етнічного походження (§§1, 14 глави 2) [6]. Натомість у країнах із республіканською формою правління діяльність політичних партій, як правило, є більш інституціоналізованою, хоча міра цієї регламентації відрізняється. Так, у Конституції Австрійської Республіки відсутні окремі норми, що розкривали б поняття політичної партії, її завдання, принципи діяльності. Водночас партії згадуються у зв'язку із виборами, діяльністю представницьких органів влади тощо [7]. Значно більше норм присвячено правовому статусу політичних партій у конституціях Греції і Португальської Республіки. Так, у Конституції Греції закріплено право на об'єднання у партії та основні принципи їх функціонування (ст. 29), врегульовано порядок участі у процесах формування уряду (ст. 37), парламентських комісій і комісій щодо розслідування (ст. 68) [8]. Конституція Португальської Республіки закріплює цілі та принципи діяльності політичних партій (ст. 10), їхні права й обов'язки у виборчому процесі та процесі діяльності парламенту (ст.ст. 154, 163, 170, 178, 179, 181, 183) [9]. У цьому можна простежити ще одну закономірність, а саме – фактично найбільшу увагу врегулюванню правового статусу політичних партій приділяють країни молоді демократії, де їхня правова інституціоналі-

зація передувала фактичній появі, тоді як демократичні країни старого світу, які протягом тривалого періоду своєї історії уже мали соціальні утворення, котрі можна вважати прообразом сучасних політичних партій, регулюють їхню діяльність не так детально. Так, у Англії тривалий час конкурували політичні угруповання знаті – «торі», що були прихильниками монархії, привілеїв державної церкви, і «вігі» – прибічники верховенства парламенту. Саме ці аристократичні угруповання й дали початок розвитку сучасних політичних партій Великобританії, що досі відомою мірою зберегли відбиток ідеологічної наступності.

Розвитку політичних партій сприяє зростання у другій половині XIX ст. робітничого руху. Саме робітничий рух створював умови розвитку організаційних форм політичних партій, сформувавши тип політичної партії з масовим членством, із розгалуженою мережею місцевих організацій, періодичними з'їздами, чітким статутом і фіксованими розмірами членських внесків. До кінця XIX ст. масові партії формуються у більшості країн Західної Європи. Формування партій масового типу в інших країнах світу відбувалося дещо пізніше. Наприкінці XIX – на початку XX ст. партії виникають у Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Японії, у 1920-х роках – у Туреччині, Китаї.

У відповідному відношенні відомий німецький соціолог М. Вебер відзначав три етапи розвитку політичних партій як феномена: 1) аристократичний – коли партії були сферою кланів, що об'єдналися навколо правлячої верхівки і склалися із найвищого оточення правителя; 2) етап політичних клубів – коли внаслідок ускладнення соціально-політичної структури партії набувають більш чіткої організації та ідейно-політичної побудови; 3) етап появи масових політичних партій, які характеризуються чималою кількістю членів, високою організованістю і впливовістю серед населення. Водночас, на думку М. Вебера, всі три етапи пройшли лише дві політичні партії – вігі і торі у Великій Британії, тоді як більшість сучасних політичних партій формувалися одразу як масові [10, с. 526].

Україна має певні історичні традиції формування партійної системи у дорадянський період. Перші політичні партії з'явилися тут на межі XIX – XX ст. У 90-х рр. XIX ст. соціал-демократичні організації мали вигляд невеликих агітаційних груп. Спроби збільшення розмірів і масштабів цих осередків зазнавали невдач в умовах поліцейського режиму. З тих самих причин і склад агітаторських груп також швидко змінювався та був нестійким. Групами керував комітет у складі п'яти – семи чоловік, переважно інтелігенції. Склад комітетів постійно змінювався. З тим, аби запобігти арештам, члени комітету були змушені переїжджати до інших міст, вступати до складу інших місцевих комітетів. Поступово складається ситуація, коли доступ до комітетів залишається відкритим лише для тісного кола перевірених партійців, прихильників соціал-демократичних ідей [11, с. 53]. Після революційних подій 1905–1907 рр. з'являються правові норми, зокрема 17 жовтня 1905 р.

виходить царський маніфест, що дарував населенню право на свободу товариств і спілок [12, с. 296]. Більш докладне регулювання порядку утворення товариств і спілок виникає із виданням царського указу «Про тимчасові правила про товариства та спілки» від 4 березня 1906 р. [12, с. 304–305]. Після активізації процесів національної самоідентифікації на початку XX ст. наступний розвиток відповідних суспільних інституцій тим не менш відбувається в умовах подальшого посилення тиску держави, що цементується закріпленням монополії КПСР у суспільній організації СРСР.

У таких умовах елементи політичного плюралізму знаходять свій прояв здебільшого у формі дисидентського руху. Офіційно шлях для реформування суспільства і формування суспільно-політичних рухів, об'єднань, спілок відкривається лише з 1985 р. після проголошення перебудови. Відповідні процеси стимулює розвиток ринкових відносин, який посилює соціальну диференціацію та змінює соціально-політичну структуру суспільства.

На пострадянських теренах становлення політичної системи, яка передбачає інституціоналізацію політичних партій, відбувається у складних умовах. Сімдесят років тоталітарної однопартійної системи та розірвання суспільної наступності із досвідом минулих поколінь, вихолощування особистої думки, позиції, їх заміна офіційною незаперечною ідеологією влади призвели до формування особливого типу суспільства. Суспільства, яке, з одного боку, є інституційно дезорганізованим, а з іншого – недостатньо готовим до такої інституціоналізації. Істотна частина населення не вважає за потрібне якимось чином впливати на відповідні процеси, звикнувши до думки, що від них нічого не залежить. Інша, будучи налаштованою більш радикально, навпаки, власну ініціативу звикли реалізовувати поза владними нормативно-правовими рамками. Відповідні обставини призводять до розуміння влади як неспроможного та відірваного від суспільства інституту, що відомою мірою відповідає дійсності.

Відомо, що в умовах недостатньо розвинутої соціальної інфраструктури, індивід є пов'язаним із державою безпосередньо (неопосередковано), а це істотно обмежує можливості реалізації його особистих прав і свобод. Нерозвиненість соціальної структури історично завжди була плідним середовищем для диктаторських режимів.

Механічне запровадження партійної системи також призводить до ситуації, коли фактично інститути державної влади конкурують між собою у боротьбі за політичний вплив, фінансові та інші ресурси. Корумпованість чиновників, непрозорість партійної політики, її кулуарність, авторитарність внутрішньопартійних відносин та популізм у взаєминах із виборцем у кінцевому підсумку зумовлюють системну кризу політичних відносин у державі. В таких умовах двостороння демократична комунікація політичних сил із виборцями є досить умовною, набуває популістичного змісту, оскільки політичні партії орієнтовані не на діалог із суспільством

та його інститутами, а на рекламування лідера партії. Проте подібні проблеми характерні не лише для України. Країни Східної Європи, зокрема Угорщина і Польща, також пережили період пошуку відповідей на непрості питання щодо шляхів демократизації суспільно-політичного життя [13, с. 5].

Прикладом може бути характерний для Норвегії механізм прийняття рішень, коли основні економічні рішення приймаються на щорічних обговореннях за участю усіх зацікавлених груп: за столом переговорів представники уряду безпосередньо зустрічаються із профспілковими лідерами, представниками фермерів, дрібних власників, рибалок, делегатами підприємницьких асоціацій тощо. Проявом цієї ж тенденції в американській демократії є те, що свого часу отримало назву «лібералізму зацікавлених груп». Сутність цієї філософії, особливо популярної у період адміністрації Дж. Кеннеді, полягає у тому, що основні інтереси суспільства ретельно враховуються у процесі прийняття політичних рішень, що може бути досягнуто тільки в тому випадку, якщо представники або прихильники цих інтересів займають ключові позиції у системі влади.

Проблематичною у відповідному контексті для України виглядає недостатня, здебільшого формальна інституціоналізованість суспільства, адже у вітчизняних реаліях під елітами вже звично розуміються різні олігархічні угруповання та їхні представники. Бізнес і політичні партії, що є фактично представниками різних груп впливу, монополізували сферу не лише влади, а й публічного діалогу, тому позитивна динаміка у цих питаннях очевидно є можливою лише з появою нових суб'єктів, здатних отримати широку соціальну підтримку [14, с. 195].

Вищенаведені обставини повинні застерігати від спрощеного ідеалістичного розуміння політичних партій, коли їх отожднюють із суспільством, адже відповідний зв'язок є більш складним та неоднозначним. У співвідношенні політичних партій і громадянського суспільства, попри нібито спільну природу, на практиці може йтися про їх протистояння. У цьому немає нічого екстраординарного, адже в реальності й саме суспільство не є однорідним. Звідси можна констатувати конкурентну природу взаємовідносин суспільства з політичними партіями. У такому разі підтримка політичних партій залежатиме від їхньої здатності не втрачати зв'язок із суспільними настроями, тоді як позитивна роль суспільства і його інститутів проявлятиметься у виявленні недоліків та стримуванні дій, що не схвалюються суспільством.

Жодна інституційна система не є повністю однорідною у контексті однастайності її цілісного прийняття, різна міра прийняття постійно стає причиною конфліктів і змін. Навіть якщо протягом дуже тривалого часу більшість членів суспільства відомою мірою отожднюють себе з пануючими цінностями і нормативами та добровільно надають системі ресурси, яких вона потребує, то позиція кожної такої групи стосовно базисних передумов системи може сильно змінюватися після їх первісної інституціоналізації. Фундаментальні процеси, що забезпечують спадкоємність

соціальних систем та їхньої інституційної інфраструктури, породжують постійну мінливість у перерозподілі влади і ринкових позицій серед нерівних груп і категорій людей у суспільстві, а також щодо соціального порядку. Така мінливість зумовлюється закономірностями виробництва і розподілу ресурсів, які поєднуються із спробами центральних еліт відстояти в постійних зусиллях, спрямованих на мобілізацію ресурсів різних груп і індивідів, межі системи і підтримати легітимність її цінностей, символів і нормативів [15, с. 85]. Таким чином, політичні партії фактично є інституційними механізмами на теренах політичної боротьби між апаратом державної влади та суспільством. Конкретна локація у відповідній системі координат є історично і ситуативно мінливою, через що вивести універсальну формулу визначення співвідношення політичних партій із державою та громадянським суспільством досить складно. Очевидно, що партійна система окремої країни здатна уособлювати стан інституційного співвідношення державної влади та суспільства в межах конкретної держави.

Політичні партії з раціонального погляду покликані забезпечити інституціоналізацію запитів суспільства. Давно відомо, що без формування публічних просторів для активної участі громадян у процесах управління не лише в ролі тих, ким управляють, а і в ролі суб'єктів управління без рішучого звуження прірви між правлячими і керованими аж до її повного знищення державні устрої будуть демократичними лише за назвою [16]. І хоча партії посідають найближче до держави місце у ланцюгу взаємодії між індивідом і державою, однак їхній подальший зв'язок з індивідом значною мірою залежить від функціонування інших інститутів громадянського суспільства. Беззаперечно важливе значення мають різні види громадських об'єднань, що уособлюють наступний рівень соціальної комунікації, більш наближений до окремого індивіда, ніж політичні партії. Заручитись підтримкою представників найбільш масових серед них для партійних керівників може стати дуже важливим етапом передвиборної боротьби, а досягнуті компроміси та домовленості – для керівництва таких об'єднань – непоганим результатом ефективної роботи, про який можна буде доповісти членам об'єднання.

Висновки. Недатність фактична інституціоналізованість в Україні проміжного, середнього рівня між політичними партіями та індивідом призводить до того, що їхні функції виконують інші інститути, не призначені для цього. Так, у передвиборчій боротьбі політичні партії досить часто намагаються гарантувати лояльність певних груп виборців через адміністрацію підприємств, де зустрічі з партійними лідерами або «роз'яснювальна» робота адміністрації далеко не завжди має правовий характер. Так само інші дії (наприклад, роздача «продуктових наборів», монтаж дитячих майданчиків, ремонт під'їздів) є свідченням і безпосереднім наслідком відсутності розвинених інституціоналізованих механізмів вираження та реалізації колективних інтересів у нашій країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бедрок Н.М. Партії як інститут політичного представництва / Н.М. Бедрок // Актуальні проблеми політики. – 2014. – Вип. 52. – С. 274–281.
2. Джин Л.К. Гражданское общество и политическая теория / Л.К. Джин, Э. Арато ; пер. с англ. ; общ. ред. И.И. Мюрберг. – М. : Весь Мир, 2003. – 784 с.
3. Лук'янов Д.В. Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання) : [монографія] / Д.В. Лук'янов. – Х. : Право, 2007. – 320 с.
4. Исаев М.А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М.А. Исаев, А.Н. Чеканский, В.Н. Шишкин. – М. : РОССПЭН, 2001. – 280 с.
5. Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Инфра-М – Норма, 1997. – 816 с. – С. 109–144.
6. Конституция Швеции // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Инфра-М – Норма, 1997. – 816 с. – С. 701–802.
7. Конституция Австрийской Республики // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Инфра-М – Норма, 1997. – 816 с. – С. 11–100.
8. Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Инфра-М – Норма, 1997. – 816 с. – С. 245–294.
9. Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Инфра-М – Норма, 1997. – 816 с. – С. 521–600.
10. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
11. Кульчицька О.В. Виникнення політичних партій: історичний аспект / О.В. Кульчицька // Наукові праці Миколаївського державного гуманітарного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Історичні науки». – 2008. – Т. 88. – Вип. 75. – С. 51–55.
12. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький ; за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997. – Т. 1. – 464 с.
13. Тищенко Ю. Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : (Агентство «Україна»), 2010. – 148 с.
14. Чапала Г. Щодо окремих факторів становлення демократії у перехідних суспільствах / Г. Чапала // Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні : зб. тез наук. доп. за матер. наук.-прак. конф. (м. Харків, 22 черв. 2016 р.) / редкол. : С.Г. Сergyоїна, І.І. Бодрова, П.М. Любченко, – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2016. – С. 190–196.
15. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций / Ш. Эйзенштадт. – М. : Аспект Пресс, 1999. – 416 с.
16. Barber B. Strong Democracy / B. Barber. – Berkeley : University of California Press, 1984. – 320 p.