

УДК 342.33

**Валентина Скрипнюк,**

доктор юридичних наук,

доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін

Національного університету «Острозька Академія»

## ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ

*У статті досліджується роль інституту політичних партій у формуванні та функціонуванні сучасної демократичної держави. Особлива увага приділяється аналізу діяльності політичних партій у контексті теорії поділу влади. Автор визначає перспективи розвитку партійної системи в Україні з погляду процесів конституційної модернізації. Встановлено значення інституту політичних партій для забезпечення взаємодії демократичної, правової держави та громадянського суспільства. Розкрито специфіку функціонування політичних партій за умов різних форм правління та різних типів партійних систем.*

**Ключові слова:** конституційна модернізація, політичні партії, поділ влади, демократична держава, правова держава, громадянське суспільство, форма правління.

Наразі переважна більшість фахівців, які працюють у галузі конституційного права та теорії держави і права, погоджуються з тим, що питання забезпечення нормального функціонування та законодавчої регламентації діяльності політичних партій стали одними з найбільш актуальних як для сучасної правової науки [1], так і для безпосередньої практики державотворення, яка наразі вийшла на принципово новий етап свого розвитку, про що, зокрема, свідчить діяльність Конституційної Асамблеї. Більше того, вирішення цілого ряду проблем державної влади, які сьогодні актуалізувалися в Україні, пов'язано саме з перспективами розвитку сильної і дієвої системи партійного представництва як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні.

Щоправда, в контексті формування в Україні демократичної партійної системи слід зробити кілька зауважень. Справа в тому, що останнім часом набула поширення думка про те, що існування потужних загальнонаціональних партій призводить не до посилення державної влади, а до її послаблення, оскільки остання стає предметом боротьби тих чи інших партійних еліт. На перший погляд, подібна аргументація здається доволі переконливою. Дійсно, можна зга-

дати у якості прикладу ті самі США, де рішення, що стосуються всієї держави, часто приймаються виходячи не з загальнодержавних, а саме з партійних інтересів. Причому ці питання можуть стосуватися не лише самої країни, й її зовнішньополітичного курсу. Але такий тип ставлення до політичних партій містить у собі цілий ряд змістовних помилок. По-перше, сам факт боротьби за державну владу є нормальним, і більше того — прийнятним явищем для будь-якої демократичної держави [2]. А щодо набуття тією чи іншою політичною партією державної влади, то за умов демократичних політичних режимів воно зовсім не означає зрощування партії з державою, оскільки сучасне законодавче регулювання діяльності партій в демократичних державах засновується на ідеї їх періодичної зміни при владі в результаті вільних виборів [3]. До речі, саме цим демократична державна влада і відрізняється від авторитарної чи тоталітарної, оскільки за умов двох останніх влада або постійно концентрується в одних руках, або передається по закритих каналах. По-друге, політичні партії в розвиненому демократичному суспільстві — це далеко не приватні групи інтересу, які юридично постали у формі пар-

тій, а представники певних верств населення, певних суспільних груп чи певних сегментів суспільства, публічні інтереси яких, за словами Д. МакСвіні та Дж. Звеспера, завжди мають партійну форму [4]. У результаті чого боротьба за публічну владу між різними партіями є нічим іншим, як процесом виявлення пріоритетних суспільних інтересів, потреб та прагнень, у ході якого державна влада, так би мовити, налаштовується на той чи інший інтерес, що домінує в суспільстві. По-третє, у своїй боротьбі за державну владу партії дозволяють зберегти постійний зв'язок між державою та суспільством [5]. Це досягається завдяки двом основним механізмам: а) партія, яка приходить до влади, завжди виступає від імені чималої кількості виборців, тобто тих громадян держави, які своїми голосами делегували їй частину народного суверенітету [6]; б) весь процес партійної боротьби завжди носить публічний характер, оскільки, якщо він буде переноситися в тінь, то втрачатиме сенс такий політичний і правовий інститут, як вибори, коли громадяни на основі власного вибору, рішень та вчинків беруть активну участь у державних справах [7]. Тому є всі підстави, щоб підтримати думку про те, що сильні партії не послаблюють, а, навпаки, посилюють державну владу, оскільки вони встановлюють канали для її зв'язку з суспільством та зміцнюють її вплив на політичні процеси [8].

Іншим аргументом, що висувається проти існування різних за своєю спрямованістю і одночасно потужних політичних партій, полягає в тому, що розмаїття політичних платформ і програм дезорганізує суспільство і створює ситуацію невизначеності суспільно-політичних цілей і пріоритетів. Звичайно, багатопартійність не може існувати без політичного плюралізму, так само, як і сильна партійна система не може засновуватися на одній ідеології. Однак політичний плюралізм жодною мірою не виключає можливостей досягнення політичного консенсусу. Так, скажімо, незважаючи на те, що на сьогоднішній день в Україні нараховується доволі велика кількість політичних партій, практично всі вони розбудовують свою діяль-

ність відповідно до конституційно визначених пріоритетів демократичного і правового розвитку України. Наступний момент, який надто часто свідомо полишають осторонь, стосується того, що сильна партійна система означає ще й існування механізмів відповідальності державної влади. Для сучасної України цей аспект є надзвичайно актуальним.

По суті, зазначене питання може бути представлено як у контексті взаємодії законодавчої та виконавчої гілок державної влади, так і в більш широкому плані взаємовідносин між державною владою як такою та суспільством. Щодо останнього, то тут доволі показовим видається постійно присутнє в колах нової української посттоталітарної бюрократії прагнення розбудувати структуру державної влади, що поєднує широкі повноваження з уникненням формальної відповідальності за стан суспільства [9]. А це стає можливим лише тоді, коли діяльність вищих посадових осіб держави не може бути жодним чином ідентифікована з тією чи іншою програмою. Так само, сильна партійна система виступає й засобом вирішення чималої кількості суперечок вже всередині самої державної влади. Мається на увазі питання взаємодії виконавчої та законодавчої влад. Щодо судової влади, то, очевидно, стосовно неї має бути визнано лише єдиною можливою програму, якою є право і закон [10]. Отже, сильна партійна система чи існування таких політичних партій, які здатні реально впливати на державну владу, жодним чином не повинні тлумачитися як недолік в її організації, а всі заклики до створення нейтральної влади є або способом повернути країну до відродження авторитарно-бюрократичної системи кланового диктату, або є свідченням нерозуміння змісту самого поняття політичної влади, яке за своєю визначальною сутністю не припускає нейтральності та ніяковості. Хоча тут слід застерегти й від іншої крайності, яка стосується насамперед виконавчої гілки влади. Справа в тому, що в процесі функціонування виконавчої влади фактично поєднуються два аспекти: політичний та управлінський. А тому в діяльності органів виконавчої влади наявні як принцип нейтральності держав-

них чиновників [11], так і принцип партійності, який розповсюджується на уряд і політичне керівництво.

Таким чином, спробуємо більш докладно розглянути деякі основні правові питання, що пов'язані із взаємодією політичних партій та державної влади. У зв'язку з чим не можна не згадати ім'я відомого французького автора М. Дюверже. Перше, що звертає на себе увагу, це спроба М. Дюверже переосмислити існуючі в науці конституційного права традиційні підходи до аналізу таких понять, як форма держави, форма правління та політичний режим, оскільки класичний розподіл, наприклад, форм правління на президентські та парламентські республіки починає поступово втрачати значення домінуючого критерію при визначенні форм та способів реалізації державної влади. Адже, як пише сам М. Дюверже, «однопартійність докорінним чином зблизила кемаліську Турцію, радянську Росію та гітлерівську Германію, хоча перша нагадувала представницький, друга — півпарламентський, а третя — півпрезидентський режим» [12]. Те саме можна сказати і про європейські країни, в яких одним із головних чинників структуризації політичного життя держави і визначення специфіки структурно-функціональних ознак здійснення державної влади виступає саме партійна система.

Хоча подібне класифікаційне протиставлення «однопартійність — двопартійність — багатопартійність» жодним чином не означає того, що при дослідженні процесів політико-правового впливу партій на державну владу ми маємо брати до уваги лише суто кількісну ознаку. Адже, наприклад, у США дві партії забезпечують американській політичній системі такий високий ступінь плюралістичності, на яку, можливо, не здатні багато з багатопартійних систем європейського зразка [13]. Тож, окрім кількості партій та їх впливу на стабільність державної влади, не можна залишати невисвітленими такі характеристики, як сила соціальної підтримки існуючих політичних партій, наявність чи відсутність «партії-домінатора», характер парламентської більшості тощо. Про важливість перелічених факторів свід-

чить бодай те, що кожна з цих ознак може суттєво впливати на характер відносин у структурі державної влади. У результаті свого аналізу впливу конституційних норм та партійного фактора на процеси здійснення державної влади М. Дюверже дійшов висновку, що ступінь та характер поділу влад у переважній більшості випадків залежить не стільки від формально-правових положень, зафіксованих на конституційному рівні, скільки від того, з якою партійною системою ми маємо справу у кожному конкретному випадку [14].

Одразу ж зазначимо, що ця теза М. Дюверже викликала доволі неоднозначну реакцію: від незаперечної підтримки до висунення цілого ряду серйозних контраргументів. Один з найбільш розповсюджених полягав у тому, що як сама державна влада, так і політичні партії завжди діють у межах існуючого нормативно-правового поля, а тому будь-які спроби якимось чином змінити законодавчо зафіксовані механізми взаємодії гілок влади завжди носитимуть неправовий характер, що одразу ж перетворить політичні партії з легального інституту громадянського суспільства на неправове угруповання. Проте зараз ми ставимо на меті не стільки представити всі аргументи, що було висунуто в ході цих дебатів, скільки встановити те, як політичні партії в змозі впливати на розподіл влад в державі, а також на характер співіснування законодавчої та виконавчої влад. Для цього ж нам варто звернутися до більш докладного дослідження позиції самого М. Дюверже.

Розробляючи класифікацію типів партійних систем на багатопартійні, двопартійні та однопартійні, М. Дюверже надав аналізу таку ознаку державної влади, як ступінь її концентрації. При цьому він бере до уваги насамперед проблему розподілу влад. Зрозуміло, що навіть за умови конституційного визначення розподілу влади як принципу організації державної влади, однопартійні системи завжди породжують ефекти сильної концентрації влади, які досягаються не стільки за рахунок того, що зливаються самі гілки влади (в цьому, як пише М. Дюверже, немає потреби), скільки внаслідок того, що діяльність всіх орга-

нів влади стає пов'язаною з єдиною партією. Тому демократичний принцип розподілу державної влади в умовах однопартійних систем значною мірою трансформується під впливом утворення такого універсального інституту, як партія, яка, по суті, й стає єдиним джерелом та чинником державної влади. На відміну від цього, дво- та багатопартійні системи, порушуючи принцип гомогенності влади і вносячи певний елемент конкурентності в структуру державної влади, створюють можливість для реального практичного запровадження концепції розподілу влад. Саме тому М. Дюверже і формулює свою класичну тезу про те, що реальний розподіл влади є результатом взаємодії партійної системи та конституційних норм. Для прикладу він пропонує звернутися до аналізу того, яким чином реалізується державна влада за умов двопартійних систем у випадку парламентської республіки. Всього він розглядає два можливі випадки: а) коли одна з партій отримує абсолютну більшість в парламенті; б) коли у парламенті спостерігається приблизно рівний розподіл політичних сил. Зрозуміло, що саме перший з двох зазначених випадків дає підстави твердити, що офіційна двопартійність перетворюється на реальну однопартійність, і тим самим заперечується принцип розподілу влади.

Більше того, сам М. Дюверже, характеризуючи систему державної влади в Великобританії, проводить цілий ряд паралелей між двопартійною та однопартійною системами. Зокрема він пише про те, що існування правлячої мажоритарної партії дозволяє їй сконцентрувати в своїх руках найбільш важливі прерогативи законодавчої та виконавчої влади. Урядові посади, пише М. Дюверже, переходять до керівників цієї партії, які фактично реалізують доктрину власної партії, що була визначена ними у передвиборчій платформі; тексти законів готуються у партійних дослідницьких центрах і подаються до комісії палат від імені депутатів цієї партії; після чого, у разі їх прийняття, вони реалізуються урядом цієї ж партії. В результаті чого парламент та уряд перетворюються на своєрідні взаємопов'язані механізми, які діють під впливом єдиної рушійної

сили — партії-переможці. Але, попри все це, двопартійні системи відрізняються від однопартійних наступними базовими властивостями. По-перше, за умов однопартійних систем сама теорія розподілу влади відіграє, як пише М. Дюверже, лише функції демократичного фасаду, в той час як реальна влада завжди окреслюється не як виконавча чи законодавча, а як партійна. По-друге, навіть у тому випадку, коли переконливий виграш однієї з партій на виборах забезпечує їй вагому парламентську більшість і відповідні можливості впливати як на виконавчу діяльність уряду, так і на законодавчу роботу парламенту, це все одно не означає, що подібна ситуація повториться і на наступних виборах. Тобто концентрація державної влади за умов двопартійних систем завжди носить лише тимчасовий, а не перманентний характер. І, по-третє, якою б сильною і переконливою не була перемога однієї партії над іншою, вона ніколи не може бути абсолютною. Тобто в законодавчому органі влади завжди буде те, що визначається поняттям опозиції. При цьому, навіть з огляду на те, що парламентська більшість завжди зможе заблокувати законодавчі ініціативи опозиції, вона ніколи не зловживатиме цим правом, оскільки публічність законодавчого процесу може призвести до того, що непопулярні рішення більшості перетворять її на меншість у ході наступних виборів.

Однак, крім парламентських республік та того, яким чином партійна система впливає на характер реалізації державної влади за цих умов, слід розглянути і такий випадок, як президентська республіка. Для президентської форми правління одним із вирішальних факторів є порядок проведення виборів. Справа в тому, що у випадку, коли вибори президента співпадають з виборами до парламенту, майже завжди більшість в парламенті відповідає партійній належності президента, оскільки було б дивно, якби виборці одночасно віддали перевагу у парламенті одній партії, а при голосуванні за президента — її суперниці. Всього ж у випадку поєднання двопартійної системи та президентської форми правління можливі два варіанти взаємодії гілок державної влади. У першому



випадку за рахунок партійного фактора конституційна різниця між парламентською та президентською формами правління зводиться до мінімуму. Але у самого М. Дюверже питання взаємодії двопартійної системи та державної влади за умов президентської республіки розглядаються лише в загальному контексті взаємовпливу політичних партій та державної влади. Що ж до більш докладного розгляду цих проблем, то його можна знайти насамперед у сучасних американських авторів, чий інтерес до зазначеної проблематики обумовлюється актуальністю правових досліджень американської політичної системи [15].

Таким чином, проблеми взаємодії політичних партій та державної влади знаходяться в центрі теоретичного і практичного інтересу сучасної правової наукової спільноти. Навряд чи зараз хтось візьметься заперечувати існування подібного зв'язку. Більше того, екстраполюючи це загальне положення на сучасні українські реалії, можна дійти

висновку, що нарешті і сама державна влада в Україні усвідомила необхідність не просто тісної співпраці з політичними партіями, й коригування своєї діяльності залежно від характеру партійного представництва. По суті, перехід сучасних українських політичних партій до нового етапу їхнього розвитку поставив державну владу перед цілком об'єктивною необхідністю не просто рахуватися з цією силою, а й сприймати політичні партії як складову частину самої державної влади. За цієї причини вкрай важливим є й те, щоб за всіма нагальними й актуальними проблемами, які даються взнаки в процесі діяльності Конституційної Асамблеї, не відійшли на другий план питання правової регламентації діяльності політичних партій, оскільки фактично зазначені питання стосуються всієї системи державної влади, того, наскільки ефективною, дієвою та демократичною буде ця влада в Україні.

#### ПРИМІТКИ

1. Балаболина Е. И. Взаимосвязь политической системы и политических партий / Е. И. Балаболина // Право и государство: теория и практика. — 2012. — № 6 (90). — С. 24.
2. Джалилов Э. А. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации : монография / Э. А. Джалилов. — Самара : ООО «Изд-во Ас Гард», 2012. — С. 12.
3. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 1997. — С. 109.
4. McSweeney D. American political parties: the formation, decline, and reform of the American party system / D. McSweeney, J. Zvesper. — London, New York : Routledge, 1991. — P. 7.
5. Абрамова А. К. Роль и место политических партий в обеспечении интересов общества и государства / О. К. Абрамова // Проблемы обеспечения защиты прав и интересов личности в Российской Федерации. — Владимир : ВлГУ, 2012. — С. 4—5.
6. Butt R. The power of Parliament / R. Butt. — London: Constable and CO., 1969. — P. 184—185.
7. Мамут Л. С. Народ в правовом государстве / Л. С. Мамут. — М. : НОРМА, 1999. — С. 128.
8. Гаджиев К. С. Политическая философия / К. С. Гаджиев. — М. : Экономика, 1999. — С. 221.
9. Толстов С. Конституційний процес в історичній ретроспективі / С. Толстов // Становлення владних структур в Україні. — К. : День, 1997. — С. 66.
10. Чиркин В. Е. Государствоведение / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 1999. — С. 340.
11. Исаев М. А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М. А. Исаев, А. Н. Чеканский, В. Н. Шишкин. — М. : РОССПЭН, 2000. — С. 121—122.
12. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже. — М. : Академический Проект, 2000. — С. 472—473.
13. Зяблук Н. Г. Политический плюрализм: контуры американской модели / Н. Г. Зяблук // США—Канада: экономика, политика, культура. — 1999. — № 5. — С. 6.

14. Дюверже М. Зазнач. праця. — С. 474.

15. Sabato L. J. The party's just begun. Shaping political parties for American future / L. J. Sabato. — Boston: Scott, Foresman and Company, 1987. — P. 36—40.

**Скрипнюк Валентина. Деятельность политических партий в контексте правового обеспечения принципа разделения властей.**

*В статье исследуется роль института политических партий в формировании и функционировании современного демократического государства. Особое внимание уделяется анализу деятельности политических партий в контексте теории разделения властей. Автор определяет перспективы развития партийной системы в Украине с точки зрения процессов конституционной модернизации. Установлено значение института политических партий для обеспечения взаимодействия демократического, правового государства и гражданского общества. Раскрыта специфика функционирования политических партий в условиях различных форм правления и разных типов партийных систем.*

**Ключевые слова:** конституционная модернизация, политические партии, разделение властей, демократическое государство, правовое государство, гражданское общество, форма правления.

**Skrypnyuk Valentyna. Political parties activities in the context of the principle of separation of powers legal support.**

*The article investigates the role of the institution of political parties in the formation and functioning of a modern democratic state. Particular attention is paid to the analysis of political parties in the context of the theory of separation of powers. The author defines the prospects of the party system in Ukraine in terms of the constitutional processes of modernization. The place of political parties in the process of interaction of democratic state of law and civil society is argued. The specifics of political parties functioning in various forms of government and different types of party systems is shown.*

**Key words:** constitutional modernization, political parties, separation of powers, democracy, rule of law, civil society, form of government.