

Г. Г. ПЕТРИШИНА-ДЮГ

ПОНЯТТЯ ТА ЕТАПИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Досліджується поняття та сутність інституціоналізації політичних партій. Розглядаються етапи інституціоналізації політичних партій в Україні.

Ключові слова: політична партія, інституціоналізація політичних партій, правова інституціоналізація.

Исследуется понятие и сущность институционализации политических партий. Рассматриваются этапы институционализации политических партий в Украине.

Ключевые слова: политическая партия, институционализация политических партий, правовая институционализация.

In this article the concept and nature of the institutionalization of political parties studied, different points of view of researchers outlined the problems considered. Stages of the institutionalization of political parties in Ukraine is considered separately and analyzed.

Key words: political party, the institutionalization of political parties, the legal institutionalization.

Однією з основних умов політичної стабільності держави є успішна розбудова та ефективне функціонування демократичних інституцій (у тому числі партійних), які мають забезпечувати існування вільного ринку ідей, широкої громадянської участі та політичної відповідальності. Конституційна реформа зробила значний крок на шляху впровадження цих принципів. Відтепер, саме парламентські партії формують коаліційну більшість, Уряд та опозиційну меншість і, таким чином, є ключовими інститутами політики.

Політичні партії відображають інтереси, потреби і цілі певних соціальних груп, виступають посередниками між громадянами і політичною системою та виконують роль політичного інструменту у формуванні й використанні державно-політичної влади. В нашій країні, де відбуваються складні та суперечливі процеси політичної трансформації у напрямку будівництва демократичного державного ладу, багатопартійність і породжувана нею політична конкуренція є необхідною умовою та гарантією нормального функціонування демократичних механізмів влади, забезпечення конституційних прав громадян. За таких умов молода Українська держава мусить надавати законодавчу підтримку партіям, тобто створювати найсприятливіший режим правового регулювання їх діяльності, залучати заохочувальні засоби їх державної підтримки тощо.

Політичні партії як одне з важливих досягнень цивілізації, є суттєвим, іноді вирішальним елементом політичної системи. Зважаючи на це, в Україні та за кордоном завжди підвищений інтерес до проблем організації та діяльності політичних партій, то відповідно і досить багато досліджень проводиться у цьому напрямку. Сам феномен інституціоналізації досліджували такі зарубіжні вчені, як А. Бентлі, С. Ліпсет, Дж. Е. Ландберг, М. Дюверже, Р. Мілс та ін. Зокрема, А. Бентлі одним із перших вказав на необхідність формування організаційних і правових структур у контексті здійснення державної влади.

В Україні окремі аспекти діяльності політичних партій розглянуті у працях

О. Бандурка, О. Батанова, А. Білоуса, Н. Гасвої, В. Греченко, В. Журавського, М. Марченко, В. Кампо, Д. Лук'янова, М. Примуша, А. Саміло та ін. Щодо питання про інституалізацію політичних партій, то слід виділити таких дослідників, як М. Примуш, В. Кафарський, Т. Кузьо, Д. Лук'янов, М. Томенко. Одначе маємо констатувати, що ці дослідження досить скупо та неповно розглядають процес інституалізації політичних партій, тільки або з історичного, або політологічного погляду, комплексного аналізу особливостей цього процесу в Україні не проводилося. Саме тому виникає потреба у проведенні відповідних досліджень, які заповнили б певною мірою цю прогалину в науці конституційного права.

У зарубіжних країнах особливої важливості набуває інституалізація політичних партій. Йдеться насамперед про порядок їхнього утворення і регулювання внутрішньої структури та політичної діяльності. Маємо констатувати у цьому зв'язку, що тривалий час це було поза межами правового регулювання держави. Політичні партії розглядалися державною владою як приватні організації, подібні до різного роду клубів та суспільств. Становище змінилося, коли партії були визнані складовою частиною політичної системи спочатку доктриною, а потім і конституційним правом. Однак міра та його характер не однакові в різних країнах¹. У цьому зв'язку вважаємо, що важливим є питання про з'ясування сутності інституалізації політичних партій.

З точки зору прикладної філософії та соціології, поняття інституалізації пов'язано з працями П. Блау², Т. Парсонса³, Дж. Хоманса⁴, які застосовували поняття інституалізації для визначення різноманітних процесів, за допомогою яких здійснюється організація індивідів та інших соціальних одиниць, відбувається впорядкування соціальних зв'язків між ними. Для Т. Парсонса, наприклад, у межах вивчення проблем соціального порядку інституалізація (крім владних відносин) передбачає законність та цілу низку механізмів підтримки соціальних традицій, цінностей і норм, тобто того, що він визначає як «інституалізований або публічно-правовий комплекс»⁵.

Дж. Хоманс пояснює об'єднання індивідів та впорядкування їх відносин «не потребами суспільства, а потребами людей»⁶. З метою розширення цієї концепції П. Блау описав механізм взаємозв'язку соціальної і політичної структур з індивідуальними соціальними відносинами: а) соціальним упорядкуванням взаємодії індивідів з метою реалізації своїх запитів; б) диференціацією статусу і влади в міру виходу за межі прямих соціальних контактів; в) їх легітимізацією й організацією. Індивіди, зауважує П. Блау, завжди відчують на собі впливи, що «говорить про те, що вони лише певною мірою сумісні з виявом свободи волі»⁷.

Існують різні підходи до визначення сутності поняття «інституалізація політичної партії». Відмінності у підходах до визначення інституалізації зумовлені різними тлумаченнями цього поняття в соціології, політології і конституційному праві. Останнє, наприклад, визначає інституалізацію партій як процес їх правового оформлення, визначення ролі в державному механізмі, регламентації порядку утворення і діяльності в якості особливого політичного і правового інституту⁸.

У політичній науці склалося дві точки зору щодо визначення поняття інституалізації. Згідно з першою інституалізація - це процедура зовнішнього організаційного закріплення й упорядкування сформованих суспільно-політичних інтересів. У руслі цієї логіки зміст інституалізації складає перехід від усвідомлення потреби в організаційному об'єднанні до її реалізації, практичного

втілення. Відповідно до цієї точки зору створення політичної партії як структури покликано сприяти реалізації інтересів її членів, є інституціоналізацією політичного капіталу її творців, що виражається в «об'єктивізації цього типу капіталу в постійних інституціях, його матеріалізацію в політичних постах і засобах мобілізації»⁹.

Інша точка зору полягає в розумінні інституціоналізації як процесу зародження, формування й розвитку політичної організації, результатом якого є поява у неї невід'ємних атрибутивних ознак, що характеризують цей інститут політичної системи¹⁰.

Вітчизняна юридична наука традиційно розглядає процес інституціоналізації політичних партій як ланцюг послідовних змін у механізмі правового регулювання статусу партій. При такому підході основний акцент робиться на питання нормативного регулювання діяльності партій, а терміни «інституціоналізація» та «юридична (правова) інституціоналізація» або використовуються безпосередньо як синоніми, або їх розмежуванню та співвідношенню не приділяється уваги. При цьому юриспруденція не враховує, що партії є об'єктом дослідження й інших суспільних наук, зокрема політології. Тому юридична наука не повинна замикатися сама в собі, а встановлювати системні зв'язки з іншими науками і розробляти спільну термінологію, яка може використовуватися всіма суспільними науками.

Політичні партії в суспільстві сформувалися й досить довго існували лише як політичний інститут. Вони не мали державного визнання своєї ролі й відповідного правового закріплення. Це пояснюється, з одного боку, слабким впливом партій на життя суспільства, а з іншого – нерозвиненістю демократичних інститутів, внаслідок чого держава не бажала ділитися владою з іншими суб'єктами політичної діяльності. Зі зростанням ролі політичних партій у житті суспільства розпочався процес їх правового визнання - правова інституціоналізація, тобто перетворення їх на правовий інститут шляхом найповнішого регулювання правом усього комплексу відносин, пов'язаних зі створенням, організацією та діяльністю партій¹¹. Таке поняття цього правового феномену є панівним у вітчизняній і зарубіжній науках. Інші визначення лише розрізняються в деталях, але вони єдині по суті: йдеться про визнання політичних партій де-юре, про закріплення їх правового статусу.

Правова інституціоналізація політичних партій проявляється у двох формах – конституціоналізації і законодавчої інституціоналізації. Так, А. Пошталек визначає конституціоналізацію як визнання конституцією існування політичних партій і загальне визначення їх ролі в суспільстві й державі, а законодавчу інституціоналізацію – правовим санкціонуванням партій, свого роду державним інститутом, причому вона не обмежується визнанням їх ролі як політичних організацій, а й визначає основи їх діяльності і наділяє партії певною компетенцією, реалізація якої необхідна для функціонування всього державного механізму¹².

Зі свого боку Б.А. Страшун відзначає, що конституціоналізація - включення в конституцію основних принципів статусу політичних партій, а законодавча інституціоналізація – процес, унаслідок якого правове становище партій визначається законом досить детально¹³.

Водночас існує думка, згідно з якою поділ правової інституціоналізації на дві форми вважається недоцільним.

На думку Ю.А. Юдіна, виділення конституціоналізації як самостійної форми правової регламентації політичних партій є певною мірою штучним, оскільки «некоректно виокремлювати конституціоналізацію із законодавчої інституціо-

налізації», зважаючи на те, що конституція - це теж закон, тільки основний¹⁴.

З нашої точки зору, існування такого поділу не тільки є цілком можливим, а й необхідним, бо він відбиває ту особливу роль, яку виконує конституція в державі і як політичний документ, і як верховний нормативно-правовий акт, що завжди відрізняється від законів вищою юридичною силою і включає більш загальні та стабільні норми порівняно з законами.

Процес правової інституціоналізації політичних партій на території України має свої особливості. В цьому складному процесі можна поділити на кілька етапів.

I етап – виникнення політичних партій в Україні на поч. ХХ ст. – характеризується відсутністю відповідного правового регулювання їх статусу. Тільки після подій 1905–1907 рр. з'являються окремі норми, які регулювали діяльність партій, однак вони не виокремлюються від інших об'єднань громадян (17 жовтня 1905 р. – царський маніфест, який дарував населенню право на свободу товариств та спілок, 4 березня 1906 р. – царський указ «Про тимчасові правила про товариства та спілки», який більш детально регламентував порядок створення різноманітних товариств та спілок¹⁵).

II етап – устанавлення й законодавче закріплення монопольного становища КПРС і заборона будь-яких інших партій, головним лозунгом цього періоду було те, що комуністична партія «вище» закону».

III етап – становлення багатопартійної політичної системи. Цей період розпочався в 1990 р., коли на Лютневому пленумі ЦК КПРС було прийнято рішення про перегляд ст. 6 Конституції СРСР, що фактично означало визнання можливості існування в країні багатопартійності. У жовтні 1990 р. Верховна Рада УРСР відповідним чином відредагувала ст. 6 Конституції УРСР. Так, країна, яка входила до 20-ти держав світу, де діяльність політичних партій була під забороною покарання, встала на шлях утворення громадянського суспільства, плюралістичної політичної системи. 5 листопада, коли Українська республіканська партія була зареєстрована в Міністерстві юстиції України, політична система де-факто перетворилася на плюралістичну систему. Коли 16 червня 1992 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про об'єднання громадян», діяльність політичних партій на території України вперше отримала своє законодавче закріплення¹⁶.

IV етап - сучасний етап, який розпочався із прийняття 24 вересня 1997 р. Закону України «Про вибори народних депутатів України»¹⁷. Уперше в історії нашої держави було запроваджено змішану мажоритарно-пропорційну систему виборів, де половина складу Верховної Ради обирається за партійними списками. Політичні партії отримали серйозні важелі впливу на державний механізм і суспільство. Але подібне розширення повноважень повинне супроводжуватися відповідним якісним регулюванням статусу партій, який має гарантувати відсутність зловживань своїми правами. Тому, як слушно відзначається у вітчизняній державознавчій літературі, основним завданням цього етапу інституціоналізації було прийняття Закону «Про політичні партії в Україні», який відповідав би міжнародним стандартам і обов'язково втілював вітчизняний досвід. Значимо, що прийняття закону «Про політичні партії в Україні» одне із зобов'язань України перед Радою Європи. Тому остання схвально поставилася до факту його ухвалення. Водночас Рада Європи наголошує на тому, що головним завданням України тепер є забезпечення повної відповідності існуючої практики вимогам Закону.

У квітні 2001 р. було прийнято Закон «Про політичні партії в Україні»¹⁸, який

гарантує громадянам право об'єднання в політичні партії. Закон містить правове визначення поняття політичної партії. «Політична партія – це зареєстроване згідно з 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». Стаття 4 даного Закону визначає гарантії діяльності політичних партій, встановлює їх рівність перед законом. «Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, – говориться у ній, – заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям»¹⁹.

Важливо, що Законом визначено випадки, коли створення чи діяльність політичних партій підлягають забороні. До їх числа належать дії чи програми, які спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підврів безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, посягання на здоров'я людини. Політичні партіям забороняється також створювати воєнізовані формування. Рішення про заборону діяльності політичних партій розглядається і приймається лише Верховним Судом України. Рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді й повинно бути підтримане підписами не менше ніж 10 тисяч громадян України, зібраними не менш як у двох третинах областей України. Діяльність незареєстрованих партій законом забороняється. Реєстрацію політичних партій здійснює Міністерство юстиції України.

На жаль, прийняття цього Закону стало певним компромісом між вимогами європейського співтовариства з приводу прийняття нового закону і небажаним депутатського корпусу обмежувати себе правовими рамками. Багато важливих питань залишилися поза законодавчим регулюванням. Тому четвертий етап інституціоналізації політичних партій ще не завершився і питання, які не були вирішені, чекають свого часу.

Отже, інституціоналізацію політичних партій слід розглядати як явище ширше, ніж правова інституціоналізація, яка являє собою процес перетворення їх на правовий інститут шляхом найповнішого регулювання правом усього комплексу відносин, пов'язаних зі створенням, організацією й діяльністю партій. Партія – це, перш за все, політичний інститут, тобто формалізована організація з усіма притаманними їй ознаками. Отже, поняття «інституціоналізація політичних партій» включає в себе також і процес створення формалізованої організації. Така інституціоналізація здійснюється не правими, а партійними нормами. Таким чином, не коректно ототожнювати правове регулювання політичних партій з їх інституціоналізацією. У даному випадку йдеться лише про одну її форму – правову.

1. *Примуш М. В.* Політичні партії: історія та теорія: Навч. пос. – К.: «Видавн. дім «Професіонал», 2008. – С. 237. 2. *Блау П. М.* Различные точки зрения на социальную структуру и их общий знаменатель // Американская социологическая мысль / Под ред. В. И. Добренькова. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – С. 3–15. 3. *Парсонс Т.* О социальных системах. – М.: Академический проект, 2002. – 879 с. 4. *Хоманс Дж.* Возвращение к человеку // Американская социологическая мысль / Под ред. В. И. Добренькова. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – С. 46–62. 5. *Парсонс Т.* Цит. работа. – С. 61. 6. *Хоманс Дж.* Цит. работа. – С. 55. 7. *Блау П. М.* Цит. работа. – С. 13. 8. *Юдин Ю. А.* Политические партии и право в

современном государстве. – М.: Форум – Инфра-М, 1998. – 288 с. **9.** Бурье П. Социология политики: Пер. с фр. – М.: Socio-Logos, 1993. – С. 215. **10.** Заславский С. Е. Институционализация многопартийности в современной России: генезис, механизмы формирования, перспективы: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Моск. гос. ун-т. – М., 1995. – С. 21. **11.** Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Форум – Инфра-М, 1998. – С. 5. **12.** Там же. – С. 6. **13.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. – Т. 1-2. – С. 249. **14.** Юдин Ю. А. Цит. работа. – С. 7. **15.** Хрестоматія з історії держави і права України: Навч. посіб. для вищ. навч. закл. і фак.: У 2-х т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький / За ред. В. Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 1997. – Т.1. – С. 296, 304, 305. **16.** Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992р. № 2460-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504. **17.** Про вибори народних депутатів України: Закон України від 24 вересня 1997 р. № 541/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 43. – Ст. 280. **18.** Закон України «Про політичні партії в Україні» // ВВР України. – 2001. – № 23. – Ст. 118. **19.** Там же.