

Н. В. БОГАСHEВА. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ

Розглядається проблема визначення поняття «політична партія» у контексті питання критерію належності новоствореного об'єднання громадян до цього виду об'єднань. Порівнюються політологічні та юридичні (доктринальні та нормативні) визначення політичної партії. Вказується на перевантаженість функціонального підходу до цієї проблеми. Пропонується критеріальне визначення політичної партії.

Ключові слова: політична партія, об'єднання громадян, громадська організація, визначення політичної партії, ознаки політичної партії, мета політичної партії.

Рассматривается проблема определения понятия «политическая партия» в контексте критерия принадлежности новообразованного объединения граждан к этому виду объединений. Сравниваются политологические и юридические (доктринальные и нормативные) определения политической партии. Указывается на перегруженность функционального подхода к этой проблеме. Предлагается критериальное определение политической партии.

Ключевые слова: политическая партия, объединение граждан, общественная организация, определение политической партии, признаки политической партии, цель политической партии.

The problem of definition of the notion “political party” is considered in the context of criterion of the newly established citizens’ association to belong to this kind of associations. Political science and legal (both doctrinal and normative) definitions of a political party are compared. It is noticed that functional approach to this problem is rather overloaded. The criterion definition of a political party is proposed.

Key words: political party, citizens’ association, public organization, definition of a political party, features of a political party, aim of a political party.

Політична партія – одне із найпомітніших і суперечливих явищ політичного життя ХХ – початку ХХІ століть. Політичні партії не користуються довірою суспільства – і політичні партії отримують голоси виборців. Основний механізм здійснення влади тоталітарної держави набирає рис партії – і відродження демократії супроводжується ростом кількості політичних партій, у яких вбачають основний механізм демократичного здійснення влади. Як зазнає Ж.-П.Жакс, «стало природним критикувати політичні партії. Однак вони є основним елементом представницької демократії»¹.

Роль політичних партій у демократичній державі загальноновизнана. Як зазначають автори Науково-практичного коментаря Конституції України: «Політична багатоманітність і багатопартійність стали невід’ємною частиною суспільно-політичного життя у незалежній Україні. Закріплення цього принципу в Конституції означає незворотність процесу становлення основ правової демократичної державності, її наближення до стандартів державно-правового устрою країн з демократичною правовою системою, де партії виконують роль своєрідного посередника між громадянським суспільством і державною владою»².

Політичні партії складають один із двох типів об'єднань громадян, передбачений дихотомією статті 36 Конституції України та Законом «Про об'єднання громадян»³. На відміну від збірної категорії громадських організацій, політичні

© БОГАСHEВА Наталія Владиславівна – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

партії формують однорідний тип об'єднань громадян: українське законодавство передбачає лише один вид політичних партій, і різні політичні партії з правової точки зору відрізняються лише за своїми індивідуальними ознаками.

Політичні партії відіграють важливу роль в організації та здійсненні політичної влади, будучи складовими як політичної системи держави⁴, так і громадянського суспільства⁵.

Обидві ключові категорії у цьому твердженні – влада і партія – мають подвійний (як політичний, так і правовий) характер. Тому їх вивчають методами і політичної науки, і науки права (зокрема, конституційного права). І хоча конституційне (державне) право – галузь правової науки, яка має справу з регулюванням суб'єктів політичної діяльності (іноді можна зустріти поняття «політико-правовий аналіз» відповідних інститутів), підходи, методологію та цілі політологічного і конституційно-правового вивчення політичних партій слід розрізняти, зокрема, і щодо предмета дослідження.

У зв'язку з цим виникає потреба спеціального дослідження законодавчої інституціалізації політичних партій як правового інституту, що є аспектом взаємовідносин політичних партій з державою, особливо щодо визнання державою правосуб'єктності політичної партії. Серед пов'язаних з цим питань одною з важливих є проблема критеріїв виокремлення політичної партії як специфічного типу об'єднань громадян в межах загальної категорії таких об'єднань. По суті це означає, що потрібно мати нормативне (тобто закріплене у чинному законодавчому акті) критеріальне визначення політичної партії, яке дозволить, зокрема, при проведенні реєстрації політичної партії перевірити відповідність об'єднання, заявленого на реєстрацію, дефініції політичної партії.

У літературі можна знайти багато різних визначень поняття «політична партія». У ранній період формування явища політичної партії такі визначення пропонували Е.Берк, Б.Констан, М.Острогорський, Г.Сллінек, М.Вебер, Р.Міхельс. У ХХ столітті увагу поняттю політичної партії приділяли М.Дюверже, В.Госбах, В.Зульцбах, Дж.Саргори, Ж. Ла Паломбара, М.Вайнер, В.Скшидло, А.Шумпетер та інші. Сьогодні проблеми визначення політичної партії вивчають як з політологічної, так і з правової точки зору І.Андрущенко, В.Бринцев, Н.Гаєва, О.Гейда, В.Журавський, Р.Калюжний, В.Кафарський, А.Колодій, Л.Кормич, І.Кресіна, П.Кривоцюк, В.Лемак, Д.Лук'янов, В.Мейтус, А.Мелешевич, Є.Переґуда, В.Погорілко, М.Примуш, А.Романюк, Ф.Рудич, А.Соловйов, В.Федоренко, О.Чижова, В.Шаповал, Ю.Шведа, Д.Шелест, П.Шляхтун, Ю.Юдін та інші. Слід зазначити, що підходи до визначення цього на перший погляд цілком зрозумілого поняття істотно залежать від загального контексту, в якому це питання вивчалося дослідником, а також прийнятої ним методології. Так, А.Романюк та Ю.Шведа вказують на лінгвістичний, номенічний, філософсько-етичний, соціально-історичний, політологічний та державознавчий підходи (які, на нашу думку, можна об'єднати як різні варіанти філософсько-політологічного чи соціологічного підходу до політичної партії), а також правовий підхід⁶. Різні підходи до такого визначення, однак, не дають критеріїв чіткого відмежування політичних партій від інших видів об'єднань громадян.

У цій статті ми розглянемо деякі визначення політичної партії, запропоновані у літературі, і вкажемо на основні відмінності між політологічним і правовим підходом до дефініції цього поняття. В межах правового підходу ми зосередимо увагу на критеріальних ознаках політичної партії в українському конституційно-

му праві, які з точки зору стосунків між партією і державою дозволяють органам легалізації приймати рішення щодо ідентифікації об'єднання громадян саме як політичної партії.

Політологічні визначення політичної партії. У політологічній літературі виділяють понад 200 визначень політичних партій, об'єднаних у 30 різновидів⁷. Не претендуючи на всебічний їх аналіз, розглянемо деякі з них. Серед політологічних визначень переважають дефініції, які базуються на встановленні певних характерних ознак політичної партії як суспільно-політичного явища. Як зазначає П.Шляхтун, мета такого визначення – «спроби визначити сутність політичних партій, її місце у суспільному житті»⁸. Одним з найбільш ранніх, однак часто цитованих досі є визначення, яке належить Е.Берку: партія – це «група людей, які об'єднуються на основі визнаного ними всіма принципу, щоб поставити свої сумісні зусилля на службу національним інтересам». В.Зульцбах називає це визначення найкращим, оскільки «серед ознак... немає жодної хибної...»⁹. Подібне загальне визначення політичної партії сьогодні належить С.Рябову: «Партія політична – добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів»¹⁰. Зазначимо, що такі визначення є дуже неконкретними, оскільки наведені в них ознаки надто широкі та можуть належати різним видам об'єднань.

Б.Констан визначав партії як «групу людей, що визнають одну і ту ж політичну доктрину»; О.Скрипнюк вказує, що це визначення у певних варіаціях дожило до сьогодення¹¹.

У сучасній політологічній літературі можна знайти низку близьких за формулюванням більш конкретних визначень, які групуються у певні підходи. Так, *ідеологічні* визначення підкреслюють світоглядну єдність партій; прикладом може служити таке визначення: «...партія – це політична організація, яка об'єднує громадян однієї політичної і соціальної орієнтації, одних політичних поглядів, зафіксованих, як правило, у програмних документах»¹².

Досі можна зустріти визначення, які походять з *класового* розуміння: «Політична партія – це найбільш активна та організована частина населення, якогось класу, класів, соціальної верстви, верств, яка виражає їхні інтереси»¹³. М.Дюверже вважають родоначальником *інституційного* підходу, якому належить твердження: «партія є спільнота на базі певної специфічної структури»¹⁴; однак, на наше переконання, ця думка необґрунтовано цитується як *визначення* партії поза контекстом, який акцентував певний напрям дослідження явища політичних партій.

Найбільш поширеними політологічними визначеннями є такі, що базуються на зазначенні певних цілей чи форм діяльності (суспільно-політичних функцій) політичних партій. При цьому *функціональні* визначення використовують елементи ідеологічних, інституційних чи навіть класових підходів. До таких визначень можна віднести такі: 1) «політична партія – це організована на засадах добровільності група людей зі спільними політичними перевагами, яка з метою реалізації своїх намірів прагне до здобуття чи утримання державної влади»¹⁵; 2) «політична партія – це спільність людей, об'єднаних ідеологічно та організаційно з метою завоювання (в результаті виборів або іншими шляхами), утримання і використання державної влади для реалізації інтересів тих чи інших соціальних груп, верств, етнічних та інших спільностей»¹⁶; 3) «політична партія – відносно стійка політична організація, що об'єднує політичних однодумців, активних прихильників якоїсь політичної програми та ідеології, які праг-

нуть втілити цю програму (ідеологію) в життя через здобуття та здійснення державної влади, а також через інші форми політичної активності...»¹⁷; 4) «політична партія – це добровільне й організаційно оформлене об'єднання громадян, яке виражає інтереси частини суспільства і прагне до їх задоволення шляхом здобуття, утримання й використання державної влади»¹⁸; 5) «партія сформувалася як спеціалізована, організаційно впорядкована група, що об'єднує найбільш активних прибічників тих чи інших цілей (ідеологій, лідерів) і служить для боротьби за завоювання та використання вищої політичної влади»¹⁹; 6) «політична партія – це політична організація, заснована на певних ідеологічних принципах, що має власні структури і ставить за мету здобуття та утримання державної влади, реалізуючи інтереси своїх членів і симпатиків»²⁰.

Однією з характерних особливостей функціональних визначень є намагання виявити сутність окремого суспільно-політичного явища політичної партії, яка вже існує і діє, у всій його різнобічності. Звідси поєднання у визначенні різнопланових ознак (рис, функцій, цілей), які характеризують різні сторони як формування, так і діяльності партії, однак властиві не лише партіям. Квінтесенцією такого підходу можна назвати визначення, запропоноване Ж. Ла Паломбарою та М.Вайнером, яке включає критерії організаційний, часовий (достатки тривалості існування), прагнення влади та визначення способів її досягнення («через вибори чи якимсь іншим способом») ²¹. Такий підхід до дефініції може бути корисним для політичної науки; однак не всі із наведених критеріїв можуть стосуватися політичної партії як правового інституту. Наприклад, не можна стверджувати, що певне об'єднання громадян стає партією лише після певного часу свого існування.

Іншим неправовим, однак невід'ємним елементом наведених визначень є формулювання «прагнення *здобути* владу» чи навіть «*завоювати* владу». Такі формулювання, характерні для публіцистичного опису, підкреслюють політологічний (і навіть політичний) аспект явища політичної партії за будь-якого (у тому числі авторитарного чи навіть тоталітарного) характеру влади в державі. Однак ця формула непридатна у конституційно-правовому контексті, оскільки вказані висловлювання не несуть змістовного правового навантаження; вони носять відбиток уявлень про «боротьбу за владу» будь-якими методами (у тому числі насильницькими), характерними для «революційної» ідеології та практики. У сучасній конституційній правовій державі партії, які мають за мету завоювання влади неконституційними методами (зокрема, шляхом насильства), не мають права на існування (див. статтю 37 Конституції України); єдиним легальним шляхом формування влади є демократичні вибори, внаслідок яких партії «приходять до влади», а не «завойовують» її.

Правові визначення політичної партії. У межах правового підходу до вивчення політичних партій доцільно розрізнати *доктринальні* визначення (тобто ті, які наводяться у науковій чи навчальній літературі) та *законодавчі* (які містяться у нормативно-правових актах). При цьому слід взяти до уваги, що «юридична категорія «політична партія» не може бути повністю тотожною поняттю, сформульованому політологічною наукою»²².

Водночас слід зауважити, що багато авторів-юристів використовують (часом з певними модифікаціями) політологічний підхід до визначення політичних партій; так, визначення, наведене у підручнику з політології²³, дослівно повторюється у підручнику з конституційного права²⁴. Іншими прикладами можуть бути такі виз-

начення: 1) «політична партія – це активна та організована частина суспільства, об'єднана спільними інтересами, цілями чи ідеалами, яка має за мету вибороти державну владу чи рішуче впливати на її здійснення»²⁵; 2) «політична партія – це організована група осіб, які добровільно об'єдналися, визнають подібні політичні засади, виражені в програмі, що є основою діяльності, спрямованої до здобуття чи утримання влади в державі»²⁶; 3) «політична партія – це громадське об'єднання, створене для участі в політичному процесі з метою завоювання і здійснення державної влади конституційними засобами, діє на постійних засадах і має політичну програму»²⁷; 4) «політична партія є добровільним і організаційно оформленим об'єднанням громадян, що виражає інтереси частини суспільства і прагне до їх задоволення шляхом одержання, утримання і використання державної влади»²⁸; 5) «політична партія – це створюване звичайно на основі певних настанов ідеологічного характеру об'єднання громадян з визначеною організацією і у більшості випадків – з фіксованим членством, головною метою якого визнана демократична боротьба за владу та участь у її здійсненні»²⁹. Слід зазначити, що останнє визначення, будучи близьким до політологічних, усе ж найбільше з наведених відповідає конституційно-правовому контексту демократичної держави.

Особливо широке визначення, яке включає низку різносторонніх ознак політичної партії, пропонує В. Чиркін як «юридичну дефініцію»: «політична партія – це добровільна стійка самоврядна організація громадян, які належать до певного угруповання суспільства, створена на основі спільності переконань і цілей її членів, яка діє на основі принципів демократії і гласності, має своїм основним завданням не отримання прибутку чи задоволення професійних, світоглядних, культурних та інших запитів своїх членів, а участь у формуванні і вираженні політичної волі народу і в боротьбі за державну владу, тиску на неї мирними, конституційними способами»³⁰.

Неважко бачити, що у цьому визначенні В. Чиркін перелічує ознаки, функції та цілі, характерні не лише для політичних партій, а й для усіх об'єднань громадян – добровільність та самоврядність; неприбутковість³¹, тиск на владу мирними способами; деякі з них, як уже зазначалося, не несуть правового навантаження (стійкість організації) або мають характер побажань («діє на основі принципів демократії та гласності»).

Д. Лук'янов, конструюючи власне («нормативне», за його висловом) визначення політичної партії, підкреслює необхідність його побудови через родові поняття – об'єднання громадян³². Такий слушний логічний хід дозволяє не повторювати у дефініції політичної партії ознаки цього більш загального конституційно-правового інституту. Наступним кроком дослідник вважає за необхідне встановити видові ознаки, якими політична партія відрізняється від інших об'єднань громадян. Такими ознаками (критеріями) визнається вимога *ресстрації* об'єднання громадян як «юридичний критерій» (автор вважає, що саме цим його визначення відрізняється від політологічного³³ та «політичний критерій» – наявність певної загальнонаціональної програми розвитку суспільства. У підсумку дослідник приходить до визначення «політичної партії як зареєстрованого органами державної влади у встановленому законом порядку об'єднання громадян, які є прихильниками певної загальнонаціональної програми розвитку суспільства, реалізація якої здійснюється шляхом виборів до органів державної влади чи іншої політичної діяльності, не забороненої законом»³⁴.

Зауважимо, що єдиний істотно новий елемент запропонованого Д. Лук'яно-

вим визначення порівняно з наведеними вище полягає у вимозі реєстрації політичної партії. Слід погодитися, що при розгляді політичної партії, яка існує і діє, така вимога потрібна. Однак не можемо погодитися з нормативним характером такого визначення не лише тому, що таке визначення мало б бути зафіксованим у нормативному акті (зрештою, його можна розглядати як *пропозицію* щодо нормативного визначення), але й тому, що його нормативне закріплення призводитиме до непорозумінь при утворенні і реєстрації політичної партії. Дійсно, громадяни не можуть *утворити* чи *підтримати утворення* уже зареєстрованої партії; саме *утворена*, однак ще *не зареєстрована* партія звертається до органу легалізації щодо реєстрації. Таким чином, приходимо до висновку, що «зареєстрованість» не може розглядатися як *ознака* політичної партії, а лише як *вимога* до неї.

Тепер звернемося до *законодавчого визначення* політичної партії, оскільки саме нормативна дефініція є підставою для правової оцінки місця об'єднання громадян у громадянському суспільстві, політичній системі держави, визначення обсягу його правосуб'єктності.

Найбільш раннє у українському законодавстві визначення політичної партії міститься у статті 2 Закону «Про об'єднання громадян»³⁵. Стаття 2 Закону дає визначення поняття: «Політичною партією є об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництва в їх складі».

Таким чином, поняття політичної партії як окремого виду об'єднання громадян визначається вказаним Законом через два критерії: по-перше, наявність спільної для громадян – членів об'єднання «загальнонаціональної програми суспільного розвитку», що дає підстави претендувати на участь у виробленні державної політики; по-друге, участь у формуванні органів влади через представництво.

Конституція України, всупереч твердженню Н. Гасвої³⁶, не дає визначення політичної партії, обмежуючись вказанням її двох основних функцій – сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та участь у виборах. Автори Науково-практичного коментаря до Конституції України³⁷ у коментарі до статті 36 використовують визначення політичної партії, наведене у статті 2 Закону «Про політичні партії в Україні»³⁸: «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».

Порівняння цього законодавчого визначення із розглянутим вище визначенням, наданим статтею 2 Закону «Про об'єднання громадян», вказує на їх істотну відмінність.

Наявність двох відмінних визначень політичної партії, зафіксованих у двох різних законах, викликає дискусію щодо того, котре з них слід вважати чинним *нормативним*. Це складова дискусії щодо чинності спеціальних норм Закону «Про об'єднання громадян», присвячених політичним партіям, після набрання чинності Законом «Про політичні партії в Україні». Вона базується на положенні частини третьої статті 1 Закону «Про об'єднання громадян», згідно з яким дія цього Закону не поширюється на ті об'єднання, порядок створення і діяльності

яких визначається відповідним законодавством, а також на нечіткому формулюванні статті 3 Закону «Про політичні партії в Україні», яка стверджує, що партії «провадять свою діяльність відповідно до Конституції України, цього Закону, а також інших законів України...». Більше того, у прикінцевих положеннях Закону «Про політичні партії в Україні» немає вказівки щодо втрати чинності положень Закону «Про об'єднання громадян», спеціально присвячених політичним партіям.

Дійсно, положення і приписи двох законів часто мають колізійний характер, проте деякі їх положення можуть вважатися взаємно доповняльними. У літературі існують дві точки зору з приводу сумісності цих двох законів.

Найбільш поширена точка зору стверджує, що з прийняттям Закону «Про політичні партії в Україні» ця категорія об'єднань громадян врегульована спеціальним законом і тим самим виведена з-під дії Закону «Про об'єднання громадян». Як стверджують В. Погорілко та В. Федоренко, Закон «Про політичні партії в Україні» «фактично спростував дію» Закону «Про об'єднання громадян»³⁹. Д. Лук'янов вважає, що ситуацію про співвідношення цих двох законів слід вирішувати «за допомогою доктринального правила – новий закон відмінє старий, якщо він виданий з одного і того ж питання»⁴⁰; отже, на його думку, Закон «Про політичні партії в Україні» фактично скасував дію Закону «Про об'єднання громадян» у частині, що стосується політичних партій.

Іншу позицію з цього приводу займає В. Кафарський. Дослідник вважає, що обидва вказані закони регулюють інститут політичних партій: «Так, Закон України «Про об'єднання громадян» регулює партійну діяльність та враховує їх відмінність від громадських організацій. Закон України «Про політичні партії в Україні» регулює основні сфери діяльності політичних партій: умови їх створення, внутрішню структуру...»⁴¹.

На нашу думку, більш конструктивною є позиція, яка визнає поширення дії Закону «Про об'єднання громадян» на політичні партії. Визнання відповідних норм нечинними означало б руйнування внутрішньої структури Закону, робило б його малоефективним. Водночас у частині норм, які створюють колізію з нормами Закону «Про політичні партії в Україні», слід визнати пріоритетність останнього як на підставі доктринального правила щодо переваги нової в часі норми перед старою, так і внаслідок іншого доктринального правила, за яким спеціальний закон (в нашому випадку – «Про політичні партії в Україні») має перевагу над загальним («Про об'єднання громадян»).

На думку В. Кафарського, визначення політичної партії, надане Законом «Про об'єднання громадян», більшою мірою відповідає міжнародним стандартам, оскільки в дефініції Закону «Про політичні партії» не відображене «основне завдання партії – участь у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування і вплив на їхню діяльність»⁴². Подібну позицію поділяють автори аналізу Закону «Про політичні партії в Україні»⁴³.

З цією точкою зору не погоджується Н. Гаєва, яка вважає, що слід надати перевагу визначенню політичної партії, наведеному у Закон «Про політичні партії в Україні», яке, крім того, спирається на положення статті 36 Конституції України⁴⁴.

На нашу думку, слід виходити з того, що чинне нормативне визначення політичної партії надано Законом «Про політичні партії в Україні» (див. вище щодо шляху розв'язання законодавчих колізій між цим Законом та Законом «Про об'єднання громадян»). Водночас вважаємо, що як з доктринальної, так і з прак-

тичної точки зору обидва законодавчі визначення не є досконалими; зокрема, як уже згадувалося, хибною є вказівка у нормативному визначенні статті 2 Закону «Про політичні партії в Україні» на «зареєстрованість» партії.

Основним недоліком наведених вище нормативних та доктринальних визначень поняття «політична партія» вважаємо використання запозиченого із політології так званого функціонального підходу, в якому дефініція політичної партії будується на певному переліку їх основних функцій; класичним зразком останнього є визначення Ж.Ла Паломбари та М. Вайнера, згадане вище.

Багатоелементне визначення політичної партії, характерне не лише для України, але й для Росії, критикується Венеціанською Комісією – дорадчим органом Ради Європи; у своїй Доповіді про створення, організацію та діяльність політичних партій 2003 року Комісія застерігає: «Чим складніше визначення, тим більшою буде загроза втратити статус політичної партії та спеціальний конституційний захист положень про основні свободи вираження поглядів та об'єднань, якщо виникне недотримання одного елемента визначення»⁴⁵.

Дійсно, такому багатоелементному визначенню не відповідатимуть політичні партії, які усвідомлено чи вимушено відмовляються від деяких з наведених функцій (наприклад, участі у політичних заходах типу демонстрацій, пікетів чи інших мирних зборів, проведення мобілізаційних заходів у позавиборчий період, тиску на владу позапарламентськими методами), а також партії, які представляють соціальні групи – меншини, а тому свідомі, що не можуть «взяти владу» в державі. Щоправда, важко погодитися з Д. Лук'яновим, який вважає, що «недоцільно жорстко прив'язувати існування політичних партій до виборів»⁴⁶. На нашу думку, участь у виборах є конституційною функцією політичних партій, тому політична партія не може постійно ігнорувати вибори без втрати своєї конституційної суті.

Вважаємо, що нормативне визначення політичної партії повинно бути *критеріальним*, тобто таким, яке давало б можливість органу легалізації визначити, чи об'єднання громадян, яке звернулося щодо реєстрації, дійсно є політичною партією. Таке визначення має бути *мінімально необхідним*, тобто містити лише ті критерії, без яких про кваліфікацію утвореного об'єднання громадян як політичної партії не може бути мови.

Дослідники неодноразово пропонували підходи, які дозволяли б відділити політичні партії як тип об'єднань громадян від іншого типу – громадських організацій. Водночас дослідники визнають, що нормативні визначення політичної партії та громадської організації недосконалі у частині їх розмежування⁴⁷.

Основною метою громадських організацій є задоволення і захист спільних інтересів *своїх членів*; як зазначено у статті 3 Закону «Про об'єднання громадян»: «Громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів».

Істотно, що в цьому переліку не згадані *політичні* інтереси. Зазначене формулювання викликає певну дискусію щодо можливості створення *громадської організації* для реалізації певних *політичних* інтересів (тобто інтересів, які виходять за межі перелічених у статті 3 Закону «Про об'єднання громадян»).

Хоча частина перша статті 36 Конституції України дає перелік «інтересів», які можуть задовольнятися об'єднаннями громадян, спільний для політичних партій і громадських організацій, автори Науково-практичного коментаря до Конституції

України зазначають: «Єдиним інтересом політичної партії є політичний інтерес... Тому політична партія утворюється спеціально для участі в політичній діяльності, що й відрізняє її від інших об'єднань громадян..., котрі формуються для здійснення будь-яких інших, але неполітичних інтересів»⁴⁸.

Водночас така позиція не є загальноприйнятною. Ю. Юдін вказує, що у пост-соціалістичних державах визначилися два підходи до цієї проблеми. Прихильники одного з них вважають, що незавершеність процесу формування стабільних політичних партій не дає можливості позбавляти громадські організації права на участь у виборах. Прихильники іншого підходу вважають неприпустимим здійснення громадськими організаціями політичної діяльності, характерної тільки політичним партіям⁴⁹.

Специфічна позиція стосовно права об'єднань громадян висувати кандидатів на виборах висловлена російським дослідником Л. Карапетяном. Спираючись на конституційне положення про рівність усіх об'єднань громадян перед законом (в Конституції України таке положення міститься у частині п'ятій статті 36), автор стверджує, що надання права висувати кандидатів на виборах лише політичним партіям «суперечить... вимозі рівного права усіх громадських об'єднань перед законом, насамперед перед Конституцією...»⁵⁰.

З таким твердженням не можна погодитися. Дійсно, частина п'ята статті 36 Конституції України проголошує рівність перед законом усіх об'єднань громадян. Однак така рівність насамперед означає формально-правове рівне ставлення держави до усіх об'єднань громадян і повинна розглядатися як складова свободи об'єднань. Очевидно, що рівність об'єднань громадян слід розуміти в межах встановленого законом регулювання окремих типів і видів об'єднань громадян. Навіть у межах категорії громадських організацій не може йти мова про рівність прав і можливостей, наприклад, професійної спілки та об'єднання споживачів; деяким громадським організаціям законом передбачена фінансова підтримка держави (наприклад, громадські організації інвалідів), а іншим не передбачена. Політичні партії мають специфічні суспільні функції, а отже, і відповідні можливості.

Таким чином, формально-правова рівність об'єднань громадян перед законом передбачає рівність прав і можливостей об'єднань громадян одного типу і виду. Зокрема, рівними правами користуються усі політичні партії; рівного ставлення з боку держави вправі очікувати усі профспілки. Однак права і можливості партій та профспілок різні, оскільки різними є їх суспільні функції, а не внаслідок порушення конституційного принципу рівності.

Українська правова і політична думка пройшла певну еволюцію у цьому відношенні. На думку В. Кафарського: «Діяльність громадської організації не обмежується і може бути політичною»⁵¹. Практика українського суспільного і політичного життя демонструє неодноразові приклади активної участі у політичному житті громадських організацій, які беруть участь у різних політичних акціях (мітингах, пікетажах, демонстраціях), здійснюють громадську експертизу діяльності органів влади, активно обговорюють кандидатів і суб'єктів їх висування на виборах і навіть беруть участь у спостереженні під час виборчого процесу (стаття 76 Закону України «Про вибори народних депутатів України»⁵². Свого часу Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» у редакції 1998 року⁵³ (втратив чинність 1 жовтня 2005 року) надавав право (сьогодні відсутнє) висування кандидатів на місцевих виборах також і гро-

мадським організаціям. Однак слід погодитися з зауваженням Ю.Юдіна, що «Надання їм (громадським організаціям. – Н.Б.) права брати участь у виборчому процесі... призводить до стирання принципової відмінності між ними і політичними партіями, а на практиці – до надмірної політизації суспільства з усіма негативними наслідками, що випливають із цього»⁵⁴.

Як слушно зауважує Н. Гаєва, доцільно проводити розмежування між політичними партіями і громадськими організаціями, виходячи із права політичних партій *брати участь у формуванні органів влади шляхом виборів*⁵⁵, що означає насамперед *право висувати кандидатів*, якого не мають громадські організації. Однак відсутність чітких нормативних положень з цього приводу, на її думку, «ускладнює проведення чіткого відмежування політичних партій від громадських організацій»⁵⁶. Водночас слід зауважити, що виборче законодавство України достатньо чітко розмежує політичні партії та громадські організації: перші у разі висування кандидатів стають *суб'єктами виборчого процесу*, другі навіть при наявності права на подання спостерігачів *правосуб'єктності* у виборчому процесі *не набувають*⁵⁷.

О. Ващук пропонує за критерій розмежування цих двох типів об'єднань громадян обрати «кваліфікуючі ознаки політичних партій», до яких дослідниця відносить: а) мету діяльності; б) наявність спільних політичних поглядів у членів та визнання ними певної системи цінностей, сформульованих у політичній програмі партії; в) наявність обов'язкового формального членства в партії⁵⁸. Подібні критерії пропонує також Н. Гаєва⁵⁹. Неважко зауважити брак критеріальності цих «кваліфікуючих ознак». Так, неясно, яким чином, зокрема, може встановлювати орган легалізації факт наявності чи відсутності «спільних політичних поглядів» (у всіх чи більшості?) членів новоутвореної політичної партії. Фіксоване членство мають багато громадських організацій; принаймні воно допускається частиною третьою статті 12 Закону «Про об'єднання громадян». Що ж стосується мети, то вона дійсно може стати критеріальною ознакою, однак лише якщо її відповідним чином конкретизувати.

Дихотомічність поділу об'єднань громадян на політичні партії і громадські організації, передбачена Конституцією України та Законом «Про об'єднання громадян», вимагає *єдиного* критерію їх розрізнення; адже при наявності кількох критеріальних ознак поділ єдиного масиву відбувався б на більшу кількість типів.

Вважаємо, що слід погодитися з Н. Гаєвою, яка вважає, що саме участь у виборах є найважливішою кваліфікаційною ознакою політичних партій. Однак цю ознаку слід конкретизувати з огляду на те, що громадські організації, як уже згадувалося вище, також (хоча і в дещо іншій ролі) можуть бути залучені до виборчого процесу. Ми наголошуємо на тому, що право політичних партій *брати участь у формуванні органів влади шляхом виборів* означає насамперед *право висувати кандидатів*, якого не мають громадські організації. У зв'язку з цим саме право висувати кандидатів на виборах вирізняє політичні партії з-поміж інших об'єднань громадян і є визначальним для шуканого єдиного кваліфікаційного критерію.

Цікаво, що така позиція поширена у зарубіжних джерелах. Вона близька до наданого Дж. Сарторі «електорального» визначення, сформульованого в політологічних термінах: «партія – це така політична група, яка присутня у виборчому процесі й спроможна висунути через вибори кандидатів на публічні посади»⁶⁰.

Найбільш чітко таке визначення у правових термінах сформульоване у доку-

ментах Венеціанської Комісії. У прийнятому Венеціанською Комісією у грудні 2008 року документі – Кодексі належної практики щодо політичних партій – пропонується таке визначення: «...політична партія є об'єднання, завданням якого є висування кандидатів на виборах, щоб бути представленою у політичних інституціях та здійснювати політичну владу на будь-якому рівні – національному, регіональному чи місцевому або на всіх трьох рівнях»⁶¹.

Ще більш лаконічна і чітка дефініція наведена в іншому документі Венеціанської Комісії: «...політична партія – це об'єднання осіб, одною з цілей якого є участь в управлінні публічними справами через висунення кандидатів на вільних і демократичних виборах»⁶².

На нашу думку, останнє визначення здатне виконати функцію шуканого критерію: по-перше, партія – це *об'єднання громадян* (з усіма основними його ознаками); по-друге, її специфічною метою є не просто участь у формуванні державної політики, у тому числі через вибори, а саме *висування кандидатів* на виборах; по-третє, така ціль не мусить бути єдиною, однак є обов'язковою. При такому підході наявність спільної системи цінностей, вираженої у програмі, та організаційної структури, заснованої на фіксованому членстві, стають *вимогами*, які висуваються законодавством до політичної партії.

Таким чином, будь-яке *об'єднання громадян*, яке *ставить* собі за мету *участь у виборах через висування кандидатів*, повинно кваліфікуватися як *політична партія*. Навпаки, об'єднання громадян, яке *не ставить* собі такої мети, має кваліфікуватися як *громадська організація*.

1. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты. – М., 2002. – С.65. 2. *Конституція України.* Науково-практичний коментар / В.Б.Авер'янов, О.В.Батанов, Ю.В.Баулін та ін.; Ред. кол.: В.Я.Тасій (гол. редкол.), Ю.П.Битяк, Ю.М.Грошевой та ін. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. – С.80. 3. *Богашева Н.В.* Свобода об'єднань та конституційний інститут об'єднань громадян // *Вибори та демократія.* – 2010. – № 4(26). – С. 48. 4. *Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я.Тасій, Ю.М.Тодика, О.Г.Данильян та ін.; за ред. В.Я.Тасія, Ю.М.Тодики.* – Х.: Право, 2003. – С.83; *Лук'янов Д.В.* Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання). – Х.: Право, 2007. – С.11. 5. *Конституційно-правові засади становлення української державності.* – С.79; *Лемак В.* Політичні партії як інститут громадянського суспільства: проблеми правового регулювання в Україні // *Право України.* – 2010. – № 7. – С.18-23. 6. *Романюк А., Шведа Ю.* Партії та електоральна політика. – Львів: ЦПД «Астролябія», 2005. – С.40-41. 7. *Лук'янов Д.В.* Цит. праця. – С.34. 8. *Шляхтун П.П.* Політологія (теорія та історія політичної науки). – К.: Либідь, 2002. – С.326. 9. *Зульцбах В.* Основы образования политических партий. – М.: Европа, 2006. – С.167. 10. *Рябов С.* Політологія: словник понять і термінів. – К.: КМ Академія, 2001. – С.164. 11. *Скрипнюк О.В.* Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. – Х.: Право, 2009. – С.169. 12. *Політична система сучасної України:* особливості становлення, тенденції розвитку: Навч. посіб. / За ред. Ф.М.Рудича. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – С.9. 13. *Кормич Л.І., Шелест Д.С.* Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України: Навч. посібник. – К.: АВРІО, 2004. – С.201. 14. *Дюверже М.* Политические партии. – М.: Академический проект; Королев; Парадигма, 2005. – С.18. 15. *Wojtaszczyk K.A.* Partie polityczne w państwie demokratycznym. – Warszawa: Wydawnictwa szkolne i pedagogiczne, 1998. – S. 8-9. 16. *Політологія / О.І.Семків, В.А.Шпилюк, А.І.Пашук та ін.; за ред. О.І.Семківа.* – Львів: Світ, 1993. – С.287. 17. *Основи демократії /* За заг. ред. А.Ф.Колодій. – Львів: Астролябія, 2009. – С.512. 18. *Шляхтун П.П.* Цит.праця. – С.326-327. 19. *Соловьев А.И.*

- Политология: Политическая теория. Политические технологи. – М.: Аспект Пресс, 2010. – С.207. **20.** Чижова О.М. Роль політичних партій у системі владних відносин та дія політичного прагматизму // Держава і право. Вип. 36. – К., 2007. – С.583; Каложний Р.А., Андрущенко І.Г. Историчні аспекти виникнення політичних партій та деякі обмеження щодо їх утворення і діяльності // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 4(78). – С.33. **21.** Романюк А., Шведа Ю. Цит.праця. – С.44-45. **22.** Лук'янов Д.В. Цит.праця. – С.114. **23.** Шляхтун П.П. Цит.праця. – С.326-327. **24.** Шляхтун П.П. Конституційне право України. – К.: Освіта України, 2010. – С.550. **25.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А.Страшун. – М.: Норма, 2005. – С.317. **26.** Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane) / J.Buczkowski (red.), J.Buczkowski, K.Eckhardt. – Przemysl: WSAZ, 2004. – S.25. **27.** Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: ФОРУМ – ИНФРА-М, 1998. – С.50. **28.** Закон України «Про вибори Президента України»: Науково-практичний коментар / За заг. ред. С.В.Ківалова і М.О.Баймурагова. – К.: Консультант, 2004. – С.67. **29.** Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. – К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – С.277. **30.** Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2000. – С.115. **31.** Богашева Н.В. Цит. праця. – С.55. **32.** Лук'янов Д.В. Цит.праця. – С.115. **33.** Там само. **34.** Там само. – С.153. **35.** Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504. **36.** Гаєва Н.П. Щодо визначення конституційних термінів «політична партія», «громадська організація», «об'єднання громадян» // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України. Зб. наук. статей / За ред. Ю.С.Шемшученка; упор. І.О.Кресіна, В.П.Нагребельний, Н.М.Пархоменко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2006. – С.179. **37.** Конституція України. Науково-практичний коментар. – С.200. **38.** Закон України «Про політичні партії в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст.118. **39.** В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. Актуальні проблеми розвитку конституційного законодавства України // Правова держава. Вип. 14. – К., 2003. – С.122. **40.** Лук'янов Д.В. Цит. праця. – С.112. **41.** Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності. – К.: Логос, 2008. – С.171. **42.** Там само. – С.32. **43.** Аналіз Закону України «Про політичні партії в Україні» / В.Замніус, Д.Ковриженко, Д.Котляр, Г.Асланян // Парламент. – 2001. – № 5. – С.18. **44.** Гаєва Н.П. Цит. праця. – С.181. **45.** Доповідь про створення, організацію та діяльність політичних партій (CDL-AD (2004) 004), прийнята Венеціанською Комісією на 57 пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2003 року) // Вибори та демократія. – 2010. – № 4(26). – С.71. **46.** Лук'янов Д.В. Цит. праця. – С.116. **47.** Гаєва Н.П. Цит. праця. – С.181; Кафарський В.І. Цит. праця. – С.33. **48.** Конституція України. Науково-практичний коментар. – С.194. **49.** Юдин Ю.А. Цит. праця. – С.43. **50.** Карапетян Л.М. Политические партии в судьбе России. – СПб: Юридический центр Пресс, 2009. – С.33. **51.** Кафарський В.І. Цит.праця. – С.33. **52.** Закон України «Про вибори народних депутатів України» (в редакції Закону України від 7 липня 2005 року № 2777-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 38-39. – Ст.449. **53.** Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3-4. – Ст.15. **54.** Юдин Ю.А. Цит. праця. – С.43. **55.** Гаєва Н.П. Цит. праця. – С.180-181. **56.** Там само. – С.180. **57.** Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський та ін.; за ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – С.50. **58.** Вацук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України // Держава і право. Вип. 22. – К., 2003. – С. 322. **59.** Гаєва Н.П. Поняття та сутність політичної партії // Правова держава. Вип. 16. – К., 2005. – С.231, 233. **60.** Sartori G. Parties and Party Systems. A Framework for Analysis. –

Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1976. – P.69. **61.** *Кодекс належної практики щодо політичних партій* (CDL-AD (2009) 002), ухвалений Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2008 року) // *Вибори та демократія*. – 2009. – № 4(22). – С.57. **62.** *Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти* (CDL-AD (2004) 007rev), ухвалені Венеціанською Комісією на 58 пленарній сесії (Венеція, 12–13 березня 2004 року) // *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи* / За ред. Ю.Ключковського. – К.: Логос, 2009. – С. 321.