

ПРАВОВА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ФРН

Найчастіше інституціоналізація політичних партій пов'язується з їх правовим регулюванням. Однак враховуючи ту обставину, що партії є також політичним інститутом, їх інституціоналізація здійснюється також партійними нормами, як, наприклад, статутом політичної партії. Однак серед науковців переважає думка про те, що інституціоналізація політичних партій є, радше, тільки правовою інституціоналізацією [1]. Правова інституціоналізація, у свою чергу, поділяється деякими авторами на конституційну та законодавчу. До конституційної інституціоналізації відносяться положення про політичні партії, відображені в конституції, до законодавчої – положення про політичні партії, включені до інших законів. Такої точки зору дотримуються польські конституціоналісти А. Потшалець та К. Вуйтович, французький конституціоналіст П. Авріль [2]. Можна погодитися і з такою класифікацією, але Конституція сама по собі вже є основним законом, а крім того, правова регламентація обов'язково звертається і до іншого законодавства, наприклад, законів про політичні партії, а також інших нормативно-правових актів. Зокрема саме такої позиції дотримується науковець Б. Страшун [1]. На його думку, інституціоналізація політичних партій виявляється у двох взаємозалежних процесах: конституціоналізації, тобто включенні у конституцію основних принципів статусу політичних партій, і законодавчої інституціоналізації, у результаті якої правове становище партій визначається законом досить детально.

Назвати ці явища найкраще спільним терміном “правова інституціоналізація”. Це порівняно нове явище у праві сучасних держав, яке має свою історію розвитку, пов'язану з перебігом світового процесу конституційного розвитку.

Слід зауважити, що правова інституціоналізація стосується не тільки конституційного врегулювання статусу політичних партій. Прийняті й діють спеціальні закони про політичні партії, які визначають статус і права політичних партій, дають визначення поняття “політична партія”, закріплюють порядок їх утворення, припинення діяльності тощо [2]. Важливим моментом є те, що такі закони регламентують не лише участь політичних партій у формуванні органів влади, а й участь їх у подальшій діяльності цих органів. Це і представництво членів політичних партій у складі обраних органів, участь у

виробленні державної політики, формуванні політичних поглядів громадян, і сприяння політичній освіті громадян, підтримка зв'язку між народом та органами державної влади.

Федеративна Республіка Німеччини є демократичною державою, у якій основи правового статусу партій, їхні організаційні принципи та завдання урегульовано конституцією (ст. 21 Основного Закону ФРН) та спеціальним Законом про партії (Закон про партії від 24 липня 1967 р) [2; 3].

Творці Основного Закону ФРН прагнули насамперед легітимувати партії як органи формування політичної волі народу. Цим підкреслювалася та велика роль, яку відіграють партії у демократичній державі. Але це аж ніяк не означає, що партії перетворюються у квазідержавні організації, що вони завдяки інституціоналізації набувають статусу конституційних органів держави (таких, наприклад, як бундестаг або федеральний уряд), хоча така точка зору висловлювалася найрадикальнішими представниками теорії “партійної держави”. Серед німецьких політологів переважає думка, що політичні партії – це вільні суспільні об'єднання, що переслідують політичні цілі. Але через велике значення для державного життя, для формування та функціонування інститутів державної влади політичні партії підпадають під дію особливої норми конституційного права [4].

Факт, що партії є суспільними об'єднаннями, а не квазідержавними організаціями, було підтверджено рішенням Федерального конституційного суду у 1966 р [5]. Своім рішенням суд чітко відокремив формування волі народу, що його партії здійснюють у вільній від впливу держави сфері суспільства, від формування волі держави, що здійснюється через конституційні органи держави. Оскільки партії — це ті політичні організації, які обирають та висувають кандидатів на офіційні посади, воля держави не може бути сформована без активної діяльності політичних партій. Таким чином, вибори до державних органів влади виявляються саме тим засобом, завдяки якому успішно вдається трансформувати політичну волю народу у волю держави.

В Основному Законі ФРН, на противагу Веймарській конституції, передбачено можливість забороняти політичні партії, які спрямовують свою активність на підрив демократичного ладу у державі, на його ліквідацію, як це робили націонал-соціалісти. Можливість заборони політичних партій гарантує розвиток політичної системи ФРН демократичним шляхом. Федеральний конституційний суд двічі забороняв політичні партії, які виступали проти конституційного ладу, закріпленого в Основному Законі. Перший раз, у 1952 р. – неонацистську Соціалістичну імперську партію (СІП), другий раз, у 1956 р.,

після майже чотирирічного розгляду, – Комуністичну партію Німеччини (КПН) [5].

Проте громадськість ФРН висловлює сумнів щодо ефективності конституційних положень про заборону антидемократичних партій. Мається на увазі зокрема те, що утаємничена ворожість до демократичної системи може бути не менш небезпечною за відкриту, але вона дуже утруднить судове переслідування. Тому стабільність та демократизм політичної системи ФРН, непохитність конституційного ладу залежать не від статті про заборону антидемократичних партій в Основному Законі, а насамперед від того, чи зможуть провідні політичні партії ФРН досягти згоди щодо питання про основні цінності демократичного ладу у державі й донести ці цінності до свідомості громадян Німеччини.

Слід також звернути увагу на питання правового регулювання фінансування політичних партій у ФРН. Важливість цього питання зумовлена різними чинниками, основними з яких є: значне ускладнення виборчих технологій, зростання політичної активності бізнесу у ФРН, корупція політичної еліти.

Політичні партії збирають внески від своїх членів. Але в такий спосіб вони можуть лише частково покрити свої фінансові потреби. У ФРН існує практика фінансування політичних партій за рахунок держави. Встановлено подушний збір, що стягується зі всіх громадян, що мають право голосу. Цей збір стягується не тільки під час виборів до бундестагу, але і в ході виборів до ландтагів федеральних земель та до установ Об'єднаної Європи. Це фінансування йде на відшкодування партіям їхніх витрат на виборчу кампанію. Конституційний суд ФРН заборонив використовувати ці кошти на інші цілі [5]. Закон про партії зобов'язав політичні партії надавати звіт про походження своїх коштів. Звіт щорічно надається президентові німецького бундестагу, який публікує його, що дає можливість громадськості одержати інформацію про бюджет політичних партій та джерела їхнього фінансування.

Внутрішня структура партій також повинна відповідати положенням Основного закону. Стаття 21 Конституції ФРН встановлює, що внутрішня структура партій повинна відповідати демократичним принципам [6]. Більш детальний розгляд цих положень містить Закон про партії. Там, зокрема, визначено, що керівні органи партій легітимуються за допомогою внутріпартійних виборів, суперечки між партією та її членами вирішують партійні третейські суди, які не повинні мати у своєму складі членів правління або функціонерів цих партій [2].

Згідно з конституцією ФРН, партії можуть створюватися вільно, для цього не потрібен дозвіл або повідомлення. Закон про партії містить деякі уточнюючі положення: партія повинна мати чітке найменування, що не повторює найменування інших партій. Будь-яка політична партія повинна мати письмовий статут та програми, в основу організації партії має бути покладено територіальний принцип.

Правовий статус політичних партій ФРН врегульовується також регламентом німецького парламенту. У регламенті визначаються поняття “партійні фракції”, їх права, вимоги до утворення тощо. Наприклад, параграф десятий регламенту бундестагу ФРН характеризує фракції як об’єднання членів бундестагу, які належать до однієї й тієї ж партії або до таких партій, які мають однакову мету і не конкурують між собою у жодній із земель [7].

Слід зауважити, що до німецького парламенту можуть пройти тільки ті партії, що отримують щонайменше п’ять відсотків дійсних голосів виборців або три прямих мандати. Мета цього регулювання – уникнути розщеплення політичного ландшафту після досвіду з Веймарською республікою і уможливити утворення здатної до урядування більшості. Населення Німеччини обирає бундестаг, органи законодавчої влади земель – ландтаги, а також місцеві органи влади: крейс-таги – у районах, представництва – у громадах (у містах обираються збори місцевих уповноважених або рада міста).

Виборче право ФРН регламентується широкою правовою базою, до якої належать Основний Закон ФРН, конституції земель, державно-правові закони, акти виконавчої влади, рішення судів. У них містяться положення, які торкаються організації та порядку проведення виборів, способів голосування. Основний Закон ФРН закріплює лише загальні принципи виборчого права (ст. 38), зазначаючи, що вибори повинні проводитись на підставі загального, прямого, вільного і рівного виборчого права, а також таємного голосування [6].

Вибори до німецького бундестагу проводяться на основі одного з варіантів пропорційної виборчої системи – персоналізованого пропорційного представництва, що відбиває федеративний принцип побудови ФРН. Кожний виборець має два голоси. Першим голосом він обирає кандидата свого виборчого округу, а саме – за відносним мажоритарним виборчим правом: хто одержить більшість голосів, той є обраним (перші голоси). Другим голосом він вирішує про депутатів, які потрапляють до бундестагу через так звані земельні списки партій (другі голоси). Голоси з окремих виборчих округів і по земельних списках підраховують так, що бундестаг складається майже в такому самому співвідношенні, яке є в розподілі за окремими партіями [4].

Якщо якась партія отримала у виборчих округах більше прямих мандатів, ніж їй належало б за її часткою голосів, то вона має право залишити собі ці “надмандати”. Завдяки земельним спискам виборче право має на меті представництво у парламенті всіх партій відповідно до відданих за них голосів. З іншого боку, прямі вибори у виборчих округах дають громадянам змогу віддати перевагу певним політикам. Як правило, населення не ставиться до виборів пасивно.

Проте у ФРН час від часу можна почути критику, що участь населення в політичному процесі прийняття рішень обмежується присутністю на виборах раз на чотири роки. Це не зовсім так. В середині німецької політичної системи існує багато можливостей для громадян висловлювати не тільки свою думку під час передвиборчої боротьби, але і впливати на політичний процес [1].

Завдяки регулярним опитуванням суспільної думки політики дізнаються про те, як відбивається їх політика на громадськості. Оскільки депутат завжди розраховує на переобрання, він є зацікавленим у тому, щоб послідовно та чітко виконувати волю виборців. Якщо виборець є незадоволеним політикою, яку проводить уряд, на наступних земельних виборах він віддасть свій голос іншій партії. Земельні уряди посилають своїх представників у бундесрат (верхня палата бундестагу). Оскільки бундесрат, як учасник законодавчого процесу, має значну владу, такий урок завжди є болючим та примушує партію прислуховуватися до волі виборців.

Конституційно-правове регулювання статусу політичних партій є важливим чинником у питанні формування зовнішньої і внутрішньої політики держави, оскільки партії відіграють у ФРН провідну роль у формуванні виконавчої та законодавчої гілок влади, координують діяльність важливих ланок зовнішньополітичного механізму, узгоджують їх дії у проведенні внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави.

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / Под ред. Б.А. Страшуна. – Изд 4-е, обновл., дораб. – М.: Норма, 2005. 2. Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) In der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3673) // http://www.bundestag.de/parlament/gesetze/pg_pdf.pdf, 04.03.2006. 3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863) // <http://www.bundestag.de/parlament/gesetze/grundgesetz/index.html>, 04.03.2006. 4. Ismayr, Wolfgang, Der

Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 2005. 5. Internetseite des Bundesverfassungsgerichtes // <http://www.bverfg.de/cgi-bin/link.pl?presse>, 04.03.2006. 6. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe. Stand: September 2002, Herausgeber: Deutscher Bundestag, Berlin, 2002. 7. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 12. Juli 2005 (BGBl. I S. 2512) // http://www.bundestag.de/parlament/gesetze/go_btg/index.html, 04.03.2006.

I. Міронова

РОЗВИТОК ОСВІТИ І КУЛЬТУРИ ПОЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ ПІВДНЯ УКРАЇНИ В 1920-30-І РОКИ

Питання розвитку освіти і культури національних меншин України постійно перебувають в центрі широкої громадської уваги. Південь України був і залишається регіоном з багатонаціональним населенням, тому питання, пов'язані з політикою національно-культурного будівництва, були актуальними в 1920-30-і рр. і залишаються актуальними в сучасний період.

Історія польської національної меншини Півдня України залишається малодослідженою темою в українській історіографії. В цьому напрямку працюють історики І. Балуба, Т. Єременко, Б. Чирко, О. Калакура [1] та інші. Більшість істориків згодні з тим, що політика "коренізації" в 1920-і рр. дала ідеальне підґрунтя для розвитку польських національних закладів освіти і культури. В 1930-і рр., в зв'язку із зміною політики радянського уряду, ці заклади були закриті за "ненадійністю". Однак ця проблема розглядалася істориками в загальнореспубліканському масштабі, і тому автор статті ставить за мету розглянути з власної точки зору особливості культурно-освітнього розвитку польського населення півдня України в 1920-30-і рр.

За даними Всесоюзного перепису населення 1926 р., на півдні України проживало 23368 представників польської національності [2]. У середині 1920-х рр. вони проживали у шести поселеннях, найбільша кількість яких припадала на Херсонську та Миколаївську округи [3]. Компактними групами на території сучасної Миколаївщини поляки проживали у чотирьох населених пунктах: Киселівці Снігурівського району, заснованій у 1846 р., на хуторі Жовтень Баланівської