

УДК: 340. 11: 329. 05 (4/9)



Журавцова Г.С.
к.ю.н., доцент
завідувач кафедри
конституційного та трудового права
юридичного факультету ЗНУ



Білик М.
студент II курсу
юридичного факультету ЗНУ

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ТА ІСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Перші згадки про політичні партії зустрічаються вже у виступах мислителів античності. Давньогрецький філософ Аристотель писав про боротьбу у VI ст до н. е. в Аттіці між партіями патріїв (великі землевласники, жителя рівнин), параліїв (ремісничо-торгівельне населення побережжя) і діакріїв (селяни, мешканці гірської місцевості). В більш пізній період в Афінах мала місце боротьба між партією знаті та партією народу.

Вже Цицерон, Плавт, Саллюстій говорили про партії як політичні організації. Цим терміном, у протилежність народу, характеризували і політиків, які групували навколо вождя (так були партії Цезаря, Марія, Сулли) і групу людей, яка керувала державою, і сенат.

У період середньовіччя політичні угруповання найчастіше були тимчасовими об'єднаннями. Прикладом найбільш тривалого політичного конфлікту у XII - XVI ст, яскраво і детально описаного Ніколо Макіавеллі, була боротьба між партією гвельфів, яка представляла інтереси торгово-ремісничих верств, проповідників світської влади папи, і партією гібелінів, що захищали інтереси феодалів, виступали у підтримку сильної імператорської влади.

Протитипи ж сучасних політичних партій виникли в період ранніх буржуазних революцій, а

остаточно сформувались в часи Великої французької буржуазної революції. Це - жироидисти, якобінці та ін. В США незабаром після проголошення незалежності виникли партії в країні політичні партії - федералістів та антифедералістів. Вони були малочисленні, носили характер елітарних клубів, які діяли насамперед у стінах парламенту. В позапарламентській діяльності формувалися в передвиборчий період і виключно для виборів.

Значний вплив на розвиток організаційних форм діяльності партій мав робітничий рух. Саме він створив класичний тип партії з масовим членством, розгалуженою мережею місцевих організацій, періодичними з'їздами, чітким статутом та фіксованим розміром членських внесків. Наприкінці XIX століття сформувалися такі партії: в Великобританії - Ліберальне Товариство Реєстрації Виборців (1861р) і Консервативна партія (1867 р.); у Німеччині - Загальний Німецький робітничий союз (1863 р.) і Соціал-демократична партія Німеччини (1869 р.).

В Росії початок XX століття ознаменувався розвитком політичного плюралізму. За даними дослідників у 1916 році тут діяли 244 політичні партії, більшість яких було створено за національною ознакою. Влітку 1917 року в Україні діяло понад 30 політичних угруповань різних напрямів. [1]

Проте, протягом більш ніж двох тисяч років фактично існування партій вони не були юридично закріплені, хоча протягом усього зазначеного часу вже існувало право. Вперше юридичне закріплення статусу політичних партій було здійснено в конституціях Чехословаччини та Австрії у 1920 р.

Що стосується способів надання партіям правового статусу, то слід зазначити, що не існує єдиної думки у вчених щодо визначення цих видів.

Так на думку першої групи вчених, зокрема В.Е. Чиркіна, існує два різних способи правової регламентації партій. Перший - це конституціоналізація - включення до конституції положень про політичні партії, та другий - інституціоналізація - це видання спеціальних законів про політичні партії. [2]

Друга група вчених, зокрема Б. Страшун, визнають лише один спосіб правового закріплення, а саме інституціоналізацію, яка виявляється у двох формах (напрямок): у конституціоналізації та в законодавчій інституціоналізації. [3]

Третя група (М. Примош), критикуючи попередньо зазначені, виокремлюють лише правову інституціоналізацію. На його думку правова інституціоналізація - це процес перетворення політичних партій на правовий інститут шляхом правового регулювання комплексу відношень, пов'язаних з їх утворенням, організацією та діяльністю. М. Примош критикує точку зору прихильників першого підходу, вказуючи, що конституція - це основний закон, тому некоректно виділяти конституціоналізацію із законодавчої інституціоналізації. Критикуючи другий підхід, він зазначає, що термін "законодавча інституціоналізація" не є точним, бо правове регулювання відносин, пов'язаних з утворенням і діяльністю політичних партій, здійснюється не тільки законами, а й різними видами інших нормативно-правих актів, а також нормами звичаєвого права. Також він не погоджується із терміном "інституціоналізація", тому що він вважає, що його можна вживати для позначення процесу утворення формалізованої організації. Така формалізація здійснюється не за правовими, а за партійними нормами - статут, внутрішній регламент тощо. Він вважає, що єдиним терміном, який найкраще підходить для позначення процесу правового регулювання політичних партій, є правова інституціоналізація. Він визначає її як: 1) регламентація порядку утворення й діяльності політичних партій як особливого правового інституту; 2) створення розгорнутої правової бази їхньої діяльності; 3) правове закріплення їхнього місця не

тільки в політичній системі, але й у державній структурі.

Четверта група вчених, зокрема французький юрист П. Азріль, розрізняє два види інституціоналізації - конституційну і законодавчу. Перша - це включення положень про політичні партії до конституції (він проти такої інституціоналізації, яка на його думку, означає інтеграцію партій у публічну владу), друга - визнання партій законом, який "у цьому випадку не передбачає визнання їх владою держави, а навпаки покладає на них обов'язки". Суть цієї концепції полягає в прагненні вивести політичні партії зі сфери діяльності публічного права: "вони повинні розглядатися як приватні особи". [4]

Така значна різноманітність поглядів ускладнює розгляд правового регулювання організації, діяльності та інших політичних партій у різних країнах, тому виникає необхідність визначення термінів та їх змісту, які будуть вживатися у подальшому. Вважає, що необхідно виокремлювати один вид правового закріплення політичних партій, а саме - правову інституціоналізацію, вкладаючи у неї той самий зміст, що і М. Примош. Проте, вважаємо, що не слід обмежуватися лише цим терміном, а розрізняти форми правової інституціоналізації: конституціоналізацію, законодавчу інституціоналізацію, право-звичаєву інституціоналізацію, підзаконну інституціоналізацію та ін., тобто в залежності від виду нормативних актів, де вони отримали закріплення. Враховуючи вищу юридичну силу конституції та закону, вважаємо, що саме конституціоналізацію та законодавчу інституціоналізацію слід детально розглянути у різних країнах у якості основних форм правового закріплення політичних партій.

Щодо закріплення правового статусу політичних партій у різних країнах, то воно дуже відрізняється в різних аспектах: акт закріплення, ступень закріплення та ін. Проте, шляхом порівняння різних правових інституціоналізацій можна зробити певні узагальнення та отримати наступну ситуацію. В 19 країнах світу будь-які партії заборонені; в 29-ти - лише одна - правляча (урядова) партія, в 143 державах існує декілька партій, приблизно в половині з них створені коаліційні уряди з представників різних партій. Ці 143 країни можна розділити на три великі групи.

До першої належать ті, в яких порядок створення партій не регулюється законом, а їх організація трактується як приватна справа громадян. До таких держав належать Великобританія, Австралія, Нова Зеландія.

Другу групу складають країни, законодавство яких не вимагає формальної реєстрації партій в державних органах. Однак організація отримує статус партії лише після представлення у відповідні органи чітко визначених документів. Такий порядок існує у Німеччині та Австрії.

До третьої групи виходять держави, у правових актах яких передбачена обов'язкова реєстрація партій у різних державних органах.

Вважаємо, що більш доречним та науково обґрунтованим буде розгляд правового закріплення політичних партій у зазначеній вище системі, ніж хаотичний розгляд в усіх країнах в цілому.

Щодо країн, де діяльність політичних партій заборонена, то це країни мусульманського права, де навіть не існує конституційного права, тому ці країни не вбачають інтересу для розгляду. Слід зазначити, що два десятиріччя назад існувала більш значна кількість країн, де існувала однопартійна система. До них належали СРСР, соціалістичні держави Східної Європи, авторитарні країни Африки.

Так, досить відома 5 стаття конституції СРСР проголошувала, що єдиною рушійною силою та основою усього суспільного життя у державі є комуністична партія. Існують думки, що інституціоналізація політичних партій в СРСР була найбільш масштабною в усьому світі. Партія охоплювала усі сфери життя у всіх територіальних одиницях країни, і в першу чергу це проголошувалось та закріплювалось у безлічі нормативних актах.

Щодо тоталітарних країн Африки, то, наприклад, конституція Танзанії 1977 року проголошувала Револьційну партію єдиною інстанцією, якій підпорядковані усі державні органи. Стаття 54 Конституції Народної Республіки Мозамбік зазначала: Рада міністрів має дотримуватися та виконувати рішення інших партійних органів. Тобто конституції цих країн закріплюли партії як верховного носія влади. [5]

Сучасною державою, де панує фактична однопартійна система є Китай. Відмінною рисою правового положення політичних партій є їхній поділ на керуючі та підпорядковані. Згідно Конституції керуючою силою у суспільстві та державі є Комуністична партія Китаю. Це означає, що вона не може бути позбавлена влади без змін до Конституції. Усі найважливіші заходи здійснюються за директивами партії. Це стосується як кардинальних змін, що змінюють обличчя держави, так і вирішення

особистих питань в масштабі адміністративно-територіальних одиниць чи підприємств. [2]

На основі конституційного права на об'єднання існує вісім інших партій у Китаї. У 1989 році було прийнято постанову ЦК КПК "Про вдосконалення керуваною КПК системою багатопартійного співробітництва та політичних консультацій", яка закріплює порядок підпорядкування інших політичних партій КПК. Встановлено, що головні керівники ЦК КПК раз у рік проводять спеціальні "консультативні наради" з керівниками партій. [6] Також "багатопартійне співробітництво" та "демократичні консультації" між партіями та суспільними організаціями передбачають поправки до Конституції, прийняті у 1993 р. Проте ці партії нараховують близько півмільйона членів, коли КПК має 62 мільйона, також ці партії мають тільки центральні органи, які не мають значного впливу на державу, тобто на КПК. [2] Як бачимо, існує невідповідність конституційних актів про політичні партії дійсному фактичному стану відносин між політичними партіями, що дає підстави стверджувати, що у Китаї однопартійна система.

Для країн з однопартійною політичною системою у сфері правовій інституціоналізації політичних партій характерні наступні риси: 1) конституційне закріплення керуючої сили партії; 2) високий ступінь детальної інституціоналізації політичної партії; 3) невідповідність нормативних актів щодо політичних партій фактичним відносинам.

Відсутність чіткої правової інституціоналізації політичних партій при їхній наявності у державі характерно для країн Великобританської співдружності (Великобританія, Австралія, Нова Зеландія)

Для прикладу розглянемо правове положення партій у Великобританії. У цій країні відсутній закон про партії (зараз в Парламенті знаходяться урядові законопроекти, які стосуються партій, вони поки розглядаються ніяк), проте зараз законодавчі акти навіть не мають згадок про партії, використовуючи поняття для його позначення: "уряд її Величності" та "опозиція її Величності". Партії діють на основі конституційного звичаю про право на об'єднання. Партії, які знаходяться в опозиції, формують тінювий кабінет. Його члени сліdkують за діяльністю певних міністрів та готуються змінити їх у разі перемоги на виборах до Парламенту. Прикладом впливання партій у державну систему є те, що лідер опозиції та два "батоги" його фракції у Палаті обирин ("батоги" - це особи, які забезпечують

дисципліну членів фракції у парламенті, і перш за все їхню леву на голосування) отримують невелике жалування з казни, також те, що партія-переможець формує уряд зі своїх членів та багато іншого. [2]

Можна зазначити, що для країн цієї групи характерно визнання партій державою, тому що вони мають певні значні функції у державному правлінні, характерно також звичаєва форма інституціоналізації при відсутності положень про партії у нормативних актах.

Щодо групи країн з частковою правовою регламентацією політичних партій, вважаю, що якраз таки прикладом буде розгляд правового положення партії у Німеччині.

Згідно ст. 21 конституції Німеччини партії можуть утворюватися вільно, для цього не потрібно дозволу та повідомлення, їхнє призначення - сприяти формуванню політичної волі народу; внутрішня організація визнається партією самостійно і повинна відповідати демократичним принципам; партії повинні представляти публічний звіт про своє майно, фонди та джерела коштів, партії є антиконституційними, якщо вони намагаються спричинити шкідливі наслідки основам демократичного строю, поставити під загрозу існування Німеччини. Питання про антиконституційність та про заборону діяльності партії вирішує Федеральний конституційний суд.

Положення конституції розвиває досить детальний закон про політичні партії 1967 р. У ньому дається визначення партії, згідно якому партія - це об'єднання громадян, яке довгий час впливає на формування політичної волі народу, котре висуває своїх кандидатів у представницькі органи чи землі. Партії розглядаються як необхідна складова частина основ вільного демократичного строю. Закон встановлює у країні багатопартійність та рівне суспільне положення усіх партій. У законі також чітко закріплюються необхідні умови для утворення та діяльності політичних партій: чітке найменування (воно не повинно повторювати назви інших партій), наявність письмового статуту чи програми, утворення політичної партії тільки за територіальним принципом (партійні організації на підприємствах та установах заборонені), партія повинна мати демократичну структуру (виборність керуючих органів), членами партії можуть бути тільки фізичні особи, проте іноземці можуть бути членами партії, якщо не складають у ній більшості. [2]

Тобто, можна підсумувати, що у цій групі країн існують дві найважливіші форми правової інституціоналізації: конституціоналізація та законодавча інституціоналізація, які досить детально закріплюють правове положення партій. Також для цих країн характерно визнання партії як чинника суспільної політичної думки, а не керуючої сили, та надання права вільного утворення партій без реєстрації.

Як приклад країни з повною правовою регламентацією політичних партій розглянемо правове положення політичних партій у Бразилії. У її конституції політичним партіям присвячена глава (Глава V "Про політичні партії"). Вона проголошує, що утворення, приєднання, злиття та додержання поваги національного суверенітету, демократичного режиму, принципу плюралізму, головних прав людської особистості та наступних правил: 1) національний характер; 2) заборона отримувати кошти від іноземних організацій чи урядів, або від підпорядкованих їм органів; 3) звітування до органів юстиції про виборчі справи; 4) парламентська діяльність відповідно закону. Конституція гарантує автономію політичним партіям при встановленні ними своєї внутрішньої структури, організації та діяльності, які статуту повинні містити норми про вірність партії дисципліні. Політичні партії згідно конституції повинні після отримання статусу юридичної особи повинні зареєструвати свої статуту у Вищому трибуналі з виборчих справ. Політичні партії мають право на отримання коштів із Фонду партій та безкоштовний доступ на радіо та телебачення згідно з законом. [7]

Бачимо значну досить широкую конституціоналізацію та закріплення в конституції наявність законів про політичні партії. Ці закони дійсно існують та закріплюють порядок створення, діяльність, фінансування, місце у державі політичних партій.

До цієї групи країн належить більшість країн Південної Америки, минулі авторитарні країни Африки з новими конституціями, а також і постсоціалістичні країни.

Для цих країн характерні досить широкі форми правової інституціоналізації, як і для попередньої групи, проте у цих країнах більш висока правова регламентація партій в аспекті їхньої обов'язкової реєстрації та звітності державним органам.

Наприкладі хотілося б визначити, яка модель правової інституціоналізації політичних партій є найкращою для забезпечення реалізації права громадян на об'єднання, принципів плюралізму, існування реальної демократії та залежності держави від суспільства. Проте, слід зазначити, що не існує ідеальної моделі для усіх країн. Так, як було розглянуто, Великобританія має тільки зовнішню інституціоналізацію, проте має усі блага, які були зазначені вище (реальна демократія та інші), так само як країни, де існує більш значна правова інституціоналізація без обов'язкової реєстрації (Німеччина, Австрія). Про існування зазначених благ не можна казати у постсоціалістичних країнах, а тим паче у поставторитарних країнах Африки. Чому ж не існує ідеальної моделі? Тому що наявність цих благ залежить не тільки від ступеня інституціоналізації партій, але від рівня законності та правопорядку, рівня правової та політичної культури громадян, розвитку економіки та соціальної сфери.

Враховуючи ці чинники, держава та суспільство повинні обирати собі свою модель інституціоналізації. Так, постсоціалістичним країнам зараз необхідна значна правова інституціоналізація політичних партій при низьких рівнях чинників, зазначених вище, та й щоб не повернутися знов до авторитарних систем при діяльності однієї партії.

Проте, вважаємо обов'язковість закріплення у нормативних актах у будь-якій країні таких положень:

- 1) існування у країні багатопартійної системи;
- 2) свобода створення політичних партій;
- 3) заборона гевних партій (проти прав людини, демократії, національного суверенітету).

Перелік літератури

- [1] Бабій С.І. Політичні партії: минуле, сучасність, проблеми правового статусу // *Трибуна* 1997, № 1 - 2. - с. 37
- [2] Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран Учебник. - 3-е изд., - М.: Юристъ, 2003. - 622 с.
- [3] Левинські Г. Основи конституційно-правової регламентації правового статусу політичних партій в зарубіжних країнах // *Вісник Львівського університету, Сер: юридична* - Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, - 2002, Вип. № 37. - с. 272 - 275.
- [4] Прилуки М. Правова інституціоналізація політичних партій // *Нова політика*, 1999, № 6.
- [5] Прилуки М., Нагорник Т. Конституціоналізація політичних партій // *Людина і політика*, 2004, № 2. - с. 18 - 22.
- [6] Разов С. Компартия Китая: в поисках ответа на вызов времени // *Партийная жизнь*, 1990, № 17. - с. 73 - 79.
- [7] Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков, - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК, 2000 - 392 с.