

ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОСЕРЕДКІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

CHARACTERISTICS AND PECULIARITIES OF THE POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF LOCAL BRANCHES OF POLITICAL PARTIES

Палінчак М.М.,
*доктор політичних наук,
професор кафедри міжнародної політики
Ужгородського національного університету*

Комарницький В.В.,
*аспірант кафедри міжнародної політики
Ужгородського національного університету*

Дослідження характеристики та особливостей політико-правових аспектів функціонування місцевих осередків політичних партій є актуальною темою дослідження. На сьогодні вітчизняна політологія лише почала формувати методологічну основу для комплексних теоретико-прикладних досліджень розвитку потенціалу та ресурсів політичних партій. Науковий пошук в основному зосереджується на декількох суміжних, але недостатньо пов'язаних між собою напрямках – вивчення нових умов реалізації положень місцевого самоврядування, розширення функціонального спектру політичних партій з урахуванням актуальних умов та потреб тощо.

На основі аналізу тривалого шляху еволюції концепту місцевого самоврядування запропоновано охарактеризувати його, як послідовність трьох змістовних етапів: етапу намірів (період Античності, коли формувалися зародки самоврядності), етапу інституціоналізації (від пізнього Середньовіччя до Нового Часу, коли з'явилися перші нормативно-політичні умови реалізації місцевого самоврядування), етапу концептуалізації (від епохи Нового Часу дотепер, коли поруч із самоврядними структурами формуються класичні теорії місцевого самоврядування).

Констатовано, що політико-правові аспекти існування місцевих осередків політичних партій характеризуються тривалим процесом правової інституціоналізації партій в Україні.

Зауважено, що визначення їхньої сутності та функціонального призначення бере початок з норм Закону України «Про об'єднання громадян» (1992 р.), у подальшому партійну діяльність унормовано Конституцією України (1996 р.), Законами «Про політичні партії в Україні» (2001 р.), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» (2004 р.), «Про місцеві вибори» (2015 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), Виборчим кодексом України (2020 р.) тощо.

Проаналізовано поняття «нормативно-правова інституціоналізація політичних партій». Досліджено розвиток законодавства щодо політичних партій. Описано політико-правової основи діяльності місцевих осередків політичних партій.

Ключові слова: політика, політичні партії, держава, політико-правові аспекти.

The study of the characteristics and peculiarities of the political and legal aspects of the functioning of local branches of political parties is an actual topic of research. Today, domestic political science has only begun to form a methodological basis for complex theoretical and applied research on the development of the potential and resources of political parties. Scientific research is mainly focused on several related, but not sufficiently interconnected directions – the study of new conditions for the implementation of provisions of local self-government, the expansion of the functional spectrum of political parties taking into account current conditions and needs, etc.

Based on the analysis of the long evolution of the concept of local self-government, it is proposed to characterize it as a sequence of three meaningful stages: the stage of intentions (the period of Antiquity, when the seeds of self-government were formed), the stage of institutionalization (from the late Middle Ages to the New Age, when the first regulatory and political conditions appeared implementation of local self-government), the stage of conceptualization (from the era of the New Time until now, when classic theories of local self-government are formed next to self-government structures).

It is noted that the political and legal aspects of the existence of local branches of political parties are characterized by a long process of legal institutionalization of parties in Ukraine.

It is noted that the political and legal aspects of the existence of local branches of political parties are characterized by a long process of legal institutionalization of parties in Ukraine. It is noted that the determination of their essence and functional purpose originates from the norms of the Law of Ukraine «On Association of Citizens» (1992), later party activity is regulated by the Constitution of Ukraine (1996), Laws «On Political Parties in Ukraine» (2001), «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine in Connection with the Introduction of State Financing of Political Parties in Ukraine» (2004), «On Local Elections» (2015), «On Voluntary Association territorial communities» (2015), the Election Code of Ukraine (2020), etc.

The concept of «normative and legal institutionalization of political parties» is analyzed. The development of legislation regarding political parties is studied. The political and legal basis of the activity of local branches of political parties is described.

Key words: politics, political parties, the state, political and legal aspects.

Постановка проблеми. Формування концепту місцевого самоврядування почалося ще у додержавницькі часи, мали перші реальні форми у добу Античності, отримало первинне нормативне закріплення у часи пізнього Середньовіччя й перебуває на етапі якісних оновлень у напрямку демократичного вектору у наш час. Саме у такому хронологічному ряді вбачається шлях еволюції самоврядної громади, завершений інституціоналізований вимір якої наразі закріплений у законодавствах країн сталої демократії. Концептуалізація місцевого самоврядування почалася лише у XIX ст. з виникненням відповідних теорій – вільної громади, громадівської, господарської, державницької. Дослідження характеристики та особливості політико-правових аспектів функціонування місцевих осередків політичних партій є актуальною темою.

Зміст функцій політичних партій – це своєрідне відображення стану інституціоналізованої політики та прагнень верхівки державної влади. Попри те, що політичні партії виникають і розвиваються навіть у тих країнах, де відсутня виборча демократія, уніфікувати їхню функціональну складову неможливо. Тим і обґрунтовується наша теза про визначення партійної функції як зовнішнього прояву властивостей партії, зумовленого цілями політичної еліти та/або режиму, підпорядкованого політичній ситуації у конкретній історичний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характеристику та особливості політико-правових аспектів функціонування місцевих осередків політичних партій досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені. Серед них: М. Дюверже, Ж.-Л. Кермон, Дж. Сарторі, М. Шварценберг, Е. Берк, М. Вебер, Р. Даль, Джуган В., Лешанич М., та ін. Методологічний аспект дослідження партій – О. Балашова, Л. Гонюкова, М. Яковлев; дослідження організаційної складової – О. Гейда, В. Лебедюк, О. Погребенник, а функціональної – В. Висоцький, Г. Клімова, А. Моїсеєва, О. Новакова, М. Тимченко, Р. Шай та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи, на те, що характеристика та особливості політико-правових аспектів функціонування місцевих осередків політичних партій досліджувалася протягом вагомого періоду, як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, вона потребує подальших досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідити характеристику та особливості політико-правових аспектів функціонування місцевих осередків політичних партій.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Нормативно-правова інституціоналізація політичних партій – це не етап їхньої розбудови,

а тривалий процес, зумовлений низкою внутрішніх і зовнішніх обставин. Беззаперечним є факт унормування можливості створювати політичну партію через об'єднання людей з метою артикуляції та захисту своїх інтересів, однак саме здатність і повноважність політичних партій функціонально відповідати цій меті перебуває у фокусі законотворчої діяльності. Йдеться про те, що нагальним є питання з'ясування місця і ролі партій у політичній системі України, їхнього співвідношення з органами влади та громадянським суспільством. Попри те, що внормованість партійної діяльності часто є предметом критики, але практика, насправді, з моменту здобуття незалежності демонструє поєднання конституційних та законодавчих норм, які дають підстави називати партії політичним інститутом.

Конституційна норма, яка узаконює існування партійних організацій, міститься у статті 36 Конституції України від 1996 р. Громадянам України надається право вільно об'єднуватися у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [1]. Конституція також закріплює основне призначення політичних партій, а саме сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, брати участь у виборах. Останнє стало підставою вважати виборчу діяльність партій їхньою конституційною функцією.

Конституція гарантує добровільність членства у будь-яких об'єднаннях громадян, у тому числі, й у партіях. Водночас, усім об'єднанням громадян гарантується рівність перед законом.

Стаття 37 Конституції України фіксує підстави для заборони утворення і діяльності політичних партій та громадських організацій, а це спрямованість програмних цілей або дій партії на:

- ліквідацію незалежності України;
- зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;
- порушення суверенітету і територіальної цілісності держави;
- підрив безпеки держави;
- незаконне захоплення державної влади;
- пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;
- посягання на права і свободи людини, здоров'я населення[1].

У 2004 р. в Україні ухвалили Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» [2], відповідний Розділ з'явився і в Законі «Про політичні пар-

тії в Україні» (Розділ IV «Державне фінансування політичних партій»), остаточні уточнення, зокрема, щодо внутрішньопартійного фінансового аудиту та внесків на підтримку політичної партії, були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [3]. Аспекти державного фінансування політичних партій прямо не стосуються функціонування місцевих партійних організацій, більше того, не передбачається й відшкодування витрат, які були пов'язані з участю у виборах до органів державної влади, органів місцевого самоврядування [3]. Та враховуючи, що фінансування партійної діяльності, зокрема, й функціонування місцевих організацій здійснюється централізовано з загального бюджету, то можна стверджувати, що державне фінансування розповсюджується на структурні ланки тих партій, які отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні під час виборів народних депутатів України. Водночас, Закон «Про політичні партії в Україні» передбачає рух коштів як з партійного рахунку на офіційні рахунки місцевих організацій, так і навпаки (ст. 14) [4].

Грунтовні наукові дослідження досвіду фінансування партійної діяльності дозволили виділити певні етапи становлення та розвитку такої практики на території України. Вітчизняний правник В. Джуган вказує на чотири такі етапи:

– перший етап (кінець XIX ст. – початок 20-х р. XX ст.) характеризується відсутністю нормативно-правового регулювання фінансування політичних партій, держава не брала жодної участі в такому фінансуванні, а основними джерелами фінансування партій були внески членів партій та пожертвувачів;

– другий етап (початок 20-х р. XX ст. – 1990 р.) характеризується жорсткою однопартійною системою. Статут єдиної легальної в СРСР партії – Комуністичної партії СРСР – передбачав, що грошові кошти партії формувалися з членських партійних внесків, доходів від видавничої та іншої діяльності, проте фактично Комуністична партія СРСР фінансувалася з бюджетних коштів. Хоча на законодавчому рівні таке державне фінансування Комуністичної партії СРСР, як зрештою й інші джерела фінансування, жодним чином не врегульовувалися;

– третій етап почався з кінця 1990 р. і тривав до 2016 р. На цьому етапі в Україні вперше на законодавчому рівні були врегульовані джерела фінансування політичних партій, встановлювалися такі, що відповідають міжнародним стандартам обмеження у фінансуванні політичних партій, а також відбувалися перші спроби запровадження прямого державного фінансування політичних партій;

– четвертий етап починається з 2016 р., коли на законодавчому рівні було закріплене пряме

державне фінансування політичних партій в розмірах та в порядку, встановлених Законом України «Про політичні партії в Україні». Відповідно, тільки в 2016 р. в Україні почала функціонувати традиційна для більшості країн Європейського Союзу система джерел фінансування політичних партій, що включає державне та приватне фінансування, а також власні кошти політичних партій [5, с. 62–63].

Досліджуючи розвиток законодавства щодо політичних партій, звернімося до вже запропонованих етапізацій процесу. До прикладу, вітчизняний політолог М. Лешанич виокремлює такі етапи правової інституціоналізації політичних партій в Україні:

I етап: 1991–1996 рр. (28 червня 1996 р. прийняття Конституції України);

II етап: 1996–2001/2002 рр. (квітень 2001 р. прийняття закону «Про політичні партії в Україні»; у березні 2002 р. відбулися парламентські вибори, які змінили структуру електоральної конкуренції в Україні);

III етап: 2002–2014/2015 рр. (за результатами Революції Гідності змінюється акторна структура партійної системи, а в 2015 р. приймається закон про державне фінансування партій);

IV етап: починаючи з 2015 р. [6, с. 216–217].

Підсумовуючи, акцентуємо, що законодавство, яке регламентує функціонування політичних партій, їхні повноваження, діяльність територіальних організацій, не можна назвати комплексним чи завершеним. Безумовно, відправною нормою вважаємо конституційну, якою визначається і гарантується право громадян на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних та інших інтересів. Шляхи розвитку дотичного до партій законодавства демонструють як раціональні, так і не ефективні приклади. Скажімо, численні зміни та правки щодо «виборчих» законів призвели до ухвалення Виборчого кодексу України, що певним чином вирішило питання з механізмом формування представницьких органів влади різних рівнів і участі у цьому процесі організацій політичних партій. Натомість у Закон «Про політичні партії в Україні» – основу партійної діяльності в державі – протягом 19 років 32 рази вносили зміни, а до змісту документу й досі мають місце численні нарікання. Якщо перейти від критичних зауважень до раціональних пропозицій щодо оптимізації політико-правової основи діяльності місцевих осередків політичних партій, то вони мають, у першу чергу, стосуватися:

– підтримки стабільної діяльності територіальних організацій партій як з метою розбудови низових партійних структур та відходу від практики суто електоральних активностей, так і для

формування каналів постійної комунікації між партією та громадянами;

– вдосконалення процедури державного фінансування партій та посилення відповідальності за неналежну фінансову звітність партійних організацій;

– забезпечення політико-правових умов для рівних можливостей доступу до інформаційного простору у регіонах, позаяк не всі політичні партії мають у своєму активі засоби масової інформації. Це номінальна складова процесу реалізації принципу вільної і рівної політичної конкуренції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (Верховна Рада України). Відомості Верховної Ради України. № 30. С. 92.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні. Закон України № 1349-IV від 27.11.2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. Ст. 218.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції. Закон України № 410-IX від 19.12.2019 р. Відомості Верховної Ради. 2020. № 35. Ст. 254.
4. Про політичні партії в Україні. Закон України від 5 квітня 2001 року (зі змінами). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
5. Джуган В. *Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз*. Дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юридичних наук. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2017. 270 с.
6. Лешанич М. *Особливості процесу інституціоналізації політичних партій і партійної системи України в умовах демократичного транзиту*. Дис. на здобуття наук. ступеня к.політ.н. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2020. 258 с.