

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В СИСТЕМІ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВИ І НАРОДУ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

В умовах СРСР український народ, як і народи інших колишніх союзних республік, не мали своєї повноцінної політичної системи і самостійної за своїм статусом політичної партії. КПУ як складова частина КПРС не мала ні своєї програми, ні статуту [8, с. 93].

Небезпроблемний розвиток демократії, суперечливий процес формування політичної системи обумовлюють необхідність свого осмислення місця й ролі суб'єктів політичної системи, інших її складників. Зважаючи на закріплення у ст. 15 Конституції України такого принципу конституційного ладу, як політичний плюралізм, серед суб'єктів політичної системи важливе місце посідають політичні партії. Вони є головними суб'єктами політичних відносин, і в цій якості без них неможливо уявити собі сучасну демократію [2, с. 162], тому що політичні партії: а) є єдиним елементом громадянського суспільства, який за умови оволодіння державною владою може об'єднати приватні інтереси громадян, соціальних верств, заінтересованих груп у загальній політичній інтерес [14, с. 743]; б) організують політику, вносять у неї елемент керованості, цілеспрямованості [13, с. 186]; в) демократизують представницьке правління [7, с. 99]; г) вносять у політику, в організацію державної влади елемент політичної відповідальності; д) є найважливішою передумовою формування органів державної влади [16, с. 140]; е) певною мірою забезпечують прозорість як формування органів державної влади і місцевого самоврядування, так і їх функціонування

Говорити про політичні партії – означає піднімати питання про їх місце в політичній системі [2, с. 162], що актуально на сьогоденному етапі здійснення її демократичної реформи. Процес демократичного перетворення політичної системи передбачає перехід до якісно нового стану як самої системи, так і її структури, що тожно оновленому співвідношенню загального й особливого.

У дослідженні даної проблеми автор виокремив завдання з'ясувати місце політичних партій, виходячи з їх природи у взаємовідносинах з такими суб'єктами політичної системи, як Український

народ і держава та її конституційно-правове регулювання. Це пояснюється тим, що за радянськими конституціями народ був відокремлений від політичної системи як самостійний і рівноправний суб'єкт через те, що в них за народом не визнавалося право безпосереднього здійснення влади, а тільки через ради і лише державну владу [8, с. 93]. У ст. 5 чинної Конституції України народ визначається як носій суверенітету і єдине джерело влади, держава визнається основним суб'єктом політичної системи [16, с. 136], а народ здійснює владу не лише безпосередньо, а й через органи державної влади.

Природа політичних партій обумовлює їх місце між народом і державою. Взаємозв'язок народу й політичних партій закріплено в положенні ч.2 ст.36 Конституції України: "Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян...". У Конституції Іспанії визначається, що політичні партії беруть участь у формуванні та виявленні волі народу, є основним проявом політичної активності народу [10, с. 73]. Аналогічна конституційно-правова конструкція міститься і в конституціях багатьох інших держав світу. Її зміст розкривається й доповнюється в законах про політичні партії. Так, у перших двох пунктах ст.1 Закону ФРН "Про політичні партії" конкретизується й розширюється відповідна норма, що міститься в ст. 21 Конституції цієї держави [6, с. 162]: партії здійснюють вплив на формування громадської думки, стимулюють і поглиблюють політичну освіту [3, с. 102]. У ст. 12 Закону України "Про політичні партії" дещо по-іншому закріплюється зв'язок політичних партій з народом. Як видно, цінним є те, що це стосується партій, які знаходяться в опозиції. Їм гарантується можливість викладати публічно й обстоювати свою позицію з питань державного і публічного життя; брати участь в обговоренні, оприлюднювати й обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні й недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому Законом. М. Дюверже, характеризуючи відмінності між Східною і Західною демократіями, писав, що однією з найсуттєвіших із них є відсутність у першої організованої опозиції, її традицій. А Західна бере свій початок ще від Римської республіки, де існували посади трибунів плебсу [4, с. 497]. Закріплення в Основному Законі України таких принципів конституційного ладу, як поділ державної влади, політичний плюралізм тощо, разом з наведеним положенням Закону, розвитком політичних партій, політичної та правової культури, безумовно, сприятиме становленню і зміцненню демократичних традицій в Україні.

Таким чином, наведені норми Конституції і законів, по-перше, показують зміст взаємозв'язку партій і народу, по-друге, дають можливість зробити висновок про те, що політичні партії є активним суб'єктом політичної системи щодо народу, по-третє, свідчать, що політичні партії, які опинилися в парламенті в меншості, можуть у разі незгоди з політикою більшості апелювати до народу. У цьому випадку роль пануючих у суспільстві цінностей, рівня політичної та правової культури перебільшити неможливо.

Детальна законодавча регламентація функцій німецьких політичних партій зрозуміла з огляду на історію Німеччини 1933-1945 років. Разом з тим така їх функція, як вивчення громадської думки, суспільних настроїв, що є проявом зворотнього зв'язку, напевно, мається на увазі. Таким же чином можна пояснити і відсутність регулювання подібних функцій політичних партій у відповідному Законі України. Закріплення в ньому вищезгаданих положень не тільки сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, а й у певних ситуаціях активізують її, зміцнюють законодавче підґрунтя принципу політичного плюралізму, закріпленого в ст. 15 Основного Закону України.

Про те, що носієм влади є саме народ, а не політичні партії – інструментарій її здійснення, свідчать закріплені в ст. 36 Конституції України норми, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних інтересів, що політичні партії беруть участь у виборах. Вони є єдиним механізмом демократичного завоювання влади. На думку К.С. Гаджиева, це пояснюється тим, що тільки вибори переводять різні форми плюралізму в громадянському суспільстві в підсистему політичного, тобто у сферу владних відносин. У зв'язку з цим він називає політичні партії головними суб'єктами політичних відносин [2, с. 162]. У такій редакції це положення не знайшло закріплення в нормативно-правових документах. Тільки в ст. 12 проекту Конституції України, підготовленому Українською християнсько-демократичною партією в 1995р., зазначається, що головними державотворчими силами нації є політичні партії [9, с. 8].

Як вбачається, підтвердженням того, що вищенаведене положення певною мірою відповідає дійсності, є електоральна функція політичних партій, яка визначається їх сутністю як організацій, що створюються для завоювання і здійснення державної влади, і визначається як головна. Вона має публічний характер, тому її здійснення є не тільки правом, а й обов'язком політичних партій [17,

с. 190, 191]. Доказом цього є передбачене законодавством деяких країн положення про те, що довготривала неучасть політичних партій у виборах є підставою для їх розпуску або втрати ними статусу партій. Так, у ч. 1. § 3 Закону Фінляндії "Про політичні партії" закріплено, що "партія, яка не провела жодного зі своїх кандидатів на минулих чи найближчих наступних виборах у парламент, виключається з реєстру партій" [5, с. 107].

Разом з тим законодавство ФРН визначає, що партії не володіють монополією при висуванні кандидатів на виборах. Демос, на думку німецьких державознавців, не повинен підмінятися поняттям "партія". Політичні партії мають конкурувати перш за все з окремим громадянином, право якого на участь у політичному волевиявленні витікає з його основних прав [3, с. 103]. Законодавство Великобританії взагалі ігнорує політичні партії, ставлячи в центр виборчого процесу окремих кандидатів, які формально виступають як приватні особи. Однак політична практика проведення виборів у цих, а також інших країнах свідчить, що будь-які вибори – це вибори партій. Незалежні кандидати, які не зв'язані з політичними партіями, або не висувуються ними, не мають реальних шансів бути обраними. Наприклад, у Великобританії з 1974 р. у Палату обшин не було обрано жодного незалежного кандидата [17, с. 191].

Закріплення в Конституції України принципу політичного плюралізму, інших принципів конституційного ладу, положення Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24.09.1997 р., розвиток політичних процесів зумовили значне підвищення впливу політичних партій на перебіг політичних подій, зміцнення їх зв'язку із суспільством і державою. Так, під час парламентських виборів 1998р., які проводилися за змішаною виборчою системою (50-50) з 218 депутатів, обраних в одномандатних округах, 111 були позапартійними [12, с. 17]. А через півтора року число депутатів, які не входили до складу жодної з фракцій Верховної Ради, становило 19 [1, с. 27].

Отже, на конституційному рівні закріплюються форми впливу народу на політичні партії, а через них – на процес формування органів державної влади і місцевого самоврядування та їх функціонування.

Зв'язок політичних партій з державою є об'єктивно взаємообумовленим, тобто один без одного вони існувати не можуть. З одного боку, прагнення державної влади витікає із самої природи партій: для реалізації своєї програми їм потрібен орган влади, соціального заохочення та примусу. З іншого – держава відрізняється від

інших соціальних інститутів, суб'єктів політичної системи тим, що обов'язково має соціально-класову основу правлячих сил в особі перш за все, політичних партій [15, с. 107]. На переконання В. Любіна, всі держави Західної Європи є державами партій [11, с. 17].

Найбільш суттєво впливають політичні партії на парламент, бо вони функціонують безпосередньо у ньому. Після сформування більшості у Верховній Раді України у січні 2000р. значно збільшилася роль політичних партій та їх фракцій на політику законодавчого органу країни. Окрім депутатських фракцій, які попередньо обговорюють кандидатури на посади Голови Верховної Ради, його заступників, голів комітетів, персональний склад колегіальних органів Верховної Ради, здійснюють пропорційне представництво в усіх органах Українського парламенту тощо, діє Погоджувальна рада депутатських фракцій. Якщо раніше до її складу входило по одному уповноваженому представнику від депутатських фракцій, то відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про внесення зміни до ст.4.2.4 Регламенту Верховної Ради України" від 16.03.2000р., її склад значно розширився за рахунок Голови Верховної Ради, його заступників, голів комітетів і фракцій. Причому, якщо голови комітетів беруть участь у роботі Погоджувальної ради з правом дорадчого голосу, то голови фракцій – з правом вирішального. Принципово змінилася й компетенція Погоджувальної ради: на відміну від положення про те, що вона не приймає рішень, обов'язкових для виконавців, чітко визначено питання, з яких цей орган приймає рішення. Серед них – формування порядку денного роботи Верховної Ради на кожне чергове та позачергове пленарне засідання, ініціатива перевірки внесених до Верховної Ради законодавчих пропозицій та законопроектів на їх відповідність вимогам Регламенту Верховної Ради та ін.

Створення парламентської більшості ініціювало і спроби збільшення партійного впливу на формування і діяльність уряду. З цією метою деякими політичними силами пропонувався проект меморандуму про спільну відповідальність парламенту й уряду, робилися інші пропозиції. Але всі вони поки що не виходили за межі міжпартійної боротьби. Відчутний вплив політичних партій і на діяльності Президента України. Так, перш ніж представити кандидата на посаду Прем'єр-міністра, він може проводити з керівниками парламентських фракцій попередні консультації.

Разом з тим у статтях 36 і 37 Конституції України, Законі України "Про політичні партії" містяться заходи правового застереження щодо створення і діяльності політичних партій, спрямовані

на те, щоб забезпечити їм визначене Конституцією і законами місце в політичній системі України. З огляду на історію нашої країни це вельми нагальне завдання. Так, стосовно взаємовідносин з народом положення ч. 4, ст. 36 Основного Закону унеможливує тиск на нього, узурпацію його інтересів або навіть поглинання проголошується рівність усіх перед законом. Як справедливо зазначає Ю.М. Голдик, це має зупинити спроби відновлення монополії будь-якої політичної партії, надання пільг і привілеїв будь-якій із них [16, с. 141]. Стаття 37 Конституції України містить обмеження щодо відносин з державною владою. У ч. 2 цієї ж статті ще раз наголошується політична природа політичних партій, що мають діяти суто політичними методами: "Політичні партії... не можуть мати воєнізованих формувань".

Подібні запобіжники проти узурпації політичними партіями державної влади, її використання, наприклад, з метою зміни конституційного ладу насильницьким шляхом тощо містяться у відповідних законах багатьох інших держав. У цьому плані дещо відрізняється вже згадуваний закон ФРН, ст. 1 якого закріплює форми зв'язків політичних партій з державою: висування кандидатів на виборах, здійснення впливу на політичну діяльність парламенту та уряду, запровадження розроблених партіями політичних орієнтирів у процес державного волевиявлення. Однак у Конституції та згаданому законі цієї держави не допускається монополізації партіями політичного життя [3, с. 103]. Така політико-правова модель зрозуміла з огляду, як уже зазначалося, на доволі непросту історію Німеччини, де вагомий вплив у суспільстві цієї країни має церква, профспілки й інші громадські організації.

В Україні за відсутності глибоких демократичних традицій конкурувати з політичними партіями поки що нікому, тим більше, що на відміну від Західної Європи, Росія, Україна, інші пострадянські держави проходять шлях створення політичних партій досить форсовано [11, с. 17]. Звідсіля й немінучі перекося та перекручення, найсуттєвіші з яких стосуються безпосередньо взаємовідносин політичних партій з державою: змагаючись за владу, останні ведуть боротьбу скоріше не за розширення соціальної бази, а за одержання підтримки у верхах політичної влади [11, с. 36], яка поки що в основному залишається безпартійною.

Цікавий досвід щодо творчого використання потенціалу політичних партій у їх взаємовідносинах із державою і суспільством має Іспанія першого етапу переходу від тоталітаризму до демократії (липень-грудень 1976 р.). У той час виникло близько 150 партій.