

В.М. ВИСОЦЬКИЙ. ФУНКЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ПРАВОВИЙ ЗМІСТ ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ

Аналізується сучасне наукове розуміння змісту поняття «функції політичних партій», їх види, ознаки та правова природа.

Ключові слова: політична партія, функції політичних партій.

Анализируется современное научное понимание содержания понятия «политическая партия», их виды, признаки и правовая природа.

Ключевые слова: политическая партия, функции политических партий.

The modern scientific understanding of the maintenance of concept "political party", their kinds, signs and the legal nature is analyzed.

Key words: political party, functions of political parties.

Сьогодні актуальним питанням у розкритті сутності політичних партій, визначенні їх правової природи належить функціональній характеристиці. Як зазначає російський дослідник В. Бойцова, політико-правовий інститут «впізнають» за характером здійснюваних функцій¹. Це зумовлено тим, що функції політичних партій, на наш погляд, є основними напрямками їх діяльності. У функціях відображається реальна роль політичних партій у політичній системі суспільства та їх соціальне призначення. Правильне розуміння функцій політичних партій важливе і для практики державно-правового будівництва, оскільки визначення функцій політичних партій дає можливість окреслити види взаємодії партій з державними органами й об'єднаннями громадян. Зрештою, без правильного вирішення питання про функції політичних партій важко окреслити пріоритетні напрями та розкрити обсяг, характер і зміст їх діяльності. У зв'язку з цим, заслуговує на увагу думка Ф. Сорауфа: «Створення закінченого портрета політичної партії вимагає повного обліку не тільки всіх особливостей оточуючих їх організацій, але й формування уявлення про функції, що партії виконують у політичній системі суспільства»².

Наукове дослідження окремих аспектів функцій політичних партій здійснювали відомі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Кафарський, В. Лапаєва, В. Полевий, В. Чіркін, Г. Саміло, Д. Лук'янов, І. Кресіна, М. Примуш, О. Гейда, С. Заславський, Ю. Юдін та ін. Проте, як показав аналіз наукових розробок із цієї проблематики, питання щодо змісту поняття «функції політичних партій», їх системи та деякі інші вимагають подальшої уваги. Це пов'язано з тим, що не існує досконалої правової регламентації функцій політичних партій. По-друге, багатозначністю самого терміна «функції». І, по-третє, участю політичних партій у формуванні органів державної влади.

Проникнення у сутність конституційно-правової природи політичних партій, виокремлення їх функцій серед функцій інших елементів політичної системи насамперед забезпечується через визначення поняття й ознаки функцій політичних партій. У наукових джерелах під функціями розуміють основні напрями діяльності, які лежать в основі компетенції певного інституту³; чи напрямок, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності,

її забезпечення⁴; розуміють цілі, які ставляться перед ними, й основні напрями їхньої діяльності, і правові засоби (обов'язки й повноваження), які застосовуються для досягнення поставлених цілей⁵; це основні напрямки, предмет і зміст його діяльності, спрямовані на реалізацію компетенції та виконання поставлених перед ним завдань⁶; завдання, які виконує політична партія в політичній системі даної держави⁷; основні напрями їх діяльності, які обумовлені цілями та завданнями, що стоять перед партією⁸; основні напрямки їх діяльності, які виражають сутність партій, їх відмінність від інших інститутів⁹ тощо. Отже, функції політичних партій, визначаються в науці як основні напрями та види діяльності, що впливають із їхніх цілей і завдань, визначають сутність і соціальне призначення цього політичного інституту.

Дослідження питання функцій політичних партій зумовлює необхідність виокремити юридичні ознаки, що властиві функціям політичних партій, через які розкривається діяльність політичних партій як правового інституту, та які дають можливість сформулювати визначення поняття «функції політичних партій». До таких ознак належать, по-перше, функції – це основні напрями та види діяльності політичних партій, їх функції опосередковують зміст і форми цієї діяльності; по-друге, функції політичних партій відображають сутність і соціальне призначення партій; по-третє, здійснення покладених на них функцій реалізується через юридично визначені її повноваження (права й обов'язки); по-четверте, конституційно-правова регламентація повноважень політичних партій забезпечує легалізацію їх функцій і є гарантом їх здійснення у межах визначених законодавством; по-п'яте, наявність у здійсненні функцій політичних партій цільового аспекту, тобто, досягнення визначеної конституційної мети, що є кінцевим результатом у виконанні функцій політичних партій.

Викладене вище дає можливість сформулювати визначення поняття «функції політичних партій» як основні напрями діяльності, що впливають із цілей і завдань партій, визначають сутність і соціальне призначення цього політичного інституту та реалізуються в передбачених чинним законодавством формах і методах.

Аналіз наукової вітчизняної та зарубіжної літератури свідчить, що у сучасній науці існують різні підходи щодо обсягу, змісту та суті функцій політичних партій. Наприклад, К. Лоусон розуміє призначення партій гранично широко, вважаючи, що сферою діяльності партії може бути уся сфера політики, і будь-яку функцію політичної системи може виконувати партія¹⁰. Американський політолог П. Меркла називає такі головні функції політичних партій: підбір партійних і державних лідерів; «рекрутування і соціалізація» нових членів; вироблення заходів щодо впливу партій на довколишні суспільні інституції та соціальне середовище; розв'язання внутрішніх партійних протиріч, які виникають у процесі діяльності, та будь-якого роду інших внутрішніх проблем¹¹. Клаус фон Бойме виокремлює чотири функції політичних партій: визначення мети; акумуляцію та вираження соціальних інтересів; мобілізацію та соціалізацію громадськості у межах системи, особливо на виборах; «рекрутування» еліти та формування уряду¹². Ф. Дж. Сорейф класифікує функції партій на електоральні, контролю й орієнтації політичних органів, визначення та вирішення політичних позицій. Р. Мертон виділяє явні й латентні функції партій. До латентних він відносить надання різних видів допомоги (юридичної, соціальної тощо), створення каналів соціальної мобільності для знедолених, формування зв'язку між суспільними та

особистими справами, між приватним бізнесом та урядом¹³. С. Рябов вважає, що партії здійснюють такі функції як: ідеологічну; пропагандистську; агітаційну; боротьбу за здобуття державної влади та вплив на неї на всіх її рівнях; участь у роботі парламентських структур і їх формування; оцінка і критика дій правлячих сил; участь у розробці й здійсненні внутрішнього та зовнішнього державного курсу; добір і виховання громадських та політичних лідерів, державних діячів, рекрутування політиків, функціонерів; агрегацію інтересів різних громад¹⁴. Наприклад, В. Кафарський виділяє прямі (політичні) функції, функції соціалізації, формування громадської думки, статутні (внутрішньоорганізаційні) та виховні¹⁵. На думку І. Музики, функції політичних партій в сучасному суспільстві включають майже всі функції притаманні політичній системі в цілому. Умовно їх можна поділити на чотири основні групи, як «владні» функції, функції легітимації і представництва інтересів, ідеологічні, внутрішні функції¹⁶. Інші автори поділяють функції партій на внутрішні та зовнішні¹⁷. До внутрішніх відносять: набір членів організації; поповнення партійної каси; регулювання майнових і інших відносин між первинними структурами, партійної еліти і рядовими членами і т.д. До зовнішніх функцій – боротьбу за завоювання та використання політичної влади в інтересах тієї або іншої групи населення на основі реалізації власної програми вирішення як внутрішніх, так і міжнародних проблем; забезпечення зв'язку мас з державними структурами, інституціоналізацію політичної участі громадян і заміну стихійних форм суспільно-політичної активності населення на формалізовану, підконтрольну, боротьбу з політичною апатією, пасивністю, відчуженістю; добір і рекрутування політичних лідерів і еліт, участь з їх допомогою в управлінні справами суспільства; узгодження власних інтересів, цілей, програм з іншими учасниками політичного процесу; здійснення політичної соціалізації громадян.

Отже, проаналізувавши різні наукові позиції, можна виділити наступні функції політичних партій: електоральну, політичного рекрутування, конститутивну, інноваційну, акумуляцію соціальних інтересів, їх соціальна агрегація та інтеграційну.

Необхідно підкреслити, що на відміну від інших елементів правового статусу партій, які чітко встановлені у конституційно-правових нормах, функції політичних партій регламентуються переважно опосередковано і прямо не визначені у відповідних нормах. Опосередкований характер регламентації функцій політичних партій виражається у не досить повному їх закріпленні чи у відсутності визначення функціонального призначення партій. Інколи існує неповна чи часткова регламентація, тобто визначаються лише деякі функції політичних партій, але не дається повний їх перелік.

У законодавстві різних країн нормативно встановлюються політичні, ідеологічні і виховні задачі та функції політичних партій. До політичних відносяться: участь у формуванні та діяльності державних органів до органів місцевого самоврядування; рекрутування політичних кадрів (ст. 2 закону ФРН: партії виховують громадян, здатних приймати на себе відповідальність за справи суспільства; ст. 2 закону Анголи: підготовка громадян до прийняття ними політичної відповідальності в державних органах); сприяння здійсненню політичних прав громадян (ст. 20 закону Мексики: забезпечення соціальної активності і демократичного участі громадян; ст. 2 закону Португалії: сприяння здійсненню громадянами політичних прав); здійснення зв'язку між суспільством і державою, тобто посе-

редницька функція (ст. 2 закону ФРН: турбота про постійний живий зв'язок між народом і державними органами; ст. 4 закону Кабо-Верде: сприяння зміцненню зв'язків між народом і органами держави або місцевих автаркій).

Важливе значення надається ідеологічній функції – агітаційно-пропагандистської діяльності, спрямованої на формування громадської думки (Ангола, Мозамбік, ФРН) і політичної свідомості громадян (Ангола, Гвіне-Бісау). Характерно, що законодавство деяких країн визнає агітаційно-пропагандистську діяльність політичних партій як постійну функцію, проводячи розмежування між загальною і передвиборною агітацією (Австрія, Бельгія, ФРН). Так, у п. 2 § 4 закону ФРН говориться про «партійну пропаганду загального характеру» і про «передвиборну агітацію».

До виховної функції законодавство відносить діяльність, спрямовану на «сприяння патріотичному і громадянському вихованню» (Ангола), на «посилення почуття патріотизму і зміцнення моралі і нації» (Мозамбік), на «інформування й освіту народу» (Буркіна-Фасо).

Таким чином, визначаючи функції політичних партій, законодавство надає їм суспільного характеру. Як зазначено в законі ФРН, політичні партії «за допомогою вільної постійної участі в політичному волевиявленні народу ...виконують громадські завдання, доручені їм і закріплені за ними Основним Законом. Як відзначалося, концепція «публічних функцій», які виконують політичні партії (наприклад, у процесі висування своїх кандидатів на виборні державні посади), була сформульована Верховним Судом США, який вказав, що дії приватних акторів можуть бути публічними за своїм характером¹⁸.

Вище зазначений комплекс функцій політичних партій в узагальненій формі відображає фактичний зміст суспільних відносин, які певним чином опосередковані правом. Діюче законодавство закріпило положення, що визначають основні цілі політичних партій, які є юридичним вираженням найбільш значимих функцій політичних партій.

Так, у Німеччині, що називають «партійною державою», основні функції політичних партій перераховані в Законі «Про політичні партії»: 1) здійснюють вплив на формування суспільної думки; 2) стимулюють і поглиблюють політичну освіту; 3) підтримують активну участь громадян у політичному житті; 4) виховують громадян, здатних приймати на себе відповідальність за справи суспільства; 5) висувають кандидатів на виборах у державні органи Федерації, земель і громад; 6) здійснюють вплив на політичну діяльність парламенту й уряду; 7) вносять вироблені ними політичні орієнтири у процес формування волі держави; 8) турбуються про постійний живий зв'язок між народом і державними органами¹⁹.

Відповідно до португальського декрету-закону про політичні партії, партії покликані сприяти здійсненню громадянами політичних прав і визначенню національної політики, у тому числі беручи участь у виборах або залучаючи будь-які інші демократичні засоби; давати оцінку програмам уряду й адміністрації і критикувати їх дії, брати участь у роботі центральних і місцевих органів влади; сприяти вихованню португальців у дусі громадянства; вивчати й обговорювати питання національного і міжнародного життя і займати по ним власну позицію; вносити вклад у розвиток політичних інститутів. Схожі формулювання про функції політичних партій є і в законодавстві Латвії, Мексики, Польщі.

Загальні вимоги до основних цілей політичної партії містить російський Федеральний закон «Про політичні партії». Так, у п. 1 ст. 3 зазначеного закону закріплено, що політичні партії створюються «з метою участі громадян Російської

Федерації в політичному житті суспільства за допомогою формування і вираження їх політичної волі, участі в суспільних і політичних акціях, у виборах і референдумах, а також з метою представлення інтересів громадян в органах державної влади й органах місцевого самоврядування». Крім того, у ч. 4 зазначеної статті уточнено, що основними цілями політичної партії є: формування суспільної думки; політична освіта і виховання громадян; вираження думок громадян з будь-яких питань громадського життя, доведення цих думок до відома широкої громадськості й органів державної влади; висунання кандидатів на виборах у законодавчі (представницькі) органи державної влади і представницькі органи місцевого самоврядування, участь у виборах у зазначені органи й у їх роботі²⁰.

Текстуально подібні положення щодо цілей політичних партій є і в українському законодавстві. Так, в ст. 2 Закону України «Про політичні партії в Україні» зазначається, що метою політичних партій є сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виборах та інших політичних заходах²¹. Аналогічні положення передбачені і Конституцією України. Подальше викладення та конкретизація цілей і завдань політичних партій, а також шляхи їх досягнення повинні відобразитися, на думку законодавця, у їх програмах (ст. 7 Закону про політичні партії в Україні). Наприклад, відповідно до Статуту політичної партії «Народний Рух України», основними цілями партії є: утвердження державної незалежності України; розбудова української національної демократичної держави.

Для досягнення своїх цілей Рух ставить перед собою наступні завдання:

а) сприяти перетворенню України в національну демократичну правову державу, покликану забезпечити вільний розвиток особистості, захист прав людини і нації, безперешкодне здійснення демократичних свобод;

б) домагатися побудови в Україні соціально-орієнтованої ринкової економіки з пріоритетом приватної власності; надійного захисту інтересів виробників і споживачів; високого життєвого рівня; інтеграції України в європейську та світову економічні системи;

в) сприяти духовному відродженню української нації, всебічному розвитку української мови і культури, подоланню наслідків політики русифікації, відродженню історичної пам'яті і національної свідомості громадян України;

г) сприяти захисту і примноженню культурних, політичних та господарських традицій українського народу, відстоювати християнські та загальнолюдські цінності; недоторканість особи та приватної власності, гармонійну взаємодію особи, родини, нації, суспільства та держави;

г) сприяти всебічному розвитку мов і культур національних меншостей та етнічних груп, що проживають на території України, стояти на захисті їхніх життєвих прав та інтересів;

д) надавати допомогу українцям в інших державах у їхньому прагненні до збереження власної національної самобутності, розвитку їхньої культури, освіти; сприяти їхнім культурним та економічним зв'язкам з Україною; сприяти поверненню українців, які того бажають, на їхню історичну батьківщину;

е) відстоювати національні інтереси України, домагатися гарантій безпеки її громадян і прагнути побудови безпечного і стабільного громадянського суспільства²².

Таким чином, цілі та завдання політичних партій є визначальними елементами в формуванні змісту кожної окремої функції і повинні передувати у часі прак-

тичному здійсненню відповідної функції.

Функції, що виконуються партіями в кожній конкретній країні не однакові, оскільки вони визначаються політичною культурою в кожній країні, а також залежать від типу існуючої в країні політичної системи. Наприклад, активність законотворчої діяльності партій дослідники зв'язують з тією роллю, що відведена парламентам в законодавчій системі. У парламентських республіках, наприклад, у Палаті громад Великої Британії, партія більшості звичайно не критикує діяльність виконавчої влади, і самостійно не займається законотворчою роботою. Депутати, що представляють партії в парламенті, зайняті переважно обговоренням урядової політики. Розробкою законопроектів у більшості випадків керує уряд, а його парламентська партія виконує задачу підтримки ініціатив виконавчої влади.

Отже, на основі аналізу різних точок зору, висловлених у науковій літературі, можна констатувати, що функції політичних партій за своєю правовою сутністю є поняттям юридичним, тобто оформленим безпосередньо чи опосередковано у нормативно-правових актах. Проте, незважаючи на те, що деякі види діяльності політичних партій детально врегульовані сучасним законодавством, усе ще залишається досить багато дискусійних питань, що вимагають законодавчого та практичного вирішення.

1. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М.: БЕК, 1996. – С. 331. **2. Sorauf F.** The Political Party // Gelb J., Palley M., The policy of Social Change. – L., 1971. – P.32. **3. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д.** Президент Украины: конституционно-правовой статус. – Х.: Факт, 1999. – С. 87. **4. Рабинович П.М., Шмельова Г.Г., Луць Л.А.** Загальна теорія права та держави: Навч. посіб. – Чернівці: Укр. вільний інститут менеджменту і бізнесу, 1992. – С. 7; **Венгеров А.Б.** Теория государства и права: Учебник. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 167. **5. Георгица А.З.** Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики.: Дис... д-ра юрид. наук. – Чернівці, 1999. – С. 304. **6. Савенко М.Д.** Правовий статус Конституційного Суду України: Дис... канд. юрид. наук. – Х., 2001. – С. 30. **7. Шведа Ю.Р.** Теорія політичних партій і партійних систем: Навч. посіб. – Львів: Тріада плюс, 2004. – С. 233. **8. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики.** До 10-ї річниці незалежності України. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 220. **9. Гейда О.В.** Теоретичні підходи до класифікації функцій політичних партій // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – №2. – С. 13. **10. Політологія: Підручник /** За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенка. – 3-тє вид., переробл., доп. – К.: ВЦ «Академія», 2006. – С. 283. **11. Піча В.М., Билень Н.М.** Політичні партії в Україні (історія та сучасність) // Уряд України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Політична культура і політичні партії України. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників / Керівники авторського колективу А.І. Комарова, О.М. Рудакевич. – К., 1997. – Т. 6. – С. 500. **12. Там само.** **13. Юрій М.Ф.** Основи політології: Навч. посіб. – К.: Кондор, 2005. – С. 155. **14. Рябов С.Г.** Політичні вибори: Навч. посіб. – К., Тандем, 1998. – С. 75. **15. Кафарський В.І.** Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2010. – С. 14. **16. Музыка І.В.** Конституційно-правовий статус політичних партій в Україні. – К., 1998. – С. 8. **17. Острогорский М.Л.** Демократия и политические партии. – М., 1930; *Партии и выборы в капиталистическом государстве.* – М, 1980; *Токманов К.К.* Россия: становление многопартийности. – М., 1992; *Юдин Ю.* Политические партии и право в современном государстве. – М.: ИНФРА, 1998; *Кузнецов В.Ф.* Партия как связующее звено между государством и гражданским обществом // Политическая теория: тенденции и проблемы/ РАУ. – М.: Луч, 1993; *Политические партии в России и на Западе: функционирование партийных систем (проблемно-тематический сборник).* – М.:

ИНИОН РАН, 1995 і ін. **18.** Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Изд-во «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – С. 51-52. **19.** Зарубежное законодательство о политических партиях. Сборник нормативных актов. – М.: Луч. – С. 151. **20.** *Комментарий* к Федеральному закону «О политических партиях» / Под ред. В.В. Лапаевой. – М., 2002. – С. 14-15. **21.** Закон України «Про політичні партії в Україні» // Урядовий кур'єр. – 2001. – 28 квітня. – № 77. **22.** Статут Руху // Режим доступу: <http://www.nru.org.ua/about/statut/?id=2>