

УДК 329(477)+342.5(477)

ФУНКЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ПРОБЛЕМИ ЇХ ВИКОНАННЯ В УКРАЇНІ

FUNCTIONS OF POLITICAL PARTIES AND PROBLEMS OF THEIR IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Кириченко В.М.,

*кандидат історичних наук, доцент,
завідувач кафедри політології та права
Запорізького національного технічного університету*

Соколенко Ю.М.,

*асистент кафедри політології та права
Запорізького національного технічного університету*

У статті досліджено теоретичні аспекти функцій політичних партій та їх законодавча регламентація. Здійснено аналіз наукових підходів на доктринальному рівні обсягу, змісту та суті функцій політичних партій. Обґрунтована необхідність закріплення на законодавчому рівні юридичної відповідальності осіб, які обрані на посаду Президента України чи народним депутатом України за невідповідність їх практичної діяльності положенням політичних програм і передвиборних платформ.

Ключові слова: громадянське суспільство, політична партія, функції політичної партії, політична відповідальність, юридична відповідальність, інститут відкликання.

Постановка проблеми. Питання діяльності політичних партій в Україні посідає чільне місце в політичних та юридичних дискусіях серед наукового середовища щодо визначення подальших шляхів розвитку громадянського суспільства та його інститутів. При цьому актуальним питанням у розкритті сутності політичних партій, соціального призначення та визначенні їх правової природи є функціональна характеристика, за допомогою якої можна окреслити види взаємодії політичних партій з державними органами влади та іншими об'єднаннями громадян.

Саме тому, без повного уявлення про функції, що партії виконують у політичній системі суспільства, неможливо розкрити обсяг, зміст і характер діяльності політичних партій, а також вирішити один із аспектів наукової методології – проаналізувати основні функції політичних партій та зробити висновок про їх виконання в Україні.

Аналіз дослідження проблеми. Науково-теоретичним підґрунтям для дослідження теми стали праці багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: С.В. Балана, С. Белашка, В.М. Висоцького, О.В. Гейди, М. Дюверже, В.І. Кафар-

ського, С.Ю. Кашкіна, Л.І.Кормиша, В.Л. Логвина, О.В. Мельника, І.В.Музики, Л.Р. Наливайко, М.В. Примуша, С.Г. Рябова, В.Є. Чірка, Ю.О. Юдина та інших. Проте, аналіз видів функцій політичних партій свідчить про доволі широкий спектр думок учених щодо їх трактування, що вимагає подальшої розробки зазначеної проблематики взагалі та проблеми виконання функцій політичних партій зокрема.

Мета статті – проаналізувати в контексті політико-правового знання поняття і види функцій політичних партій та окреслити проблематику їх виконання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Загальновизнано, що політичні партії в сучасному громадянському суспільстві виконують життєво необхідні функції, в яких відображається їх реальна роль у політичній системі суспільства та їх соціальне призначення. Тобто, функції політичних партій – це основні напрямки та види їх діяльності, які, будучи наслідком цілей та завдань цих партій, визначають сутність і соціальне призначення цього політичного інституту та реалізуються в закріплених чинним законодавством формах і методах [1, с. 69]. При цьому слід зазначити, що на відміну від інших елементів правового статусу політичних партій, які чітко встановлені в Основному Законі та чинному законодавстві, їх функції регламентуються переважно опосередковано і прямо не визначені у відповідних нормах. Як вважає В.М. Висоцький, опосередкований характер регламентації функцій політичних партій відображується 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 [2, с. 136].

Як правило, у чинному законодавстві закріплені положення, в яких визначаються мета та основні напрямки діяльності політичних партій, які є юридичним вираженням найбільш значимих функцій політичних партій. Так у ч. 2 ст. 36 Конституції України встановлено, що «політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» [3], а в ст. 2 Закону України «Про політичні партії України» 2001 р. – «політична партія... має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах» [4].

До речі, аналогічні положення передбачені і в конституціях деяких європейських держав, зокрема в п. 1 ст. 4 Основного Закону Німеччини, п. 1 ст. 51 Конституції Португалії, ст. 4 Конституції Франції, п. 1 ст. 41 Конституції Молдови, п. 2 §3 Конституції Угорщини [5, с. 188, 534, 666; 6, 300, 7, 538]. Водночас у законодавстві деяких держав, на відміну від України, нормативно виокремлюють функції політичних партій. Наприклад, у Законі Німеччини «Про політичні партії» перераховані основні функції політичних партій, а саме:

- 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 органами [8, с. 151].

Таким чином, конкретизація на законодавчому рівні цілей і завдань політичних партій є визначальним кроком у формулюванні змісту кожної окремої функції.

Варто наголосити, що переважна більшість вітчизняних і зарубіжних дослідників політичних партій визнають, що на сьогодні не існує досконалої конституційно-правової регламентації функцій політичних партій. На доктринальному рівні також існують різні підходи щодо обсягу, змісту та суті функцій політичних партій. Наприклад С. Г. Рябов вважає, що політичним партіям притаманні такі функції:

- 1) ідеологічна;
- 2) пропагандистська;
- 3) агітаційна;
- 4) боротьба за здобуття державної влади на всіх її рівнях;
- 5) участь у роботі парламентських структур і їх формування;
- 6) оцінка і критика дій органів державної влади;
- 7) участь у розробці й здійсненні внутрішнього та зовнішнього державного курсу;
- 8) добір і виховання громадських та політичних лідерів;
- 9) агрегація інтересів різних громад [9, с. 75].

Водночас В. І. Кафарський виділяє:

- а) політичні функції;
- б) функції соціалізації та формування громадської думки;
- в) статутні (внутрішньоорганізаційні);
- г) виховні функції [10, с. 14].

На думку В. М. Висоцького, функції політичних партій можна поділити на: електоральну, політичного рекрутування, конститутивну, інноваційну, акумуляцію соціальних інтересів, соціальну агрегацію та інтегративну [2, с. 136]. У той же час Ю. О. Юдін, спираючись на законодавство багатьох держав, виокремлює три групи завдань і відповідно функцій політичних партій: політичні, ідеологічні та виховні. До першої групи вчений відносить: участь у формуванні і діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; рекрутування політичних партій новими членами; сприяння здійсненню політичних прав і свобод громадян; здійснення зв'язку між громадянським суспільством і державною. До другої групи; агітаційно-пропагандистську діяльність, яка спрямована на формування громадської думки та політичної свідомості громадян. Третя ж група охоплює діяльність, яка спрямована на патріотичне та громадянське виховання, зміцнення моралі і національної свідомості [11, с. 51–52].

Отже, на підставі аналізу нормативно-правових актів і наукових праць, можна констатувати, що сучасні політичні партії виконують різноманітні функції, основними з яких є:

- 1) функція соціального представництва й узгодження суспільних інтересів, тобто політична партія виявляє, обґрунтовує та формулює інтереси конкретних соціальних груп

і верств населення країни, яких вона представляє на державному рівні. Тим самим політична партія транслює окремі інтереси зі сфери громадянського суспільства у сферу політичних рішень, де вони стають фактом політичних вимог. При цьому, кожна політична партія аби досягти поставленої мети намагається в своїй діяльності спиратися не лише на один конкретний соціальний прошарок, а прагне об'єднати по можливості широкі верстви суспільства;

2) політична функція, тобто політична партія бере участь у боротьбі за владу в державі (що є головною метою будь-якої політичної партії) шляхом участі у виборах до представницьких структур з метою реалізації своїх партійних програм і передвиборних платформ. Крім того, політична партія в ході виборів здійснює заходи щодо мобілізації виборців на підтримку своїх кандидатів. І тому, перемогу одержує та політична партія, яка отримала найбільшу кількість голосів виборців, що дає їй змогу брати участь у формуванні органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Таким чином, механізм міжпартійної конкуренції не дозволяє політичним партіям жити старим багажем і примушує їх своєчасно реагувати на зміни, що відбуваються у суспільстві і державі;

3) функція розробки політичного курсу, тобто політична партія бере пряму або опосередковану участь у розробленні, формуванні та здійсненні внутрішньо- і зовнішньополітичного курсу держави. Як правило, значну, а часто й вирішальну роль у визначенні політичного курсу відіграють правлячі політичні партії («партії влади»), які через свої керівні органи, парламентські фракції та представників в уряді безпосередньо

беруть участь у прийнятті політичних рішень органами державної влади та управління. Ці рішення, у свою чергу, перетворюються у відповідні нормативно-правові акти та набувають обов'язкової сили. У той же час опозиційні політичні партії мають змогу критикувати урядовий курс чи позицію парламентської більшості, закликати до відповідальності владні структури, пропонувати альтернативні рішення та публічно обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;

4) ідеологічна функція, тобто політична партія розробляє певну ідейно-політичну доктрину або ідейно-теоретичну концепцію та з метою збільшення числа своїх прихильників і створення в державі соціально-психологічної атмосфери, сприятливої для діяльності цієї партії, формування громадської думки та політичної свідомості громадян пропагує свій соціальний світогляд і ціннісні орієнтації не тільки з поміж своїх членів, а й в суспільстві в цілому.

Можна сказати, що політичні партії висувають на авансцену ідейного життя різноманітні ідеї, які покликані покращувати життя кожної людини та розширювати її світогляд. Але нині більшість політичних партій України відійшли від ідеологічної домінанти як при побудові партії, так і в головних напрямках своєї діяльності та відверто віддають перевагу гібридно-синтетичним варіантам «інтегральної» ідеології – популізму [12, с. 520]. Відомо, що в демократичній державі суспільне життя ґрунтується на засадах ідеологічної багатоманітності. Тому в країні не може бути монополії однієї політичної партії, а також жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Отже наразі йдеться лише про значення ідей та

вільну конкуренцію з-поміж політичних партій;

5) інтеграційна функція, тобто проведення політичною партією заходів щодо об'єднання всіх прогресивних сил у суспільстві для здійснення і захисту прав і свобод людини і громадянина та задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. В умовах становлення національних держав політичні партії нерідко здійснюють функцію національної інтеграції;

6) функція рекрутування (поповнення) політичної партії новими членами, тобто партія здійснює заходи щодо залучення до свого складу нових членів і тим самим прагне створити могутню політичну силу. При цьому слід зазначити, що згідно з чинним національним законодавством, ніхто не може бути примушений до вступу в політичну партію або обмежений у праві добровільного виходу з політичної партії, а також належність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг. Крім того, політична партія проводить роботу з виховання активістів, здійснює селекцію політичних еліт і їх висування на керівні посади як у партійному апараті самої партії, так і в державних органах, органах місцевого самоврядування та в громадських організаціях;

7) комунікативна функція, тобто встановлення і підтримка ефективного постійного зворотнього зв'язку між керівництвом політичної партії і громадянським суспільством загалом для встановлення контролю за розвитком політичної ситуації в державі та своєчасного реагування на її зміни. Велике значення при цьому мають засоби масової інформації, які контр-

олуються політичними партіями, та різні консультативні комітети, групи підтримки, молодіжні та культурні центри, а також проведення мітингів, лекцій, бесід партійних активістів з виборцями.

Таким чином, з огляду на викладене, можна зробити висновок, що перелік функцій політичних партій не є вичерпним, оскільки його обсяг і зміст значною мірою визначається типом політичного режиму, нормами законодавства та характером сформованої в суспільстві партійної системи.

Тобто, чим ширший обсяг функцій виконує політична партія, тим відчутніший її вплив на суспільне і політичне життя, тим привабливіша вона для громадян.

При цьому слід звернути увагу на таку важливу проблему, як якість і повнота виконання політичними партіями своїх функцій. На нашу думку, завжди критерієм функціональної діяльності політичної партії повинні бути досягнуті нею політичні, економічні, соціальні результати відповідно до поставлених цілей, а також задоволення інтересів тих соціальних верств і груп населення, які вона представляє. І тому вітчизняний законодавець передбачив обов'язок політичної партії мати свою програму і закріпив основні її елементи: цілі та завдання партії та шляхи їх досягнення. Але на жаль, результати діяльності політичних партій в Україні свідчать про те, що більшість із них безвідповідально ставляться до визначення цілей та завдань партії і, особливо, шляхів їх досягнення з огляду на інтереси соціальних верств, прошарків, груп. Не поодинокі випадки, коли політичні партії та їх кандидати на виборах Президента України та народних депутатів України, після їх обрання

не виконують своїх програмних цілей та завдань, а також обіцянок, які вони давали своїм виборцям. На жаль зазначені суб'єкти через відсутність відповідної нормативно-правової основи залишаються без відповідного реагування, не дивлячись на неналежну реалізацію тих владних повноважень, якими наділив їх народ.

У зв'язку з тим, що невід'ємною ознакою конституційного ладу є наявність у органів державної влади та їх посадових осіб юридичних обов'язків перед окремими громадянами і суспільством в цілому та відповідальність за їх виконання, ми вважаємо, що настав час застосувати проти осіб, які обрані на посаду Президента України чи народним депутатом України не лише політичну відповідальність у вигляді недовіри на наступних виборах (тим більше, що вона не має об'єктивних та універсальних підстав застосування, а також відсутня конкретна інстанція, через яку здійснюється притягнення до політичної відповідальності [13, с. 38].), а й пряму чи опосередковану (бланкетну) юридичну відповідальність шляхом дострокового припинення їх повноважень. І це буде природно і цілком справедливо, тому що народ, який згідно ч. 2 ст. 5 Конституції України є «...єдиним джерелом влади в Україні...», і є тим самим основним суб'єктом, перед яким згадані особи мають нести юридичну відповідальність. Необхідно, щоб виборці, пов'язуючи реалізацію своїх інтересів з певною політичною партією, мали законні підстави для того, щоб порушувати питання про юридичну відповідальність політичної партії та їх членів, у разі невиконання ними своїх функцій та обов'язків на посадах, які призначив їм народ, використання депутатського мандату

в особистих чи корисних цілях, систематичного порушення норм депутатської етики, як це відбувається в деяких країнах світу. Наприклад, у ст. 601 Федерального конституційного закону Конституції Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 р., у редакції 1982 р. закріплено, «що до закінчення терміну повноважень Федеральний президент може бути відсторонений від посади на підставі народного голосування» [5, с. 47], а в понад третини штатів США передбачено відкликання виборних посадових осіб [14, с. 413].

Незважаючи на те, що в демократичних державах інститут відкликання зазвичай відсутній (наприклад, у ч. 4 ст. 62 Конституції Республіки Македонія встановлено, що «депутат (Зборів Республіки Македонія – прим. авт) не може бути відкликаний» [15, с. 443]), на нашу думку, закріплення на законодавчому рівні цього інституту надасть можливість виборцям безпосередньо позбавляти некомпетентних, безвідповідальних, а іноді й нечесних осіб від займаних виборних посад. Так, О.Ф. Фрицький пропонує притягати до юридичної відповідальності за бездіяльність, недосягнення поставлених цілей і завдань, які прописані у передвиборчій програмі Президента України та народних депутатів України, на підставі проведення всеукраїнського референдуму [16, с. 30]. Тобто будь-який обранець повинен бути відповідальним перед суспільством і перед своїми виборцями не лише політично, а й юридично за неналежне виконання обов'язків передбачених покладеними на нього функціями.

Висновки. Отже політичні партії мають бути частиною громадянського суспільства та сумлінно працювати з тими соціальними верствами та групами населення, інтер-

еси яких вони представляють в законодавчій та інших органах державної влади. Водночас функції політичних партій, які визначаються в науці як основні напрямки та види їх діяльності, що випливають із їхніх цілей та завдань, відображають реальну роль партій у політичній системі суспільства та їх соціальне призначення. За своєю правовою сутністю «функція політичної партії» має бути поняттям юридичним, тобто оформленим безпосередньо чи опосередковано в нормативно-правових актах. Проте, незважаючи на розмаїття функцій політичних партій, реалії, які

наразі існують в Україні, зумовлюють об'єктивну необхідність посилення контролю за їх виконанням, як з боку самих політичних партій, так і з боку виборців, а також вимагають вирішення на законодавчому рівні питань не лише політичної, а й юридичної відповідальності осіб, які обрані на посаду Президента України чи народним депутатом України за невідповідність їх практичної діяльності положенням політичних програм і передвиборних платформ, а також за неналежну реалізацію тих владних повноважень, якими народ, як єдине джерело влади, їх наділив.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Політико-правова система України: курс лекцій: навч. посіб. / за заг. ред. В.М. Кириченка. Запоріжжя: ЗНТУ, 2016. 204 с.
2. Висоцький В.М. Функції політичних партій: правовий зміст поняття, ознаки, правова регламентація. Держава і право. Юридичні і політичні науки. Київ, 2010. Вип. 49. С. 134-140.
3. Конституція України: станом на 4 травня 2017 р.: відповідає офіц. тексту. Київ: Алерта, 2017. 80 с.
4. Закон України «Про політичні партії України». Урядовий кур'єр. Київ, 2001. 28 квіт. № 77.
5. Конституции государств Европейского союза / под. общ. ред Л.А. Окунькова. Москва: Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 816 с.
6. Конституции стран СНГ и Балтии: учеб. пособ. / сост. Г.Н. Андреева. Москва: Юристъ, 1999. 640 с.
7. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / под. общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. 824 с.
8. Зарубежное законодательство о политических партиях. Сборник нормативных актов. Москва: Луч, 1998.
9. Рябов С.Г. Політичні вибори: навч. посіб. Київ: ТанDEM, 1998.
10. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. Київ, 2010. 40 с.
11. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. Москва: Форум-Инфра-М, 1998. 288 с.
12. Основи демократії: підруч. для студ. вищих навч. закл. / за загл. ред. А.Ф. Колодій. Третє вид., оновл. і допов. Львів: Астролябія, 2009. 832 с.
13. Совгиря О.В. Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. 2-ге вид., перероб і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 544 с.
14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учеб. для вузов / отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. обновл. и дораб. Москва: Норма, 2007. 896 с.
15. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под. общ. ред. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА, 2001. 840 с.
16. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

В статье исследованы теоретические аспекты функций политических партий и их законодательная регламентация. Осуществлён анализ научных подходов на доктринальном уровне объёма, содержания и сути функций политических партий. Обоснована необходимость закрепления на законодательном уровне юридической ответственности лиц, которые избраны на должность Президента Украины или народным депутатом Украины за несоответствия их практической деятельности положениям политических программ и предвыборных платформ.

Ключевые слова: гражданское общество, политическая партия, функции политических партий, политическая ответственность, юридическая ответственность, институт отзыва.

The article investigates the theoretical aspects of the functions of political parties and their legislative regulation. The analysis of scientific approaches at the doctrinal level of the volume, content and essence of functions of political parties is carried out. The necessity of consolidation at the legislative level of legal responsibility of persons elected to the post of President of Ukraine or people's deputy of Ukraine for the inconsistency of their practical activity with the provisions of political programs and election platforms is substantiated.

Key words: civil society, political party, political party functions, political responsibility, legal responsibility, institute of recall.
