

УДК 329(430)
ББК 66.2(4/8)

Анатолій Ключкович

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРТІЙ У НІМЕЧЧИНІ ТА УКРАЇНІ (СПРОБА ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ)

У статті розглядаються політико-правові основи діяльності партій в сучасній Німеччині та Україні. Порівнюються положення німецького та українського партійного законодавства щодо створення й заборони діяльності партій, внутрішньопартійних відносин, фінансування партій та ін. Підкреслюється важливість досвіду німецької партійної демократії для побудови дієздатної партійної системи в Україні.

Ключові слова: Німеччина, Україна, політичні партії, партійна система, політично-правове регулювання.

Партії є важливим політичним інститутом, за допомогою якого громадянське суспільство інтегрується в державу, а держава набуває легітимності в очах суспільства. Незважаючи на послаблення електоральних функцій партій у сучасних західних демократіях, що викликало песимістичні прогнози про поступовий занепад ролі партій у політиці, законодавство багатьох країн світу орієнтується саме на партійний механізм у забезпеченні взаємодії суспільства та держави.

Федеративна Республіка Німеччина належить до країн із найбільш детально розробленим комплексом правових норм, що регламентує всі сторони діяльності партій. Незважаючи на те, що в об'єднаній Німеччині окремі положення "Закону про політичні партії" змінювалися та доповнювалися тричі – у 1994, 1999, 2002 рр., науковці знову й знову підкреслюють необхідність подальших пошуків з удосконалення партійного права.

Для України проблема вдосконалення партійного законодавства є важливою, зважаючи на гостру необхідність побудови на основі гіпертрофованої багатопартійності дієздатної партійної системи. Тому дослідження особливостей правової регламентації, виявлення схожих та відмінних моментів у партійному законодавстві Німеччини та України є важливим поступом в осмисленні та узагальненні вітчизняного та зарубіжного досвіду партійного будівництва.

У рамках даної статті автор зосередив свою увагу на порівняльному аналізі положень основних правових документів про партійну діяльність: Конституції України [3] та Основного закону ФРН [5], а також "Закону про політичні партії" Німеччини [4] та Закону України "Про політичні партії в Україні" [2].

Місце та роль політичних партій у житті країни конституційно закріплено як у ФРН, так і в Україні. "Партії беруть участь у формуванні політичної волі народу", – проголошує стаття 21 Основного закону Німеччини [5, с.22]. Це коротке за змістом положення є вихідною основою для формулювання широкого комплексу правових норм, що регулюють усі сторони партійної діяльності. Більш детально розвиває положення про основи діяльності партій Німеччини "Закон про політичні партії". У §2 "Закону про політичні партії" поняття "політична партія" включає кілька важливих вимог: "Партії є об'єднанням громадян, які постійно чи тривалий час здійснюють вплив на формування політичної волі в рамках федерації або однієї із земель, і бажають брати участь у представництві народу в Бундестазі або у одному з ландтагів..." [4, с.150]. У "Законі про політичні партії" зазначається, що партія повинна брати участь у виборах до Федерального парламенту (Бундестагу) чи парламентів земель (ландтагів) щонайменше раз на шість років; участь лише в комунальних виборах чи виборах до Європарламенту не є достатньою для надання політичній силі статусу партії.

В Україні визначення статусу партій закріплено в ст.36 Конституції, яка проголошує: "Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах". За Законом "Про політичні партії в Україні" (ст.2): "Політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах".

Визначення “політична партія” є широким понятійно і за українським, і за німецьким законодавством. Обширність визначення дозволяє об’єднати під поняттям “партія” значну кількість політичних об’єднань, чисельно збільшуючи участь у формуванні політичної волі народу. І в Україні, і в Німеччині зареєстровано більше сотні партій. Але, з іншого боку, відкритість поняття є в значній мірі відсутністю правової безпеки, особливо для малих партій, оскільки розкривається простір для інтерпретації положень закону в політичній практиці, а значить і розширюються можливості для впливу владних структур, судових органів.

І в Україні, і у ФРН участь у виборах до представницьких структур є кваліфікаційною ознакою партій, що відмежовує їх від інших політичних об’єднань громадян. Причому німецьке законодавство вимагає від партій постійної участі у виборах задля впливу на прийняття рішень у державі, тоді як визначення “політична партія” запропоноване в Законі України “Про політичні партії” не відображає впливу партій на вироблення державної політики. Тому більш досконалим ми вважаємо поняття “політична партія”, подане в статті 2 Закону України “Про об’єднання громадян”, де формулюється основне завдання партій – участь у формуванні органів державної влади і вплив на їх діяльність [1].

Відповідно до провідної ролі, яка відводиться партіям у формуванні політичної волі народу, у Німеччині об’єктом правового регулювання є весь комплекс відносин, які складають основи організаційної побудови політичних партій. Держава зацікавлена в дотриманні демократичних принципів у внутрішньопартійному житті, як передумови до легітимного й найбільш ефективного здійснення партіями тих функцій, які пов’язані з організацією та здійсненням державної влади. “Державний процес прийняття управлінських рішень є уповноважений тільки тоді демократичним шляхом, коли інституція, яка суттєво причетна до співучасті, також задовільняє ці вимоги”, – підтверджує німецький дослідник Д. Теасос [7, с. 114].

Розділ II–III “Закону про політичні партії” ФРН детально регламентує структуру, склад і повноваження керівних партійних органів, процедуру прийняття рішень, механізм партійного судочинства, права членів і дисциплінарні заходи відносно членів партій та нижчестоящих партійних організацій, вимоги до змісту установчих

документів партій, порядок висування кандидатів на виборні державні посади та інше.

В Україні масштаби правової регламентації внутріпартійних відносин значно менші. Партійне законодавство обмежується встановленням низки вимог загального характеру, а також деяких організаційних питань (зміст статуту, умови членства, назва й символіка партії). Закон не установлює порядок вступу до партії, структуру її органів, проведення зборів і т. д., указуючи, що все це повинно визначатися статутом партій (ст.6 Закону України “Про політичні партії в Україні”).

Українське та німецьке законодавство порушує питання, пов’язані з набуттям, припиненням членства в політичних партіях, регламентує права та обов’язки членів. У партійних законах закріплюється низка загальних принципів: принцип індивідуального членства, принцип вільного та добровільного членства, принцип рівноправності членів партії.

У системі німецького законодавства не передбачені норми про визначення категорії осіб, чия професійна діяльність у державних органах узагалі не сумісна з членством у партіях. У §2 “Закону про державних службовців” зазначається лише, що чиновники повинні служити всьому народу, а не окремим партіям. Але в правовій регламентації організаційних засад німецьких партій передбачені окремі заходи з обмеження свободи членства з метою запобігання втручання партій у діяльність найважливіших державних органів. Зокрема в §11 “Закону про політичні партії” проголошується, що до керівних органів партій можуть входити особи, які отримали державну посаду внаслідок виборів. Але їх кількість не повинна перевищувати п’ятої частини всіх членів правління.

За українським законодавством окремим категоріям громадян заборонено бути членами політичних партій. Статтею 6 Закону України “Про політичні партії в Україні” визначено, що до цього кола осіб належать судді, працівники прокуратури, органів внутрішніх справ, співробітники СБУ, військовослужбовці. Ці обмеження викликають у нас ряд питань. По-перше, наскільки виправданими є такі обмеження політичних прав громадян, чи обґрунтований такий розрив взаємозв’язків між державою та партіями. Адже на сучасному етапі партії в Україні не впливають на функціонування державно-владного механізму в такій мірі, як в

ФРН. По-друге, в якій мірі обмеження щодо членства в партіях установлені в ст.6 Закону України “Про політичні партії в Україні” співвідносяться з положеннями ст.36 Конституції України, зокрема з правом громадян України на свободу об’єднання в політичні партії. Чи є таке обмеження політичних прав окремих категорій громадян в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей, що також проголошує ст.36 Конституції України.

Крім того стаття 6 Закону України “Про політичні партії в Україні” чітко визначає, що членами партії можуть бути лише громадяни України, у Німеччині таких обмежень не існує. Установлюється те, що правда, що політичні об’єднання не є партіями, якщо більшість їх членів або членів керівних органів партії є іноземцями.

У порівнянні з німецьким законодавством в Україні існує значна кількість бюрократичних перешкод при створенні та реєстрації партії. Стаття 21 Основного закону ФРН гарантує базову цінність партійної демократії і головну передумову багатопартійності – вільне створення політичних партій. Це означає, що створення партії не може залежати від попередньої згоди будь-якого державного органу. Про створення партії як зареєстрованого об’єднання слід ставити до відома громадськість. В Україні процес створення та легалізації партії вимагає проведення відповідних підготовчих заходів (збір підписів громадян, прийняття установчих документів та ін.), використання значних матеріальних ресурсів (оплата праці збирачів підписів, транспортні витрати тощо). Установлений Законом України “Про політичні партії в Україні” порядок реєстрації політичних партій вимагає особливої уваги з огляду на зміст ст.11, де зазначається, що в реєстрації політичної партії може бути відмовлено, якщо документи, подані для реєстрації політичної партії, не відповідають Конституції та законам України. Це положення уможливорює досить вільне тлумачення правових норм реєструючими органами на практиці, а значить, створюються можливості для відмови в реєстрації тієї чи іншої партії без достатніх на те підстав. Саме тому перелік підстав для відмови в реєстрації повинен бути чітко конкретизований у законі.

Надзвичайно важливе практичне значення має питання про регламентацію порядку припи-

нення діяльності партій шляхом їх розпуску. Інститут заборони політичних партій переслідує подвійну мету: по-перше, захистити демократичну державу від протиправних дій недемократичних партій, по-друге, гарантувати відсутність зловживань із боку держави або окремих посадових осіб щодо окремих політичних партій.

У разі невідповідності партійної діяльності вимогам демократичного ладу в німецькому законодавстві передбачена можливість заборони партій. У статті 21 Основного закону чітко простежується превентивний характер заборони партій. Основний закон передбачає можливість забороняти партії, які переслідують антиконституційні цілі (ст.21. абз.2), а саме: “намагаються створити загрозу основам вільного демократичного устрою або ліквідувати його, чи загрожують існуванню Федеративної Республіки Німеччина” [5, с.22].

Однак при забороні партій існують значні правові перепони, Основний закон ФРН регулює заборону партій детальніше, ніж заборону інших об’єднань. Мінімізується втручання законодавчої та виконавчої влади в справу партії. Право ухвалення рішення про антиконституційність партії належить Федеральному конституційному суду (ст.21 п.2 Основного закону). Таким чином досягається зовнішня гарантія партійної діяльності від посягань із боку державної влади. Федеральний уряд, Федеральна Рада, Бундестаг та уряди федеральних земель (якщо сфера дій партії обмежується певною землею) можуть вносити лише подання про заборону. Доки відповідне рішення конституційного суду не ухвалено, держава не може застосовувати проти партії заходів, передбачених у §32–33 “Закону про політичні партії”. Водночас партії як об’єднання громадян мають право звернутися до Федерального конституційного суду, у разі якщо влада порушила їх права (ст.93 п.4а Основного закону ФРН).

За всю історію існування ФРН Федеральний конституційний суд двічі забороняв політичні партії, які виступали проти антиконституційного устрою країни: у 1952 р. – неонацистську Соціально імперську партію, у 1956 р. – після чотирічного слідства – Комуністичну партію Німеччини. В об’єднаній Німеччині суд відходить від практики заборони партій, незважаючи на збільшення екстремістських угруповань і докази їх антидемократичної діяльності. Так, у 2003 р., після трирічного судового процесу, Федеральний

конституційний суд відхилив подання представників Федерального уряду, Бундестагу та Бундесрату про заборону Націонал-демократичної партії Німеччини.

Питання заборони партій в Україні може виникнути в разі порушення ними Конституції та інших законів України (ст.19 Закону України “Про політичні партії в Україні”). Політична партія може бути заборонена за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України в судовому порядку при порушенні вимог щодо створення й діяльності політичних партій, установлених Конституцією України, законами України (ст.21 Закону України “Про політичні партії в Україні”). Зокрема ст.5 Закону України “Про політичні партії в Україні” забороняє діяльність партій, спрямовану на ліквідацію незалежності України, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства тощо.

Однак положення українського й німецького законодавства містять досить нечіткі формулювання підстав для заборони партій, що криє в собі небезпеку порушення прав партій із боку державних органів. Якщо у ФРН недемократичність є підставою для заборони партії, то в Україні питання про заборону партії може виникнути й на основі значно менших порушень закону (наприклад, порушення фінансового законодавства). Тому конкретизація в законодавстві підстав для заборони партій є дуже важливою для демократичного розвитку країни.

Зі зростанням ролі партій у політичній системі України необхідний більш жорсткий механізм заборони партій. Так, ухвалення рішення про заборону партії повинно належати виключно конституційному суду, як це має місце у ФРН, а не судам загальної юрисдикції.

Заборона партії – це виключний крок, який може захистити демократичний лад, але не здатний ні зберегти, ні укріпити законність устрою держави. Тому навіть попри збільшення кількості екстремістських партій після 1990 р. німецька влада не йде на їх заборону, намагається весь час тримати ці політичні сили під посиленням контролем у легальному полі дій, водночас покладаючись на демократичну свідомість виборців. Зокрема постійний нагляд за партіями, які не заборонені Федеральним конституційним судом, але демократичність діяльності яких викликає сумнів, здійснює Відомство з охорони конституції.

В Україні партії перебувають під контролем значної кількості державних органів: Міністерства юстиції, Центральної виборчої комісії та окружних виборчих комісій, СБУ, Рахункової палати, Головного контрольно-ревізійного управління України. Така кількість органів, що здійснюють контроль за діяльністю партій, вимагає чіткого визначення їх прав та обов’язків із метою запобігання порушенню прав партій та надмірного державного втручання в їхню діяльність.

Однією з важливих сфер партійного законодавства є правове регулювання фінансової діяльності політичних партій. Як в українському, так і в німецькому законодавстві основними об’єктами регулювання є: джерела, з яких формуються бюджет партій, фінансова діяльність партій, що пов’язана з їх участю в політичному процесі та механізм державного контролю за всією фінансовою діяльністю партій.

Кардинальним чином відрізняються підходи німецького та українського законодавця до державного фінансування партій. Так, в ст.15 п.1–2 Закону України “Про політичні партії в Україні” заборонено фінансування партій органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями. Хоча, на нашу думку, доцільно було б у законі передбачити можливість постійної фінансової підтримки тих партій, які за результатами виборів є представленими у Верховній Раді. Така практика існує в Німеччині, де в “Законі про політичні партії” проголошується необхідність державного фінансування [4, с.153]. Фінансова допомога з боку держави надається політичним партіям щороку на регулярній основі для підтримки повсякденної діяльності партій незалежно від того, коли будуть відбуватися вибори.

Обсяг отримуваних коштів залежить від підтримки партії в німецькому суспільстві. Громадська підтримка партії вимірюється, з одного боку, за результатами виборів до Європарламенту, до Бундестагу, до ландтагів, а з іншого, за сумою залучених партією коштів – членських внесків і пожертвувань (§18, абз.1 “Закону про політичні партії”).

Згідно з положеннями “Закону про політичні партії” в редакції 2002 р. формула розподілу між партіями державних коштів виглядає так (§18 абз.2–5): за голос кожного виборця з

перших 4 млн. громадян, які проголосували за лівну партію, ця партія отримує щорічно 0,85 євро; а за кожен голос понад 4 млн. – 0,7 євро; за кожне євро, отримане як членські внески, внески носіїв мандата та легальні пожертви партія отримує 0,38 євро, але при цьому розглядаються лише внески до 3300 євро на фізичну особу.

Водночас закон установлює максимально допустимі суми видатків держави (§18 п.2, 5 “Закону про політичні партії”). У цілому прямі державні субсидії для партій не повинні перевищувати т. зв. “абсолютний максимум” (absolute Obergrenze), що становить із 2002 р. 133 млн. євро. Ці виплати уряд здійснює траншами кожен квартал року. Сума прямих видатків держави на окрему партію не повинна перевищувати доходи партії протягом року, так званий “відносний максимум” (relative Obergrenze).

Показником для отримання державних субсидій служить певний процент голосів на виборах (кваліфікаційний бар’єр). В об’єднаній Німеччині він становить 0,5% голосів при виборах до Бундестагу та Європарламенту, 1% – при виборах до ландтагів (§18 абз.4 “Закону про політичні партії”), тоді як для отримання місця в Бундестазі та ландтагах діє межа в 5% від усіх голосів за партійними списками. Тобто незалежно від того, чи пододала партія виборчий бар’єр, вона отримає державну підтримку, якщо набрала хоча б 0,5% голосів виборців. Таким чином, законодавство гарантує дієздатність уряду та парламенту й водночас створює умови для оновлення партійного ландшафту. Кваліфікаційний бар’єр суттєво відрізняється від виборчого, аби певною мірою сприяти малим і новим партіям, фінансові можливості яких відчутно відрізняються від великих партій.

Німецьким та українським партійним законодавством передбачена система приватних пожертвувань на користь партій як можливість для громадян фінансово підтримати виразника своїх політичних інтересів. Установлюється перелік суб’єктів, від яких заборонено приймати пожертви. Однак українським законодавством не врегульовано й цілу низку інших питань, пов’язаних із формуванням фінансової бази партій (у тому числі порядок здійснення пожертвувань фізичними та юридичними особами, розміри таких пожертвувань тощо), оподаткуванням надходжень на користь партій.

У ФРН питання, пов’язані з приватними пожертвами на користь партій детально регла-

ментуються. “Закон про політичні партії” тримає курс на регулювання пожертв для партій, які надходять як від фізичних, так і від юридичних осіб. Хоча в науковців усе частіше виникає питання, яким чином співвідносяться пожертви від юридичних осіб із конституційною вимогою рівності, адже партії, у результаті таких внесків, розпоряджаються не тільки їх індивідуальним майном, але й коштами певних організацій [6, с.434]. А в демократичній державі вплив на політику, за виборчим законодавством, закріплено лише за громадянами і правовий статус партій визначає їх як об’єднання громадян, а не організацій (§2 “Закону про політичні партії”).

Таким чином, сучасне партійне законодавство України та ФРН охоплює широкий спектр питань від регламентації основ організаційної побудови партій до заборони їх діяльності. Ступінь регламентації тієї чи іншої сфери партійної діяльності має в кожній країні свої особливості, в яких відбиваються політичні реалії, специфіка діючих політичних та виборчих систем, установлені політичні традиції. Незважаючи на півстолітню історію свого розвитку, система партійного законодавства у ФРН постійно оновлюється та вдосконалюється. Саме ефективний механізм регулювання партійної діяльності забезпечує стабільність німецької партійної демократії. На особливу увагу заслуговує досвід Німеччини в таких сферах, як державне фінансування партійної діяльності, регулювання пожертв на користь партій, заборона партій. Зі зростанням ролі партій у політичному житті нашої держави потреба розвитку положень партійного законодавства зростатиме й в Україні.

1. Закон України “Про об’єднання громадян” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №34. – С.504.
2. Закон України “Про політичні партії в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №23. – С.118.
3. Конституція України, прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Українська правнича фундація, 1996. – 50 с.
4. Gesetz über die politischen Parteien // Bundesgesetzblatt. – 1994. – Teil I. – а5. – S.150–159.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Ulm: Ebner & Spiegel GmbH, 2003. – 95 S.
6. Morlok M. Was kümmern den Staat die Parteifinzen? Leitlinien einer Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung // Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. – 2002. – S.427–437.

7. Tsatsos D. Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung // Parteiendemokratie in Deutschland. – Bonn:

Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997. – S.133–156.

A.KLYUCHKOVYCH

POLITICAL-LEGAL CONTROL OF THE ACTIVITY OF PARTIES IN GERMANY AND UKRAINE (AN ATTEMPT OF COMPARATIVE ANALYSIS)

The article deals with the political and legal basis of the activity of parties in modern Germany and Ukraine. The comparison of some principles of German and Ukrainian party legislation in connection with their founding and banning of their activity, inter-party relationships, the financing of parties, etc. is given. Special attention is paid to the experience of the German party democracy for the founding of a competent party system in Ukraine.

Key words: Germany, Ukraine, political parties, party system, political-legal control.

УДК 329.14

ББК 66.62

Михайло Москалюк

УКРАЇНСЬКІ КЛЕРИКАЛЬНІ ПАРТІЇ В ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСАХ МІЖВОЄННОЇ ГАЛИЧИНИ

У статті висвітлюється участь українських клерикальних партій у суспільно-політичних процесах міжвоєнної Галичини, їх вплив на розвиток вітчизняної політичної думки. Автор детально зупинився на програмних засадах, діяльності Української християнсько-суспільної партії, Української католицької народної партії (з травня 1923 р. – Українська народна обнова – УКНП (УНО)).

Ключові слова: Галичина, український християнсько-суспільний рух, клерикальні партії, партійно-політична система, окциденталізм, орієнталізм.

Розбудова незалежної української держави та становлення реальної багатопартійності актуалізували історико-політологічні дослідження суспільно-політичних процесів минулого, особливості їх протікання в окремих регіонах країни, сприяли об'єктивному вивченню досвіду українських партій.

Актуальність проблеми зумовлена, по-перше, існуванням у сучасній політичній системі України партій християнського спрямування, які могли б використати досвід клерикальних політичних організацій міжвоєнної Галичини; по-друге, певною суспільно-політичною значущістю українських клерикальних партій 20–30 рр. ХХ ст., їхньою роллю у формуванні ідеології національного руху; по-третє, низьким станом дослідження у вітчизняній політичній науці. Тому історико-політологічний аналіз даної проблеми має сьогодні важливу наукову цінність, пізнавальне й практичне значення.

З початком міжвоєнного періоду та окупацією Галичини Польщею клерикально-консервативний табір українського політикуму був представлений Християнсько-суспільною партією (ХСП), очолюваною О.Барвінським. Вона

виникла в 1911р., у політичній діяльності, зокрема парламентській, виступала з консервативних позицій свого ідеологічного попередника – Католицького русько-народного союзу (1896–1907 рр.), але, на відміну від нього, повністю відмовилася від капітулянтського угодництва з владою. Однак еволюція програмних гасел християнських суспільників не вплинула суттєво на імідж партії, вона не зуміла стати авторитетною політичною силою краю. На такий стан ХСП заважили її низький організаційний рівень та відсутність реального впливу на маси. Навіть духовенство, основна соціальна опора партії, у своїй більшості підтримувало Українську національно-демократичну партію (УНДП).

Діяльність ХСП активізувалася в період діяльності ЗУНР. П'ять представників від християнських суспільників на чолі з О.Барвінським увійшли до складу Української національної ради. О.Барвінський, як лідер партії, увійшов у склад першого уряду ЗУНР – Державного Секретаріату, очоливши міністерство освіти і віросповідання [35, с.75].

Разом із тим, слабка організаційно та чисельно ХСП повністю підпорядкувала свою