

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК СФЕРА ОБ'ЄКТИВІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

POLITICAL PARTIES AS A SPHERE OF OBJECTIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Скрипченко С.М.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті проаналізовано сутність політичних партій, функціонування яких є об'єктом публічного адміністрування. Звернуто увагу на визначення поняття «політична партія», що розроблені у навчальних та наукових джерелах. Визначено особливі ознаки, які характеризують політичні партії як специфічне правове утворення. З'ясовано, що політичні партії включені до процесу публічно-владних відносин і, водночас, будучи добровільними об'єднаннями в межах громадянського суспільства, виступають в якості необхідного інституту представницької демократії, що забезпечує участь громадян у політичному житті суспільства, а також тісну взаємодію з державою та органами державної влади і місцевого самоврядування. Доведено, що політичні партії сполучають собою органи публічної влади (виконавчу і законодавчу гілки влади) і приватних осіб.

Наголошено на тому, що при визначенні сутності політичних партій як об'єкта публічного адміністрування, слід акцентувати увагу на адміністративно-правовій характеристиці процедурних аспектів порядку створення та припинення діяльності політичних партій в Україні із особливостями понятійно-категоріального апарату адміністративного процедурного права. Враховано, що політичні партії є активними учасниками багатьох адміністративних процедур. У зв'язку із цим, держава в особі відповідних органів шляхом реалізації функції публічного адміністрування здійснює різні адміністративні процедури, серед яких можна виділити: процедуру утворення та державної реєстрації (легалізації) політичних партій (т.з. адміністративна процедура з надання адміністративних послуг); процедуру припинення діяльності політичних партій – ліквідація (саморозпуск), реорганізація, анулювання реєстрації; процедуру заборони політичних партій; державне фінансування політичних партій; державний контроль за діяльністю політичних партій.

Ключові слова: політична партія, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, адміністративні процедури, адміністративні правовідносини, публічний інтерес.

The article analyzes the essence of political parties, the functioning of which is the object of public administration. Attention is paid to the definition of "political party", which are developed in educational and scientific sources. Special features that characterize political parties as a specific legal entity have been identified. It was found that political parties are involved in the process of public-power relations and, at the same time, as voluntary associations within civil society, act as a necessary institution of representative democracy, ensuring citizen participation in political life, as well as close cooperation with state and public authorities and local governments. It is proved that political parties combine public authorities (executive and legislative branches of government) and individuals.

It is emphasized that in determining the essence of political parties as an object of public administration, attention should be paid to the administrative and legal characteristics of procedural aspects of the order of creation and termination of political parties in Ukraine with the conceptual and categorical apparatus of administrative procedural law. It is taken into account that political parties are active participants in many administrative procedures. In this regard, the state, represented by the relevant bodies through the implementation of the function of public administration, carries out various administrative procedures, among which are: the procedure of formation and state registration (legalization) of political parties (so-called administrative procedure for providing administrative services); procedure for termination of political parties – liquidation (self-dissolution), reorganization, cancellation of registration; the procedure for banning political parties; state funding of political parties; state control over the activities of political parties.

Key words: political party, public administration, subjects of public administration, administrative procedures, administrative legal relations, public interest.

Дослідження засад публічного адміністрування у сфері функціонування політичних партій в Україні пов'язане із аналізом поняття «політичні партії». Етимологічно поняття «політична партія» (в сучасній інтерпретації від грець. *Politikhē* – державні та суспільні справи; від лат. *partis* означає ділю, розділяю) – «добровільне об'єднання людей, котрі прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів. Це організована певним чином частина якоїсь соціальної верстви, класу, покликана висловлювати і захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання і виконання, бути її політичним «голосом», «усобленням» окремих групових інтересів» [1, с. 68]. Визначаючи поняття «політична партія», фахівці у галузі політичної теорії вказують на чотири її ознаки: «1) партія як суб'єкт певної ідеології або особливої світоглядної орієнтації; 2) як організація, тобто достатньо тривке об'єднання людей на різних рівнях – від місцевого до міжнародного; 3) мета партії – завоювання та здійснення влади (хоча бувають партії, які вбачають свій обов'язок у пробудженні суспільної думки навколо болючих суспільних проблем); 4) кожна партія прагне забезпечити собі підтримку народу – від голосування за неї до активного членства» [1, с. 68].

М.І. Обушний звертає увагу на те, що сучасні дослідники політичних партій пропонують великий набір най-

різноманітніших підходів до визначення сутності політичної партії. В основу того чи іншого підходу кожен із дослідників, як правило, кладе якийсь певний критерій, що, зрештою, вирішальним чином позначається на визначенні сутності політичної партії. Автор виокремлює декілька з них, а саме: «1) ідеологічний підхід, при якому політичні партії визначають як групи людей, об'єднаних спільною ідеологією і діють на основі спільної програми; 2) організаційно-структурний підхід, згідно якого партія – об'єднання людей, що має свою особливу структуру та організацію; 3) інституціональний підхід (при визначенні сутності політичної партії виходять із того, що партія – це політичний інститут суспільства в системі держави); 4) функціональний (в основу визначення сутності політичної партії кладуть функції, що покликана виконувати партія); 5) за критерієм мети політичну партію визначають як громадську організацію, що ставить собі за мету завоювати владу та забезпечити активним її членам певні вигоди (духовні і матеріальні) чи особисті привілеї, або ж інше водночас; 6) класовий критерій. Відповідно цього підходу політична партія визначається як класова організація, оскільки вона відображає уявлення певного класу, який не тільки репрезентує і захищає його інтереси, а і є його частиною. На підставі розглянутих підходів автор характеризує політичні партії як

спільність людей, об'єднаних ідеологічно та організаційно з метою завоювання (в результаті виборів або іншими шляхами), утримання і використання державної влади для реалізації інтересів тих чи інших соціальних груп, верств, етнічних та інших соціальних спільностей» [2, с. 66-68]. Саме через політичні партії виражається воля різноманітних верств громадян в органах влади, формується відповідальність перед народом урядових структур. Партії є «тим містком, який з'єднує різні елементи суспільства та окремого громадянина з владними структурами» [3, с. 323]. К.А. Ісаєв визначає, що політична партія – це «громадське об'єднання, створене з метою участі громадян у політичному житті суспільства засобами формування і виразу їх політичної волі, участі у громадських і політичних акціях, виборах і референдумах, а також з метою представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування» [4]. Важливим критерієм політичних партій на думку Л.В. Гонюкової є «тяжіння до влади, тобто намагання здобути, захопити, прийти до влади, брати участь (самостійно, або в коаліції) у здійсненні політичної влади, яка може розглядатися як виконавча або законодавча влада, влада на центральному, регіональному чи місцевому рівнях» [5, с. 12]. І.В. Решеvecь наголошує на тому, що «політичні партії є тим інститутом, що здійснює державну політику та політико-адміністративне управління» [6, с. 143]. Отже, за більшістю наведених підходів щодо визначення поняття «політична партія», присутня характеристика, що вказує на прагнення політичних партій мати безпосереднє відношення до публічної влади в державі, до процесу її формування, реалізації, утримання, впливу, здійснення законотворчої діяльності тощо. Тобто у визначених критеріях політичні партії – це політичні організації, які беруть участь у політичному процесі і є суб'єктами державно-владної діяльності.

Проте, з точки зору правових критеріїв, політична партія визначається як «вільно створена автономна організація, що об'єднує громадян на основі загальних переконань і мети, діє на демократичних принципах та на основі гласності, публічності, відкритості, сприяє формуванню і вираженню політичної волі народу, використовуючи мирні і конституційні засоби, зокрема участь у виборах, і в разі перемоги та отримання статусу правлячої розробляє і впроваджує свій політичний курс, здійснює контроль за діяльністю уряду» [7, с. 27], що вказує на державно-владну суб'єктність.

Так, наприклад І.В. Гладунок стверджує, що політичні партії займають унікальне становище, оскільки одночасно виступають інститутом громадянського суспільства і державної влади [8, с. 6]. Натомість на думку О.А. Зарічного, «політичні партії за своєю правовою природою не можуть виступати інститутами державної влади, бо діють не від імені держави і не наділені державно-владними повноваженнями. На переконання автора політичні партії можуть виступати інститутами політичної, проте не державної влади» [9, с. 130]. У словниково-довідниковій літературі зазначено, що партія політична – це «добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей щодо шляхів розбудови держави, задоволення спільних інтересів шляхом здобуття і здійснення влади. У демократичних суспільствах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні та діяльності системи державної влади. Надзвичайно важливою є роль політичних партій у виборах» [10, с. 115].

Сутність політичних партій визначається низкою обов'язкових ознак, що характеризують їх як суб'єктів державно-владної діяльності. Кожна з них вказує на окремий і суттєвий аспект державно-владної суб'єктності, а всі в сукупності вони характеризують політичну партію як суб'єкта державно-владних відносин. Найголовнішими серед цих ознак визначають такі:

- особливість, складність даного інституту, діяльність якого сконцентрована на вищому інституціональному рівні державної влади і охоплює три взаємопов'язані сфери: соціальну, політичну, адміністративно-управлінську;

- захист інтересів певної частини суспільства і наявність ідеології, що обґрунтовує її претензії на державну владу;

- довготривалість партійного об'єднання, що функціонує на різних рівнях політики і державної влади; намагання просувати своїх представників до органів законодавчої і виконавчої влади, прагнення до накопичення «політичного капіталу» – депутатських мандатів та урядових портфелів;

- діяльність в органах законодавчої і виконавчої влади, організація ефективного управління як у самій партії, так і в державі як необхідна умова для збільшення «політичного капіталу»;

- участь у виборах як єдиний легітимний шлях до отримання посад в органах законодавчої і виконавчої влади;

- безпосередня участь у прийнятті політичних та управлінських рішень з допомогою завоювання і здійснення влади одноосібно чи в коаліції;

- прагнення здійснювати вплив на формування уряду та контроль за політикою і діяльністю уряду;

- організація діяльності уряду, що визначається рішеннями партійних лідерів;

- забезпечення зв'язку між соціальними групами та інтересами і урядовими інститутами;

- підготовка політичного персоналу; дотримання партіями «правил гри», що визначаються особливостями їх

- рольового статусу в органах державної влади [7, с. 31].

Тобто, виключною місією політичних партій є участь у формуванні вищих органів законодавчої і виконавчої влади. Зростає прагнення партій не лише до завоювання

політичної влади у вищих представницьких інституціях, а й діяльність у виконавчих структурах, що є їх

суттєвою ознакою [7, с. 21]. Н.А. Липовська, І.В. Письменний зауважують, що «політичні партії перемагаючи в боротьбі за державну владу, набувають характерних

ознак суб'єктів державного управління. Передусім, це можливість і здатність впливати на соціальні процеси

в межах всієї держави, зокрема шляхом нормотворчої діяльності» [11, с. 22]. І.В. Артеменко вважає, що «специфіка політичних партій як суб'єктів державної влади

визначається й тим, що вони забезпечують інтегрування різноманітних інтересів, а на основі цього об'єднання

за участю партій виробляються нормативні рішення, які

стають регулятивними правилами для функціонування соціального середовища. Водночас, політичні партії

реалізують власні партійні програми та рішення, які через механізми державної влади мають можливість перетворюватися на конкретні дії» [12]. Отже, державно-владну

суб'єктність політичних партій визначають як діяльність політичних партій в органах державної влади (в парламенті й уряді) та органах місцевого самоврядування (у

межах делегованих виконавчим органом місцевого самоврядування державно-владних повноважень), завдяки

якій вони є розробниками політичної стратегії суспільного розвитку, що отримує схвалення в процесі

відповідних виборів безпосередніми учасниками реалізації державної влади, здійснюють вирішальний вплив на неї

шляхом формування уряду, контролюють його діяльність та забезпечують інституційну відповідальність двох гілок

влади перед суспільством [13]. Таким чином, політичні партії сполучають собою органи публічної влади

(виконавчу і законодавчу гілки влади) і приватних осіб.

Політичні партії включені до процесу публічно-владних відносин і, водночас, будучи добровільними

об'єднаннями в межах громадянського суспільства, виступають в якості необхідного інституту представницької

демократії, що забезпечує участь громадян у політичному житті суспільства, а також тісну взаємодію з державою

та органами державної влади і місцевого самоврядування. Ця обставина дозволяє вітчизняному законодавцю встановлювати (враховуючи конституційні положення про право громадян на свободу об'єднань) додаткові вимоги щодо створення та функціонування політичних партій в Україні. Так, ст. 36 Конституції України визначає і гарантує право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних та інших інтересів [14]. Тобто, провідна роль політичних партій у державотворчих процесах має конституційне підґрунтя. Політичні партії визнаються тією демократичною інституцією, яка сприяє формуванню і вираженню політичної волі громадян шляхом участі у виробленні та реалізації державної політики. В адміністративно-правовій теорії політичною партією визнається «об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі» [15, с. 117]. В основному, вчені-адміністративісти зосереджують свою увагу на політичних партіях як учасниках адміністративно-правових відносин [16, с. 119-120]. Проте важливим аспектом є також публічне адміністрування функціонування політичних партій, що не варто залишати поза увагою.

Правова основа і регламентація діяльності політичних партій базується на спеціальному Законі України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні» [17], що узгоджується зі ст. 92 Конституції України, згідно з якою засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації визначаються виключно законами України [14]. Нормативно-правова дефініція «політична партія» розкривається у ст. 2 Закону України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні», відповідно до якої політична партія – зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [17]. Таке офіційне визначення свідчить про те, що діяльність політичних партій регламентується не лише нормами адміністративного права, а й виборчим законодавством. А отже, можна констатувати, що *політичні партії є особливим різновидом об'єднань громадян, що мають складну подвійну природу: 1) як суб'єкти політичних правовідносин (важливого і необхідного елемента зобуття та реалізації політичної влади); 2) як суб'єкти публічних правовідносин щодо формування політики в публічному управлінні.*

Політичні партії не є суб'єктами публічного адміністрування і тим більше не наділені юридико-владними повноваженнями, однак їх слід вважати суб'єктами адміністративних (в тому числі адміністративно-процедурних) правовідносин. Так, С.Г. Стеценко суб'єктом адміністративно-правових відносин визнає «учасника

адміністративно-правових відносин, який має конкретні права та обов'язки. Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, об'єднання громадян тощо. Науковець наголошує на тому, що слід розрізняти поняття «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин», які не тотожні. Суб'єкт адміністративного права – загальна категорія, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративних правовідносин – це суб'єкт адміністративного права, який вступив у конкретні правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права» [18, с. 82]. За уявленням І.П. Яковлева публічне адміністрування «має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме не управлінських сфер (першочергово, сприяючого урядування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому, науковець пропонує його доповнити позитивними властивостями, виведеними у межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах бачень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління; процедурності; професійності та правореалізаційної направленості, на яких наголошується в інструментальних трактуваннях адміністрування» [19, с. 122]. Отже, при визначенні сутності політичних партій як об'єкта публічного адміністрування, слід акцентувати увагу на адміністративно-правовій характеристиці процедурних аспектів порядку створення та припинення діяльності політичних партій в Україні із особливостями понятійно-категоріального апарату адміністративного процедурного права.

Політичні партії є активними учасниками багатьох адміністративних процедур. У зв'язку із цим, держава в особі відповідних органів шляхом реалізації функцій публічного адміністрування здійснює різні адміністративні процедури, серед яких можна виділити: процедуру утворення та державної реєстрації (легалізації) політичних партій (т.з. адміністративна процедура з надання адміністративних послуг); процедуру припинення діяльності політичних партій – ліквідація (саморозпуск), реорганізація, анулювання реєстрації; процедуру заборони політичних партій; державне фінансування політичних партій; державний контроль за діяльністю політичних партій.

Таким чином, слід підсумувати, що політичні партії як зареєстровані згідно з законом добровільні об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що мають своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах та інших політичних заходах, – є сферою об'єктивізації публічного адміністрування, адже на них поширюється публічно-владний вплив суб'єктів владних повноважень, який направлений на організацію належного та ефективного їх функціонування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Томахів В. Політологія: навчальний посібник. Вид. 3-е, доп. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 224 с.
2. Обушний М.І., Примуш М.В., Шведа Ю.Р. Партологія: навчальний посібник. 2-ге вид., вип. і допов. / за ред. Обушного М.І. К., 2017. 432 с.
3. Основи демократії: навчальний посібник / Бессонова М., Бірюков О., Бондарук С. та ін., за заг. ред. А. Колодій. Київ: Ай Бі, 2002. 684 с.
4. Ісаєв К.А. Політичні партії в системі державної влади. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_2_42
5. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія / за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. К.: НАДУ, 2009. 392 с.
6. Решеvecь І.В. Вплив політичних партій на розвиток політико-адміністративних процесів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2 (25). С. 139-143.
7. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації: монографія. Вид. 2-ге, доп. та випр. / Ред. кол.: Е.А. Афонін (голова), Ю.С. Ганжуров, О.І. Крюков, А.Ю. Мартинов, В.В. Лісничий, О.В. Радченко; Національна академія державного управління при Президенті України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. К.: Парламентське вид-во, 2008. 400 с.

8. Гладуняк І.В. Політичні партії в процесі державного управління: політико-правовий вимір. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 6-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_2_4
9. Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... кандидата юридичних наук : 12.00.01 / Національний ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2017. 229 с.
10. Публічне управління та адміністрування : словник-довідник / Укладники: Руденко О.М., Шершньова О.В., Бакуменко В.Д., Філіпова Н.В., Ткаленко Н.В. За заг. ред. К.: Кондор-Видавництво, 2016. 178 с.
11. Липовська Н.А. Публічна політика : навч. посіб. / Н. А. Липовська, І. В. Письменний. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 104 с.
12. Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4
13. Топалова С.О. Політичні партії як суб'єкти державної влади: компаративістський аналіз : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Харківський національний ун-т ім. В.Н.Каразіна. Х., 2004. 191 с.
14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Корюда та ін. ; за ред. В.В. Галунька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
16. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
17. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.
18. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. 3-тє вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
19. Яковлев І.П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. Вип. 6. С. 119-125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2015_6_21