

УДК 342:329(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.2.2>**Песоцька К. О.,**

аспірантка кафедри загальнотеоретичного правознавства
та публічного права факультету правничих наук
Національного університету «Києво-Могилянська академія»,
випускниця Докторської школи імені родини Юхименків
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНА ДЕМОКРАТІЯ: ПОНЯТТЯ, СКЛАДОВІ ТА ЗНАЧЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена аналізу поняття і складових внутрішньопартійної демократії та визначення ролі цієї категорії у процесі правової інституціоналізації політичних партій в Україні. У статті надано огляд досліджень вітчизняних науковців у галузі права, а також напрацювань інших суспільних наук, які звертаються до аналізу поняття внутрішньопартійної демократії та вивчають її вплив на якісне виконання функцій таких об'єднань. Встановлено, що серед наукової спільноти існує спільне розуміння важливості демократичності внутрішнього функціонування партій.

Проаналізовано різноманітні підходи до визначення складових внутрішньопартійної демократії та виокремлено два засадничих принципи цієї категорії, а саме: принципи залучення та децентралізації. Враховуючи існуючі наукові напрацювання, у статті пропонується авторське визначення терміну «внутрішньопартійна демократія», зокрема як системи нормативних положень, які регламентують відносини всередині організації політичної партії, що складаються між членами партії та/або статутними органами та які спрямовані на забезпечення прав членів політичної партії, що передбачені статутом та/або спеціальним законом про політичні партії.

З огляду на збільшення ролі політичних партій України у системі здійснення державної влади, проаналізовано значення внутрішньопартійної демократії у процесі правової інституціоналізації цих об'єднань. Оскільки процес правової інституціоналізації сприяє формуванню правових умов діяльності партій, то норми правового регулювання мають бути спрямовані не лише на регламентацію зовнішньої діяльності партій, однак і на встановлення вимог щодо демократичності їхньої внутрішньопартійної організації. Обґрунтовано необхідність у застосуванні підходу людиноцентризму задля ціннісного наповнення положень спрямованих на забезпечення внутрішньопартійної демократії.

Ключові слова: внутрішньопартійна демократія, політичні партії, правове регулювання.

Pesotska K. O. Intraparty democracy: definition, key components and role

Abstract. The article focuses on the analysis of the definition and key components of the internal party democracy, as well as identifies the role of this concept in the process of legal institutionalization of political parties in Ukraine. The article provides an overview of the existing research of Ukrainian scholars in the field of law, as well as the recent developments of other social sciences, which are devoted to the analysis of the concept of internal party democracy and the study of its influence on the quality performance of the party's functions.

It has been established that there is a common understanding of the importance of the democratic internal functioning of political parties among the scientific community. Considering the various approaches to the definition of the key components of internal party democracy, the article points out the two fundamental principles of this concept, namely: the principles of inclusiveness and decentralization. Taking into account the existing scientific research on the issue at hand, the author offers to define the term “internal party democracy” as the system of normative provisions that regulate the relations inside a political party, which are formed between party members and/or statutory bodies of a party and which are aimed at ensuring the members' rights, provided by the statute and/or special law on political parties.

In view of the increasing role of political parties of Ukraine in the state power system, the article analyses the importance of the concept of internal party democracy in the process of legal institutionalization of such associations. As the process of legal institutionalization contributes to the formation of legal conditions for the activities of parties, thus, the norms of legal regulation should be aimed not only at the regulations of the external parties' activities, but also at establishing the requirements regarding the democratic nature of their internal functioning.

Therefore, the article argues to apply the human-centered approach in order to form value-oriented norms, aimed at ensuring internal party democracy.

Key words: *intraparty democracy, political parties, legal regulation.*

Постановка проблеми та актуальність.

Існування країн сучасних демократій неможливо уявити без політичних партій, які відіграють одну з ключових ролей у механізмі здійснення державної влади. Неодноразово у своїх рішеннях у справах щодо реалізації права на свободу об'єднання Європейський суд з прав людини вказував, що «*політичні партії є формою об'єднання, яка є необхідною для належного функціонування демократії. З огляду на роль політичних партій, будь-які заходи проти них мають вплив як на свободу об'єднання, так і на стан демократії у відповідній державі*» [27, §78; 28, §87; 29, §25]. Варто погодитись, що партії виконують низку завдань, необхідних не тільки для забезпечення інтересів громадян та функціонування системи державної влади, але й також для дотримання демократичного вектору розвитку держави як такої. Однак, незважаючи на одностайне розуміння ролі політичних партій у функціонуванні сучасних демократій, досі залишається відкритим питання щодо необхідності забезпечення внутрішньої демократичності партій.

Попри значний науковий інтерес до політичних партій, все ж малодослідженим у правовій науці є питання внутрішнього функціонування таких об'єднань та дотримання принципів демократії всередині партійних організацій. Зважаючи на суттєві зміни законодавства у сфері регулювання політичних партій в Україні за останні кілька років, спостерігається значне збільшення ролі партій у суспільно-політичних процесах. Надання державного фінансування статутної діяльності політичних партій та закріплення провідного місця за партіями у процесі висування кандидатів на вибори – є яскравими показниками посилення ролі цих об'єднань у суспільстві та державі, що неодмінно активізувало увагу до діяльності цього інституту, зокрема і внутрішньопартійної.

Саме тому, **мета статті** полягає у наданні визначення поняттю «внутрішньопартійна демократія» та його складових з точки зору права, а також встановленні значення цієї категорії для процесу правової інституціоналізації політичних партій в Україні.

Поняття та складові внутрішньопартійної демократії.

Вітчизняна правова наука звернулась до дослідження внутрішньопартійної демократії відносно нещодавно. Серед небагатьох вітчизняних науковців, які досліджують проблеми визначення цієї категорії в праві варто виокремити роботи Наталії Богашевої, Надії Гаєвої, Ольги Гейди, Володимира Кафарського та інших. Крім цього, внутрішньопартійну демократію та роль цієї категорії у розвитку політичної системи України досліджують науковці інших галузей суспільних наук, зокрема це питання розглядалось у працях Євгена Мануйлова, Ірина Павленко, Миколи Примуша, Андрія Романюка, Юрія Шведа. Попри те, що правова наука продовжує роботу над пошуком загальноприйнятого визначення категорії внутрішньопартійної демократії, все ж існує єдине розуміння ролі внутрішньопартійної демократії у діяльності політичних партій та держави в цілому.

Ірина Павленко зазначає, що запровадження цієї категорії серед партій України сприятиме якісному спрямуванню процесу загальнонаціональних реформ, адже вони будуть реалізовуватись на основі інтересів виборців, а не інтересів партійних лідерів; зниженню рівня конфліктності політики; формуванню більш ідеологічних партій; професіоналізації керівництва партій [18, с. 22-23]. Крім цього, Євген Мануйлов та Марія Толочко стверджують, що внутрішньопартійна демократія має позитивний вплив на політичну культуру в цілому [16, с. 9], адже партії, які «практикують те, що вони проповідують» мають більший рівень довіри громадян, що в подальшому відображається на рівні електоральної підтримки таких партій [16, с. 9]. Таким чином, впровадження внутрішньопартійної демократії сприяє якісному виконанню функцій партій як представницького інституту суспільства.

Наталія Богашева також дотримується думки, що внутрішньопартійна демократія є необхідною складовою політичних партій [5, с. 229-230]. Саме тому, коли науковиця розглядає партії як «зменшену модель суспільства», то доходить до висновку, що партії не можуть вважатись послідовно демократич-

ними, якщо вони не застосовують у своєму внутрішньому житті засади демократії [5, с. 222]. Водночас, виникає питання, що саме вважати засадами демократії для внутрішнього функціонування партій.

Доцільною у розгляді цього питання є позиція Володимира Кафарського, який звертається до категорії внутрішньопартійної демократії під час аналізу рівнів нормативного регулювання організаційної діяльності партій [11, с. 148]. Зокрема, науковець стверджує, що внутрішній рівень нормативного регулювання, який спрямований на регулювання відносин, що виникають між структурними органами партій та її членами, має назву «внутрішньопартійна демократія» [11, с. 148]. В. Кафарський також виокремлює елементи такого рівня, до якого належать порядок набуття членства в партії, принципи організаційної діяльності, порядок формування і компетенцію керівних та інших органів, відносин між керівними органами і місцевими організаціями, формування та діяльність внутрішньопартійних органів контролю [11, с. 148]. Запропонований підхід дає підстави для розгляду внутрішньопартійної демократії як одного з вимірів діяльності політичних партій, що спрямований на впорядкування та організації відносин всередині таких об'єднань, та, крім цього, визначає сфери, в яких відбувається таке впорядкування.

Принагідно зазначити, що Надія Гаєва пропонує включати до категорії внутрішньопартійної демократії такі засади як виборність керівних органів; періодичність проведення з'їздів (конференцій); порядок прийняття рішень; недопущення дискримінації всередині політичних партій за національними, расовими, статевими, освітніми, релігійними та іншими ознаками; права та обов'язки членів партії [9, с. 68].

Аналогічну позицію поділяє Ганна Агафова, яка зазначає, що серед принципів внутрішньопартійної демократії є виборність керівних органів; періодична звітність керівництва перед рядовими членами партії; колегіальність у роботі керівних органів; персональна відповідальність кожного члена партії за виконання обов'язків та доручень; верховенство з'їзду партії як вираження волі всієї партії; демократичність на етапі обговорення і дисциплінованість у виконанні рішень після його прийняття;

критика знизу догори; гласність і публічний характер дій [4, с. 475].

Наведені індикатори або ж засади внутрішньопартійної демократії влучно узагальнюють дослідники політичної науки, які стверджують, що внутрішньопартійна демократія не є одновимірним поняттям та включає два принципи, а саме: залучення (*inclusiveness*) та децентралізації (*decentralization*) [26, с. 2]. Принцип залучення передбачає залучення як всіх рівнів партійної організації до ухвалення рішень, так і всіх членів партії. Своєю чергою, принцип децентралізації полягає у своєрідному «розмноженні» центрів прийняття рішень всередині політичної партії, зокрема надання певного рівня автономії партійним осередкам.

Таким чином, внутрішньопартійну демократію слід розглядати як процедурну категорію, яка встановлює необхідний до виконання порядок або ж так званий протокол прийняття рішень всередині партій з метою дотримання прав членів об'єднання. Ця категорія охоплює низку процедурних положень, які регламентують процеси ухвалення рішень всередині партійних організацій та сприяють залученню членів об'єднання до ухвалення рішень. Саме тому, Микола Морарь зазначає, що на практиці внутрішньопартійна демократія розуміється як можливість впливу рядових членів партії на партійну політику, висування кандидатів на виборах, процес прийняття рішень на місцевому і центральному рівнях партійної організації, свободу внутрішньопартійної дискусії, критики партійної політики і рішень керівних органів партії [17, с. 523].

З огляду на зазначене, пропонується визначити *внутрішньопартійну демократію як систему нормативних положень, правил, які регламентують відносини всередині організації політичної партії, що складаються між членами партії та/або статутними органами та які спрямовані на забезпечення прав членів політичної партії, що передбачені статутом та/або законом про політичні партії.*

Важливо зазначити, що права членів політичної партії не є суб'єктивними правами громадянина, та у наведеному визначенні маються на увазі саме ті права, які виникають у зв'язку із набуттям членства політичної партії. Ба більше, положення щодо залучення членів партій до

внутрішньопартійних процесів, зокрема ухвалення рішень, можуть бути передбачені як статутом, так і спеціальним законом. Тому функція забезпечення дотримання таких правил може виконуватись як самою політичною партією, так і уповноваженими на те органами державної влади, залежно від регулювання діяльності партій у тій чи іншій державі.

Правова інституціоналізація партій та внутрішньопартійна демократія. Розвиток законодавства у сфері регулювання політичних партій в Україні подолало кілька етапів свого формування, що безпосередньо вплинуло на процес правової інституціоналізації політичних партій. Зважаючи на те, що правова інституціоналізація спрямована на забезпечення умов легального існування політичних партій [6, с. 29], то початком цього процесу в Україні варто вважати прийняття Закону України «Про об'єднання громадян» у 1992 році, який на той час був ключовим нормативно-правовим актом у регулюванні діяльності політичних партій після проголошення незалежності.

Стаття 2 Закону України «Про об'єднання громадян» встановлювала, що *«політичною партією є 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»* [3]. Визначення поняття «політична партія» в нормативно-правовому акті, який регулював й інші форми об'єднань громадян вказує на те, що на той час політичні партії не набули ознак самостійного інституту, адже зазначений закон не надав політичним партіям особливий статус як самостійного об'єкта регулювання [8, с. 75] та не визначав інституційну цінність такого об'єднання [7, с. 14].

Після прийняття Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон) у 2001 році партії віднайшли своє місце у законодавчій інфраструктурі як окремий вид об'єднань та нарешті отримали спеціальне регулювання своєї діяльності. Відповідно до статті 3 Закону правовою основою діяльності політичних партій є Конституція України, Закон, а також інші закони України та партійний статут, прийнятий у визначеному цим Законом порядку [2].

Варто зауважити, що чинне законодавство про політичні партії містить переважно норми так званого зовнішнього регулювання, зосереджуючись на регламентації зовнішньої діяльності політичних партій. Зокрема, норми зовнішнього регулювання визначають порядок державної реєстрації політичних партій та припинення їхньої діяльності, правовий статус партій у відносинах з третіми особами, участь партій у виборчому процесі та отриманні права на участь у розподілі депутатських мандатів. Отже, група норм зовнішнього регулювання першочергово визначає правовий статус партій як суб'єктів права, а також спрямована на забезпечення справедливої та прозорої конкуренції серед політичних партій під час виборчого процесу.

Водночас, існує недостатня визначеність норм внутрішнього регулювання, які спрямовані на регламентацію відносин між членами партії та структурними утвореннями такої організації, а також які б сприяли формуванню демократичної організаційної структури політичних партій.

Василь Лемак звертає увагу на те, що в Конституції України зовсім відсутні застереження щодо демократичності внутрішнього організаційного устрою таких об'єднань, методів їхньої діяльності, а також відкритості їхніх структур [14, с. 19]. Спеціальний закон про політичні партії так само не містить положень щодо внутрішньопартійної організації, тим самим закріплюючи диспозитивні норми щодо регулювання діяльності всередині політичних партій за самими об'єднаннями.

За позицією В. Лемака питання демократичності внутрішнього функціонування політичних партій не має перебувати за межами предмета законодавчого регулювання, що наразі є поширеною точкою зору серед науковців України [14, с. 20]. Головною аргументацією В. Лемака на користь введення регулювання внутрішньопартійної діяльності партій є те, що внутрішньо недемократичні партії не можуть сприяти зміцненню демократичного політичного режиму [14, с. 20].

Любомир Летнянчин також дотримується думки, що юридична вимога організації внутрішньої діяльності об'єднання громадян на демократичних принципах стає одним із важ-

ливих чинників забезпечення свободи асоціації [15, с. 67], а отже є невід'ємним елементом не тільки належного функціонування партій, але й складовою повноцінної реалізації права на свободу об'єднань.

Враховуючи той факт, що партійні організації часто тяжіють до створення одноосібних апаратів прийняття рішень та побудови жорсткої вертикалі влади [20, с. 360], відсутність зовнішнього регулювання внутрішньопартійної діяльності призводить до сваволі партійного керівництва та знецінення самого права на свободу об'єднання. Громадяни, які реалізують це право, мають бути забезпечені важелями впливу на напрямок діяльності партійної організації. Тому гарантування внутрішньопартійної демократії має здійснюватися не лише партійними статутами, як слушно зазначає Микола Козюбра [12, с. 4], але й шляхом закріплення відповідних норм на рівні національного законодавства, тим самим сприяючи подальшій правовій інституціоналізації.

Можливе вирішення такої ситуації варто шукати у відповідних підходах до праворозуміння, зокрема людиноцентризму, в основу якого покладено життєві потреби та інтереси людини [21, с. 281]. Людина має бути не лише «мірилом всіх речей», але й бенефіціаром, головним отримувачем всіх благ можливого та дійсного правового регулювання. Отже правове регулювання має бути спрямоване не тільки на встановлення механізмів реалізації та захисту прав людини, але й на забезпечення інтересів людини в процесі реалізації таких прав.

М. Козюбра стоїть на позиції того, що саме людиноцентристська природа права, здатність визначати зміст права та спрямованість правового регулювання дає можливість застосування принципів права як для заповнення прогалін, так і для вирішення колізій у змісті нормативно-правових актів [13, с. 165]. Отже, людиноцентризм має стати основоположним підходом у дослідженні та розумінні права, а також відправною точкою для визначення змісту та встановлення правового регулювання, зокрема щодо внутрішньої діяльності політичних партій.

У практичній площині реалізації людиноцентристського підходу до регулювання політичних партій має прояв у закріпленні вимог на рівні Конституції та спеціального законодавства

щодо внутрішньої демократичності партійних організацій. Така практика є поширеною серед таких країн Європи як Німеччина, Португалія, Іспанія, Хорватія, які визначили принцип внутрішньопартійної демократії на рівні національних конституцій. Наприклад, стаття 21 Основного Закону Німеччини закріплює принцип внутрішньопартійної демократії [22], який став наскрізним у діяльності партій в державі. Частина 5 статті 51 Конституції Португалії визначає, що політичні партії мають керуватись принципами демократичної прозорості, організації та управління, а також участі усіх членів партії [23]. Конституції Іспанії та Хорватії також встановлюють, що внутрішня організація політичних партій має відповідати принципам демократії [25; 24].

З огляду на зазначене, людиноцентризм має сприяти змістовному наповненню та регулюванню категорії внутрішньопартійної демократії. Оскільки внутрішньопартійна демократія, в об'єктивному розумінні, є системою норм, які регламентують процес ухвалення рішень всередині партій, то важливим є забезпечення ціннісного наповнення та спрямування цих норм.

Висновки. Внутрішньопартійна демократія має стати обов'язковою складовою сучасних політичних партій з огляду на ключову роль таких об'єднань у процесах формування державних політик та представлення інтересів громадян. Якісне виконання функцій політичних партій видається неможливим без побудови організацій партій на засадах демократичності, які, своєю чергою, проєктуються на зовнішню діяльність партій.

Застосування положень людиноцентризму до підходів регулювання внутрішньопартійної демократії, а отже і до методів та способів правового регулювання цієї категорії, має стати суттєвим кроком у реалізації права на свободу об'єднання в політичні партії. Зовнішня регламентація прав та обов'язків членів партій всередині таких організацій є проявом людиноцентристського підходу у праві, який полягає у забезпеченні повної реалізації права на свободу об'єднання. Крім цього, з огляду на збільшення ролі партій у житті суспільства, встановлення вимог щодо демократичності внутрішньопартійної діяльності є необхідною для комплексної правової інституціоналізації таких об'єднань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України, 254к/96-ВР, (1996). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Закон України «Про політичні партії в Україні», № 2365-III, (2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
3. Закон України «Про об'єднання громадян», № 2460-XII (1992). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>
4. Агафонова Г.С. Розвиток внутрішньопартійної демократії парламентських партій (на прикладі ВО «Батьківщина» та Партії Регіонів). *Гілея. Науковий вісник*. 2010. 30. с. 474-479.
5. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. К: Логос, 2012. 446 с.
6. Богашева, Н., Ключковський, Ю. Проблеми інституціоналізації політичних партій в Україні. *Вибори і демократія*. 2008. № 2 (16), с. 29-29.
7. Братановский С.Н., Завгородний М.А. Политические партии как субъекты административного права. М: Директ-медиа, 2013. 217 с.
8. Висоцький В.М. Становлення та розвиток законодавства про політичні партії в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 2. с. 68-78.
9. Гаєва Н.П. Закон України «Про політичні партії в Україні»: деякі актуальні проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 2. с. 67-73.
10. Гонюкова Л.В. «Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку». *Інформаційно-аналітичне видання «Аналітичні записки»*. 2014. с. 2-18. URL: https://dif.org.ua/uploads/pdf/1401884574_3067.pdf
11. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... док. юр. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 418 с.
12. Козюбра М.І. Дотримання вимог верховенства права як необхідна умова реформування виборчої системи. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська Академія», Юридичні записки*. 2009. Т. 90. с. 3-7.
13. Козюбра М.І. Загальна теорія права: Підручник. К: Ваіте, 2015. 392 с.
14. Лемак В. Політичні партії як інститут громадянського суспільства: проблеми правового регулювання в Україні. *Право України*. 2010. № 7. с. 18-23.
15. Летнянчин Л. Проблеми конституціоналізації свободи об'єднання в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 4 (79). с. 65-75.
16. Мануйлов Є.М., Толочко М.В. Внутрішньопартійна демократія: філософський аналіз. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер.: Філософія, філософія права, політологія, соціологія: зб. наук. праць*. 2013. № 1 (15). с. 9-22.
17. Морарь М.В. Внутрішньопартійне керівництво – різновид політичної діяльності. *Гілея. Науковий вісник*. 2012. Вип. 56. № 1. с. 520-525.
18. Павленко І.А. Інститут внутрішньопартійної демократії як чинник формування ефективної моделі державної влади. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4(9). с. 16-23.
19. Подковенко Т.О. Антропологічний підхід до права як основа юридичної науки. *Право і суспільство*. 2015. № 2. с. 32-38.
20. Романюк А. Внутрішньопартійна демократія як чинник розвитку та оцінки політичних партій України. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2018. Вип. 18. с. 354-362.
21. Тарахонич Т.І. Людиноцентризм у праві та правовому регулюванні: реалії сьогодення. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. с. 281-284.
22. Basic Law for the Federal Republic of Germany (1949). URL: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>.
23. Constitution of the Portugese Republic (2005). URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/pt/pt045en.pdf>
24. The Constitution of The Republic of Croatia, No. 41/01 (2001). URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2010.pdf?lang=en
25. Organic Law Political Parties of Spain, 6/2002 (2002). URL: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/SPAIN_Organic%20Law%206-2002%20on%20political%20parties.pdf
26. von dem Berge, B., Poguntke, T., Obert, P., & Tipei, D. Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of party Statues with Examples from Hungary, Slovakia and Romania. Heidelberg: Springer, 2013. 74 p.

27. Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey (App. nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98) ECHR, 2003.
28. Republican Party of Russia v. Russia (App. no. 12976/07) ECHR, 2011.
29. United Communist Party of Turkey (App. no. 19392/92) ECHR, 1998.