

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.1

С. В. Осауленко
кандидат юридичних наук,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЙНІ НОРМИ ПРО ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ

Важливість дослідження політичних партій в Україні пов'язана з тим, що без політичних партій неможливим є формування більшості колегіальних органів публічної влади (Верховної Ради України та місцевих рад), а вони беруть активну участь у формуванні Уряду. Отже, органи законодавчої та виконавчої влади дуже залежать від політичних партій, органи місцевого самоврядування – також (хоча політизація місцевого самоврядування навряд чи може бути визнана оптимальним напрямом його розвитку). Політичні партії здійснюють вагомий вплив і на формування органів судової влади. Частина суддів Конституційного Суду України обирається Верховною Радою, а ще частина призначається Президентом після консультацій із представниками виконавчої гілки влади. Що ж до суддів судів загальної юрисдикції, то в їхньому обранні на посаду також беруть участь суб'єкти, функціонування яких напряму залежить від політичних партій, зумовлює волею партії більшості чи коаліцією.

Вказане вище зумовлює той факт, що організації та функціонуванню політичних партій у кожній державі приділяється значна увага, і Україна не є винятком. Однак законодавство України про політичні партії є далеким від досконалості. Воно викликає багато критики науковців та практиків і потребує реформування. Це не в останню чергу викликано тим, що політичні партії є відносно новим для України інститутом – якщо вести мову про такі політичні партії, що функціонують за умов наявності демократичного режиму. Радянське минуле, теорія та практика діяльності Комуністичної партії СРСР надає лише негативні (з демократичної точки зору) приклади організації створення та діяльності політичних партій, яких доцільно запобігати.

Дослідження політичних партій в Україні найчастіше проводиться фахівцями з політичних наук, вкрай рідко – фахівцями з юридичних наук. Найбільш активно політичні партії з точки зору юридичних наук досліджував В.І. Кафарський. Слід відмітити низку його публікацій у наукових

виданнях, монографію та дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» на тему «Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні» [1]. Однак у висновках до його роботи не формулюється пропозицій з удосконалення конституційних норм про політичні партії. Виходячи із цього, метою цієї статті є проаналізувати норми Конституції України, присвячені політичним партіям.

Конституція України містить низку статей, в яких згадуються політичні партії. Особливо важливим є те, що про політичні партії (опосередковано) йдеться в одній зі статей Розділу I «Загальні засади». Це означає, що серед найважливіших характеристик держави законодавець знайшов місце і для підґрунтя для створення та діяльності політичних партій. Для порівняння: Конституція УРСР 1978 р. починалась з Розділу I «Основи суспільного ладу і політики Української РСР», який відкривала Глава I «Політична система».

Конституція 1996 р. у ст. 15 закріплює, що:

- 1) «...суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної ... багатоманітності (ч. 1);
- 2) жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова (ч. 2);
- 3) держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 4) [2].

Передбачена ч. 1 ст. 15 політична багатоманітність органічно поєднується з нормою ч. 2 ст. 15 про неможливість встановлення на державному рівні обов'язкової ідеології. Ці статті включено до Конституції України для недопущення авторитаризму та тоталітаризму, досвід якого d XX ст. у державі вже був – так, Конституція УРСР 1978 р. у ст. 6 встановлювала такі положення:

«Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу. КПРС існує для народу і служить народові.

Озброєна марксистсько-ленінським ученням, Комуністична партія визначає генеральну перспективу розвитку суспільства, лінію внутрішньої і зовнішньої політики СРСР, керує великою творчою діяльністю радянського народу, надає планомірного, науково обґрунтованого характеру його боротьби за перемогу комунізму.

Всі партійні організації діють у рамках Конституції СРСР» [3].

Стаття 6 Конституції УРСР була сформульована відповідно до ст. 6 Конституції СРСР 1977 р. [4]. Статтю 6 Конституції УРСР було виключено з Основного Закону під час внесення змін та доповнень до нього 24 жовтня 1990 р. на підставі Закону УРСР «Про внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Підкреслимо, що ст. 6 було не змінено, а саме виключено. Це представляється символічним. Демократичні процеси в СРСР призвели до відмови від провідної ролі Комуністичної партії в державному та суспільному житті, і виключаючи ст. 6, Верховна Рада УРСР підкреслила не рішучість змінити ідеологію з комуністичної на іншу, а відмову від однієї ідеології на користь плюралізму, понад усе на користь політичного плюралізму.

Такий висновок можна зробити з аналізу наступної частини Закону УРСР «Про внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», в якій передбачена нова редакція ст. 7, а саме:

«Стаття 7. Політичні партії, громадські організації і рухи через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах беруть участь у розробці і здійсненні політики республіки, в управлінні державними і громадськими справами на основі їх програм і статутів відповідно до Конституції Української РСР і чинних законів.

Не допускається створення і діяльність партій, інших громадських організацій і рухів, що ставлять за мету зміну шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави, а також підірив її безпеки, розпалювання національної і релігійної ворожнечі» [5]. У такій редакції ст. 7 Конституція УРСР 1978 р. була чинною до прийняття Конституції України 1996 р.

Слід зазначити про ще один важливий крок в еволюції тексту Конституції УРСР 1978 р. у частині демократизації політичного життя, який було зроблено приблизно через рік, 17 вересня 1991 р. – вже після проголошення державної незалежності України. Була змінена редакція ст. 9 Основного Закону. Він вказує на поступовість та на послідовність відмови від комуністичної ідеології.

У первісному тексті Конституції УРСР 1978 р. ст. 9 було сформульовано таким чином: «Основним напрямом розвитку політичної системи

радянського суспільства є дальше розгортання соціалістичної демократії: дедалі ширша участь громадян в управлінні справами держави і суспільства, вдосконалення державного апарату, підвищення активності громадських організацій, посилення народного контролю, зміцнення правової основи державного і суспільного життя, розширення гласності, постійне врахування громадської думки» [3].

Після згаданих змін ст. 9 було викладено в такій редакції: «Основним напрямом розвитку політичної системи суспільства є подальше розгортання демократії: дедалі ширша участь громадян в управлінні справами держави і суспільства, вдосконалення державного апарату, підвищення активності громадських організацій, зміцнення правової основи державного і суспільного життя, утвердження свободи слова, постійне врахування громадської думки» [6]. У такій редакції ст. 9 Конституція УРСР 1978 р. була чинною до прийняття Конституції України 1996 р.

Таким чином, послідовне втілення відмови від тоталітарного минулого стало причиною закріплення в ст. 15 Конституції України 1996 р. принципу, цілком протилежного встановленому в радянських конституціях принципу демократичного централізму – принципу політичного плюралізму. Якщо принцип демократичного централізму передбачає існування однієї політичної сили, про що свідчить іменник «централізм», то принцип політичного плюралізму передбачає конкуренцію між багатьма політичними силами, про що свідчить іменник «плюралізм».

Положення ст. 15 Конституції України 1996 р. розкриваються в наступних статтях Основного Закону.

Розділ II «Права, свободи, обов'язки людини і громадянина» містить одразу кілька згадок про політичні партії – як безпосередньо, так і опосередковано:

1) ст. 24 встановлює, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, у т.ч. не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками політичних переконань;

2) ст. 36 передбачає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії, а її ч. 1 і 2 разом зі ст. 37 встановлюють основи створення і функціонування політичних партій в Україні.

Наступна згадка про політичні партії міститься не в Розділі III «Вибори. Референдум», що було б цілком логічно в контексті виборів, а в Розділі IV «Верховна Рада України». А саме в ч. 2 ст. 81 йдеться про початок та припинення депутатських повноважень та встановлено, що однією з підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України є невходження депутата, обраного від політичної партії (виборчого блоку полі-

тичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції. Остання частина ст. 81 конкретизує основи реалізації цієї конституційної вимоги.

У Розділі IV «Верховна Рада України» є й інші згадки про політичні партії. Розкривається роль самих політичних партій в українському парламенті: «У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (ч. 6 ст. 83 Конституції України) [2]. Наступні частини цієї статті передбачають основи утворення та діяльності коаліції депутатських фракцій, а також передбачають, що за умови наявності більшості місць у парламенті в одній партійній фракції утворення коаліції не є необхідним.

Важливим у контексті дослідження політичних партій представляється п. 11 ч. 1 ст. 92 Конституції, де наведено перелік питань, які визначаються виключно законами України. Важливість політичних партій для державного життя демонструють не тільки вищенаведені положення ст. ст. 81 та 83 Конституції, але й норма, відповідно до якої засади утворення і діяльності політичних партій визначаються виключно законами України. Звісно, це не відкидає можливість прийняття політичними партіями корпоративних норм для регламентації власної діяльності та поведінки своїх членів.

Розділ V «Президент України» не містить згадки про політичні партії, хоча досвід зарубіжних демократичних країн свідчить про те, що глава держави в республіках вкрай рідко буває безпартійним. Так само не йдеться про політичні партії і у Розділі VI «Кабінет Міністрів України». Закріплені в Основному Законі порядок формування уряду в нашій країні та порядок припинення його повноважень вказують на очевидну наявність впливу партійного життя на цей орган виконавчої влади.

Розділі VIII «Правосуддя» присвячений єдиний із трьох гілок державної влади, яка не має залежати від політики, – судовій гілці влади. У ст. 127 прямо передбачено, що суддя не може належати до політичних партій, брати участь у будь-якій політичній діяльності [2]. Це важливо для суддів судів загальної юрисдикції. Так само, як і судді, не можуть належати до політичних партій, а також брати участь у будь-якій політичній діяльності і члени Вищої ради правосуддя – органу, який щодо суддів судів загальної юрисдикції вносить подання про призначення судді на посаду, ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності, розглядає скарги

на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора та ін. (ст. 131 Конституції України). Крім заборони членства в політичних партіях та участі в будь-якій політичній діяльності, ст. 131 передбачає для членів Вищої ради правосуддя критерії політичної нейтральності. Тобто в ч. 6 статті встановлюються вищезгадані заборони, а в ч. 7 – вимога політичної нейтральності, що, на наш погляд, свідчить про надзвичайну важливість цієї вимоги.

Політична нейтральність набуває особливо важливого значення для суддів єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України. Конституційний Суд України тлумачить Основний Закон, вирішує компетенційні спори між органами державної влади, а тому має залишатися «поза політикою». Однак підкреслимо, що тільки один з органів, що бере участь у формуванні Конституційного Суду України, за вимогами чинного законодавства складається з політично нейтральних членів – це з'їзд суддів України. А тому по відношенню до суддів Конституційного Суду питання політичної нейтральності є більш проблематичним, ніж для суддів судів загальної юрисдикції. Для суддів Конституційного Суду України ч. 5 ст. 148 передбачає заборону членства в політичних партіях та участі в будь-якій політичній діяльності.

Подальші статті Конституції України не містять згадки про політичну багатоманітність, політичне життя, політичні партії. Це є особливо цінним по відношенню до Розділу XI «Місцеве самоврядування». Слід зазначити, що сучасні європейські муніципальні стандарти передбачають політичну нейтральність органів місцевого самоврядування та надають перевагу професіоналізації всіх без виключення органів місцевого самоврядування. Звісно, що реалізувати цю вимогу дуже важко. І хоча Закон України від 14 липня 2015 р. «Про місцеві вибори» не є політично нейтральним (у ньому передбачено, що виборчий процес місцевих виборів відбувається на принципі політичного плюралізму та багатопартійності та ін.), відповідність Конституції України в частині норм про місцеве самоврядування європейським муніципальним стандартам слід всіляко вітати.

Конституція України приділяє значну увагу політичним партіям, що є типовим для країни з демократичним режимом. Політичні партії згадуються прямо чи опосередковано в нормах Основного Закону, що містяться в Розділах I «Загальні засади», II «Права, свободи, обов'язки людини і громадянина», IV «Верховна Рада України», VIII «Правосуддя» та XII «Конституційний Суд України». Відсутність норм щодо політичного життя та політичних партій у Розділах III «Вибори. Референдум», V «Президент України», VI «Кабінет Міністрів України» оцінена як недолік тексту Кон-

ституції, а їхня відсутність у Розділі XI «Місцеве самоврядування» – навпаки, як перевага.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у дослідженні рішень Конституційного Суду України, що мають відношення до політичних партій, адже органи конституційного контролю мають значний вплив на тлумачення норм Основного Закону (див. [7]).

Література

1. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В.І. Кафарський. – К., 2010. – 36 с.

2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

3. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.

4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // Кукушкин Ю.С. Очерки истории Советской Конституции / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. – М., Политиздат, 1987. – С. 315–365.

5. Про внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 24 жовтня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/404-12>.

6. Про внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 17 вересня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1554-12>.

7. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122–126.

Анотація

Осауленко С. В. Конституційні норми про політичні партії в Україні. – Стаття.

Конституція України приділяє значну увагу політичним партіям, що є типовим для країни з демократичним режимом. Політичні партії згадуються прямо чи опосередковано в нормах Основного Закону, що містяться в Розділах I «Загальні засади», II «Права, сво-

боди, обов'язки людини і громадянина», IV «Верховна Рада України», VIII «Правосуддя» та XII «Конституційний Суд України». Відсутність норм щодо політичного життя та політичних партій у Розділах III «Вибори. Референдум», V «Президент України», VI «Кабінет Міністрів України» оцінена як недолік тексту Конституції, а їхня відсутність у Розділі XI «Місцеве самоврядування» – навпаки, як перевага.

Ключові слова: Конституція України, Основний Закон, політична партія, політичний плюралізм, політична нейтральність.

Аннотация

Осауленко С. В. Конституционные нормы о политических партиях в Украине. – Статья.

Конституция Украины уделяет значительное внимание политическим партиям, что является типичным для страны с демократическим режимом. Политические партии упоминаются прямо или косвенно в нормах Основного Закона, содержащихся в главах I «Общие положения», II «Права, свободы, обязанности человека и гражданина», IV «Верховная Рада Украины», VIII «Правосудие» и XII «Конституционный суд Украины». Отсутствие норм о политической жизни и политических партиях в разделах III «Выборы. Референдум», V «Президент Украины», VI «Кабинет Министров Украины» определено как недостаток текста Конституции, а их отсутствие в разделе XI «Местное самоуправление» – наоборот, как преимущество.

Ключевые слова: Конституция Украины, Основной Закон, политическая партия, политический плюрализм, политическая нейтральность.

Summary

Osaulenko S. V. Constitutional Provisions on Political Parties in Ukraine. – Article.

The Constitution of Ukraine pays great attention to the political parties, which is typical for a country with a democratic regime. Political parties are mentioned directly or indirectly in the Basic Law norms contained in Chapters I «General Principles», II «Rights, freedoms, duties of man and citizen», IV «Verkhovna Rada of Ukraine», VIII «Justice» and XII «Constitutional The Court of Ukraine». «The absence of rules on political life and political parties in Chapters III «Elections.Referendum», V «President of Ukraine» and VI «Cabinet of Ministers of Ukraine» defined as the lack of the Constitution, and their absence in Chapter XI. «Local government» – on the contrary, as an advantage.

Key words: Constitution of Ukraine, Basic Law, political party, political pluralism, political neutrality.