

Рішення Конституційного

Суду України у правовому регулюванні діяльності політичних партій і громадських організацій



І. В. Бондарчук

начальник Сімферопольського міського
управління юстиції Автономної Республіки Крим

У статті здійснено аналіз практики Конституційного Суду України у справах про об'єднання громадян. Представлені правові позиції Конституційного Суду України з питань правового регулювання, правил реєстрації, правового статусу громадських організацій і політичних партій у справах про конституційність Закону про політичні партії 2001 р. і окремих положень українського законодавства про об'єднання громадян.

Ключові слова: рішення Конституційного Суду України, об'єднання громадян, право на свободу об'єднання, громадські організації, політичні партії, правове регулювання.

В статье анализируется практика Конституционного Суда Украины по делам об объединении граждан. Представлены правовые позиции Конституционного Суда Украины по вопросам правового регулирования, правил регистрации, правового статуса общественных организаций и политических партий в делах о конституционности Закона о политических партиях 2001 г. и отдельных положений украинского законодательства об объединении граждан.

Ключевые слова: решения Конституционного Суда Украины, объединения граждан, право на свободу объединения, общественные организации, политические партии, правовое регулирование.

In his paper the author analyses the practice of the Ukrainian Constitutional Court on the cases related to citizen's associations. He presents its decisions on the issues of legal regulation, registration rules, legal status' public organizations and political parties in the cases of the law on political parties 2001 and the problem of Ukraine's legislation of citizen's associations.

Keywords: Ukrainian Constitutional Court Decision, citizen's associations, right to associations, public organizations, political parties, legal regulation.

Серед великої кількості правових норм, які регулюють різноманітні аспекти діяльності об'єднань громадян, першочергове значення, поряд із законодавчими актами, мають рішення Конституційного Суду України. Важливість цих рішень полягає не тільки в усуненні неконституційних норм, а й у тому, що вони слугують «орієнтиром для подальшого удосконалення поточного законодавства, його систематизації і оновлення на конституційній основі та відповідно до реалій суспільно-політичного життя» [1, с. 152].

На сьогодні Конституційним Судом України розглянуто шість справ, які безпосередньо стосуються нормативно-правових актів з регламентації діяльності громадських організацій та політичних партій. Серед них перше рішення Конституційного Суду України присвячено визначенню конституційності актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у справі про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим від 3 березня 1998 р.; друге – визначенню понят-

тя «професійна спілка, що діє на підприємстві» у справі про профспілку, що діє на підприємстві, від 29 жовтня 1998 р.; третє – визначенню конституційності положень Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» у справі про свободу утворення профспілок від 18 жовтня 2000 р.; четверте – визначенню конституційності положень Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 13 грудня 2001 р. у справі про молодіжні організації; і два останніх – визначенню конституційності положень Закону України «Про політичні партії в Україні»: у справі про утворення політичних партій в Україні від 12 червня 2007 р. та у справі про утворення та реєстрацію партійних організацій від 16 жовтня 2007 р.

В українській літературі зазначені рішення пропонують поділяти на дві групи: 1) ті, що стосуються політичних партій; 2) ті, що стосуються громадських організацій [2, с. 49]. Однак, на наше переконання, такий поділ дуже умовний. Приміром, перше рішення Конституційного Суду України у справі про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим від 3 березня 1998 р. не можна віднести виключно до однієї із запропонованих груп, оскільки зміст цього рішення водночас торкається проблем законодавчого регулювання як громадських організацій, так і політичних партій.

Зокрема, в цьому рішенні наголошується на тому, що Конституція України передбачає, що засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян визначаються виключно законами України (ст. 92). На думку Конституційного Суду України, це означає, що законами України визначаються основні, вихідні положення, на яких ґрунтуються утворення і діяльність політичних партій та інших об'єднань громадян. У зв'язку з цим питання правового статусу політичних партій, інших об'єднань громадян, як основні положення, мають визначатися виключно законами України,

що реалізовано, зокрема, в Законі України «Про об'єднання громадян» [3].

Як відомо, чинний Закон України «Про об'єднання громадян» є базовим законодавчим актом у сфері правового регулювання реалізації права громадян на свободу об'єднання, дія якого поширюється не лише на громадські організації, а й на політичні партії. До прийняття Конституції України у 1996 р. та Закону України «Про політичні партії в Україні» у 2001 р. цей закон був єдиним джерелом закріплення правового статусу різноманітних форм політичних, громадських та благодійних об'єднань, що встановлював основні параметри механізму реалізації громадянами права на свободу об'єднання. Зазначений закон, за точним висловом В. І. Кафарського, став для громадських організацій і політичних партій «спільним законодавчим корінням» [4, с. 133]. І лише з 2001 р., відтоді як був прийнятий спеціальний Закон України «Про політичні партії в Україні», поставили питання про конституційність низки окремих його положень, які залишалися відкритими до 2007 р. Саме в цьому році Конституційний Суд України двічі перевіряв конституційність норм Закону про політичні партії.

У першому рішенні від 12 червня 2007 р. він переглянув процедуру створення політичних партій, а саме:

- підтвердив конституційність заборони фінансування політичних партій України благодійними і релігійними організаціями, а також підприємствами, установами та організаціями, частки майна яких належать нерезидентам;

- визнав неконституційними положення щодо вимоги квоти зібраних підписів для створення партії в районах по області (відповідно до закону вимагалось зібрати підписи у двох третинах районів не менш як у двох третинах областей), а також вимоги щодо необхідності утворення та реєстрації місцевих партійних осередків у ра-

йонах та містах протягом шести місяців з моменту реєстрації партії.

Наступним своїм рішенням від 16 жовтня 2007 р. Конституційний Суд підтвердив конституційність положень закону, згідно з якими для утворення політичної партії необхідно зібрати не менше 10 тис. підписів, зібраних не менш як у двох третинах областей України, міст Києва і Севастополя, а також потім утворити та зареєструвати відповідні осередки у цих областях протягом шести місяців із часу реєстрації партії.

Звернімо увагу, що вимога щодо збору підписів громадян на підтримку створення політичної партії не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей та представництва її в більшості областей України, як вказав Конституційний Суд у рішенні від 12 червня 2007 р., поширюється на всі об'єднання громадян, які бажають отримати статус політичної партії, і має бути однаковою для всіх. Ця думка якнайкраще підтверджує тезу про те, що спільною родовою формою політичних партій, громадських організацій виступає загальне поняття – «об'єднання громадян». Тому рішення Конституційного Суду України стосовно правового статусу політичних партій некоректно розділяти з рішеннями стосовно правового статусу громадських організацій. Тим більше, що в Україні сьогодні ще не прийнятий спеціальний закон про громадські організації.

Подальший аналіз рішень Конституційного Суду України показує, що в його положеннях спостерігаються спроби визначити політичну партію як особливу форму об'єднання громадян, що виступає своєрідним посередником між громадянським суспільством і державою.

Вихідним положенням у визначенні правових позицій Конституційного Суду України стало визнання подвійної правової природи політичної партії – владно-правової та суспільно-правової. Як відзначається у рішенні по справі про утворення політич-

них партій в Україні, політичні партії забезпечують участь усіх громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю. Таким чином, політична партія при здійсненні своєї діяльності безпосередньо пов'язана із організацією та функціонуванням публічно-правової або політично-правової влади. Тобто правовий статус політичної партії передусім включений у процес здійснення владних повноважень, а саме має владно-публічний характер. Але політична партія повинна розглядатися і як інститут громадянського суспільства. Нормативним вираженням цього виступають норми Закону України «Про політичні партії в Україні», що передбачають необхідність підтримки створення політичної партії підписами не менше десяти тисяч громадян України (ст. 10). Це, за виразом Конституційного Суду України, «є запорукою втілення конституційних засад діяльності однієї з форм громадянського об'єднання» [5].

На наш погляд, прийняття останніх двох рішень Конституційним Судом стосовно Закону України «Про політичні партії в Україні» і висловлені в них правові позиції фактично створили конституційно-правовий фундамент для розвитку та вдосконалення поточного законодавства не тільки про політичні партії, а й про громадські організації. Яскравим свідченням цього стало вирішення ключових для перспектив розвитку громадянського суспільства в Україні питань, а саме: про співвідношення владно-правової і суспільно-правової природи у визначенні статусу політичної партії, про межі законодавчого регулювання утворення і обмеження діяльності політичних партій як однієї з форм громадянського об'єднання.

Наголосимо, що подвійність правової природи політичної партії має й конституційно-правове підґрунтя. Насамперед, приналежність політичної партії до громад-

ських об'єднань передбачає поширення на неї як загальних принципів, визначених в Основному Законі країни, так і принципів об'єднань громадян, конкретизованих у поточному законодавстві. В більшості європейських країн конституційно-правовий статус громадських організацій та політичних партій визначається низкою норм перших розділів конституцій, які безпосередньо не містять положень про громадські організації чи політичні партії. Не є виключенням з цього Основний Закон України. Так, у Конституції України це – визнання політичної та ідеологічної багатоманітності (ч. 1 ст. 15), заборона на встановлення будь-якої ідеології як обов'язкової (ч. 2. ст. 15), гарантування свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 4 ст. 15), проголошення рівності усіх об'єднань громадян перед законом (ч. 5 ст. 36), передбачення судового порядку заборони діяльності об'єднань громадян (ч. 4 ст. 37). Таким чином, взаємозв'язок конституційних норм дозволяє виявити спільні елементи конституційно-правового регулювання громадських організацій і політичних партій, які органічно випливають з поточного законодавства України (самоврядування, законність, гласність тощо).

Конституція України встановлює засади правового порядку в Україні, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ч. 1 ст. 19), забороняє утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підлив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (ч. 1 ст. 37), і допускає можливість обмеження права грома-

дян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ч. 1 ст. 36).

Допустимість цих обмежень визнається Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р. (ст. 22), який встановлює, що користування свободою асоціації «не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб» [6]. Проголошене Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод у 1950 р. (ст. 11) право кожного на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання також не підлягає жодним обмеженням, за винятком вищевказаних випадків [7].

Оскільки відповідно до Конституції України затвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3), які визначаються виключно законами України (п. 1 ч. 1 ст. 92), встановлення правових основ реалізації громадянами права на об'єднання у політичні партії та громадські організації є водночас правом і обов'язком українського законодавця. Але нормативно-правове регулювання згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у рішенні від 12 червня 2007 р., не повинно звужувати обсяг конституційних прав на свободу об'єднання, а також унеможливити реалізацію права кожного на прояв своєї політичної позиції.

Оцінюючи положення Закону, якими встановлена процедура реєстрації політичних партій, на відповідність Конституції України і міжнародно-правовим актам, визнаними в Україні, Конституційний Суд України враховує і позицію Венеціанської комісії, викладену у висновку, затвер-

дженому на 41-му пленарному засіданні 10-11 грудня 1999 р., згідно з якою «практика, що існує в ряді європейських держав, котра вимагає реєстрації політичних партій, навіть якщо її розглядати як обмеження права на свободу асоціації і свободу висловлення думки, сама по собі не є порушенням права громадян на свободу об'єднання» [8]. Тому слід цілком погодитись із висновком Конституційного Суду, що унормувавши процедуру утворення політичних партій і встановлення механізмів контролю за їх діяльністю, Закон не скасував і не звузив змісту, обсягу і сутності права громадян на свободу об'єднання у політичні партії [9].

Конституційне законодавство більшості сучасних держав передбачає різні обмеження свободи об'єднання шляхом заборони утворення і діяльності тих чи інших видів об'єднань громадян; визначення вимог, що висуваються до статутних і програмних документів партій, громадських організацій, їх структурної організації; встановлення державного контролю над процесом їх утворення, фінансовою діяльністю, статутною діяльністю; надання відповідним державним органам права вносити подання про зупинення та припинення діяльності політичних і громадських об'єднань у судовому порядку.

Конституційно-правове регулювання громадських організацій та політичних партій не слід розглядати як створення своєрідного примусу з боку держави по відношенню до них. Це регулювання обумовлено багатьма факторами взаємозв'язку конституційного права і політичних інститутів, в тому числі необхідністю встановлення меж здійснення політичних прав. Водночас встановлення меж здійснення політичних прав не є їх звуженням. Кожне суб'єктивне право, що складає зміст конституційного права громадян на об'єднання, має слугувати певній меті, що визнається Конституцією України, та повинно сприяти охороні і захисту законних інтересів індивіда в єднос-

ті із суспільними інтересами. Таким чином, ці межі стають не засобом обмеження прав і свобод людини, а інструментами, які забезпечують здійснення останніх в повній відповідності до конституційного змісту невід'ємного права людини на об'єднання.

Приміром, в рішенні Конституційного Суду України по справі про утворення політичних партій в Україні міститься посилання не тільки на Конвенцію, а також на рішення палати Європейського Суду у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини», за яким обмеження прав і свобод людини і громадянина визнаються допустимими, якщо вони здійснені відповідно до чинного законодавства і відповідають правилу «збереження основного змісту прав і свобод».

Інша річ, коли окремі положення чинного вітчизняного законодавства не завжди співвідносяться із встановленими Основним Законом країни конституційними стандартами, що неминує позначається на виникненні у сфері конституційно-правового регулювання діяльності громадських організацій та політичних партій суперечностей.

Так, в рішенні від 13 грудня 2001 р. № 1-43/2001 Конституційний Суд із посиланням на принцип правової держави – невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання, вказав на ключову складову конституційно-правового регулювання громадських об'єднань. В цьому рішенні Суд визнав, що положення абз. 4 ст. 2 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» порушує конституційний принцип багатоманітності суспільного життя, оскільки закріплює виключний монопольний статус однієї зі спілок відповідних об'єднань громадян. До того ж, на думку Суду, законодавче передбачення об'єднання більшості легалізованих молодіжних та дитячих громадських організацій не відповідає конституційному положенню про свободу

об'єднання. Фактичне об'єднання більшості таких організацій можливе, але має відбуватися поза державним регулюванням виключно на підставі реалізації громадянами права на свободу об'єднання, тобто на основі вільного волевиявлення членів цих громадських організацій.

Як видно з цього рішення, Конституційний Суд України захистив не тільки свободу діяльності громадських організацій, а й свободу їх утворення. Можливості для громадян вільно об'єднуватись у громадські організації, утворювати організації зі статусом юридичної особи з тим, щоб діяти колективно в області реалізації і захисту своїх спільних інтересів, – одна з необхідних і найбільш важливих складових права на об'єднання, без чого це право позбавлялось би сенсу. Тому Конституційний Суд України небезпідставно відстоює таку позицію.

Разом з тим, це був єдиний випадок, коли Конституційний Суд України, виходячи із двозначності чинного українського законодавства про об'єднання громадян, визнав порушення принципу невтручання держави в реалізацію громадянами права на свободу об'єднання. Хоча, потрібно зауважити, що багато діючих норм українського законодавства про об'єднання громадян реалізується всупереч положенням Конституції України. Це, наприклад, стосується змісту ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян». Мова, у першу чергу, йде про законодавчу настанову про те, що діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані, є протизаконною. А це неминує перетворює діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані, у діяльність, заборонену законом. Тоді як Конституцією України передбачається, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється тільки в судовому порядку. Очевидно, такий варіант законодавчого регулювання утворення і діяльності громадських організацій та політичних партій є не тільки незрозумілим, а й неправильним з точки зору Основного Закону країни.

В свою чергу законодавче передбачення того, що держава забезпечує додержання прав і законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих у порядку, передбаченому Законом України «Про об'єднання громадян» (ч. 1 ст. 8), неспівставне, на нашу думку, із конституційною нормою, яка проголошує: «Усі об'єднання громадян рівні перед законом» (ч. 5 ст. 35 Конституції України). Більш прийнятною з точки зору законодавчої техніки було б таке формулювання ч. 1 ст. 8 Закону України «Про об'єднання громадян»: «Держава забезпечує додержання прав і законних інтересів громадських організацій та політичних партій, якщо їх діяльність не суперечить ст. 37 Конституції України».

Однак, незважаючи на те, що з моменту прийняття Закону України «Про об'єднання громадян» минуло вже два десятиріччя, його норми не ставали предметом спеціального і окремого розгляду Конституційним Судом України. Хоча підстави для сумнівів у конституційності положень зазначеного закону існують досі. Конфліктні параметри Закону України «Про об'єднання громадян», відзначені Європейським судом у справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України» від 03.04.2008 р., передусім норми, які залишають занадто багато можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення реєструвати чи не реєструвати громадську організацію, об'єктивно вимагають перевірки на предмет їх відповідності положенням Конституції України. Потребує перевірки і частина 1 статті 14 Закону України «Про об'єднання громадян», згідно з якою діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною. Адже виходячи з формального змісту зазначеного закону, як керівництво, так і участь у об'єднаннях, що не пройшли легалізацію, можуть стати підставою настання юридичної відповідальності.

Однак численні спроби подолати прогалини Закону України «Про об'єднання громадян» законодавчим шляхом поки що не мають успіху. Тому в перспективі подальшої законопроектної роботи існуючі правові позиції Конституційного Суду України, на нашу думку, мають відігравати визначальну теоретико-методологічну роль у визначенні шляхів удосконалення правового регулювання їх діяльності.

Одним із ключових положень в правових позиціях Конституційного Суду України в сфері реалізації права громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації є те, що право на свободу об'єднання визнається Судом одним з основних політичних прав громадян [10]. При цьому свобода об'єднання Конституційним Судом України розуміється як правова і фактична можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них [11]. Оскільки ні в Конституції України, ні в поточному українському законодавстві не міститься поняття свободи об'єднання, то наведені позиції Конституційного Суду України формують важливе підґрунтя для змістовного наповнення категорії «право на свободу об'єднання».

Загалом на сучасному етапі розвитку українського законодавства про громадські організації та політичні партії важко переоцінити роль правових позицій Конституційного Суду України. Серед численних законодавчих прогалин, суперечностей та невідповідностей розрізаних нормативно-правових актів про об'єднання громадян, рішення Конституційного Суду України стають провідним джерелом правового регулювання діяльності громадських організацій та політичних партій. Вони мають величезне значення у сфері реалізації невід'ємного права на об'єднання, оскільки надають конституційно-правовому регулюванню системності, а конституційній доктрині послідовності.

Список використаної літератури

1. Заславский С. Правовой статус политических партий в решениях Конституционного Суда РФ / Сергей Заславский // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 152-157.
2. Росіхіна В. Правові позиції Конституційного Суду України в сфері реалізації права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації / Вікторія Росіхіна // Вибори та демократія. – 2010. – № 2–3 (24–25). – С. 47-55.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону Республіки Крим «Про об'єднання громадян» (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці) від 3 березня 1998 року № 2-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – С. 101.
4. Кафарський В. І. Політичні партії та громадські організації у правовому полі України / Володимир Іванович Кафарський // Держава і право. Юридичні і політичні науки. Вип. 33: 36. наук. праць. – К.: ІДП НАН України, 2006. – С. 132-139.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2183.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний договір ООН від 16.12.1966 // Відомості ВР СРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи від 04.11.1950 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.
8. Положення про заборону та розпуск політичних партій та аналогічні заходи (Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures) CDLINF(2000)001. Прийнято Венеціанською комісією на 41-му Пленарному засіданні (Венеція, 10–11 грудня 1999 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу IV «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 року № 1-2/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2183.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 року № 1-43/2001 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – Ст. 2310.
11. Там само.