

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

ПРО ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ» У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу підходів до формування нормативної дефініції терміну «політичні партії» у законодавстві України. За підсумками дослідження виявлено, що визначення терміну «політичні партії» у чинному Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» відповідає нормам Конституції України, а тому наразі його зміна є недоцільною. Однак слід зазначити, що воно потребує концептуального перегляду. На підставі дослідження тексту Конституції у цілому можна дійти висновку, що визнання людини найвищою соціальною цінністю надає підстави стверджувати про те, що політичні партії, у першу чергу, сприяють реалізації політичних прав громадян України, і тільки у другу – їхнє функціонування є необхідним для формування кадрового складу органів публічної влади.

Ключові слова: політичні партії, функції політичних партій, права людини, політичні права людини, право громадян України на об'єднання у політичні партії.

Постановка проблеми. Частина 1 ст. 15 Конституції України встановлює, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності» [1]. Проголошений після набуття Україною незалежності принцип політичної багатоманітності є однією з найважливіших засад суспільних відносин, закріплених у Розділі I Основного Закону 1996 р. Політична багатоманітність сприяє реалізації громадянами України свободи об'єднань у частині об'єднання у політичні партії. У свою чергу, політичні партії є одним з найважливіших інститутів демократичної держави, який сприяє ефективному функціонуванню її органів. Тому актуальність дослідження термінологічних проблем у цій сфері є високою.

Загальні питання, пов'язані з адміністративним та конституційним законодавством України про політичні партії, у тому числі з його термінологією, найбільш детально дослідив В. Кафарській у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні», та у численних публікаціях на підставі матеріалів цього дисертаційного дослідження. Також відповідні проблеми аналізували такі вчені, як А. Романюк, А. Дегтярьов, М. Примуш, К. Ісаєв та інші.

Метою статті є аналіз підходів до формування нормативної дефініції терміну «політичні партії» у законодавстві України.

За часів УРСР у державі діяла однопартійна система, відповідно до якої єдиною політичною партією, діяльність якої була дозволена в СРСР, була Комуністична партія Радянського Союзу (КПРС). Тому значна низка досліджень радянських фахівців з адміністративного та конституційного права щодо політичних партій навряд чи може бути використана, з огляду на інший вид державного режиму.

До того ж, багато питань щодо діяльності КПРС взагалі не визначались чинним тоді законодавством. Так, «спеціаль-

ного акту, що регламентував питання, пов'язані з діяльністю КПРС..., у ... законодавстві не було... Правова основа їх діяльності витікала з конституційної норми – права громадян на об'єднання. Крім того, ст. 126 Конституції СРСР 1936 р. закріпила положення КПРС, як правлячої партії, що знайшло своє подальше підтвердження і розвиток у ... статті 6 Конституції СРСР 1977 р., якою передбачалась керівна та направляюча роль КПРС у житті радянського суспільства» [2, с. 9–10]. Однопартійна система оцінюється дослідниками негативно, але привертає увагу те, що (хоча й формально) єдина політична партія у державі розглядалася з точки зору права громадян на об'єднання, а не з позиції її кадрової необхідності для формування персонального складу органів державної влади.

В адміністративному та конституційному законодавстві України з моменту проголошення незалежності існувало 2 визначення терміну «політичні партії».

Перше містилось у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян». Політичні партії, разом із громадськими організаціями розглядалися як один із видів об'єднань громадян. «Об'єднання громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод» [3]. «Політичною партією є об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають за головну мету участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі» [3].

Аналізуючи родову належність політичних партій до об'єднань громадян, зазначимо, що її було визначено цілком правильно. Виходячи з визначення терміну «об'єднання громадян», політичні партії в Україні, по-перше, утворюються добровільно, по-друге, виключно з фізичних осіб, що мають пасивне виборче право, по-третє, створюються для реалізації права на свободу об'єднання, а також таких політичних прав громадян України, як активне виборче право, пасивне виборче право, право на участь у всеукраїнському та місцевому референдумах, право на державну службу, право на службу в органах місцевого самоврядування тощо.

Що ж до визначення терміну «політична партія» у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян», то воно викликало певні зауваження.

По-перше, головною метою політичної партії проголошувалась «участь у виробленні державної політики». Але, поняття «державна політика» є не дуже зрозумілим. Конституція та закони України не конкретизують його, у зв'язку з чим могли виникати двозначності у розумінні основної цілі діяльності політичних партій.

По-друге, визначення містило дещо застаріле посилання на участь політичних партій у «формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування». Тут слід зазначити, що Закон України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» був прийнятий ще до прийняття Конституції України

1996 р. А саме Основний Закон чітко розмежував органи державної влади та місцевого самоврядування, та зовсім не містив згадки про регіональне самоврядування. Відповідно до змісту Конституції України, народ є джерелом влади та здійснює її або безпосередньо, або через органи публічної влади. Наразі різновидами органів публічної влади є органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Основною вадою стало те, що норми Закону не було узгоджено з нормами Конституції після того, як вона набула чинності.

Попри ці два зауваження, визначення терміну «політична партія» у Законі України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» було доволі прийнятним на момент набуття ним чинності та до прийняття Конституції 1996 р. Але викликає заперечення включення до визначення такої основної функції політичних партій, як участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі. Та відсутність згадки про те, що по-перше та понад усе, політичні партії відіграють важливу роль у реалізації політичних прав громадян України.

З-поміж позитивних рис цього визначення слід вказати на:

- цілком слушне віднесення політичних партій до об'єднань громадян, що відображає їхню сутність;
- наголошення на тому факті, що політичні партії утворюються та функціонують як загальноукраїнські об'єднання громадян (а не місцеві, не міжнародні);
- формулювання важливості існування багатопартійної системи для формування персонального складу тих виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які обираються народом (особливо якщо при формуванні персонального складу цих органів використовується пропорційна виборча система).

Усі перераховані риси є ознаками політичних партій в Україні. Більшість з них знайшла своє відображення у Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні». Цей Закон має значну кількість переваг у порівнянні з Законом України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» з точки зору правової регламентації створення та діяльності політичних партій. Так, він:

- є більш новим у порівнянні з Законом України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян»;
- був прийнятий після прийняття Конституції України 1996 р., а отже у ньому повністю враховано відповідні норми Основного Закону;
- є більш детальним у порівнянні з Законом України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян»;
- присвячений тільки політичним партіям (а не політичним партіям та іншому різновиду об'єднань громадян – громадським організаціям).

Проте він викликає значно більше зауважень. І у тому числі таких, які стосуються дефініції поняття «політична партія».

Вже ст. 1 цього Закону не є точною та не зовсім відповідає Конституції України 1996 р., якщо аналізувати її з позиції формальної логіки. Вона передбачає, що «право громадян на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод, та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України» [4].

Але це не зовсім відповідає дійсності. Адже стаття 36 Конституції сформульована таким чином: «громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених зако-

ном в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [1].

Отже, у ст. 36 Конституції йдеться про дві можливості реалізації свободи об'єднання (свободи асоціацій) – або шляхом утворення політичних партій, або шляхом об'єднання у громадські організації. Відповідно, і положення щодо здійснення і захисту своїх прав і свобод, та задоволення інтересів слід розуміти таким чином: через політичні партії задовольняються політичні інтереси, а через громадські організації – усі інші, крім політичних, інтереси – зокрема, економічні, соціальні, культурні.

Таким чином, ще до того, як надати дефініцію терміну «політична партія», Закон від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» вже не досить вірно характеризує політичні партії як такі. Слід відзначити, що ця вада не була притаманна Закону України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян».

Стаття 2 Закону від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» передбачає, що «політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має за мету сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах» [4].

З попереднього визначення політичних партій залишилась вказівка на такі їхні ознаки як:

- належність до об'єднань громадян;
- всеукраїнський статус політичних партій;
- наявність у політичній партії загальнонаціональної програми суспільного розвитку;
- важлива роль політичних партій у формуванні персонального складу органів публічної влади.

У новому визначенні терміну «політична партія» було виправлено зазначені вище два недоліки з визначення попереднього терміну.

Проте, і це визначення не позбавлене негативних рис.

По-перше, у ньому є вельми абстрактне словосполучення «політична воля громадян». Навряд чи можна точно визначити, що вона уявляє собою, а тому це словосполучення може бути використано у літературі, але не у законодавстві. До того ж, вчені попереджають: «проте, коли яка-небудь партія починає претендувати на право вирішувати, що саме відповідає інтересам усіх громадян, і коли вона заявляє, що володіє монополією на істину чи патріотизм, – це, як свідчить історія, призводить до фатальних наслідків» [5, с. 124].

По-друге, у ньому використовується термін «об'єднання громадян», а з втратою чинності Закону України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян», це навряд чи є коректним. Особливо з урахуванням того, що цей термін охоплював як політичні партії (які дійсно є об'єднаннями громадян, тому що утворювати та набувати членство у політичних партіях в Україні можуть лише особи, що мають активне виборче право), так і громадські організації та громадські спілки (які можуть утворювати не тільки громадяни України, але й іноземці, і особи без громадянства, і юридичні особи).

Але це визначення має один вагомий недолік. Справа в тому, що формулювання дефініції терміну «політична партія» потребує визначення з тією функцією політичних партій, яка для тієї чи іншої країни є основною. Виходячи з Конституції України, «політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах» [1]. Визначення терміну «політична партія» із чинного закону цілком відтворює цю подвійність у погляді на функціональне

значення політичних партій у державі. Воно повністю сприйняло положення ч. 2 ст. 36 Конституції України.

Слід зазначити, що при наданні дефініції терміну «політична партія» вчені також йдуть шляхом виокремлення тільки однієї основної їх функції та її закріплення у дефініції. Так, В. Кафарський зазначив, що «в Україні провідною причиною появи новітніх політичних партій стало змагання за незалежність та протидія цьому процесу. Пізніше на порядок денний були поставлені питання ринкової економіки та соціальної справедливості» [6, с. 403].

У зв'язку з такою позицією, В. Кафарський пропонує таке визначення: «політична партія – це об'єднання громадян, що склалося на основі загальнонаціональної програми, та має на меті легітимним шляхом через владні інститути впливати на формування державної політики [7, с. 104]. Аналогічний підхід доцільно запровадити і по відношенню до нормативного визначення політичних партій. Цікаво, що попри всі вади радянських правових норм про КПРС, у літературі та законодавстві домінував єдиний погляд на основну функцію КПРС, що була пов'язана з реалізацією прав особистості.

Висновки. Таким чином, незважаючи на певні вади, визначення терміну «політичні партії» у чинному Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні» відповідає нормам Конституції України, а тому наразі його зміна є недоцільною. Однак слід зазначити, що воно потребує концептуального перегляду. На підставі дослідження тексту Конституції у цілому можна дійти висновку, що визнання людини основною соціальною цінністю надає підстави стверджувати про те, що політичні партії, у першу чергу, сприяють реалізації політичних прав громадян України, і тільки у другу чергу – їхнє функціонування є необхідним для формування кадрового складу органів публічної влади. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у формулюванні необхідних змін та доповнень до чинного законодавства України про політичні партії, у т. ч. зміни дефініції терміну «політична партія» у Законі від 5 квітня 2004 р. «Про політичні партії в Україні».

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Орлова О.В. Общественные объединения в СССР / О.В. Орлова, Д.В. Шутько. – М.: Знание, 1991. – 64 с.
3. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
4. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 45. – Ст. 397.
5. Ісаєв К.А. Роль політичних партій в сучасній демократичній системі управління / К.А. Ісаєв // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – №2. – С. 121–125.
6. Кафарський В.І. Політичні партії та групи тиску: проблеми взаємовідносин та правового регулювання / В.І. Кафарський // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2. – С. 403–410.

7. Кафарський В.І. Правове визначення поняття «політична партія» / В.І. Кафарський // Ученые записки Таврийского национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Т. 21 (60). – № 2. – С. 98–105.

Осауленко С. В. О подходах к определению термина «политические партии» в законодательстве Украины

Аннотация. Статья посвящена анализу подходов к формулировке нормативной дефиниции термина «политические партии» в законодательстве Украины. По итогам исследования выявлено, что определение термина «политические партии» в действующем Законе от 5 апреля 2004 г. «О политических партиях в Украине» отвечает нормам Конституции Украины, а поэтому пока его изменение является нецелесообразным. Однако следует отметить, что оно требует концептуального пересмотра. На основании исследования текста Конституции в целом можно сделать вывод, что признание человека наивысшей социальной ценностью дает основание утверждать, что политические партии, в первую очередь, способствуют реализации политических прав граждан Украины, и только во вторую очередь – их функционирование необходимо для формирования кадрового состава органов публичной власти.

Ключевые слова: политические партии, функции политических партий, права человека, политические права человека, право граждан Украины на объединение в политические партии.

Osaulenko S. The approaches to definition of “political party” in the Ukrainian legislation

Summary. The paper analyzes approaches to formulating regulatory definition of term “political party” in legislation of Ukraine. The survey reveals that despite some shortcomings, the definition of the term “political party” in the current law of April 5, 2004 “On Political Parties in Ukraine” complies with the Constitution of Ukraine. That is why there is no need in its current change. Author notes that, however, this definition requires a conceptual review. Based on the study of the Ukrainian Constitution, the author concludes that person is the highest social value in Ukraine. Therefore, it is reasonable to mention in definition of political parties, that their main function in Ukraine is the realization of political rights of citizens of Ukraine. This way, fact that their operation is necessary for formation of staff of the public authorities, could be considered only as their secondary function.

Key words: political parties, functions of the political parties, human rights, political rights, right of citizens of Ukraine on association in political parties.