

Осауленко С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУБ'ЄКТИ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ У ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

Анотація. У статті автор розмірковує, що, як правило, у нормативних актах прагнуть уникати посилань як на інші документи, так і на інші частини цього ж акту. І це уявляється особливо важливим, коли йдеться про права людини, адже існує підвищена ймовірність того, що саме з цими нормативними актами виявлять бажання ознайомитись потенційні суб'єкти того чи іншого права. Однак у разі формулювання поняття суб'єктів права на об'єднання у політичні партії та обмежень його здійснення запобігти таких посилань не завжди можливо. У зв'язку з цим автор формулює певні пропозиції щодо удосконалення норм Законів «Про політичні партії в Україні» та «Про державну службу» у частині регламентації суб'єктів права на об'єднання у політичні партії.

Ключові слова: свобода асоціацій, право на об'єднання у політичні партії, суб'єкти права на об'єднання у політичні партії, політичні партії, державна служба.

Постановка проблеми. В Україні значна увага приділяється демократичному розвитку; з огляду на тоталітарне минуле демократичні інститути вимагають вагомої підтримки. До числа таких інститутів належить інститут прав людини та інститут політичних партій. Ці інститути органічно поєднуються, коли мова йде про таке суб'єктивне право, як право на об'єднання у політичні партії.

Право на об'єднання у політичні партії є надзвичайно важливим та посідає чільне місце у системі прав та свобод людини і громадянина. Однак на сучасному етапі воно привертає увагу лише поодиноким авторів.

Дослідженнями суб'єктів прав особистості та суб'єктів права на об'єднання у політичні партії займалися М.В. Вітрук, В.І. Іванчо, П.М. Рабінович, Т. Шаповал та інші вчені. В Україні не існує праць, присвячених виключно суб'єктам права на об'єднання у політичні партії. Виходячи з цього, була сформульована мета цього дослідження.

Мета статті – охарактеризувати суб'єктів права на об'єднання у політичні партії в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право на об'єднання у політичні партії в Україні є конституційним правом. Його проголошено у ст. 36 Конституції України, яка передбачає, що «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 законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [1].

На наш погляд, із цієї норми Основного Закону очевидно, що суб'єктом конституційного права на об'єднання у політичні партії є громадяни України. Однак це твердження потребує своєї конкретизації з огляду на чинне законодавство.

Конкретизація положень Конституції України про аналізоване право та про політичні партії здійснюється у Законі України

від 5 квітня 2001 р. «Про політичні партії в Україні». У цьому Законі вимоги до суб'єктів конституційного права на об'єднання у політичні партії є детальнішими.

Відповідно до ст. 6 Закону, яка має назву «Членство в політичних партіях та його обмеження», членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах [2].

Повертаючись до тексту Основного Закону, звернемося до ст. 70. Відповідно до її норм «право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними» [1]. Іншими словами (об'єднуючи цю фразу в одне речення), право голосу на виборах мають громадяни України, які досягли 18 років і є дієздатними.

Таким чином, доходимо висновку, що членом політичної партії може бути громадянин України, який досяг 18 років і є дієздатним.

У ст. 6 Закону «Про політичні партії в Україні» встановлена вимога-обмеження: громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії [2].

Ця стаття передбачає й інші обмеження, коли йдеться про членство у політичних партіях. Вони сформульовані у вигляді вичерпного переліку посад, обіймання яких вимагає зупинення членства у політичних партіях.

Так, членами політичних партій не можуть бути:

- 1) судді;
- 2) прокурори;
- 3) поліцейські;
- 4) співробітники Служби безпеки України;
- 5) військовослужбовці;
- 6) працівники органів доходів і зборів;
- 7) персонал Державної кримінально-виконавчої служби України;
- 8) працівники Національного антикорупційного бюро України;
- 9) державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»;
- 10) члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [2].

Перелік є доволі зрозумілим, за виключенням п. 9. А саме – не всі державні службовці не можуть бути членами політичних партій, а тільки деякі, яких обмежує Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу».

Закон України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» «визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях» [3]. Виходячи з цієї невеликої преамбули Закону, стає очевидним, що у ньому встановлюються вимоги щодо зупинення членства

у політичній партії деяких осіб на період знаходження на певних посадах. До того ж ст. 4 «Принципи державної служби» в якості одного з таких принципів закріплює політичну неупередженість та надає їй визначення – це «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків» [3]. Фактично політична неупередженість є поясненням сенсу заборони суміщати державну службу на певних посадах та членство у політичній партії.

Опосередковано із принципом політичної неупередженості пов'язаний ще один принцип державної служби – принцип стабільності. Адже він полягає у тому, що відповідно до Закону призначення державних службовців має за загальним правилом (з якого встановлено певні виключення) бути безстроковим, а також має встановлюватися незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Повертаючись до принципу політичної неупередженості на державній службі, слід зазначити, що він тільки визначається у ст. 4, а ґрунтовно характеризується у ст. 10 Закону «Про державну службу». Перші дві частини цієї статті присвячені тому, що можна назвати внутрішньоорганізаційною та зовнішньою політичною нейтральністю державного службовця:

– внутрішньоорганізаційна політична нейтральність державного службовця полягає у тому, що «державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань» [3]. Тобто він має бути лояльним до інших осіб, що є його колегами;

– зовнішня політична нейтральність державного службовця полягає у тому, що він «не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей» [3]. Тобто державний службовець має бути лояльним до тих осіб, які входять до кола його спілкування під час виконання ним своїх посадових обов'язків.

Стаття 10 Закону «Про державну службу» у ч. 3 встановлює перелік обов'язків державного службовця. Щоправда, він сформульований із застосуванням негативного підходу, тобто використано формулювання «державний службовець не має права». Отже, з метою забезпечення політичної нейтральності державний службовець не має права:

1) «бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;

3) суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях» [3].

Ця частина ст. 10 Закону «Про державну службу» є утрудненою для сприйняття з огляду на те, що у п. 1 та у п. 3 є згадка про тих державних службовців, які займають посаду державної служби категорії «А». Тільки ця категорія (а Закон передбачає ще наявність категорій «Б» та «В») має свою назву, а не тільки літеру, що її позначає – «вищий корпус державної служби». До посад вищого корпусу державної служби належать посади:

– «державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств;

– керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників;

– керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їх заступників;

– голів місцевих державних адміністрацій;

– керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України» [3].

Слід зазначити, що навряд чи ці посади можливо узагальнити компактним чином. А тому у контексті окреслення кола суб'єктів права на об'єднання у політичні партії доцільно вести мову про «посади у вищому корпусі державної служби». Це виглядає більш наглядним та зрозумілим, ніж згадка про посади категорії «А».

Ст. 10 завершує вимога до державних службовців не брати участь у страйках та агітації. На наш погляд, навряд чи право на страйк, яке є соціальним правом, логічно розмішувати у ст. 10 «Політична неупередженість». А ось під «агітацією», ймовірно, мається на увазі «передвиборна агітація» – тут має місце термінологічна неточність (слід зазначити, що подібні термінологічні неточності неприпустимі на рівні законів).

Те, що державні службовці не мають права займатися передвиборною агітацією, виглядає цілком логічним з точки зору забезпечення їхньої політичної нейтральності. Щоправда, тільки у тому разі, якщо розглядати передвиборну агітацію з точки зору реалізації активного чи пасивного виборчого права. Адже передвиборна агітація є дуже близькою і до такого суб'єктивного права, як свобода слова. А ось у цьому разі обмеження права брати участь у передвиборній агітації виглядає не дуже логічним.

Мабуть, з огляду на ці міркування ч. 4 ст. 10 встановлює виключення: «у разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби» [3]. З приводу процитованої норми зазначимо, що:

– по-перше, логічним виглядає встановлення спочатку правила (це ч. 5 ст. 10), а вже потім – виключення з цього правила (це ч. 4 ст. 10). А отже, доцільно поміняти ці частини місцями;

– по-друге, далеко не в усіх зарубіжних країнах дозволяється залишатися на посаді державного службовця, якщо особу зареєстровано кандидатом на виборну посаду. Часто встановлюється вимога звільнитись із державної служби і після цього займатися політичною кар'єрою [4; 5].

Висновки. Як правило, у нормативних актах прагнуть уникати посилань як на інші документи, так і на інші частини цього ж акту. І це уявляється особливо важливим, коли йдеться про права людини, адже існує підвищена ймовірність того, що саме з цими нормативними актами виявлять бажання ознайомитись потенційні суб'єкти того чи іншого права. Однак у разі формулювання поняття суб'єктів права на об'єднання у політичні партії та обмежень його здійснення запобігти таких посилань не

завжди можливо. У ст. 6 Закону «Про політичні партії в Україні» доцільно замінити речення «Членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах» реченням «Членом політичної партії може бути громадянин України, який досяг 18 років і є дієздатним». Що ж до випадків формулювання обмежень кола суб'єктів аналізованого права відповідно до їхніх посад, навряд чи можливо запобігти посиленню норм Закону «Про політичні партії в Україні» та норми Закону «Про державну службу» з огляду на складний порядок визначення тих осіб, для яких перебування на державній службі пов'язано із заборобою бути членами політичних партій.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у розгляді перспектив залучення іноземних громадян та осіб без громадянства до участі в політичному житті в Україні шляхом надання деяким з них права на об'єднання у політичні партії.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 45. – Ст. 397.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
4. Мішина Н.В. Конституційні права людини : до питання удосконалення регламентації / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 43–46.
5. Государственное право зарубежных стран. Курс лекций / Н.В. Мишина, В.А. Михалев, В.А. Куранин, Д.Е. Волкова. – К. : Юриком Интер, 2012. – 416 с.

Осауленко С. В. Субъекты права на объединение в политические партии

Аннотация. В статье автор размышляет о том, что, как правило, в нормативных актах стараются избегать ссылок как на другие документы, так и на иные части этого же

акта. И это представляется особенно важным, когда речь идет о правах человека, ведь существует повышенная вероятность того, что именно с этими нормативными актами захотят ознакомиться потенциальные субъекты того или иного субъективного права. Однако в случае с формулировкой понятия субъектов права на объединение в политические партии и ограниченный его осуществления избежать таких ссылок не всегда возможно. В связи с этим автор формулирует ряд предложений по совершенствованию норм Законов «О политических партиях в Украине» и «О государственной службе» в части регламентации субъектов права на объединение в политические партии.

Ключевые слова: свобода ассоциаций, право на объединение в политические партии, субъекты права на объединение в политические партии, политические партии, государственная служба.

Osaulyenko S. Right to Political Party Association's Subjects

Summary. In the scientific article the author argues that as usual, the legislator tries to avoid in the regulations the links either to other documents, or to the other parts of the same act. This seems particularly important when it comes about the human rights - because there is a high probability that potential subjects of the right would like to learn about these regulations. However, in the case of the formulation of the subject of the right of association in political parties and the limits of its implementation, it is not always possible to avoid such links. In this regard, the author formulates specific proposals to improve the laws of Ukraine "On Political Parties in Ukraine" and "On Civil Service" in terms of regulation of subjects of the right of association in the political parties.

Key words: freedom of association, right of association in political parties, subjects of the right of association in political parties, political parties, civil service.