

10. Постанова Верховної Ради України від 8 квітня 2008 року № 247-VI «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» // Голос України. – 2008. – №№ 70, 71.

11. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Голос України, – 2004. – № 233.

12. Стенограма одинадцятого засідання п'ятої сесії Верховної Ради України шостого скликання 20 жовтня 2009 року // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/5session/STENOGR/20100905_11.htm; Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_№/webproc4_1?id=&pf3511=36024

13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.6.: Т–Я. – 2004. – 768с.: іл.

14. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 «У справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів)» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 7. – Ст. 255.

УДК 329(477): 342.728

В.М. Висоцький

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ

Проаналізовано та висвітлено проблемні питання розвитку законодавства про політичні партії в Україні, а також визначено позитивні та негативні явища у правовому регулюванні їх діяльності.

Ключові слова: етапи правового регулювання організації та діяльності політичних партій, політична партія, законодавство про політичні партії.

Проанализированы и раскрыты проблемные вопросы развития законодательства о политических партиях в Украине, а также определены положительные и отрицательные явления в правовом регулировании их деятельности.

Ключевые слова: этапы правового регулирования организации и деятельности политических партий, политическая партия, законодательство о политических партиях.

Problem questions of development of the legislation on political parties in Ukraine are analysed and opened, and also is defined the positive and negative phenomena in legal regulation of activity of the last.

Key words: *stages of legal regulation of the organisation and activity of political parties, political party, legislations on political parties.*

Постановка проблеми. Політичні партії в суспільстві сформувалися досить давно, але існували вони лише як політичний інститут. Зі зростанням ролі політичних партій у житті суспільства та держави перед наукою постає досить важливе питання про їх правове визнання шляхом регулювання нормами права відносин, пов'язаних зі створенням, організацією та діяльністю політичних партій. Цей процес у науці конституційного права отримав назву правової інституціоналізації політичних партій. Кожний етап цього процесу знайшов закріплення у правових нормах, які визначили місце політичних партій в системі суспільних відносин.

Стан дослідження. Питання становлення та розвитку законодавства про політичні партії в Україні висвітлювалися не лише у працях юридичного спрямування, а й у публікаціях істориків, політологів і представників інших наук. Це значною мірою полегшує вивчення проблеми. Серед авторів наукових розвідок, в яких порушуються окремі аспекти цієї тематики слід назвати як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Маємо на увазі А. Потшалека, Б. Стародубського, Б. Страшуна, В. Даниленка, В. Євдокимова, В. Кафарського, В. Шаповала, Г. Саміло, К. Вуйтовича, М. Примуша, Н. Гаєву, П. Авріля, Ю. Юдіна, Я. Деркача та ін. На основі аналізу їх праць з'ясовано стан дослідження означеної проблеми і визначено як мету необхідність виявлення та характеристики основних етапів становлення та розвитку законодавства про політичні партії, а також констатація позитивних та негативних явищ у правовому регулюванні їх діяльності, що може сприяти вдосконаленню чинного законодавства.

Виклад основних положень. Становлення та розвиток законодавства про політичні партії в Україні відбувалося протягом певних етапів. В основу періодизації, на нашу думку, доцільно покласти конституційно-правовий статус політичних партій, що дасть змогу повно і всебічно розкрити їх роль, місце та значення в конкретних історичних умовах. З огляду на це, на нашу думку, процес правової інституціоналізації політичних партій в Україні умовно поділяється на декілька етапів:

1) закріплення правового статусу політичних партій, які існували на території Австро-Угорської імперії наприкінці XIX – поч. XX ст.;

2) закріплення правового статусу українських політичних партій, які існували на території Російської імперії (1905–1917 рр.);

3) правове становище політичних партій у період становлення й утвердження радянської влади (1918-1990 рр.);

4) становлення сучасного правового статусу політичних партій в Україні.

Наприкінці XIX – на поч. XX ст. територія сучасної України входила до складу двох держав – Російської імперії та Австро-Угорської монархії. На відміну від Російської імперії, політичні партії в Австро-Угорщині діяли легально. Наприкінці XIX ст. у зв'язку зі збільшенням громадської та політичної активності громадян виникла потреба ввести в правове поле діяльність різноманітних товариств, союзів, братств, партій та ін. Перший крок в цьому напрямку зроблено Конституцією Австрії (1867 р.), у ст. 12 якої зазначалося, що «австрійські громадяни мають право на зібрання та асоціації. Здійснення цього права регулюється спеціальними законами» [1, с. 391]. Спеціального закону про політичні партії на цей час не було прийнято. Проте, у законі «Про товариства» від 15 листопада 1867 р. діяльності партій, а точніше згідно із термінологією цього закону «політичних товариств», було присвячено окремий другий розділ «Про політичні товариства», що містив низку прогресивних як на той час положень [2, с. 720–749]. Так, політичним товариством вважалося товариство, яке своєю метою визначало протидію деструктивним діям сучасності в усіх аспектах людського життя і впливало у тому напрямку, щоб твори і видання пройняті духом католицького костелу і здоровими правничо-політичними засадами набували чинності [2, с. 745]. Також політичними вважались товариства, діяльність яких пов'язана з виданням, розширення і полегшення отримання друкованих видань взагалі, а також друкованих видань з політичним змістом. Статут товариства, який передбачав ціль охорону та самостійний розвиток гмін надає такому товариству політичні цілі [2, с. 746]. Значимо, що стосовно політичних товариств, окрім обов'язкових для всіх загальних розпоряджень, висувалися додаткові вимоги. Посилена увага до політичних товариств спостерігалася вже при їх створенні. Рішення про надання товариству статусу політичного покладалося на органи місцевої влади, а у певних випадках на міністерство внутрішніх справ.

Проте їх рішення не було остаточним і могло оскаржитися у трибуналі держави. Щодо таких оскаржень трибунал держави зобов'язувався досліджувати, чи є обґрунтованими причини для висновку про політичний характер діяльності товариства. При оцінці таких питань визначальними вважалися цілі товариства, визначена у статуті, та передбачені для його діяльності засоби.

Незважаючи на те, що закон дозволяв діяльність політичних товариств, проте ставив цілу низку умов щодо їх діяльності. До таких можна віднести те, що політичні товариства не можуть утворювати об'єднання-філіали, створювати між собою зв'язки, або входити в контакт з іншими товариствами письмово чи через делегатів. Скликання народного зібрання двома політичними товариствами розглядалося як входження у товариський зв'язок, а отже заборонялося. Членами політичних товариств не могли бути іноземці, жінки та неповнолітні [2, с. 746]. Для більш ретельного контролю з боку влади товариства зобов'язувалися щорічно подавати в урядову службу безпеки або ж до політичної влади повіту списки своїх членів.

Інша ситуація склалася на українських землях, які входили до складу Російської імперії. Незважаючи на той факт, що в другій половині XIX – на початку XX ст. існувала велика кількість громадських організацій, зокрема таких, які переслідували політичну мету, спеціального нормативно-правового акту, який би регулював їхній правовий статус не було, то ж діяли вони нелегально.

У Російській імперії право на свободу об'єднань, перш за все, політичних партій, було проголошено лише імператорським маніфестом «Про удосконалення державного порядку» від 17 жовтня 1905 р. [1, с. 293]. Після видання цього маніфесту розпочалося активне створення політичних партій, професійних та інших громадських організацій. Це змусило уряд прискорити розробку узагальнюючого нормативного акту, який би врегулював правовий статус громадських організацій.

23 квітня 1906 р. видано «Високо затвержені основні державні закони», у п. 38 яких зазначалося: «Російські піддані мають право утворювати організації і спілки у цілях, які не суперечать законам. Умови утворення організацій і спілок, порядок їх дії, умови і порядок надання їм прав юридичної особи, аналогічний як і порядок закриття організацій і спілок, визначається законом». До цього часу питання створення організацій та спілок регулювалося Іменним Височайшим Указом Сенату про Тимчасові правила про товариства та спілки від

4 березня 1906 р. Тимчасові правила передбачали офіційні поняття товариства, спілки та професійного товариства; підкреслювали некомерційний (безприбутковий) характер їх діяльності; встановлювали порядок їх утворення; визначали вимоги до установчих документів тощо. Згідно із Тимчасовими правилами товариством вважалось «з'єднання декількох осіб, які, не маючи завдання отримання для себе прибутку від ведення будь-якої справи, вибрали предметом своєї сукупної діяльності певну мету, а спілкою – об'єднання двох чи декількох таких товариств, хоч би через їх уповноважених» [1, с. 302].

Для того, щоб утворити товариство, необхідно було подати заяву губернаторові або градоначальнику засновниками товариства з нотаріальним засвідчення їх законної правоздатності та дійсності підписів. Водночас, зі змісту Тимчасових правил видно, що порядок утворення товариств мав дозвільний характер. Міністерству внутрішніх справ надавалося право припиняти діяльність товариств і спілок, якщо вона загрожувала громадському спокою та безпеці. Правила не виділяли партію як особливий вид громадських об'єднань, але допускали створення товариств з політичними цілями.

Отже, спеціального нормативного акта, який би регулював діяльність громадських організацій, у період існування монархії, прийнято не було. Необхідно відзначити, що Тимчасові правила, містили низку прогресивних новел, що сприяли демократизації суспільних відносин і правової регламентації статусу громадських організацій, зокрема і політичних партій.

Після революційних подій 1905 р. та з урахуванням зростаючої політизації суспільства створений Тимчасовий уряд прийняв Декларацію від 3 березня 1917 р., у якій проголосив свободу спілок. 12 квітня 1917 р. було прийнято постанову «Про збори і спілки», якою скасовувалися всі обмеження щодо свободи коаліцій, а 21 червня 1917 р. прийнято постанову «Про реєстрацію товариств, організацій і спілок», якою встановлено судовий порядок їх реєстрації та ліквідації. Цими актами скасовуються обмеження щодо утворення громадських об'єднань. Рішення про реєстрацію організацій і спілок, а також їх примусове закриття приймається судом. Це були доволі прогресивні рішення для того часу.

На теренах України після революційних подій 1917 р. правовою основою діяльності об'єднань громадян у період утворення Української Народної Республіки стає III Універсал Центральної Ради від 7 (20) листопада 1917 р. Тут зазначалося: «...в Українській

Народній Республіці мають бути забезпечені всі свободи, здобути всеросійською революцією: свобода слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, недоторканості особи й мешкання, право й можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами» [3, с. 23]. 29 квітня 1918 р. Українська Центральна Рада у розділі II. «Права громадян України» Конституції УНР закріпила, що «ані громадянин УНР і ніхто інший на території її не може бути обмежений у правах слова, друку, сумління, організації, страйку, скільки він не переступає при тім постанов карного права» [3, с. 53]. У період Гетьманату Закони про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. закріпили «право українських козаків і громадян гуртувати громади і спілки з метою, не противних законам» [3, с. 64].

Нетривалий період певної демократизації суспільного життя на українських землях поч. ХХ ст. змінився політикою більшовиків. Аналізуючи подальший розвиток та становлення правового статусу політичних партій, громадських організацій у період перебування України в складі СРСР, слід відзначити, що багатопартійність була ліквідована в радянській Україні не в результаті політичного краху, внутрішнього розпуску чи саморозпуску всіх інших політичних партій, як це стверджувала радянська історична наука, а через неможливість їх існування в умовах більшовицької диктатури. Безумовно, така політика держави була закріплена у відповідних нормативно-правових актах.

У 1922 р. було прийнято низку документів, які регулювали діяльність і правове становище громадських об'єднань. Ці акти встановлювали досить жорсткий порядок утворення громадських організацій, який зберігся на тривалий час. До таких актів належали декрет ВЦВК від 12 червня 1922 р. «Про порядок скликання з'їздів і всеросійських нарад різних спілок і об'єднань та про реєстрацію цих організацій»; декрет ВЦВК і РНК від 3 серпня 1922 р. «Про порядок затвердження і реєстрації товариств і союзів, які не мають на меті одержання прибутку і порядку нагляду за ними»; затвержені декретом ВЦВК від 10 серпня 1922 р. «Інструкція про реєстрацію товариств, спілок і об'єднань» і «Інструкція про надання дозволу на скликання з'їздів і зборів різних організацій, спілок і об'єднань», прийнята 9 травня 1924 року постанова ЦВК і РНК СРСР «Про порядок затвердження та реєстрації товариств і спілок, які не мають на меті одержання прибутку і розповсюджують свою діяльність на територію Союзу РСР, і про нагляд за ними». Цими актами запроваджувалася ускладнена процедура

Львівського державного університету внутрішніх справ — легалізації об'єднань – затвердження статуту та їх реєстрація. Нагляд за дотриманням законності функціонування об'єднань здійснювали відповідні органи – Народні комісаріати внутрішніх справ (НКВС) і відділи губернських виконавчих комітетів.

Згодом акти в цій сфері все більше бюрократизували процес утворення і реєстрації громадських об'єднань, закріплюючи тотальний державний контроль над суспільством. Пізніше правове становище товариств і спілок регулювалося постановою ЦВК і РНК СРСР від 6 січня 1930 р. «Про порядок заснування і ліквідації всесоюзних товариств і спілок, які не мають на меті одержання прибутку» [4]. Питання правового регулювання створення та діяльності загальносоюзних громадських об'єднань передавалися у відання союзних республік, за місцем перебування правління об'єднань.

Особливої уваги в цих документах заслуговує той факт, що в них уже не згадується про свободу товариств, зборів, партій, що є цілком логічним для посилення диктатури пролетаріату на чолі з комуністичною партією. Іншою особливістю цього періоду є те, що спеціального регулювання правового становища політичних партій не здійснювалося і це вкотре підтвердило монополію комуністичної партії на владу в країні.

І з'їзд КП(б)У в резолюції «Про ставлення до інших партій» записав про неприпустимість ніякого співробітництва з дрібнобуржуазними партіями і про необхідність ведення нещадної боротьби з ними [5, с. 227–229]. Такі рішення приймалися, незважаючи на те, що офіційно всі радянські конституції закріплювали, в тій чи іншій мірі, право на свободу об'єднань.

У Конституції УСРР 1919 р. в ст. 1 розділу «Основні постанови» закріплювалася диктатура пролетаріату. Цією Конституцією допускалось позбавлення всіх прав осіб і громадських груп, існування яких не збігалось з цілями пролетарської держави. Майже дослівно ці положення перейняла Конституція УСРР 1929 р. Конституцією УРСР 1937 р., т.зв. «сталінською», формально закріплювалося право на об'єднання громадян в громадській організації, а найбільш активних і свідомих громадян у Комуністичну партію (більшовиків) України як «передовий загін трудящих». Комуністична партія проголошувалася керівним ядром усіх організацій трудящих, як громадських, так і державних (ст. 125). Конституція УРСР 1978 р., зберігаючи наступність конституційного розвитку країни, ідеї та принципи раніше прийнятих конституцій Радянської України та СРСР, у ст. 6 прямо визнавала

Комуністичну партію «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром політичної системи». Тією ж статтею був встановлений обов'язок усіх партійних організацій діяти в рамках Конституції СРСР. У ст. 48 передбачалося також право громадян об'єднуватися в громадські організації відповідно до цілей комуністичного будівництва [6, с. 238, 249].

Тільки в 1990 р. конституційні норми про керівну роль Компартії були скасовані та надано реальне право громадянам об'єднуватися в політичні партії. Лібералізація режиму супроводжувалася процесом становлення політичного плюралізму.

Важливим етапом правового регулювання статусу політичних партій було прийняття закону СРСР від 9 жовтня 1990 р. «Про громадські об'єднання» [7]. І хоча цей закон не виділяв політичні партії як самостійний об'єкт правового регулювання, проте за своєю суттю це був справді перший демократичний акт про політичні партії. Партії мали такий же правовий статус, що й інші громадські організації, за винятком деяких положень. Закон уперше встановив, що політичні партії є громадськими об'єднаннями, які створювалися та діяли відповідно до таких основних принципів як добровільність, рівноправність, самоврядування, законність і гласність. Уперше було зроблено спробу визначити нормативне поняття політичної партії, відмінне від поняття громадські об'єднання.

Згідно із законом політичними партіями визнавалися об'єднання, які, виражаючи політичну волю своїх членів, ставили основними задачами участь у формуванні органів державної влади та управління, а також здійснення влади через своїх представників, обраних у Ради народних депутатів (ч. 1 ст. 16). Специфічні вимоги Закону до політичних партій і масових громадських рухів, що переслідують політичні цілі, виражалися в забороні державного фінансування їх діяльності, за винятком випадків фінансування виборчих кампаній (ч. 5 ст. 5 Закону), а також у необхідності фіксованого індивідуального членства для політичних партій (ч. 7 ст. 16), наявності не менш п'яти тисяч членів для одержання партіями загальносоюзного статусу (ч. 2 ст. 6), забороні на членство в партіях для іноземців і осіб без громадянства (ч. 1 ст. 9) і наявності в партій програмних документів, друкованих для загального відання (обнародування партією своїх програмних документів) (ч. 2 ст. 16).

Необхідно відзначити, що Закон замінив дозвільний порядок утворення політичних партій на реєстраційно-явочний, забороняв фо-

рмування партійних осередків в армії, правоохоронних органах. Було закріплено роль і мету політичних партій, визнано право партій вільно брати участь у виборах.

Наступним кроком у правовій інституціоналізації політичних партій в Україні стало прийняття Закону УРСР про внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР 1978 р., який був прийнятий 24 жовтня 1990 р. У ст. 49 Конституції визнавалося демократичне право громадян Української РСР на об'єднання в політичні партії для задоволення їх законних інтересів. Вказувалося, що для втілення цього права не існує ніяких обмежень, крім тих, які необхідні для інтересів державної чи суспільної безпеки, громадського порядку або захисту прав і свобод громадян.

Конституція гарантувала умови для виконання політичними партіями своїх статутних завдань. Закріплена в Конституції роль політичних партій була законодавчо розвинута і в процесі формування правової бази виборчого законодавства України.

Проголошення незалежності України та заборона компартії відкрили новий, посткомуністичний етап формування багатопартійності в Україні. Визнанням партій як правового інституту і їх легалізації в нашій країні стало прийняття 16 червня 1992 р. Закону України «Про об'єднання громадян».

Цей Закон порівняно із загальносоюзним законом від 1990 р. містив низку правових новел. Перш за все, це стосувалося визначення поняття «політична партія». Нею визнавалося «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 у їх складі» [8]. Позитивом цього визначення було те, що чітко формулювалась мета створення та діяльності партій у державі.

Закон запровадив явочно-реєстраційний порядок утворення політичних партій в Україні та їх місцевих організацій, вирішував досить важливі питання щодо членства в політичній партії. Закріплено право вільно утворювати політичні партії, бути їх членами й вільно виходити з них. Закон не містить чіткої вказівки про необхідність фіксованого членства громадян у політичній партії. Інститут членства в політичній партії базується на принципах рівності всіх членів партії та колективному вирішенні всіх головних питань. Політичні партії діють тільки з всеукраїнським статусом.

Встановлювалися і обмеження на створення та діяльність політичних партій в разі, якщо їх цілі мають антидемократичний, антидержавний чи антисоціальний характер. На жаль, цей Закон не передбачав повного та чіткого регулювання фінансової, комерційної діяльності політичних партій.

Однак, незважаючи на певні позитивні новели, Закон загалом не визначав специфіки правового статусу політичних партій. Якщо ж розглядати питання про участь партій у політичній діяльності, обмеження щодо одержання коштів і майна, то партії були поставлені законодавством у гірші умови порівняно з іншими об'єднаннями громадян. Однак, Закон відіграв позитивну роль у стабілізації суспільних відносин, спрямував у правові рамки розвиток партійного будівництва.

Визначальною рисою сучасного етапу правової інституціоналізації політичних партій в Україні було прийняття Конституції України 1996 р., а згодом і Закону України «Про політичні партії в Україні» 2001 р. Саме Основний Закон держави мав гарантувати кожному громадянину серед інших прав і свобод реалізацію права на свободу об'єднання, зокрема й у політичні партії.

Віднині на конституційному рівні закріплено право громадян 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. Уперше на конституційному рівні знайшли відображення основні завдання партій: сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виборах. Конституція України у загальних рисах також регламентує деякі питання членства в партіях.

Ці та інші конституційні положення стали основою для прийняття спеціального закону про політичні партії в Україні. Цей акт закріпив юридичне визначення поняття «політична партія», встановив порядок створення та припинення діяльності партій, запровадив основні принципи їх організаційної побудови, форми участі в політичному житті, джерела фінансування, проте, на жаль, і він не розв'язує всіх проблем оптимізації партійної системи. Отже, саме по собі прийняття Закону «Про політичні партії в Україні» вже є позитивним фактом. Закон закріпив низку радикально нових прогресивних поло-