

УДК 342.1

*С. В. Осауленко***ЧЛЕНСТВО У ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЯХ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ**

Актуальність дослідження полягає у тому, що наразі в Україні існує низка проблем, пов'язаних з практичною реалізацією такої складової конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії, як право вступати до політичних партій та виходити з них. Деякі з цих проблем полягають у практичній неможливості перевірити, чи перебуває (перебувала) фізична особа у той чи інший проміжок часу у лавах тієї чи іншої політичної партії, чи перебуває (перебувала) фізична особа на правах члена в одній чи в декількох політичних партіях тощо.

Оцінка стану літератури. Питання членства у політичних партіях у контексті конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії неодноразово ставали предметом дослідження зарубіжних вчених, однак в українській юридичній літературі їм приділяється вельми небагато уваги. Його згадували у своїх працях В.І. Кафарський, А.М. Колодій, П.М. Рабінович, Ю.М. Тодика, Т.М. Слінько, інші вчені [1, 2]. Доволі системно питання членства в об'єднаннях громадян досліджено у роботах Д.Є. Волкової [3, 4], однак авторка розглядала його, спираючись на матеріали не політичних партій, а громадських організацій. Висновки та пропозиції Д.Є. Волкової є цінними для застосування їх за аналогією до політичних партій. Але наявність істотних відмінностей між громадськими організаціями та політичними партіями надає підстави констатувати, що ця частина проблеми залишається невирішеною.

Мета статті – огляд правових основ членства в політичних партіях, а також виявлення шляхів удосконалення нормативно-правової регламентації діяльності політичних партій в Україні у частині членства в них.

Виклад основного матеріалу. Статті 36 та 37 Основного Закону України встановлюють конституційні основи діяльності політичних партій. Стаття 36 у частині другій містить деякі положення щодо членства в них, відповідно до яких «членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України», а у частині четвертій проголошує, що «ніхто не може бути примушений до вступу в

будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій» [5].

Норми Конституції України деталізовано у Законі України від 5 квітня 2001 р. «Про політичні партії в Україні». Закон містить Розділ II «Членство в політичних партіях та їх утворення», а також регламентує порядок членства у політичних партіях у низці статей інших розділів, зокрема:

- стаття 1 «Право громадян на об'єднання в політичні партії» передбачає, що «обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією та законами України»;

- стаття 14 «Кошти та інше майно політичних партій» встановлює, що надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у тому числі у формі внесків на підтримку партій, до яких віднесені і «членські внески членів політичної партії»;

- стаття 22 «Відповідальність посадових осіб і громадян за порушення законодавства про політичні партії», згідно з якою ці особи притягаються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності згідно з законами України, якщо вони також були причетні до надання політичній партії будь-яких переваг чи обмеження передбачених законом прав політичної партії та її членів;

- стаття 21 «Заборона політичної партії» передбачає, що така заборона тягне за собою припинення членства в політичній партії;

- стаття 24 «Анулювання реєстрації», відповідно до якої «рішення суду про анулювання реєстрації політичної партії тягне за собою припинення членства в політичній партії» [6].

Що ж до Розділу II аналізованого Закону, то у ньому питанням членства у політичних партіях присвячені статті 6 та 8. Стаття 8 «Статут політичної партії» передбачає, що цей документ має містити відомості щодо порядку вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній; прав та обов'язків членів політичної партії, підстави припинення чи зупинення членства в політичній партії. Стаття 6 «Членство в політичних партіях та його обмеження» є більш ґрунтовною. Відповідно до її змісту:

- членом політичної партії може бути лише громадянин України, який має право голосу на виборах;

- членство в політичній партії є фіксованим. Обов'язковою умовою фіксації членства в політичній партії є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії. Форма фіксації членства в політичній партії визначається статутом політичної партії;

- громадянин України може перебувати лише в одній політичній партії;

- громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії;

– перелік осіб, які не можуть бути членами політичних партій, включає 10 пунктів та є вичерпним (судді, прокурори, поліцейські, співробітники Служби безпеки України тощо); на час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в цій партії;

– порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії [6].

Ознайомлення з текстом статті 6 «Членство в політичних партіях та його обмеження» свідчить про те, що до її положень неодноразово вносились зміни та доповнення. Вона зазнавала змін та доповнень 11 разів, у тому числі 8 разів змінювався перелік осіб, які не можуть бути членами політичних партій. Відповідно до статистики, це найбільш «змінювана» стаття аналізованого Закону, якщо брати до уваги кількість тих законів України, якими вносились зміни та доповнення до неї (11 законів). Варто наголосити, що у цілому Закон «Про політичні партії в Україні» було змінено 21 законом. Отже слід резюмувати, що питання членства у політичних партіях є актуальними з точки зору їхнього подальшого удосконалення. Якщо звернутись до законопроектних пропозицій, які не було підтримано, то слід зазначити таке: питання членства у політичних партіях не привертало увагу суб'єктів законодавчої ініціативи з моменту прийняття Закону «Про політичні партії в Україні», крім тих разів, коли до цього Закону вносились зміни та доповнення. А отже наразі подібне удосконалення не відбувається.

Найбільшу кількість змін та доповнень зазнала частина третя, у якій міститься перелік осіб, які не можуть поєднувати виконання своїх службових обов'язків з членством у політичних партіях. Вона змінювалась 8 разів, зокрема змін зазнали такі пункти:

– пункт 2 – Законом України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» [7] (членами політичних партій не можуть бути прокурори);

– пункт 3 – Законом України від 23 грудня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [8] (членами політичних партій не можуть бути поліцейські);

– пункт 6 змінювався двічі: Законом України від 6 липня 2005 р. «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» [9] та Законом від 4 липня 2013 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [10] (членами політичних партій не можуть бути працівники органів доходів і зборів);

– пункт 7 змінювався Законом України від 14 квітня 2009 р. «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» [11] (членами політичних партій не може бути персонал Державної кримінально-виконавчої служби України);

– пункт 8 у ст. 6 з'явився після його внесення Законом України від 16 липня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12] (членами політичних партій не можуть бути працівники Національного антикорупційного бюро України);

– пункт 9 у ст. 6 з'явився після його внесення Законом України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу» [13] (членами політичних партій не можуть бути державні службовці у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»);

– пункт 10 у ст. 6 з'явився після його внесення Законом України від 22 вересня 2016 р. «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [14] (членами політичних партій не можуть бути члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг).

– Остання частина статті 6 також зазнала змін у 2015 році, однак вона не пов'язана напряму з членством у політичних партіях; у відповідній нормі встановлюється заборона утворювати структурні утворення політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах та організаціях.

Питання щодо уточнення норм Закону «Про політичні партії в Україні» про зупинення та припинення членства в них, стало предметом окремого Закону України, який було прийнято 22 березня 2012 р. Відповідно до цього Закону, статтю 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» після частини п'ятої було доповнено новою частиною такого змісту: «Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії» [15].

Про актуальність подальшого удосконалення питань членства у політичних партіях свідчить й аргументація, висловлена суб'єктом законодавчої ініціативи – народним депутатом України, яким було подано до Парламенту Проект Закону про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії № 9276 від 7 жовтня 2011 року, а також додаткова аргументація доцільності прийняття цього законопроекту Головного науково-експертного управління Верховної Ради України.

Варто нагадати, що на підставі цього законопроекту до ст. 6 Закону «Про політичні партії в Україні» було внесено такі доповнення: «Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування громадянина України на будь-яких виборних посадах в політичній партії» [6].

У Пояснювальній записці до Законопроекту було цілком вірно обгрунтовано, що «Стаття 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначає, що порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії. Згідно статутів більшості політичних партій, зупинення чи припинення членства в них відбувається після розгляду статутними органами відповідних заяв громадян України. В зв'язку з цим є непоодинокими випадки, коли громадяни України вимушені тривалий час очікувати, коли статутними органами політичної партії буде розглянуте питання про зупинення чи припинення їх членства в політичній партії. Іноді статутні органи політичної партії взагалі відмовляються розглянути таке питання, чим порушують права громадян України на добровільний вихід з політичної партії.

Таким чином виникає правова колізія, коли громадяни України, що подали до статутного органу політичної партії заяву про припинення чи зупинення членства у політичній партії, продовжують залишатись членами політичних партій всупереч власному бажанню. Крім моральної сторони питання, іноді така ситуація має і правові наслідки.

Під час проведення виборів мали місце випадки, коли кандидатів у депутати знімали з реєстрації за нібито недостовірні автобіографічні відомості щодо членства у політичній партії на підставі заяв політичних партій, які стверджували, що певна особа є членом політичної партії, хоча вона і подала заяву про припинення чи зупинення членства у політичній партії» [16].

Цікавою є й аргументація Головного науково-експертного управління Парламенту: «Загалом існуючий підхід до регулювання питань зупинення та припинення членства громадян у політичних партіях можна вважати правильним. Проте повна передача цих питань на розсуд самих політичних партій несе в собі і певні негативні наслідки. Так, натеper лише деякі статuti політичних партій містять приписи, які передбачають так званий «повідомний» характер зупинення чи припинення членства в політичній партії, зі змісту яких вбачається, що членство в партії припиняється з дати, вказаної в поданій заяві, однак не пізніше дня реєстрації такої заяви. Натомість статuti багатьох політичних партій містять більш ускладнену, цілком залежну від статутних органів політичної партії процедуру прийняття рішення щодо зупинення (припинення) членства в ній. Очевидно, що це суттєво впливає на тривалість вирішення питання щодо зупинення (припинення) членства в політичній партії, особливо якщо його розгляд та вирішення належать до компетенції центральних органів партії, які скликаються з певною періодичністю (один або кілька разів на рік). Тому така ситуація може негативно позначитись не лише на реалізації громадянами права вільно виходити в будь-який час із політичної партії, але й на реалізації інших прав та свобод людини і громадянина, наприклад, права на державну службу на посадах, визначених ч. 3 ст. 6 Закону. Крім цього необхідно враховувати, що зміст конституційного права на свободу об'єднання громадян (у політичній партії та громадські організації) полягає не лише у праві утворювати різноманітні об'єднання громадян, вступати до

будь-якого об'єднання громадян, утримуватися від вступу, а й вільно виходити в будь-який час з об'єднання громадян» [17].

Слід зазначити, що незважаючи на начебто всебічну аргументацію необхідності внесення цих доповнень до чинного законодавства, все ж таки вони були неповними. На користь цього твердження свідчить і те, що згодом до статті 6 Закону «Про політичні партії в Україні» були додані норми, що містять виняток з коментованого правила. У 2016 році до статті 6 було додано нову частину 7 такого змісту: «дія частини шостої цієї статті не поширюється на членів політичних партій, обраних на посади керівника та заступника керівника політичної партії. Членство в політичній партії зазначених керівників припиняється з дня, наступного за днем обрання нового керівника чи його заступника» [18]. Наголосимо, що досі залишається не врегульованим питання щодо можливості перевірки, чи є особа членом політичної партії, і якщо так, то якої саме.

На нашу думку, відповідні дані можуть бути внесені до Державного реєстру виборців. По-перше, це надасть можливість для зацікавлених осіб проконтролювати, чи дійсно фізична особа станом на конкретну дату є членом політичної партії, і якщо так, то якої. По-друге, це буде слугувати своєрідною перевіркою того, що фізична особа може бути членом політичної партії, адже часто посадові особи тієї чи іншої політичної партії не мають можливості перевірити відповідну інформацію. Адже Державний реєстр виборців – це автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України [19].

Висновки. У статті надано огляд нормативної регламентації членства у політичних партіях України. Першою з виявлених проблем є надзвичайна нестабільність чинного законодавства з цього питання, адже відповідні положення Закону «Про політичні партії України» зазнавали змін та доповнень 8 разів. Другою проблемою є наявність прогалин у законодавстві в цій сфері, наприклад, у частині відсутності реєстру, який надавав би можливість перевірити, чи є особа членом політичної партії, і якщо так – то однієї чи декількох. Рекомендовано додавати цю інформацію до Державного реєстру виборців.

Література

1. Мішина Н.В. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи. Публічне право. 2011. № 3. С. 12–19.
2. Мішина Н.В. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини. Актуальні проблеми правознавства: науковий збірник ЮФ ТНЕУ / редкол.: М. О. Баймуратов та ін. Тернопіль: Вектор, 2013. Вип. 3. С. 113–120.
3. Волкова Д.Є. Конституційне законодавство України про громадські організації: стан та перспективи гармонізації з європейськими стандартами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2015. 189 с.
4. Волкова Д.Є. Європейські стандарти про громадські організації: проблеми та перспективи адаптації українського законодавства. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2017. № 11. С. 21–26.

5. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 142.
6. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 45. Ст. 397.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23 грудня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 44.
9. Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні»: Закон України від 6 липня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 34. Ст. 437.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 4 липня 2013 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 20–21. Ст. 712.
11. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України: Закон України від 14 квітня 2009 р. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 36–37. Ст. 511.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»: Закон України від 6 липня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 39. Ст. 375.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22 вересня 2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 51. Ст. 833.
15. Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії: Закон України від 22 березня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 4. Ст. 58.
16. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії № 9276 від 7 жовтня 2011 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41429 (дата звернення: 31.03.2018).
17. Висновок на проект Закону України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо зупинення чи припинення членства в політичній партії) (до реєстр. № 9276 від 07.10.2011 р.) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41429 (дата звернення: 31.03.2018).
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності: Закон України від 6 жовтня 2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 47. Ст. 800.
19. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 20. Ст. 282.

А н о т а ц і я

Осауленко С. В. Членство у політичних партіях України: сучасний стан та проблеми нормативної регламентації. – Стаття.

У статті надано огляд нормативної регламентації членства у політичних партіях України. Першою з виявлених проблем є надзвичайна нестабільність чинного законодавства з цього питання, адже відповідні положення Закону «Про політичні партії України» зазнавали змін та доповнень 8 разів. Другою проблемою є наявність пробілів у законодавстві цієї сфері, наприклад, у частині відсутності реєстру, який надавав би можливість перевірити, чи є особа членом політичної партії, і якщо так, то однієї чи декількох. Рекомендовано додавати цю інформацію до Державного реєстру виборців.

Ключові слова: право на свободу об'єднання політичній партії, політичні партії, свобода об'єднань, член політичної партії, об'єднання громадян.

А н н о т а ц и я

Осауленко С. В. Членство в политических партиях: современное состояние и проблемы нормативной регламентации. – Статья.

В статье дан обзор нормативной регламентации членства в политических партиях Украины. Первой из выявленных проблем является чрезвычайная нестабильность действующего законодательства по этому вопросу, ведь соответствующие положения Закона «О политических партиях в Украине» претерпевали изменения и дополнения 8 раз. Второй проблемой является наличие пробелов в законодательстве этой сферы, например, отсутствие реестра, который предоставлял бы возможность проверить, является ли лицо членом политической партии, и если да, то одной или нескольких. Рекомендуется добавлять эту информацию в Государственный реестр избирателей.

Ключевые слова: право на свободу объединения в политические партии, политические партии, свобода объединений, член политической партии, объединения граждан.

S u m m a r y

Osauleiko S. V. Membership in Ukrainian Political Parties: Current State and Problems of Legal Regulation. – Article.

The article provides an overview of the normative regulation of membership in the political parties of Ukraine. The first of the identified problems is the extreme instability of the current legislation on this issue – the relevant provisions of the Law “On Political Parties of Ukraine” were subject to changes and additions 8 times. The second problems are the gaps of legislation in this area, for example, in the absence of a register, which would provide an opportunity to check whether a person is a member of a political party and, if so, one or more. It is recommended to add this information to the State Register of Voters.

Key words: right to freedom of association in political parties, political parties, freedom of association, a member of a political party, associations.