

Владислав Мороко

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ СТАТУСУ
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ТЛІ ПОЛІТИЧНОГО
ПРОТИСТОЯННЯ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ
(90-ті рр. XX ст.–ПОЧАТОК XXI ст.)

У статті аналізується процес формування законодавства з питань діяльності партій. Вперше даний процес розглядається як свідомо діяльність конкретних політичних сил заради досягнення корпоративних та особистих цілей.

Ключові слова: закон, політичні партії, парламент, політична боротьба.

Wladyslav Moroko. The legislative fixing of status of political parties on the background of political opposition in Verkhovna Rada (the 90-th of the XX century – the early XXI century). The article analyzes the process of legislation on party activity. For the first time this process is seen as a conscious activity of specific political forces to achieve corporate and personal goals.

Key words: law, political parties, parliament, political struggle.

Важливе місце в процесі становлення партійної системи займає законодавче регулювання діяльності партій. В Україні це розпочалося ще в період обговорення та прийняття нової Конституції. Тогочасні події цілковито вписувалися в логіку протистояння гілок влади і давали правові важелі представникам партій у ВР України не лише втілити в закон власне бачення місця в суспільстві даних асоціацій, а й значно підвищити їх роль як у політичній системі країни в цілому, так і в боротьбі за перерозподіл владних повноважень.

Це наочно продемонструвало обговорення тексту нової Конституції. Ще в її концепції було зазначено, що основою «суспільного і державного ладу України є політичний та ідеологічний плюралізм, багатопартійність» [1, с. 990]. З цього випливала нагальна необхідність «конституційного закріплення визначальних засад створення і діяльності громадських об'єднань (політичних партій, громадських організацій, рухів тощо)» [1, с. 994]. Що і було зроблено. Так, у проєкті основного закону, який виносився на всенародне обговорення, трьома статтями визначались основні засади діяльності громадських об'єднань, а окремою главою – їх типологізація. Політичні партії ставилися на один щабель з масовими рухами, профспілками, релігійними організаціями. Тобто – «рівні серед рівних». А тому для всіх цих видів асоціацій визначались однакові правові засади діяльності й обмеження. Пропонувалось конституційно закріпити здобутки політики департизації через заборону діяльності політичних партій у державних органах, органах місцевого і регіонального самоврядування, Збройних силах України, Національній гвардії та Прикордонних військах, а також на підприємствах. Заборонялося Президенту України займати будь-яку посаду в громадських об'єднаннях, позапартійність проголошувалась і для судової гілки влади. Ці положення були схвалені 11 березня 1996 р. Конституційною комісією та винесені на обговорення до ВР України на I читання.

І саме такі положення майбутньої Конституції викликали несприйняття з боку лівої більшості ВР України II скликання. Члени фракцій комуністів, СелПУ, СПУ та

майбутні прогресивні соціалісти Н. Вітренко та В. Марченко внесли левову частку зауважень і пропозицій до цих статей. Не дивлячись на те, що більша частина з них була врахована частково або взагалі відхилена, представникам даних політичних сил вдалось суттєво змінити конституційне визначення партій. Поруч з цим зміст зауважень від них під час конституційного процесу вказував на особливе бачення лівими суті партії і накреслив напрямки майбутнього протистояння вже під час прийняття закону про партії.

Представники КПУ наголошували на недопустимості фінансування політичних партій з боку держави (поправка Л. Гармаш, С. Гмирі, Г. Долженко, А. Дроботова, В. Кочерги, А. Пейгалайнен) [2, с. 85–86]. Ці депутати вносили поправки, які надали б право створювати партійні організації в органах самоврядування, що співпадало з точкою зору представників Соцпартії. Крім того, комуністи намагалися захистити і власну партію безпосередньо. А. Пейгалайнен пропонував виключити положення статей, якими не дозволялося створення партій антидержавницького спрямування. В цьому ж напрямку «працював» і В. Понеділко, який намагався виключити з проекту Конституції заборону створення партій, які загрожують національній безпеці. Взагалі поправок від лівих було не просто багато. Їх пропозиції нерідко суперечили одна одній. Так, М. М'яковський пропонував усунути положення про рівність перед законом всіх громадських об'єднань.

Разом з цим саме комуністи пропонували закласти в Конституцію норму про відкликання депутата партією, за списками якої він був обраний (поправки Л. Гармаш, С. Гмирі, Г. Довженко, А. Дроботова, В. Кочерги, А. Пейгалайнена) [3, с. 16]. І тільки завдяки цій групі законотворців у тексті Конституції, прийнятій в I читанні, зникла глава «Громадські об'єднання», а всі її положення були зведені до наступного: «Виключно законами України визначаються: ...11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших громадських об'єднань» [4].

Тобто питання, які регламентували діяльність партій, були виведені з конституційного процесу, що, з одного боку,

призвело до багаторічного обговорення партійного права, з іншого – дозволяло простою, а не конституційною більшістю, вносити зміни в це законодавство.

Таким чином, по закінченню I читання «профільними» для партій стали лише дві статті – 36 та 37 [4, с. 182–190]. У такому вигляді й обсязі вони обговорювалися вже при прийнятті Конституції. Хоча і під час даної процедури комуністи намагалися доповнити вдосконалені ними ж статті. Так, П. Симоненко пропонував уточнити процедуру реєстрації об'єднань громадян, додавши в текст документа навіть у цьому розділі знову ж вимогу заборони фінансування державою партій. Пропозиція була відхилена, так само як і спроба Л. Вернигори (група «Незалежні») повернути право висувати кандидатів в депутати профспілкам [5, с. 47–52].

Проте головним здобутком партій стало вилучення даних асоціацій з усього пласту громадських об'єднань, що надавало їм виключне право участі у формуванні системи державної влади України. Це свідчило про домінування у процесі прийняття Конституції «принципу політичної доцільності» над науковим підходом до державотворення [6, с. 40]. У цьому ж ряді і поправка С. Кузьменка (фракція «Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя»), завдяки якій відтепер партії заборонялися лише у судовому порядку (шок та образа від заборони КПУ в 1991 р. Президією Верховної Ради довго не полишали комуністів).

Іншою статтею вводились певні обмеження на створення партій і процедура їх заборони. Незважаючи на намагання комуністів (С. Гмиря) звузити перелік заборонених дій, у Конституції залишилася норма, яка визнавала незаконною діяльність партій, спрямовану на порушення територіальної цілісності країни.

Отже, в Конституції України ст. 36 та 37 було визначено основні засади створення і діяльності політичних партій. Завдяки активності представників лівих сил, при певній пасивності в цьому питанні націонал-патріотів і центристів, більш детальна регламентація діяльності партій була вилучена з Конституції, а тому вимагала законодавчого

закріплення новими актами. Завдячувати комуністам могли і представники великого капіталу. Їх зусиллями Конституція не надавала права державі фінансувати партії, що вводило їх остаточно в тіньові схеми фінансування. Разом з тим, закріплювала за партіями виключне право «сприяти формуванню і виявленню політичної волі громадян», а не лише власних членів, як це визначалось законом про громадські об'єднання 1993 р.

Ці та інші зміни в поєднанні з самим фактом прийняття Конституції вимагали розробки власне закону про партії, чим і зайнялись народні обранці. І вже 19 грудня 1996 р. комісія з питань правової політики ВР України вустами О. Лавриновича представила на I читання текст закону [7, с. 204–208]. Слід зазначити, що особливістю даної комісії у II скликанні була перевага в ній представників націонал-патріотичного табору. З 18 членів два були від НРУ, сім – від групи «Реформи», проти двох комуністів і соціаліста. Це і обумовило до певної міри як зміст проекту, так і нищівну критику та тотальні зміни закону вже при I ж читанні членами лівих фракцій парламенту. Вони мали більшість, а тому реальні можливості відстоювати свої погляди.

За версією комісії, в продовження норм Конституції, єдиним інструментом, який може здійснювати народовладдя, є партії [7, с. 204]. Проект був покликаний деталізувати право громадян на такі об'єднання. Прийняття окремого закону вимагало й те, що норми законодавства про громадські об'єднання вже не забезпечували в повному обсязі діяльність партій. «І тому виникла потреба в обов'язковому регулюванні окремо діяльності політичних партій» [7, с. 205].

Сам текст проекту зводився до наступних тез: визначення головним завданням партій «опанування частково або повністю державної влади шляхом виборів»; рівність всіх партій як перед законом, так і перед державою; виключно всеукраїнський характер; вимога до громадян бути членом лише однієї партії; обмеження на членство в партіях для військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, СДБУ, митних органів, суддів, прокурорів, слідчих. Окремо виписувались вимоги до статутів і програм.

Регламентувався порядок реєстрації партій ЦВК. При цьому зберігались норми про необхідність мати як мінімум 1,5 тис. членів партії; державне фінансування партій і певні обмеження («не допускається фінансування державними організаціями й органами місцевого самоврядування, державними і муніципальними підприємствами, іноземними державами і громадянами, підприємствами й організаціями, благодійними та релігійними об'єднаннями, анонімними особами та політичними партіями, що не входять до об'єднання»); контроль за партіями з боку держави через суди, прокуратуру, фінансові установи держави і Мін'юст. Тобто реальне законодавче оформлення отримували б всі притаманні партіям функції.

Зайве й говорити, що всі ці напрямки зазнали критики з боку членів КПУ, СПУ, СелПУ. Останні вимагали збільшити необхідну для реєстрації первинну чисельність партій у декілька разів – до 10–15 тис. (М. Чурута (КПУ) та В. Брит (СПУ)), ввести поняття «партія влади» заради недопущення її існування (Ю. Сизенко (КПУ)), вилучити з проекту новели про державне фінансування (О. Мороз (СПУ)).

І найголовніше – найбільшій критики з боку лівих зазнала норма закону, яка не допускала створення та діяльність партій у державних органах, підприємствах, учбових закладах. Тому цілком логічним стало відправлення проекту на доопрацювання. Повернулися до нього 6 лютого 1997 р., але завдяки комуністам, соціалістам (як «прогресивним», так і «морозівцям») та «селянам» з СелПУ проект знову не став законом.

Тому вкотре до обговорення законопроекту законотворці повернулися вже 5 листопада 1997 р. Як видно зі стенограми пленарного засідання, комісія в новій редакції намагалася врахувати певну частину попередніх зауважень [8, с. 82–90]. Так, відповідно до чергової версії, політична партія – «це зареєстроване згідно із законом, добровільне об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виборах та інших політичних заходах»

[8, с. 38]. Як бачимо, мова вже не йшла про опанування повністю або частково державною владою. Визначення набагато м'якше і аморфніше. Реєстрація партій ЦВК тепер ставала логічним продовженням однієї з функцій партій, а автономність виборчої комісії по відношенню до інших гілок влади, на думку авторів, робила її неупередженою. Таким чином, знімалось побоювання лівих щодо прихованих репресій з боку влади під час перереєстрації.

Були конкретизовані правові норми, які обмежували програмні положення або види діяльності партій (8 пунктів) [8, с. 85]. Серед них вже не було ні обмеження на пропаганду класової боротьби, ні заборони на продовження відстоювання ідей раніш забороненої політичної сили. Наголошувалось, що лише ВСУ може припинити діяльність тієї чи іншої партії. Поруч з цим, в проекті залишалися суперечливі питання щодо членства та фінансування з боку держави. А тому і цей документ викликав незадоволення депутатів від лівого крила ВР України.

Головними вимогами знов-таки стали виключення статей щодо державного фінансування, права прокуратури контролювати партії (Є. Мармазов (КПУ)) та надати партіям право створювати осередки в трудових колективах (В. Марченко (ПСПУ)) [8, с. 150–151]. Дещо новим стало продовження ідеї гендерної рівності представником УНР Л. Григорович, яка слідом за В. Гашовською вимагала законодавчого врегулювання прав жінок у партіях. Як і попереднього разу це було проігноровано і стало приводом для головуючого О. Ткаченка глузливо запропонувати члену Руху прохідне місце в списку власної політичної сили [8, с.104].

6 листопада закон з урахуванням пропозицій щодо вилучення з проекту державного фінансування та реєстрації партій ЦВК (А. Шаланський (СПУ та СелПУ)), І. Магда (група «Відродження та розвиток агропромислового комплексу») було прийнято в I читанні 246 голосами.

Наступного разу депутати повернулися до проекту 13 січня 1998 р., менше ніж за три місяці до чергових виборів. Нарешті відбулося постатейне голосування. З 28 статей прийняли 16. Низка ж статей була взагалі не прийнята.

Тому 239 голосами законопроект було відправлено на III читання, а фактично на розгляд ВР України III скликання.

До обговорення закону повернулися лише 4 лютого 1999 р. Новим був не лише персональний склад парламенту, прийшли й нові партії – НДП, ПЗУ, ПСПУ, СДПУ(О). Кардинально змінився склад комітетів. У Комітеті з питань правової реформи, на відміну від попереднього скликання, більшість була за лівими. А на момент розгляду закону в III читанні сім з них були членами КПУ. Не дивлячись на те, що комітет нібито узгодив всі спірні питання, в тому числі і з комуністами, прийняття закону було провалено саме цією силою. Як і на попередніх засіданнях, Є. Мармазов від імені комуністичної фракції висловився проти запропонованого компромісного рішення щодо процедури судової заборони партій. Лівих не влаштувала можливість розгляду цього питання ні будь-яким судом, ні виключно Київським міським у першій інстанції. Вимога була жорсткою – це може робити лише ВСУ. В цьому комуністів підтримала фракція ПСПУ, члени якої були невдоволені рішеннями щодо них Контотпського суду.

Проти прийняття закону в запропонованій редакції виступили члени групи «Незалежні». Не залишилися осторонь і нові ліві в парламенті. Від фракції СДПУ(О) В. Попеску запропонував взагалі зняти законопроект з розгляду (до речі, ця ідея була підхоплена в 2000–2001 рр. Президентом України Л. Кучмою). Менш «радикальними» виявилися представники фракції «Громада». На думку Л. Косаківського, треба було лише доопрацювати 14 статей і вже потім приймати закон у цілому. Іншими словами – в поєднанні зі статтями, що викликали суперечки раніше, це означало написати новий закон. За прийняття закону виступили цього разу не лише представники фракції УНР, а й ПЗУ [9, с. 209–221].

Така неузгодженість у думках і діях нардепів на цьому етапі створення партійного закону дозволила втрутитися в процес представникам виконавчої гілки влади. Заступник міністра юстиції Л. Павлівська запропонувала парламентарям міністерське бачення редакції статей, зокрема

пропонувалося ввести при реєстрації обов'язкову наявність місцевих осередків партій у більшості областей. У разі «суттєвих» змін у програмі та статуті пропонувалося проходити заново процедуру реєстрації [9, с. 219 зв.–220]. Тому, не дивлячись на те, що Комітет погодився на реєстрацію партій не ЦВК, а Мін'юстом, внаслідок відсутності єдиної точки зору парламенту, законопроект було відправлено на повторне III читання.

Повернулися до нього в липні 1999 р., але знов не прийняли. Наступного разу «партійна Конституція» розглядалася парламентом 21 грудня 1999 р. та була прийнята 239 голосами.

Однак на цьому історія творення основного партійного документа не закінчилась. Л. Кучма повернув документ до ВР України з 38-ма поправками і доповненнями. Вони були враховані або відхилені під час засідання парламенту 16 березня 2000 р. Формально вимоги Президента України мали державницький підхід. У разі прийняття всього комплексу пропозицій Л. Кучми партії ставали б підзвітні та підконтрольні державним органам. Ряд вимог спонукали б партії перетворюватися найшвидше в загальноукраїнські не лише на папері, а й завдяки залученню до своєї діяльності якнайбільшого числа громадян. Втім, якщо згадати, що саме в цей період у парламенті приймався закон про вибори на пропорційній основі, то в такому варіанті поєднання дій двох законів більша частина партій ставала автоматично підконтрольною виконавчій гілці влади. А згодом, через вибори, в підпорядкований стан мала б перейти і ВР України. Зрозуміло, що подібний сценарій не влаштовував народних обранців.

Подолавши вето, парламентарі потрапили в правову пастку. На думку Мін'юсту, це була процедура прийняття нового закону. 12 квітня 2000 р. глава держави з чистим сумлінням вдався до повторного вета. Це змусило парламентарів знову взятися за розгляд документа 28 листопада 2000 р. Під час засідання парламенту заступник міністра юстиції М. Хандурін озвучив 15 пропозицій Президента. Подискутувавши цього разу, законотворці голосувань не проводили, а рекомендували гаранту Конституції підписати

документ у тому вигляді, в якому його було прийнято в березні.

Конфліктність ситуації призвела до того, що 8 лютого 2001 р. ВР України створила Тимчасову спеціальну комісію з питань доопрацювання законодавчих актів у сфері політично-правової та адміністративної реформи України. Її очолив С. Гавриш. У комісію ввійшли 16 депутатів від всіх фракцій і груп парламенту. До розробки документа також залучили Комітет з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та діяльності рад і очолювану тим же С. Гавришем ТСК з підготовки та попереднього розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Саме ця група і винесла на обговорення 5 квітня 2001 р. узгоджений проект закону.

Незважаючи на всю погодженість законопроекту, і до нього були певні претензії. І якщо О. Єльяшкевич та А. Матвієнко просто обурювалися самим фактом чергового розгляду закону, вважаючи це неконституційним, то представники КПУ, СПУ, ПСПУ вкотре частково, але все ж таки його доопрацювали. Як результат нечастої співпраці всіх гілок влади 321 голосом закон було прийнято і в той же день підписано Президентом. Зазначимо, що під час прийняття документа лише фракції «Батьківщина» та «Солідарність» майже в повному складі не взяли участі в голосуванні. В цьому їх підтримали, як не дивно, Є. Мармазов, В. Звягільський, Г. Суркіс, О. Кучеренко, О. Волков та ще низка менш відомих депутатів – партійних діячів [10, с. 275–280].

З цього моменту політична партія визначалась як «зареєстроване, згідно з законом, добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах». Вводились певні обмеження на створення і діяльність партій [11, с. 425]. Тепер контролювали діяльність політичних асоціацій Мін'юст та ЦВК, а забороняти мав право лише ВСУ. Закон набував чинності з дня його публікації, що не

вимагало від партій перереєстрації, а лише приведення статутів у відповідність до норм нового законодавства.

Таким чином, партійний закон було прийнято в умовах п'ятирічного жорсткого протистояння як всередині парламенту, так і між законодавчою і виконавчою гілками влади, з частковим залученням в 2000–2001 рр. КСУ. Це і обумовило його зміст, який був не лише компромісним, а й таким, що не вирішував головного завдання – структуризації суспільства. Редагований та допрацьований лівими партіями він носив характер документа, головною метою якого було унеможливлення заборони партії.

1. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про Концепцію нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради. – 1991. – №. 35. – Ст. – 466.

2. Порівняльна таблиця текстів проектів Конституції України – схваленого Конституційною комісією 11 березня 1996 року та доопрацьованого Тимчасовою спеціальною комісією з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи // Відомчий архів Верховної Ради України (ВАВРУ). – Ф. – 1. – Оп. – 16. – Од. зб. – 5311. – Спр. № 12 – 2 – 3. – Т. XXXIII.

3. Порівняльна таблиця варіантів Конституції, винесеної на всенародне обговорення та прийнятою ВРУ в першому читанні // ВАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 16. – Од. зб. – 5312. – Спр. № 12 – 2 – 3. – Т. XXXIV.

4. Порівняльна таблиця варіантів Конституції, винесеної на всенародне обговорення та прийнятою ВРУ в першому читанні // ВАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 16. – Од. зб. – 5313. – Спр. № 12 – 2 – 3. – Т. XXXV.

5. Стенограма. Засідання № 105. 26 червня 1996 р. // Бюлетені п'ятої сесії ВРУ другого скликання. Том 23. №№ 105–107. Бюлетень № 105. Частина II. ПАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 42. – Спр. 13–2.

6. Черленяк І. Суспільно-еволюційний запит реформування політичної та конституційної системи України на сучасному етапі. / І. Черленяк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2).

7. Стенограма. Засідання № 65. 19 грудня 1996 р. // Бюлетені шостої сесії ВРУ другого скликання. Том 14. №№ 64–68. Бюлетень № 65. ВАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 42. – Спр. 13–2.

8. Стенограма. Засідання № 43. 5 листопада 1997 р. // Бюлетені сьомої сесії ВРУ другого скликання. Том 10. №№ 42–46. Бюлетень № 43. ВАВРУ. – Ф. – 1. – Оп. – 42. – Спр. 13–5.

9. Стенограма. Засідання п'яте. 4 лютого 1999 р. // Бюлетені третьої сесії ВРУ третього скликання. Том 1. №№ 1-5. Бюлетень № 5. ВАВРУ. - Ф. - 1. - Оп. - 42. - Спр. 13-5.

10. Стенограма. Засідання № 28. 5 квітня 2001 р. // Бюлетені сьомої сесії ВРУ третього скликання. Том 7. №№ 24-28. Бюлетень № 28. ВАВРУ. - Ф. - 1. - Оп. - 42. - Спр. 12-2/2.

11. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 23. - Ст. 118.