

СТРУКТУРА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Висоцький В. М.

У статті досліджено проблемні аспекти структури конституційно-правового статусу політичних партій. Проаналізовано позиції науковців щодо зазначеного питання. Автор виділяє та розглядає наступні структурні елементи конституційно-правового статусу політичних партій: конституційна правосуб'єктність; принципи діяльності; права і обов'язки; гарантії їх діяльності; конституційно-правова відповідальність.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, правовий статус, політична партія.

В статье исследованы проблемные аспекты структуры конституционно-правового статуса политических партий. Проанализированы позиции ученых по данному вопросу. Автор выделяет и рассматривает следующие структурные элементы конституционно-правового статуса политических партий: конституционная правосубъектность; принципы деятельности; права и обязанности; гарантии их деятельности; конституционно-правовая ответственность.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, правовой статус, политическая партия.

The article investigates the problematic aspects of the structure of the constitutional and legal status of political parties. The scientists analyzed the position on this issue. The author identifies and considers the following structural elements of the constitutional and legal status of political parties: the constitutional legal personality; principles of activities; rights and responsibilities; guarantees of their activities; constitutional and legal responsibility.

Keywords: constitutional and legal status, legal status, political party.

Проблема конституційно-правового статусу політичної партії - це, насамперед, проблема політичної партії в її політико-правовому аспекті, розуміння справжньої значимості політичної партії для суспільства. Практичне значення проблеми конституційно-правового статусу полягає в тому, що вона безпосередньо торкається інтересів політичної партії, особливо в період реалізації конституційної реформи. Враховуючи особливу роль політичних партій у нових умовах розвитку українського суспільства, зазначена тема потребує подальшого розвитку. На сьогодні питання конституційно-правового статусу політичної партії повинні скласти важливий науковий напрямок у конституційному праві, а також в інших юридичних дисциплінах. Зокрема, не досліджені належним чином такі аспекти, як сутність, зміст і структура конституційно-правового статусу політичної партії, закономірності його розвитку, види, взаємозв'язок з іншими правовими явищами.

Питання конституційно-правового статусу досліджували такі відомі вчені-юристи, як М.Н. Баглай, Т.К. Байкова, Н.О. Богданова, Б.М. Габрічідзе, І.І. Дахова, В.С. Журавський, С.Є. Заславський, В.В. Копейчиков, В.В. Кравченко, О.Є. Кутафін,

В.Ф. Погорілко, О.В. Скрипнюк, О.В. Совгіря, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте цю проблему не можна вважати остаточно вирішеною, оскільки до цього часу наукові розробки з цієї проблеми не вичерпують її змісту. Сфера застосування категорії "конституційно-правовий статус", її зміст, структурні елементи в юридичних науках розкриваються неоднозначно, і цей предмет, відповідно, потребує подальшого дослідження. Тому метою цієї статті є проведення комплексного аналізу існуючих наукових підходів щодо дослідження структури конституційно-правового статусу політичної партії та визначення змісту елементів, що її утворюють.

Дослідження конституційно-правового статусу політичних партій передбачає необхідність відмежування зазначеного поняття від суміжних категорій: "правовий статус", "правове положення", "правове становище", "конституційний статус". Не вдаючись до аналізу позицій науковців щодо змісту кожного із зазначених понять, відмітимо, що ми поділяємо думку О.В. Совгірі, яка зазначає, що наповнення понять "правовий статус", "правове положення" та "правове становище" різним змістом є штучним, частково обумовленим різними перекладами слова "статус" (з лат. status - становище, положення, статус), і, що найголовніше, не має практичного застосування у вигляді правового закріплення розмежування таких понять або доцільності, обумовленої практичними потребами [19, 106].

Важливим елементом правового статусу політичних партій є його конституційно-правовий статус. Останній, у свою чергу, є складним і багатограним за своїм змістом соціально-правовим явищем. Його дослідження передбачає з'ясування структури цього поняття та визначення змісту елементів, що її утворюють.

Серед учених-правознавців немає єдиної позиції щодо розуміння складових елементів конституційно-правового статусу політичних партій. Насамперед дискусії ведуться стосовно структури правового статусу людини та громадянина. Різноманітність поглядів на структуру конституційно-правового статусу особи спричиняє й виникнення різних думок стосовно структури конституційно-правового статусу державних органів. Слушно зазначає С.О. Чикурлій про те, що насамперед необхідно зазначити, що більшість авторів, як теоретиків права, так і конституціоналістів, приділяють увагу у своїх дослідженнях переважно аналізу структури правового статусу індивіда, тоді як структура правового статусу органа державної влади розглядається менше. Однак деякі спільні риси вказаних правових статусів дозволяють стверджувати про цінність досліджень структури правового статусу індивіда для аналізу особливостей структури конституційно-правового статусу органу виконавчої влади України [24, 25], а для нас політичної партії.

Отже, для того, щоб глибше зрозуміти сутність конституційно-правового статусу політичних партій доцільно застосувати розроблену наукою структуру правового статусу особи та державних органів. Ця точка зору буде укладена на тому, що структура правового статусу є загальним явищем, а зміст - індивідуальним. Саме за

© В.М. Висоцький, 2015

змістом правового статусу суб'єкти права відрізняються один від одного, тоді як його структура об'єднує їх усіх. Єдиного універсального визначення структури правового статусу немає, оскільки вчені-правознавці визначають його по-різному. Так, на думку П.М. Рабіновича, правовий статус особи – це комплекс її суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [17, 80]. Деякі автори, зокрема відомий учений М.В. Вітрук, у структуру правового статусу, окрім прав і обов'язків, включає також законні інтереси особи [6, 10-11], В.Н. Німченко – принципи діяльності [16, 38], Д.М. Бахрах – правосуб'єктність [2, 56], Ю.М. Тодика – юридичні гарантії [22, 153]. О.Ф. Скакун вважає, що елементом правового статусу особи обов'язково є ще й відповідальність [18, 412]. Загалом погоджуючись з ними, Н.М. Крестовська та Л.Г. Матвєєва вважають, що структурними елементами правового статусу є: 1) правові норми та принципи, що встановлюють цей статус; 2) правосуб'єктність; 3) основні права та обов'язки; 4) законні інтереси; 5) громадянство; 6) юридична відповідальність [13, 133]. Н.Л. Гранат зазначає, що “у структуру конституційного статусу особи входять такі компоненти: 1) громадянство; 2) правосуб'єктність, яка включає правоздатність і дієздатність; 3) основні права свободи, законні інтереси і обов'язки; 4) правові принципи; 5) гарантії правового статусу, серед яких особливе значення має юридична відповідальність” [12, 57].

Приблизно таке ж розмаїття точок зору має місце в правовій літературі щодо елементів статусу органів влади, місцевого самоврядування та інших юридичних суб'єктів правовідносин, хоча їх дослідженню присвячено значно менше уваги. Здебільшого статус будь-якого органу подається як його правове становище, яке складається чи то з одних його прав і обов'язків, чи, переважно, прав, обов'язків і гарантій діяльності. Так, юридична енциклопедія дає трактування статусу як правового становища (сукупності передбачених законодавством прав і обов'язків) громадянина або юридичної особи [21, 426]. Отже, автори енциклопедії вважають елементами статусу тільки права і обов'язки. В.О. Лучін зводить поняття статусу до конституційної правосуб'єктності [14, 119], В.А. Рижов – до загальних прав, що визначають правосуб'єктність, та основних прав і обов'язків, невід'ємних від органів і організацій [11, 19]. Слід також зазначити, що деякі вчені відносять до елементів правового статусу також цілі, завдання, функції та відповідальність [3; 8; 20].

Окремі вчені пропонують ширше розглядати категорію “правовий статус”. Так, Б.М. Габрічідзе виділяє такі елементи в структурі конституційного статусу органів державної влади: політична і державно-правова характеристика органу держави; місце різноманітних видів органів у загальнодержавній системі, диференціація систем, підсистем і видів органів, їх співвідношення; основи взаємовідносин органів між собою; найважливіші принципи організації та діяльності державних органів; основи компетенції; види правових актів державних органів [7, 10-11].

О.М. Ващук відзначає, що основними елементами конституційно-правового статусу громадських організацій є їхні права і обов'язки, правоздатність, дієздатність, гарантії їх діяльності та юридична відповідальність [5, 322-323]. І.В. Музика визначає, що основними елементами правового статусу політичних партій є: поняття політичної партії, юридичне визначення місця і ролі партій у політичній системі та державному

механізмі й правові гарантії їх функціонування; умови та порядок створення, реєстрації, припинення й заборони діяльності політичних партій; фіксування завдань і цілей партій, вимоги щодо ідеології та програмних положень партій; обмеження діяльності недемократичних об'єднань (фашистських, расистських і т.п.), а також псевдопартій, утворених групами тиску; вирішення питань внутрішньої структури та організації партій; здійснення державного контролю за діяльністю партій (адміністративного, судового, ідеологічного та фінансового); регулювання фінансових аспектів діяльності партій, зокрема встановлення і підтримка порядку їх державного фінансування; законодавче закріплення форм участі партій в органах державної влади і управління [15, 7].

На думку Л.А. Татарнікової, основними елементами правового статусу політичних партій, крім поняття партії, є: юридичне визначення її місця й ролі в політичній системі та державному механізмі, правові гарантії функціонування партій; умови та порядок створення, реєстрації, припинення й заборони діяльності політичних партій; вирішення питань внутрішньої структури та організації партій; регулювання фінансових аспектів діяльності партій, зокрема встановлення й підтримка порядку їх державного фінансування виходячи з їх перемоги на виборах тощо [23, 143].

Серед російських науковців поширеною думкою є те, що правовий статус політичних партій включає у свій склад такі елементи, як правосуб'єктність, правові принципи, права, свободи і обов'язки, юридичні гарантії їх реалізації і юридичну відповідальність. Так, С.Є. Заславський вважає, що до структури правового статусу політичної партії входять її правова конструкція, основні права і обов'язки, що визначають її конституційно-правову й цивільно-правову правосуб'єктність, юридична відповідальність, а також правовідносини загального (статусного) типу. До останніх, зокрема, належать питання взаємодії держави та політичних партій, принципи діяльності політичних партій і т.д. [9, 83]. Подібну позицію займає А.О. Казаченко, яка вважає, що елементами правового статусу політичних партій є правове визначення, правові принципи, права, свободи і обов'язки, юридичні гарантії їх реалізації і юридична відповідальність [10, 32].

Т.К. Байкова стверджує, що правовий статус партій включає в себе правосуб'єктність політичних партій, правові принципи статусу політичних партій, права та обов'язки політичних партій, правові гарантії прав політичних партій, юридичну відповідальність політичних партій [1, 14].

Ґрунтовне дослідження категорії статусу в конституційному праві здійснено Н.О. Богдановою, яка виходить з того, що в будь-якому своєму прояві конституційно-правовий статус складається з наступних елементів: місце суб'єкта в суспільстві та державі, його соціально-політична роль і призначення; загальна правоздатність, як підстава для включення того або іншого суб'єкта, що виступає у відповідній правовій якості, у конституційно-правові відносини; права і обов'язки чи компетенція суб'єкта та відповідальність; гарантії стійкості й реальності правового становища суб'єктів [4, 14-18].

Отже, прихильники широкого тлумачення конституційно-правового статусу виходять з того, що воно є більш досконалим, оскільки дозволяє всебічно охарактеризувати суб'єкт конституційно-правових відносин, поставивши

на чільне місце його юридичні властивості та зв'язки. Крім того, вони переконані, що при широкому підході до трактування елементів конституційно-правового статусу суб'єкта вдається надати їм динамізму, прослідкувавши послідовність стадій набуття статусу, володіння ним і його реалізації [4, 13].

Отже, з огляду на зазначене, вбачаємо, що структура конституційно-правового статусу політичних партій співпадає зі структурою статусу будь-якого суб'єкта права. Тому висновки, зроблені наукою про структуру правового статусу особи і органів державної влади, справедливі й при визначенні елементів конституційно-правового статусу політичних партій. До конституційно-правового статусу політичних партій включаються ті характеристики, які визначають становище політичних партій у конституційно-правових відносинах, а саме: конституційна правосуб'єктність; принципи діяльності; права і обов'язки; гарантії діяльності; конституційно-правова відповідальність.

Сутність конституційно-правового статусу політичних партій можна розкрити через характеристику його основних елементів. По-перше, це конституційна правосуб'єктність, під якою розуміють здатність партії мати закріплені конституційно-правовими нормами суб'єктивні права та обов'язки, а також здатність своїми діями набувати та реалізовувати права, створювати для себе або інших суб'єктів обов'язки, здатність нести за порушення правових норм відповідальність, які можуть змінюватись під впливом факторів і умов. Тобто зміст цього поняття становлять конституційна правоздатність і конституційна дієздатність. Конституційна правосуб'єктність є основним, базовим елементом конституційно-правового статусу партії. Саме вона зумовлює можливість політичної партії бути учасником конституційних правовідносин і визначає обсяг її прав та обов'язків.

Елементом, який разом із конституційною правосуб'єктністю становить фундамент конституційно-правового статусу політичних партій, є принципи його діяльності. Принципи утворюють каркас, який служить основою для всіх правових актів, що регулюють організацію і діяльність політичних партій загалом. Принципи діяльності політичних партій - це основні правові орієнтири, якими партії повинні керуватися у своїй діяльності. Принципи організації та діяльності політичних партій - це закріплені в Конституції та інших законах основоположні вимоги, які виражають соціальне й державне призначення політичних партій, визначають завдання, права та обов'язки політичних партій у здійсненні покладених на них функцій, а також містять ознаки, що визначають організаційний устрій політичних партій, відмінність їх від інших організацій. Таким чином, ідеї та положення, що визнаються принципами конституційно-правового статусу політичної партії, мають високу правову форму закріплення та визначають характер і спрямованість дій політичних партій.

Ключовим елементом конституційно-правового статусу політичних партій є їх права і обов'язки. Оскільки права в такому разі гарантовані державою, міра можливої поведінки, а обов'язки - це вид і міра встановленої державою обов'язкової поведінки, забезпечена засобами юридичної відповідальності. Саме вони характеризують найбільшу за обсягом частину тих відносин і зв'язків, які виникають між політичною партією і державою, громадянами та органами влади, органами місцевого

самоврядування, громадськими організаціями. У них відображається правова природа, сутність політичних партій, їх призначення в державі та суспільстві, розкривається необхідність їх функціонування, принципи взаємовідносин з громадянами, органами влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства. Права та обов'язки політичних партій - це юридично оформлені їх соціальні можливості, детерміновані політичними, економічними, культурними та соціальними умовами розвитку держави та суспільства.

Конституційно-правове закріплення прав і обов'язків суб'єктів правовідносин не гарантує їх автоматичного виконання та дотримання. Тому повинні мати місце також гарантії забезпечення цих прав і обов'язків. Саме вони сприяють належній і повній реалізації органами влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та іншими інституціями своїх прав та обов'язків, поєднують воедино правове та фактичне становище суб'єкта в державі та суспільстві. Роль гарантії у забезпеченні прав та обов'язків суб'єктів правовідносин дуже важлива, тому вважаємо, що вони також виступають основним елементом конституційно-правового статусу суб'єктів правовідносин. Права та гарантії дуже взаємопов'язані, і нерідко певне право суб'єкта може водночас виступати гарантією реалізації іншого. Наявність у законах положень про гарантії діяльності дозволяє вважати їх елементом конституційно-правового статусу. Серед гарантії діяльності політичних партій слід відзначити: рівність перед законом; свободу заснування; контроль за фінансовими надходженнями; обмеження щодо заборони та розпуску політичних партій; діяльність опозиційних партій; право на кошти та інше майно для здійснення своїх статутних завдань.

Самостійним елементом правового статусу політичних партій є їх конституційно-правова відповідальність, яка виступає як гарантія й стимулятор реалізації своїх прав і обов'язків. Конституційно-правова відповідальність політичних партій, на відміну від інших видів юридичної відповідальності, має політико-правовий характер, оскільки пов'язана з організацією та функціонуванням політичної влади. Мірою конституційно-правової відповідальності за відхилення від необхідних правил поведінки та невиконання юридичних обов'язків є конституційно-правові санкції, мета яких - здійснення завдань загальної превенції щодо суб'єктів конституційно-правової відповідальності й відновлення порушеного конституційного порядку. У зв'язку з цим, до політичних партій залежно від характеру порушення може бути застосований цілий спектр конституційно-правових санкцій. Найбільш радикальною, масштабною та правовою санкцією є примусове позбавлення партії її індивідуального правового статусу.

Опираючись на висловлені в науці точки зору та виходячи із власного розуміння цього питання, вважаємо, що можна виділити декілька основних моментів. По-перше, незважаючи на різноманітність елементів, які виділяються як складові правового статусу, деякі з них присутні в більшості визначень - це правосуб'єктність, права і обов'язки, гарантії їх реалізації. По-друге, очевидно, що це поняття деякими авторами трактується надто широко, іншими - дуже вузько. По-третє, ми вважаємо, що конституційно-правовий статус політичних партій становить складну, комплексну, універсальну категорію, що визначає нормативно закріплене становище політичних партій у політичній системі суспільства. Структуру конституційно-правового статусу складають наступні

елементи: конституційна правосуб'єктність; принципи діяльності; права і обов'язки; гарантії їх діяльності; конституційно-правова відповідальність.

Література

1. Байкова Т.К. Конституційно-правовий статус політичних партій в Російській Федерації : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.К. Байкова ; Моск. гос. юрид. акад. - Москва, 2003. - 23 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право : Учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. - М.: Бек, 1996. - 355 с.
3. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / И.Л. Бачило. - М.: Юрид. лит., 1976. - 200 с.
4. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1998. - № 3. - С. 3-20.
5. Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України / О.М. Ващук // Держава і право: 36. наук. праць. - Вип. 22. - К.: ІДП НАН, 2003. - С. 320-326.
6. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР / Н.В. Витрук - М.: Юрид. лит., 1985. - 176 с.
7. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе. - М.: Юрид. лит., 1982. - 184 с.
8. Дахова І.І. Структура конституційно-правового статусу уряду / І.І. Дахова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2007. - Вип. 13. - С. 38-46.
9. Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации / С.Е. Заславский ; Под ред. Ю.А. Веденева ; Институт права и публичной политики. - М.: Институт права и публичной политики, 2003. - 300 с.
10. Казаченко А.А. Конституційно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в современном демократическом государстве. Сравнительно-правовой анализ : Дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Казаченко Анна Александровна. - М., 2005. - 192 с.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для студ. юрид. вузов и фак.: В 4 т. / Г.Н. Андреева [и др.] ; отв. ред. Б.А. Страшун. - М.: Издательство БЕК, 1995. - Т. 1-2. - М.: Бек, 1996. - 778 с.
12. Конституционное право. Учебник / В.В. Альхименко, В.Н. Бутылин, А.П. Герасимов, Н.Л. Гранат, и др.; отв. ред.: А.Е. Козлов - М.: БЕК, 1996. - 464 с.
13. Крестовська Н.М. Теорія держави і права: Елементарний курс / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвєєва. - 2-ге

вид. - Х.: ТОВ "Одіссей", 2008. - 432 с.

14. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учеб. пособие / В.О. Лучин - М.: Закон и право "ЮНИТИ", 1997. - 159 с.

15. Музика І.В. Конституційно-правовий статус політичних партій в Україні / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [Відп. ред. В.Ф. Погорілко]. - К., 1998. - 32с.

16. Німченко В.Н. Правовий статус особи за Конституцією України / В.Н. Німченко // Вісник Конституційного Суду України. - 1998. - № 3. - С. 35-45.

17. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник. - К.: Атіка. - 2001. - 176 с.

18. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / О.Ф. Скакун ; Университет внутренних дел. - Х. : Фирма "Консум", 2000. - 704 с.

19. Совгиря О.В. Структура конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України: теоретико-методологічні аспекти / О.В. Совгиря // Вісник Вищої ради юстиції. - 2012. - № 4 (12). - С. 105-115.

20. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитии социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров ; Под ред. Б.М. Лазарева (и др.) ; Академия наук СССР. Институт государства и права. - М.: Наука, 1978. - 336 с.

21. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров; общ. ред. М.Ю. Тихомиров. - М.: Юринформцентр, 1997. - 526 с.

22. Тодыка Ю.Н. Конституційно-правовий статус человека и гражданина в Украине / Ю.Н. Тодыка, О.Ю. Тодыка; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, Академия правовых наук Украины. - К.: Видавничий дім "ІнЮре", 2004. - 367 с.

23. Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи : Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (доп., виступи, рек.) / Центральна виборча комісія ; голов. ред. М. М. Рябець. - К. : [б.в.], 1999. - 232 с.

24. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чикурлій Сергій Олександрович; Інститут законодавства Верховної Ради України. - К., 2008. - 214 с.

Висоцький В.М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та
міжнародного права
Львівського державного університету
внутрішніх справ

УДК342.26

ПРИНЦИПИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ КОНТЕКСТ

Магновський І. Й.

У статті в правовому контексті розглянуто та розкрито принципи вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. Висвітлено їх розуміння та необхідність урахування при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, принципи, система адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіальна одиниця.

В статье в правовом контексте рассмотрены и раскрыты принципы усовершенствования административно-территориального устройства Украины. Освещены их понимание и необходимость учета при проведении административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, принципы, система админи-