

УДК 342.4:329

**Г.В. БЕРЧЕНКО**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ СТАТУСУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ІНШИХ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН)**

*Ключові слова:* інститути громадянського суспільства, конституційне регулювання, політичні партії, релігійні організації

Розвинуте громадянське суспільство передбачає наявність не тільки автономного і вільного індивіда, але й усталених інститутів. Разом із тим, на сьогодні в Україні інститути громадянського суспільства перебувають у стані свого становлення. Саме тому актуальним є дослідження регламентації порядку створення та діяльності таких інститутів, передусім на конституційному рівні. При цьому це питання ще не набуло належного осмислення в науці конституційного права України. На наш погляд, надзвичайно корисним є звернення до здобутків науки конституційного права в зарубіжних країнах з цього питання, а також до досвіду конституціоналізації інститутів громадянського суспільства в цих країнах.

Окремі аспекти зазначеної проблематики знайшли відображення у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як Д. Валадес, Р. Дарендорф, Ж.-П. Жакке, Б.О. Страшун, Ю.М. Тодика, К. Хессе, В.М. Шаповал та інших. Проте, незважаючи на велику кількість досліджень щодо громадянського суспільства, окремо з питань конституціоналізації політичних партій та інших об'єднань громадян, комплексні дослідження конституційного регулювання інститутів громадянського суспільства практично відсутні, в чо-

му і полягає новизна роботи.

Метою статті є комплексний аналіз засад конституційного регулювання інститутів громадянського суспільства в зарубіжних країнах. Завданнями статті є дослідження природи конституційного регулювання взаємовідносин держави і інститутів громадянського суспільства; обґрунтування необхідності конституціоналізації його інститутів; дослідження конституційного регулювання політичних партій та інших інститутів громадянського суспільства (церкви, профспілок та ін.) в зарубіжних країнах.

У конституціях зарубіжних країн ми не знайдемо розділу з назвою «громадянське суспільство». Власне і термін «громадянське суспільство» в зарубіжних конституціях майже не зустрічається. Тому скоріше винятком з цього правила є Конституція Литви, в Преамбулі якої вказується прагнення литовського народу до відкритого, справедливого, гармонійного громадянського суспільства і правової держави. На нашу думку, таке становище обумовлено тим, що завданням конституції є не фіксація поняття громадянського суспільства чи об'єднання всіх норм, які його стосуються, в один розділ. Набагато важливішим є закріплення його головних цінностей, якими є свобода (преамбула Конституції США [1, с.16]) або людська гідність [2, с.15, 17, 20] (абз.1 ст.1 Конституції ФРН), основних засад діяльності інститутів громадянського суспільства і меж державного втручання в їх справи. Таким чином, засади громадянського суспільства встановлені не в якомусь одному розділі конституції, а розміщені в різних її розділах (зокрема, йдеться про розділи, присвячені засадам конституційного ладу, правам і свободам тощо).

Проте існує точка зору, згідно з якою конституційна регламентація інститутів громадянського суспільства є небажаною, оскільки сприяє їх одержавленню. На нашу думку, цей підхід є помилковим. Як основний порядок життя суспільства конституція не

обмежується встановленням державного ладу. Вона охоплює також і основи устрою недержавного життя. Тому термін «конституційне право» ширший за обсягом, ніж термін «державне право», який за змістом означає лише право держави [3, с.28-29]. Слід зазначити, що конституція демократичної держави закріплює саме засади інститутів громадянського суспільства, а не просто засади суспільних інститутів, адже недержавна сфера та суспільні інститути існують також і в авторитарних та тоталітарних державах.

Конституції, зміст яких зорієнтований насамперед на визначення організації державного механізму та його найважливіших ланок, називають інструментальними. Такими є переважна більшість старих конституцій, які вже не діють, хоча чинними з певними змінами залишаються конституції США (1787 р.), Норвегії (1814 р.), Люксембургу (1868 р.), Австралії (1900 р.) та деякі інші [4, с.44].

Така специфіка об'єкта конституційного регулювання була викликана необхідністю, перш за все, захистити суспільство від надмірного втручання держави. Цікавим є досвід нинішніх США, в яких до створення централізованої держави вже існувало громадянське суспільство. Тому державі досить складно доводилося «виборювати» у громадянського суспільства для себе певні права [5, с.63].

В літературі відзначається тенденція «соціалізації» конституцій, прийнятих після Другої Світової війни, що відбувається шляхом включення до них положень суспільного спрямування [4, с.48; 6, с.45]. Незважаючи на цю тенденцію, конституції залишаються основними законами держави. Норми ж конституцій, які стосуються суспільства, відображають саме взаємодію держави та суспільства. На думку Ю.М. Шаповала, «визначення конституції основним законом держави засвідчує природу громадянського суспільства як такого, де інститути суспільства і кожен індивід убезпечені від всебічного

втручання держави» [4, с.48]. Власне кажучи, це є цілком логічним, оскільки конституційне право є публічно-правовою галуззю права і регулює передусім державно-політичні відносини владарювання та пов'язані з ними відносини. Саме виходячи з цієї позиції необхідно підходити до конституційно-правової регламентації інститутів громадянського суспільства. Тому тезу про те, що конституція є не лише основним законом держави, але й основним законом суспільства, на наш погляд, слід розуміти саме в тому значенні, як про це писав академік Ю.М. Тодика, зазначаючи, що конституція є продуктом політичної і юридичної згоди, результатом компромісу різноманітних сил у суспільстві [7, с.15]. На думку В.В. Речицького, конституція стає суспільним, а не державним правом. Іншими словами, конституція регулює відносини між державою і суспільством таким чином, щоб держава, залишаючись гарантом громадянських прав, припинила політично контролювати суспільство. Конституція є гарантом свободи громадянського суспільства, вона не стільки впорядковує громадське життя, скільки гарантує його від надмірної організованості і регламентованості [8, с.29].

Визначивши принципovu можливість конституційного закріплення статусу інститутів громадянського суспільства, звернемося власне до того, що ж вони собою являють. Наукові визначення та інтерпретації поняття «інститут» є досить різноманітними. Соціальні інститути, на думку інституціоналістів, відображають «свідомо врегульовану і організовану форму діяльності маси людей, відтворення найбільш стійких зразків поведінки, традицій та звичок, що передаються з покоління у покоління» [9, с.7]. Конституційне право передусім цікавить такий різновид соціальних інститутів, як політико-правові інститути. Показовим у цьому відношенні є назва курсу «Конституційне право і політичні інститути», що викладається в юридичних

вищих навчальних закладах Франції [10, с.27]. Політико-правові інститути, в свою чергу, поділяються на інститути держави та інститути громадянського суспільства. До інститутів громадянського суспільства відносять: у політичній сфері – партії, органи місцевого самоврядування, суспільно-політичні об'єднання, незалежні засоби масової інформації, жіночі, молодіжні асоціації; в економічній – профспілки, асоціації підприємців, товариства захисту прав споживачів; у соціальній - сім'я, незалежні організації освіти, дозвілля; в культурній – різноманітні творчі, наукові спілки, національно-культурні товариства, релігійні конфесії [11, с.36, 37].

Разом із тим, не всі інститути громадянського суспільства регламентуються на конституційному рівні. Розглянемо закріплення статусу деяких із цих інститутів в конституціях зарубіжних країнах.

Перш за все, звернемося до питання конституціоналізації політичних партій. Визнання значущості політичних партій, яку вони набули на початку ХХ ст. в Західній Європі, супроводжувалося наданням їм конституційного статусу. В конституціях, прийнятих між світовими війнами у Австрії, Німеччині, Чехословаччині, вперше з'явилися згадки про політичні партії. Проте відповідне конституційне регулювання здійснювалося звичайно у зв'язку з парламентськими виборами або з організацією парламенту [4, с.278-279]. Майже всі прийняті після Другої світової війни демократичні конституції містять у тому чи іншому обсязі положення про політичні партії [6, с.330].

Надання політичним партіям на конституційному рівні достатньої свободи і гарантій стало важливим фактором попередження від повернення до минулого у країнах, що пережили авторитарні та тоталітарні режими [12, с.136]. Так, в Італії і Німеччині такі гарантії були надані після II Світової війни, в Португалії і Іспанії – після падіння диктатур.

У Мексиці політичні партії набули конституційного статусу, починаючи з політичної реформи 1977 року.

Водночас на думку більшості авторів, інституціоналізація політичних партій – це об'єктивне явище, котре виступає проявом зумовлених потребами самого соціуму змін у взаємодії між державою і політичною системою суспільства, у взаємозв'язках між державним механізмом і партіями [4, с.280]. З одного боку, партії утворені вільно і вкорінені у сферу суспільно-політичних відносин, а з іншого – покликані впроваджуватись у сферу державних інститутів. Тому К. Хессе влучно називає партії «проміжною ланкою між індивідом і державою», а Федеральний конституційний суд визнає за ними роль посередника, «за допомогою якого воля громадян може здійснюватись і в період між виборами». «Партії, – відзначається в одному з його рішень, – акумулюють думки, інтереси і прагнення стосовно політичної влади і її здійснення, приводять їх в збалансований стан, формуючи їх в альтернативи, серед яких громадяни можуть здійснити свій вибір» [2, с.88-89]. Тому конституційно-правовий статус політичних партій – статус свободи, рівності і публічності. Зовнішня свобода партій захищає їх від інтервенціонізму і тиску з боку держави [3, с.94].

Статус політичних партій у конституціях різних країнах регулюється по-різному. Як правило, їм присвячено одну або кілька статей, а в деяких конституціях містяться навіть окремі розділи присвячені політичним партіям. Зазвичай відповідна стаття розташована у першому розділі конституції [4, с.280].

Конституційне визначення статусу політичних партій може обмежуватися статтею конституції, присвяченої загальному праву на об'єднання. Навіть якщо в такій статті політичні партії не згадуються, така стаття є основною для визначення порядку їх утворення [4, с.279].

Право на утворення політичних партій може впливати зі статті конституції, в якій закріплений принцип багатопартійності. Принцип політичного плюралізму передбачає передусім свободу створення і діяльності політичних партій. Цей принцип також пов'язаний з принципом ідеологічного плюралізму [4, с.281].

Конституціоналізація політичних партій охоплює, зокрема, питання їх утворення. В Конституції ФРН визначено, що створення партій, набуття членства в них і вихід є вільними (ст.21 абз.1); на відміну від інших союзів (ст.9 абз.2) партії користуються посиленним захистом проти їх розпуску. Партія може бути заборонена тільки за рішенням Федерального конституційного суду і лиш в том випадку, якщо вона загрожує існуванню ФРН, спричиняє шкоду вільно-демократичному ладу або намагається повалити його (ст.21 абз.2) [3, с.94].

Ст.21 Основного закону ФРН передбачає, що «партії сприяють формуванню політичної волі народу». У Конституції Франції у ст.4 встановлено: «Політичні партії і угруповання сприяють вираженню поглядів у ході виборів. Вони створюються і здійснюють свою діяльність вільно. Вони повинні поважати принципи національного суверенітету і демократії» [10, с.64]. У ст.6 Конституції Іспанії передбачено, що «політичні партії згідно з принципом політичного плюралізму конкурують у процесі формування і вираження волі народу і слугують основним інструментом участі у політичному житті». Аналогічні норми містяться в конституціях Білорусі, Болгарії, Вірменії, Португалії, Румунії, Угорщини і Швейцарії [4, с.281].

Конституції також містять положення, якими тією чи іншою мірою визначається статус інших, аніж політичні партії, об'єднань громадян. До таких об'єднань віднесені насамперед професійні спілки та релігійні організації. У переважній більшості випадків статус цих інститутів визначається у

статті конституції, в якій йдеться про «загальне» право на об'єднання. В деяких випадках в основних законах містяться окремі статті про право на об'єднання саме у професійні спілки. Так, згідно ч.1 ст.74 Конституції Республіки Ісландія «народ має право на створення будь-яких громадських об'єднань з будь-якою законною метою, включаючи політичні об'єднання і профспілкові організації, без отримання попереднього дозволу». У ст.6 Конституції Іспанії закріплені основи статусу політичних партій, а в ст.7 – основи статусу профспілок і асоціацій підприємців. Окремі статті, що встановлюють статус професійних спілок та деяких інших громадських організацій є у конституціях Польщі, Румунії та Угорщини [4, с.293].

Окремі конституції встановлюють гарантії і для інших видів неполітичних громадських об'єднань. Так, згідно ст.12 польської конституції, «Республіка Польща забезпечує свободу створення і діяльності професійних спілок, соціально-професійних організацій землевласників, товариств, громадських рухів, інших добровільних об'єднань, а також фондів» [6, с.348].

Що стосується регламентації питань релігії і церкви, то вона стала здійснюватися практично разом із виникненням конституційного регулювання суспільних відносин [4, с.293].

На час формування основних ідей, які склали основу теорії і практики конституціоналізму, в найбільш розвинутих країнах Європи набула поширення ідеологія релігійної свободи. Звичайно у статті (статтях) конституції, присвяченій свободі віросповідання (совісті), регламентуються також питання взаємовідносин між державою і церквою, зокрема, передбачається відокремленість церкви від держави [4, с.294].

Проте існують і такі демократичні держави, де та чи інша релігія проголошена державною, офіційною або панівною [6, с.356]. У

Македонії Православна Церква лише виділена серед інших релігійних організацій, а у Болгарії східно-православне віросповідання визначене «традиційною релігією» (ст.13 Конституції). Згідно зі ст.4 Конституції Королівства Данії 1953 р., євангелічна лютеранська церква є офіційною церквою Данії і як така користується підтримкою держави, а згідно зі ст.6 Король повинен бути членом цієї церкви. Відповідно до ст.66 статут офіційної церкви встановлюється законом. Поряд з цими положеннями Конституція визнає рівноправність громадян незалежно від переконань і походження. Згідно зі ст.3 Конституції Болівії 1967 року держава визнає і підтримує римо-католицьку апостольську релігію, гарантуючи при цьому можливість відправлення будь-якого іншого релігійного культу. Згідно зі ст.9 Конституції Грузії, держава «визнає виключну роль Грузинської Православної Церкви в історії Грузії». Найбільш широко серед демократичних конституцій закріплені зв'язки між державою і Православною Церквою в Греції. Цьому питанню присвячений окремий розділ Конституції Греції, в якому, зокрема, у ст.3 визнана панівною «релігія Східно-православної Церкви Христової» [4, с.298].

Таким чином, можна зробити висновок, що на сучасному етапі розвитку конституційного права закріплення статусу інститутів громадянського суспільства вже стало традиційним для конституційного регулювання. Західні конституції, прагнучи зберегти демократію і свободу, встановлюють гарантії від надмірного втручання держави в процес створення та функціонування таких інститутів. Оскільки політичні партії найбільше впливають на публічну владу, беручи участь у виборах, то регламентація засад їх діяльності та відповідні гарантії передбачені у більшості конституцій. Регулювання інших не політичних інститутів громадянського суспільства на конституційному рівні в зарубіжних країнах здійснюється, передусім, щодо

профспілок та релігійних об'єднань Разом із тим, іноді в зарубіжних конституціях деякі з релігійних об'єднань позначені окремо, відображаючи традиції відповідного народу, не заперечуючи при цьому принцип релігійного плюралізму.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Мишин А. А. Конституция США: политико-правовой комментарий / А. А. Мишин, В. А. Власихин. – М. : Междунар. отношения, 1985 – 336 с.
2. Государственное право Германии: В 2 т. / Б. Н. Топорнин (отв. ред.) ; сокр. пер. нем. семитом. изд. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994– . – 1994. – Т. 1. – 312 с.
3. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М. : Юрид. лит., 1981. – 368 с.
4. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
5. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы / Р. Дарендорф ; пер. с нем. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002. – 288 с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник [для вузов] / рук. авт. колл. и отв. ред. д. ю. н., проф. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2007. – 896 с.
7. Тодыка Ю. Н Конституция Украины – Основной Закон государства и общества / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Факт, 2001. – 382 с.
8. Речицкий В. В. Свобода и государство / В. В. Речицкий. – Х. : Фолио, 1998. – 144 с.
9. Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність / за заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 384 с.
10. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учеб. пособие /

Жакке Ж.-П. ; пер. с фр. В. В.Маклаков. – М. : Юристь, 2002. – 363 с.

11. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії / за

ред. А. І. Кудряченко. – К. : НІС, 2007. – 396 с.

12. Валадес Д. Конституционные проблемы правового государства / Д. Валадес. – М. : Идея-Пресс, 2009. –168 с.

*Берченко Г. В. Конституційне закріплення статусу політичних партій та інших інститутів громадянського суспільства (досвід зарубіжних країн) / Г. В. Берченко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 50–55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bgvdzk.pdf>*

На прикладі досвіду зарубіжних країн досліджуються конституційні засади регламентації порядку створення та діяльності інститутів громадянського суспільства, а саме: політичних партій, профспілок, релігійних організацій. Робиться висновок про те, що конституційне закріплення статусу таких інститутів стає традиційним для конституційного регулювання.

\*\*\*

*Берченко Г.В. Конституционное закрепление статуса политических партий и других институтов гражданского общества (опыт зарубежных стран)*

На примере опыта зарубежных стран исследуются конституционные основы регламентации порядка создания и деятельности институтов гражданского общества, а именно: политических партий, профсоюзов, религиозных организаций. Делается вывод о том, что закрепление статуса таких институтов становится традиционным для конституционного регулирования.

\*\*\*

*Berchenko G.V. Constitutional Fastening of the Status of Political Parties and Other Institutes of a Civil Society (Experience of Foreign Countries)*

On an example of experience of foreign countries the constitutional bases of a regulation of an order of creation and activity of institutes of a civil society are investigated, namely: political parties, trade unions, the religious organisations. The conclusion that fastening of the status of such institutes becomes traditional for the constitutional regulation becomes.