

УДК 342.728(477)

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Сон С.С.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Досліджено тенденції розвитку конституційно-правового статусу політичних партій в Україні та напрямків його подальшого удосконалення. Виділено тенденцію конституціоналізації статусу політичних партій. Розглянуто конституційно-правове забезпечення їх громадської природи. Проаналізовано унормування фінансових аспектів їх функціонування; участі у виборчому процесі, державно-владних та опозиційних відносин. Виявлено шляхи удосконалення порядку їх створення і припинення діяльності.

**Ключові слова:** політична партія, коаліція депутатських фракцій, опозиція, конституціоналізація, фінансування, статус.

**Постановка проблеми.** Політичні партії відіграють важливу роль в політичній системі суспільства, функціонуванні держави. Політичні партії – це не тільки об'єднання громадян, які створюються для реалізації та захисту політичних, економічних та соціальних інтересів, – але також і суб'єкти владних відносин, утворені відповідно до конституційно-правових норм громадянами України. Діяльність політичних партій розповсюджується на всі сфери суспільного та державного життя і, саме тому, потребує належної конституційно-правової регламентації. Однак, незважаючи на численні політично-правові перетворення, що відбуваються в Україні процес функціонування багатопартійної системи, як і діяльність окремих політичних партій, протікає складно і суперечливо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Класична теорія політичних партій була сформована такими науковцями як М. Вебер, Р. Міхельс, М. Острогорський. М. Дюверже заклав основи діяльності сучасних політичних партій та визначив їх загальну спрямованість. В. Бейк, Д. Видрін, Н. Гаева, Л. Гонюкова, В. Лемак, А. Пойченко розглядають технології партійно-політичної діяльності в суспільстві й державному управлінні. О.Совгіря розкриває особливості статусу опозиційних політичних партій. Питанням фінансування діяльності політичних партій присвячені праці Л. Адашис, С. Кустова, В. Лебедюк, Г. Петришина-Дюг, М. Сюсько. Однак у цілому сучасний стан розвитку конституційно-правового статусу політичних партій є малодослідженим.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Наразі нагальним для ефективного функціонування політичних партій в Україні та їх взаємодії з органами публічної влади є створення науково-обґрунтованого правового поля, що відповідає європейським стандартам.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначення тенденцій розвитку конституційно-правового статусу політичних партій в Україні та напрямків його подальшого удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Першою тенденцією конструювання статусу політичних партій є його конституціоналізація.

На підтвердження цього, можна навести норми Конституції України, що серед засад конституційного ладу України закріплюють принципи «політичної багатоманітності» та гарантії «сво-

боди політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України» (ст. 15), а також «право на свободу об'єднання громадян у політичні партії», яке здійснюється для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних 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» (ч. 1 ст. 36) та заборону «політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення» (ст. 37) [1].

Крім того, важливим аспектом конституціоналізації діяльності політичних партій в Україні є поява інституту коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, що формує парламентську більшість, визначаючи таким чином законодавчу політику парламенту, та персональний склад Кабінету Міністрів України. Посилюється також вплив політичних партій на їх членів, які обіймають виборні державні та місцеві посади. Так, вищому керівному органу партії надано конституційне повноваження щодо прийняття рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених Конституцією (ч. 6 ст. 81). Дане конституційне положення, навіть, на думку В. Лемака «означає, що з інституту громадянського суспільства політичні партії перетворилися на важливу складову механізму функціонування системи органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування). За умов виборчої системи пропорційного представництва політичних партій останні відіграють вирішальну роль у процесі формування органів державної влади і місцевого самоврядування» [2, с. 23].

Однак, з цим частково можна погодитись, через те, що головне призначення та мета діяльності будь-якої політичної партії – реалізація певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, може бути досягнута лише за допомогою обіймання політичними діячами державних посад, але це не впливає на одержавлення самої

політичної партії. Політичні партії передусім мають бути виразниками суспільних інтересів.

У сучасному демократичному суспільстві «політичні партії як інститути політичної системи та водночас інститути громадянського суспільства відіграють найважливішу роль, яка виявляється в наступних напрямках діяльності політичних партій: участь у виборах органів державної влади і місцевого самоврядування; робота представників партій в органах державної влади та місцевого самоврядування; сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, що передбачає сприяння формуванню та розвитку політичної та конституційної правосвідомості громадян. Ця діяльність політичних партій є необхідною передумовою формування демократичної, правової держави та розвинутого громадянського суспільства, а також їх взаємодії» [3, с. 65].

Другою тенденцією вдосконалення конституційно-правового статусу політичних партій як раз є забезпечення їх громадської природи, усунення впливу на них окремих осіб, боротьба з корупцією. Як відзначається в юридичній літературі, «на сьогодні абсолютна більшість політичних партій в Україні поки що далека від свого основного призначення – бути виразником інтересів соціальних груп і представляти їх на державному рівні. Політичні партії, на жаль, обслуговують не суспільні, а, передусім, вузько групові чи навіть персональні інтереси» [4, с. 213].

Інструментом вирішення цієї проблеми має стати державне фінансування політичних партій, що впроваджується з 1 липня 2016 року. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» передбачається державне фінансування партій пропорційно рівню їх підтримки на виборах. Право на фінансування з 1 липня 2016 року отримали партії, які на парламентських виборах 2014 року пройшли у Верховну Раду України. А з наступних парламентських виборів, які мають відбутися у 2018 році, фінансуватимуться всі партії, які одержали не менше 2% голосів виборців. Також передбачено часткове відшкодування витрат партій на передвиборчу агітацію на парламентських виборах. У той же час закон обмежує джерела фінансування партій передвиборчої агітації на виборах, а також обмеження суми річного внеску на користь партії від однієї особи (з боку юридичних осіб – не більше 800 мінімальних зарплат, з боку фізичних осіб – 400 мінімальних зарплат. Разом з цим, запроваджується механізм контролю за фінансовою діяльністю політичних партій, які зобов'язанні оприлюднювати щоквартальні звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язанні оприлюднювати щоквартальні звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів, щороку проходити незалежний аудит фінансування. Контроль за фінансуванням політичних партій та розподіл коштів покладено на Національне агентство по запобіганню корупції [5].

Новели у фінансуванні політичних партій відповідають загальноєвропейським стандартам у цій сфері та будуть сприяти незалежності політичних партій від приватних інвесторів та фінансових інтересів; реалізації принципу рівно-

сті політичних партій як учасників політичного процесу, що передусім забезпечить конкуренцію партій на виборах; належному функціонуванню політичних партій у взаємозв'язку між громадянським суспільством та державою, захисту суспільних інтересів та підвищенню відповідальності партій перед народом України.

При цьому, відбудеться збільшення бюджетних видатків, а отже й витрат громадян України на утримання політичних партій. Тому необхідно вирішити на законодавчому рівні питання дублювання та виконання програм політичних партій, які мають підтримуватись населенням держави. Зокрема, потрібно закріпити обов'язок політичних партій зареєструвати свої програми, встановити вимоги до її структури, та передбачити в якості підстави для відмови в реєстрації політичної партії збіг її програми з програмою іншої партії більш ніж на 50%.

Вказане забезпечить представництво різноманітних соціально-політичних інтересів громадян України та цілеспрямоване використання державних коштів.

Крім того, для реалізації громадського спрямування діяльності політичних партій в Україні доцільно закріпити обов'язок, що буде кореспондувати їх праву використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України. Наприклад, щорічно оприлюднювати в засобах масової інформації звіт про заходи направлені на впровадження програми політичної партії, а також осіб відповідальних за їх проведення.

Третьою тенденцією оновлення статусу політичних партій в Україні є детальне унормування участі політичних партій у виборчому процесі. Виборче законодавство визначає права політичних партій, які полягають у висуненні кандидатів на виборні посади, формуванні виборних органів, здійсненні передвиборчої агітації та контролю за ходом проведення виборів і підрахунку голосів виборців.

Разом з цим, розширюється перелік обмежень щодо діяльності політичних партій, зокрема забороняється пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки, а також груп громадян, що не можуть бути членами політичних партій (поліцейські, працівники органів доходів і зборів, Національного антикорупційного бюро України, члени Вищої ради правосуддя).

Четвертою тенденцією розвитку статусу політичних партій виступає регламентація їх функціонування як учасників владних конституційних відносин та опозиційних сил. Стосовно першої групи можна відзначити чітке правове регулювання діяльності коаліції депутатських фракцій не тільки на рівні Конституції України, а й Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», який передбачає матеріально-процесуальні особливості її участі законодавчому процесі, формуванні парламентських органів та інших органів державної влади, здійсненні парламентського контролю.

У свою чергу Законом України «Про політичні партії в Україні» гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань

державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку [6].

Однак, спеціальний нормативно-правовий акт з регулювання функціонування опозиційних політичних партій в Україні відсутній, що ускладнює їх діяльність. Крім того, проекти законів України, які подавались на розгляд Верховній Раді України, як правило, стосувались парламентської опозиції, що безпідставно звужує права інших політичних партій.

Враховуючи значення опозиції для створення в Україні демократичної, правової держави та громадянського суспільства, належного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення прав та інтересів людини і громадянина слід виходити з широкого розуміння опозиційної діяльності політичних партій як здійснення на основі Конституції України та законів України контролю та критики офіційного політичного курсу і діяльності коаліції депутатських фракцій, Кабінету Міністрів України та/ або Президента України, пропонування альтернативної програми розвитку України та шляхів її реалізації.

Такий підхід враховує можливість існування окремо опозиції як до парламентської більшості, так і до уряду та глави держави, що можуть бути представниками різних політичних сил, та, у свою чергу, стимулювання ефективного здійснення повноважень кожним з них шляхом контролю, критики та пропонування альтернативи.

П'ятою тенденцією унормування статусу політичних партій в Україні є вдосконалення порядку їх створення та припинення діяльності. Так, проектом закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо створення та реєстрації політичних партій та приведення у відповідність із Кодексом адміністративного судочинства України)» № 1879 пропонується частину 1 статті 10 викласти у такій редакції: «Рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримано підписами не менше десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як вісімнадцяти регіонів України» [7]. Також існує позиція щодо збільшення кількості підписів, необхідних для створення політичної партії до двадцяти п'яти тисяч. Відповідно необхідність встановлення підвищених вимог до створення політичних партій обґрунтовується тим, що «сьогодні в Україні офіційно зареєстровано понад 200 політичних партій. Абсолютна більшість з них не виконують свого головного призначення, не є реальними суб'єктами політичного життя держави. Часто такі «фантомні» партії використовуються лише з технологічно-маніпулятивною

метою під час виборчих кампаній при формуванні виборчих комісій» [8].

Проте, обидві норми є дещо суб'єктивними (не зовсім зрозуміло, чому у пропонується встановити 18 регіонів та кількість підписів у 25 000, а не більше чи менше цих цифр). З іншого боку, реальним критерієм, який варто було б застосувати при реєстрації політичної партії, мала б бути кількість підписів безпартійних громадян України, що бажають вступити до новостворюваної партії (підтвердження заявою про вступ до такої партії) у розмірі 5 відсотків від чисельності населення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Крім того, за першим законопроектом частину 6 статті 11 передбачається викласти у такій редакції: «Політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому цим Законом, своїх обласних та прирівняних до них партійних організацій не менш як у чотирнадцяти регіонах України.» Одночасно статтю 24 викласти у такій редакції: «У разі невиконання політичною партією вимоги частини шостої статті 11 цього Закону, виявлення протягом трьох років з дня реєстрації політичної партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах, невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до суду відповідно до ч. 3 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України, з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються. Рішення суду про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших статутних утворень політичної партії, припинення членства в політичній партії» [7]. Наведені норми мають у цілому сприяти підвищенню відповідальності органів, що організують роботу політичної партії та виконання її функцій.

**Висновки і пропозиції.** З урахуванням зазначеного, а також враховуючи конституційні та політико-правові реалії, можна окреслити такі тенденції удосконалення чинного конституційного законодавства про політичні партії, а саме: розширення конституційного поля на сферу діяльності політичних партій; конституційно-правове забезпечення їх громадської природи, усунення впливу на них окремих осіб, унормування фінансових аспектів їх функціонування; участі у виборчому процесі, державно-владних та опозиційних відносин; удосконалення порядку їх створення та припинення діяльності. Разом з цим, нагальними напрямками розвитку конституційно-правового статусу політичних партій є деталізація конституційно-правового регулювання інституту програм політичних партій, конкретизація обов'язків політичних партій, встановлення ефективного механізму функціонування опозиційних партій, посилення відповідальності політичних партій за порушення вимог чинного конституційного законодавства.

**Список літератури:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Лемак В. Політичні партії як інститут громадянського суспільства: проблеми правового регулювання в Україні / В. Лемак // Право України. – 2010. – № 7. – С. 18-23.
3. Астахова Т. В. Конституційно-правовий аналіз діяльності політичних партій в сучасній Україні: до постановки доктринальних проблем / Т. В. Астахова // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 63. – С. 64-73. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2012\\_63\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_63_10)
4. Гаєва Н. П. Місце та роль політичних партій у системі безпосередньої демократії / Н. П. Гаєва // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К., 2001. – Розд. 6. – С. 206-247.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08.10.2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 94. – Ст. 3192.
6. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
7. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо створення та реєстрації політичних партій та приведення у відповідність із Кодексом адміністративного судочинства України)». – Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53745](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53745)
8. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про політичні партії» (щодо порядку створення політичної партії)» – Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58030](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58030)

**Сон С.С.**

Національний університет «Одеськая юридическая академия»

**ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В УКРАИНЕ****Аннотация**

Исследованы тенденции развития конституционно-правового статуса политических партий в Украине и направления его дальнейшего совершенствования. Была выделена тенденция конституционализации статуса политических партий. Рассмотрено конституционно-правовое обеспечение их общественной природы. Проанализированы конституционно-правовые основы финансовых аспектов их функционирования; участия в избирательном процессе, государственно-властных и оппозиционных отношений. Выявлены пути совершенствования порядка их создания и прекращения деятельности.

**Ключевые слова:** политическая партия, коалиция депутатских фракций, оппозиция, институционализация, финансирование, статус.

**Son S.S.**

National University «Odessa Law Academy»

**TRENDS OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE****Summary**

The trends of the constitutional and legal status of political parties in Ukraine and areas of further improvement are researched. The trend of constitutionalization of political parties status is emphasized. The constitutional and legal provision of a public nature are also considered. The process of normalization of financial aspects of their operation and participation in the electoral process, state-government and opposition relations are unraveled. The ways of improvement of the order of their creation and termination are researched.

**Keywords:** political party, coalition of parliamentary factions, the opposition, institutionalization, funding status.