

**Портнов І. А.,**  
аспірант кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ДО ПИТАННЯ ПРО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І НАПРЯМИ РЕФОРМ

### REVISITING THE ISSUE OF REGULATION OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE: PRESENT STATUS AND DIRECTIONS OF REFORMS

У статті розглядаються деякі актуальні питання регулювання політичних партій в Україні. Автор звертає увагу на те, що наша держава продовжує своє становлення на європейському напрямі попри серйозні перепони і виклики. Одна з вимог на шляху реформ – удосконалення виборчого законодавства, де не останнє місце займають питання регулювання політичних партій, зокрема їх фінансування.

**Ключові слова:** політичні партії, фінансування політичних партій, вибори, виборчий процес, Україна.

В статье рассматриваются некоторые актуальные вопросы регулирования политических партий в Украине. Автор обращает внимание на то, что наше государство продолжает свое становление в европейском направлении, несмотря на серьезные препятствия и вызовы. Одно из требований на пути реформ – совершенствование избирательного законодательства, где не последнее место занимают вопросы регулирования политических партий, в частности их финансирования.

**Ключевые слова:** политические партии, финансирование политических партий, выборы, избирательный процесс, Украина.

This article discusses some of the current issues of political parties regulation in Ukraine. The author emphasizes that our state continues its development in the European direction, in spite of serious obstacles and challenges. One of the requirements in the way of reforms is improving the electoral legislation, where regulation of political parties, in particular their financing, is among the key areas.

**Key words:** political parties, financing of political parties, elections, electoral process in Ukraine.

*«У народів, як у людей, є пора зрілості, якої слід дочекатися, перш ніж підпорядковувати їх законам. Але зрілість народу не завжди легко розпізнати, і якщо діяти поспіхом, то вся праця піде намарне».*

*Ж.-Ж. Руссо [1].*

Удосконалення виборчого законодавства досить тривалий залишається актуальним питанням політичного порядку денного нашої держави. Проблема набуває особливого значення в контексті реалізації порушення домовленостей, досягнутих у результаті Мінського процесу щодо врегулювання конфлікту на сході України. Політичні партії та регулювання їхньої діяльності у виборчому процесі стають однією з основних заповорок успіху в цьому процесі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженнями проблем безпосередньої демократії та різних аспектів правового регулювання виборів займалися такі вітчизняні вчені, як М.О. Баймуратов, І.П. Бутко, Г.М. Волянська, Д.М. Горшков, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, О.Г. Мазур, Г.О. Мурашин, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, С.Г. Рябов, В.І. Співак, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.Д. Яворський. Крім того, увагу такому складному та багатоаспектному питанню, як політичні партії, приділили Л.І. Адашис, О.М. Атоян, В.С. Журавський, Р.А. Калужний, В.П. Колісник, О.О. Майданник, О.Ф. Скаун, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші.

Завдання статті полягає в огляді деяких основних проблем, пов'язаних із реформування виборчого законодавства в контексті регулювання діяльності політичних партій.

**Виклад основного матеріалу.** Політичні партії – один із найважливіших інститутів політичної системи суспільства. Багато в чому політичні партії визначають характер і спрямування політичного процесу, стратегію і тактику оволодіння владою, політичну стабільність суспільства. Однак не існує якогось загального універсального визначення політичної партії як специфічної організації, функції якої тільки політичні.

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, бере участь у виборах та інших політичних заходах [2].

Політичні партії розрізняються залежно від їхньої соціальної сутності, соціальної бази (особливостей тієї спільноти, інтереси якої вони представляють), від сповідуваної ними ідеології, поставлених цілей і тактичних пріоритетів, від принципів організації, побудови, місця, яке вони посідають у політичній системі. Політичні партії, діючи у певному суспільстві, утворюють певну партійну систему, тобто систему відносин суперництва та співробітництва між наявними у суспільстві політичними партіями.

В Україні законодавче визначення поняття «політична партія» було впроваджене у 1992 р. Законом «Про об'єднання громадян» (був ухвалений 16 червня 1992 р.). Конституція України 1996 р. не містить визначення політичних партій і окреслює лише їхні завдання – сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виборах

(ст. 36). Законодавче визначення політичних партій, закріплене у Законі «Про об'єднання громадян» 1992 р., у 2001 р. було уточнено Законом «Про політичні партії в Україні». Відповідно до ст. 2 цього Закону політична партія є зареєстрованим згідно із законом добровільним об'єднанням 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. Це визначення є уніфікованим – Закон «Про об'єднання громадян» застосовується до політичних партій лише в частині, в якій не може бути застосований Закон «Про політичні партії в Україні» [3].

Важливим напрямом діяльності політичних партій є їх участь у виборчому процесі, адже вибори в демократичній державі – один із основних легальних шляхів здобуття політичними партіями державної влади, спосіб реалізації ними свого основного призначення – вираження політичної волі громадян у процесі формування та здійснення державної влади. Водночас розбудова України як демократичної правової держави висуває вимогу вдосконалення вітчизняної виборчої системи, пошуку оптимальної моделі участі політичних партій (блоків) у виборах. Таким чином, дослідження політичних партій як суб'єктів виборчого процесу при запровадженні нині пропозційній виборчій системі на виборах народних депутатів України викликає нагальну необхідність.

Однією з головних тенденцій конституційно-правового розвитку сучасної Української держави є процес правової інституціалізації політичних партій, розширення сфери правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі створенням та діяльністю зазначених суб'єктів політичної системи суспільства. Виборче законодавство України зазнає постійного удосконалення у напрямі врахування негативних уроків попередніх виборчих кампаній і наближення його до міжнародних стандартів демократичних виборів. Останнім «полем для виборчих маневрів» стали вибори до місцевих органів влади 2015 р. Виборча кампанія 2015 р. в Україні мала специфічний характер, зумовлений низкою обставин та чинників внутрішньополітичного життя, які раніше не впливали на процес формування місцевої влади в державі. Вибори завершували собою процес зміни влади після Революції гідності. Вони проходили в умовах значної громадянської активності та зростання вимог громадян до публічної влади – як загальнодержавної, так і місцевої [4].

Крім того, вибори 2015 р. відбулися в умовах все ще незавершеного збройного конфлікту, наслідком якого стала тимчасова втрата частини державної території. Таким чином, в Україні з'явилися нові категорії територій – окуповані, прифронтові тощо, специфіка яких вимагає й особливого підходу в галузі регулювання виборчого процесу. Нарешті, новим елементом соціальної структури українського суспільства стали внутрішньо переміщені особи, особливий перелік прав яких, зокрема виборчі права, ще належить удосконалювати [4].

Тим не менше, Україна намагалась максимально дотримуватися високих стандартів виборів. Так, у розрізі діяльності політичних партій під час останніх виборів слід зазначити, що у співпраці з ЦВК IFES (Міжнародна фундація виборчих систем) підготувала соціальну рекламу, що висвітлює вимогу застосування гендерних квот до нових партійних списків, а також особливості нової виборчої системи для виборів рад; окрім того, були підготовані також листівки з інформацією для виборців, які поширювалися через бібліотеки по всій країні. На довершення до цього IFES співпрацював зі своїми партнерами – громадськими організаціями, щоб надати допомогу у проведенні тренінгів для працівників поліції з питань безпеки на виборах та провести моніторинг витрат на фінансування виборчої кампанії на виборах міських голів в окремих містах в регіонах [5].

Не можна не виокремити певних проблем, зафіксованих під час виборів 2015 р. Один із таких суттєвих негативів – це утворення міжфракційних союзів у новообраних радах на кон'юнктурних (особистих), а не програмних чи ідеологічних засадах. Так, в окремих адміністративно-територіальних одиницях про можливість утворення політичних союзів заявляють кандидати від тих політичних партій, які на загальнонаціональному рівні або принаймні в інших окремо взятих регіонах заявляють про себе як про взаємних опонентів. Наприклад, представники партії «Відродження» на виборах до органів місцевого самоврядування у Харківській області заявляли про можливе партнерство з партією «Опозиційний блок», тоді як відносини між місцевими організаціями цих двох політичних партій у Дніпропетровській області мали гостро конфронтаційний характер [6].

Однак, детально не зупиняючись на проблемних моментах останніх виборів, варто звернутися до такого важливого питання, як правове регулювання фінансування політичних партій. Видається, що фінансування політичних партій є гарантією їх незалежності від надмірного впливу донорів. Крім того, воно забезпечує можливість для всіх учасників передвиборчих перегонів для відкритої конкуренції відповідно до принципу рівності можливостей з прозорим політичним фінансуванням. Водночас варто проаналізувати деякі проблематичні аспекти.

Фінансування політичних партій – це форма політичної участі, тому законодавство має заохочувати помірні внески та обмежувати надмірно великі вклади, щоб забезпечити від зовнішнього політичного тиску. За Рекомендаціями Венеціанської комісії та ОБСЄ політичні партії потребують регулярного фінансування, як під час, так і в період між виборчими кампаніями. Правила фінансування політичних партій мають ґрунтуватись на принципах, рекомендованих Парламентською Асамблеєю Ради Європи, таких як баланс між державним та приватним фінансуванням; чіткі критерії розподілу державної допомоги партіям; встановлення межі для партійних видатків на виборчі кампанії; прозора та регулярна звітність за уніфікованою формою що включає облік прибутків та витрат; боргів та активів; регламентація

здійснення пожертв та дарунків; незалежний орган аудиту та моніторингу за діяльністю партій, встановлені санкції для порушників [5].

Державне фінансування політичних партій допомагає забезпечити партії від надмірного впливу приватних донорів. У таких умовах зміцнюється партійний плюралізм та забезпечується належне функціонування державних інститутів. Обсяг державного фінансування неможливо визначити універсально для усіх країн, однак усі статті витрат мають бути ретельно розроблені та обґрунтовані, щоб не зашкодити проведенню виборчої кампанії. Проте державне фінансування не може бути єдиним джерелом доходу, щоб не створити умов для надмірної залежності від держави. Окрім прямого фінансування партій, держава може здійснювати інші преференції: звільнення від сплати податків на партійну діяльність, виділення безкоштовного ефірного часу, розміщення партійних повідомлень в засобах масової інформації, надання приміщень для публічних зібрань та для проведення виборчих кампаній.

Виділення та розподіл державних коштів може відбуватися в різний спосіб. Найчастіше процес розподілу відбувається на основі результатів попередніх виборів та/або доказів мінімального рівня підтримки (збір підписів, наявність партійних осередків тощо); компенсація здійснюється після проведення виборів за кінцевими результатами. Розподіл може бути або повністю рівним, або пропорційним в залежності від результатів на виборах та рівня підтримки.

Державне фінансування політичних партій передбачає жорстке звітування перед спеціалізованими фінансовими та/або правоохоронними органами контролю з окремими повноваженнями. Спеціалізований орган має займатися регулярним моніторингом діяльності партій, збором та обробкою фінансових звітів та бути незалежним від фінансового впливу; відбір працівників має здійснюватися за умовами відкритого конкурсу. Зазвичай таку роль виконують податкові органи, окремі департаменти наділяються повноваженнями моніторингу за дже-

релами доходів партій та перевірки їх фінансових звітів. Однак подібні функції можуть виконувати й інші органи, наприклад в Австрії це Комісія при міністерстві внутрішніх справ, у США – Федеральна виборча комісія, в Угорщині – Державна рахункова палата, в Іспанії – Рахунковий трибунал.

Відповідно до принципу прозорості і відкритості фінансові звіти політичних партій мають бути публічними для ознайомлення громадськості. Крім фінансових звітів, політичні партії іноді мають надавати інші звітні документи: звіти про партійне майно (Німеччина), протоколи внесків (Австрія, Іспанія), бюджет партії (Італія), відомості про доходи та витрати, пов'язані з виборчими кампаніями (США, Великобританія, Канада). Відповідальність політичних партій за фінансові порушення та зловживання зазвичай досить сувора. В основному це штрафні санкції, вилучення неправомірно отриманих сум і майна на користь держави, а в деяких країнах – позбавлення партії права на отримання державних дотацій (Франція) та позбавлення волі винних осіб (Італія).

Таким чином, політичні партії як важливі суб'єкти виборчого процесу потребують детального та ефективного регулювання діяльності. Одним із основних питань на порядку денному забезпечення такого регулювання є питання їх фінансування. Зокрема, необхідно вирішити, чи запровадити державне фінансування, чи приватне. Державне фінансування, на наш погляд, має низку переваг. Зокрема, державне фінансування політичних партій допомагає забезпечити партії від надмірного впливу приватних донорів. Виділення та розподіл державних коштів може відбуватися в різний спосіб. Найчастіше процес розподілу відбувається на основі результатів попередніх виборів та/або доказів мінімального рівня підтримки (збір підписів, наявність партійних осередків тощо); компенсація здійснюється після проведення виборів за кінцевими результатами. Розподіл може бути або повністю рівним, або пропорційним в залежності від результатів на виборах та рівня підтримки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Руссо Жан-Жак. Суспільний договір // Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Упор.: С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд; Відп. ред. С. Головатий; Наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко; вступне сл. С. Головатий. – К.: «Книга для бізнесу», 2008. – 1128 с.
2. Типи політичних партій та партійних систем [Електронний ресурс] / Studies.In.Ua. – Режим доступу: [http://studies.in.ua/polit-sistem\\_ekzamen/2655-tipi-politichnih-party-ta-partynih-sistem.html](http://studies.in.ua/polit-sistem_ekzamen/2655-tipi-politichnih-party-ta-partynih-sistem.html).
3. Ковриженко Д. Україна. Звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій [Електронний ресурс] / Д. Ковриженко // Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: [http://uniter.org.ua/upload/files/PDF\\_files/Publications/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukrainian\\_.pdf](http://uniter.org.ua/upload/files/PDF_files/Publications/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukrainian_.pdf).
4. Макаров Г. В. Місцеві вибори 2015 р.: проблеми організації, підсумки, тенденції / Г.В. Макаров // . – К. : НІСД, 2015. – 28 с.
5. Guidelines on Political Party Regulation / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights // OSCE. – 2011. – Р. 110.
6. Олійник: Якщо «Відродження» в Дніпропетровську не зареєструють, вибори будуть зірвані // Новини УНІАН – 07.10.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1145760-oliynikyakscho-vidrodjennya-v-dnipropetrovsku-ne-zareestruyut-vibori-budut-zirvani.html>.