

УДК 329 (477) (072)

## РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СТВОРЕННЯ Й ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

**ОЛЕГ ЛЕОНОВ,***кандидат історичних наук, доцент кафедри менеджменту і господарського права  
Донецького національного технічного університету*

У статті висвітлюються та досліджуються процеси становлення й розвитку законодавства про створення й діяльність політичних партій у сучасній Україні. Автор аналізує чинне законодавство України та формулює необхідність його вдосконалення, зауважуючи, що головною запорукою успіху законотворчої діяльності держави в царині розбудови законодавства щодо політичних партій є активна участь громадян у суспільно-політичному житті країни, залучення громадськості до обговорення стану й перспектив розвитку законодавства, принаймні того, що безпосередньо регулює реалізацію громадянських прав і свобод.

*Ключові слова:* політична партія, багатопартійна система, Україна, правове регулювання партійної діяльності.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми пропонуваної статті пояснюється як надзвичайною важливістю діяльності політичних партій у житті сучасного суспільства, так і значенням законодавчого регулювання цієї діяльності. Справа в тому, що політичний характер діяльності партій об'єктивно вимагає правової регламентації найбільш важливих галузей партійного життя. На відміну від громадських організацій, політичні партії нерідко виступають головними гравцями на полі державної влади. Це стосується не тільки розвинутих демократичних країн із усталеними партійно-політичними системами, а й пострадянського простору. Згадаймо, наприклад, не такі вже й давні події в Грузії, коли в листопаді 2003 року саме дії парламентської опозиції й прихильників політичних партій, що підтримували цю опозицію, призвели до зміни політичного режиму в країні. Згадаймо власну історію "Помаранчевої революції" в 2004 році. Тому будь-яку сучасну державу не можуть не турбувати ані кількість партій, ані їх чисельність, ані питання їх офіційної реєстрації або фінансування, ані методи їх діяльності чи навіть ідеологічне обличчя. Зрозуміло, наприклад, що в разі, коли партія висловлює екстремістські погляди й пропагує ідеологію насильницького захоплення державної влади, то вона, природно, не має права на легальне існування. Держава повинна мати відповідну законодавчу базу й реальну силу, щоб ефективно протидіяти таким екстремістським політичним угрупованням. Тобто держава й суспільство об'єктивно не можуть не цікавитися тими політичними об'єднаннями, що націлені на здобуття влади і в кінцевому рахунку визначають основні напрямки розвитку як суспільства, так і держави. Звідси об'єктивно постає необхідність законодавчого регулювання діяльності політичних партій.

Звернемо увагу на такі головні обставини, що актуалізують роль партій як політичних та правових інститутів сучасного суспільства. По-перше, хоча зв'язки політичних партій із громадськістю суттєво змінюють-

ся в часі, усе ж саме партії залишаються найвагомішим механізмом, що забезпечує чутливість сучасної держави до суспільних прагнень та інтересів. Зважимо також на подвійну природу політичних партій у сучасному демократичному світі: їх масові організації є частиною громадянського суспільства, а парламентські фракції - частиною держави, тому саме партії є найважливішою зв'язувальною ланкою між суспільством та державою. По-друге, сучасна держава із ускладненням її функцій стає більш адміністративним утворенням і менш політичним, набуває політичної якості, перш за все, у зв'язку з партійною системою. За своєю сутністю, за визначенням партія є утворенням політичним і саме фактом свого існування партії збагачують політичне буття, а тому об'єктивно корисні сучасному суспільству. По-третє, сучасна демократія початку XXI століття залишається партійною демократією попри всю різноманітність її ідеальних типів і моделей. Таким чином, навіть для найбільш розвинутих демократичних держав сучасного світу питання розвитку політичних партій, партійних систем, їх правового регулювання належать до найбільш важливих проблем власного суспільного розвитку, а для країн, що знаходяться на шляху розбудови демократичної, правової, соціальної держави, тим більше.

**Аналіз досліджень і публікацій з проблеми.** Окремі аспекти законодавчого регулювання створення та функціонування політичних партій в Україні в 1990-ті роки розглядали у своїх наукових публікаціях С. Бабій, О. Кононенко, Л. Акатова [1], у 2000-і роки - В. Аніщук, В. Долежан, М. Коваль, Є. Перегуда, В. Полевий, М. Примуш, О. Совгіря [2], багато інших авторів. Але постійні зміни як у політичному бутті країни, так і в законодавстві потребують продовження досліджень проблем розвитку законодавства про створення та діяльність політичних партій, тим більше, що 5 квітня 2011 року виповнюється десята річниця прийняття Закону України "Про політичні партії в Україні" та набли-

жається двадцятиріччя проголошення незалежності нашої держави, політичне обличчя якої багато в чому сформоване саме партійною системою.

**Метою** пропонованої статті є науковий аналіз процесу становлення й розвитку законодавства про створення й діяльність політичних партій у сучасній Україні та проблем його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все слід зазначити, що за радянських часів і законодавство, і політична практика були передусім спрямовані на збереження політичної монополії комуністичної партії. Діяльність партій у СРСР формально регулювалася Положенням про добровільні товариства й союзи, затвердженим ВЦВК і РНК тільки 10 липня 1932 року. До ВКП(б) - КПРС це Положення також формально застосовувалося за аналогією. Легітимізаційна норма про партію більшовиків з'явилася лише в Конституції СРСР 1936 р., яка зафіксувала ідею про керівну роль ВКП(б). Ця ідея була закріплена й у ст. 6 Конституції СРСР 1977 року, де підкреслювалося, що КПРС є ядром політичної системи соціалістичного суспільства. Попри те, що діяльність партії формально обмежувалася рамками Конституції СРСР, реально саме КПРС уособлювала державу. Саме вона фактично встановлювала закони країни, визначала її внутрішню й зовнішню політику, вирішувала питання будь-яких кадрових владних призначень. Будь-яка опозиція владі компартії рідше придушувалася репресивними засобами до середини 1980-х років, коли керівництво КПРС на чолі з М. Горбачовим проголосило курс на перебудову.

Тобто законодавство щодо створення й діяльності політичних партій в Україні почало формуватися ще за радянських часів, принаймні з кінця 1980-х років. Зокрема, ще 28 липня 1988 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР" № 9306-XI [3]. А вже громадсько-політична активність політичних партій і рухів, що тільки зароджувалися, почала все більш активно виплескуватися на площі й вулиці. Згадаймо хоча б масові акції Народного руху України, які збирали тоді сотні тисяч (якщо не за мільйон) учасників. 14 березня 1990 р. III Позачерговий з'їзд народних депутатів прийняв Закон про впровадження посади Президента СРСР та внесення змін і доповнень до Конституції СРСР. Зміни до ст. 6 Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 р. фактично узаконили перехід до багатопартійності в СРСР. Декларація про державний суверенітет Української РСР, прийнята Верховною Радою 16 липня 1990 р., уже розглядала багатопартійність як даність. Зокрема, політичні партії згадувалися в розділах 1 ("Самовизначення української нації") і 2 ("Народовладдя"): "...Будь-які насильницькі дії проти національної державності України з боку політичних партій, громадських організацій, інших політичних угруповань або окремих осіб переслідуються за законом", "...Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання або окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України" [4]. 9 жовтня 1990 р. був прийнятий Закон СРСР про громадські об'єднання, який розповсюджувався й на політичні партії. З 1 січня 1991 р. він вступив у дію і фактично діяв до набуття законної сили Закону України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. № 2460-12 [5].

24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР постано-

вила оголосити Україну незалежною демократичною державою і 1 грудня 1991 р. провести республіканський референдум на підтвердження Акту проголошення незалежності. Цей Акт проголосив незалежність і створення самостійної Української держави - України, оголосив її територію неподільною і недоторканною і встановив, що відтепер на території України мають силу тільки Конституція і закони України. 12 вересня 1991 р. Верховна Рада ухвалила Закон України "Про правонаступництво України" і Постанову "Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР". Відповідно до цих актів закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не протирічать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. До прийняття відповідних актів законодавства України на її території застосовуються акти законодавства СРСР із питань, що не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України. Це дозволило запобігти колапсу правової системи, у тому числі й у питаннях правового регулювання створення й діяльності політичних партій.

Важливою подією в житті нашої країни стало прийняття Верховною Радою Закону України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. № 2460-12. У преамбулі до останнього було чітко зафіксовано, що право громадян на свободу об'єднання є невід'ємним правом людини, яке закріплене Загальною декларацією прав людини й гарантоване Конституцією і законами України, а держава сприяє розвитку політичної й громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їх об'єднань. Закон містив 34 статті в 6 розділах. Частина 1 ст. 1 визначила об'єднання як добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Згідно з частиною 2 цієї статті об'єднання громадян, незалежно від назви (рух, конгрес тощо) визнаються або політичною партією, або громадською організацією з усіма впливаючими звідси юридичними наслідками стосовно статусу, членства, фінансування тощо.

Політична партія відповідно до ст. 2 закону визначалася як об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, для яких головною метою є участь у розробці державної політики, формуванні органів влади, регіонального й місцевого самоврядування та представництво в їх складі. Громадська організація визначалася відповідно до ст. 3 Закону як об'єднання громадян для задоволення й захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших інтересів. Частина 3 і 4 ст. 1 закону встановлювали, що його дія не розповсюджується на релігійні, кооперативні організації, об'єднання громадян, які мають на меті отримання прибутку, органи місцевого й регіонального самоврядування та інші об'єднання, порядок створення й діяльності яких визначається відповідним законодавством, а особливості правового регулювання діяльності профспілок визначаються спеціальним законом. Ст. 4 Закону встановила обмеження на створення й діяльність об'єднань громадян у випадках їх прагнення до насильницької зміни конституційного ладу, підризу безпеки держави, пропагування війни, фашизму, а також заборонила створення

й діяльність політичних партій, що керуються з-за кордону, створення будь-яких структурних осередків політичних партій в органах виконавчої й судової влади, у Збройних Силах, Нацгвардії, Прикордонних військах, на державних підприємствах, в установах та організаціях, державних навчальних закладах.

У другому розділі закону (ст.ст. 6-10) були юридично закріплені принципи створення й діяльності та статус об'єднань громадян. Було обумовлено, що політичні партії можуть утворюватися й діяти тільки з усеукраїнським статусом (частина 5 ст. 9).

Розділ 3 Закону (ст.ст. 11-19) регулював порядок утворення й припинення діяльності політичних партій та інших об'єднань громадян. Зокрема, ініціаторами створення політичних партій могли бути лише громадяни України, що досягли 18-річного віку, не обмежені судом у дієздатності й не утримувані в місцях позбавлення волі (частина 1 ст. 11), а членами політичних партій - лише громадяни України, що досягли 18 років (частина 1 ст. 12). У ст. 13 Закону закріплювалися основні вимоги до статуту. Ст. 14 встановлювала, що легалізація (офіційне визнання) об'єднань громадян здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування. У випадку реєстрації об'єднання набувало статусу юридичної особи, а політичні партії підлягали обов'язковій реєстрації в Міністерстві юстиції України. Закон регулював найбільш загальні питання реєстрації об'єднань громадян (ст. 15), відмови в реєстрації (ст. 16), повідомлення про заснування (ст. 17), символіки об'єднань і її реєстрації (ст. 18), припинення діяльності (ст. 19).

Розділом 4 Закону (ст.ст. 20-24) регулювалися права політичних партій та інших об'єднань громадян, а також питання їх комерційної або іншої господарської діяльності. Зокрема, для здійснення цілей і завдань, визначених установчими документами, зареєстровані партії наділялися правами: бути учасниками цивільно-правових відносин; представляти й захищати законні інтереси свої і своїх членів; брати участь у політичній діяльності й проводити масові заходи; ідейно, матеріально й організаційно підтримувати інші об'єднання громадян, надавати підтримку в їх створенні; створювати установи й організації; отримувати від органів влади й управління необхідну інформацію; засновувати ЗМІ; брати участь у розробці державної політики; висувати кандидатів на виборах; мати доступ до державних ЗМІ під час виборчих кампаній (ст. 20). Ст. 21 Закону закріплювала право власності об'єднань громадян, підстави його надбання, у тому числі наділяла партії правом на майно, що придбане від продажу суспільно-політичної літератури, агітаційно-пропагандистської продукції, виробів з власною символікою, проведення фестивалів, свят, лекцій, інших політичних заходів. Ст. 22 Закону встановила низку обмежень стосовно отримання партіями, їх установами й організаціями коштів та іншого майна (зокрема, із закордонних джерел, від державних органів, підприємств, установ, організацій, від анонімних жертводавців тощо), а також зобов'язала партії щорічно публікувати свої бюджети для загальної відома. Відповідно до ст. 24 Закону політичні партії, їх установи й організації були позбавлені права засновувати підприємства, крім ЗМІ, а також займатися господарською та іншою комерційною діяльністю за винятком продажу суспільно-політичної літератури, агітпродукції, виробів із

власною символікою, проведення фестивалів, свят, лекцій, інших політичних заходів. Крім того, партії, установи й організації, створені ними, зобов'язувалися проводити оперативний і бухгалтерський облік, надавати статистичну звітність, реєструватися в податкових органах, сплачувати бюджетні платежі в порядку і розмірах, передбачених законодавством.

Розділ 5 Закону регламентував питання контролю й нагляду, у тому числі фінансового, з боку держави за діяльністю об'єднань громадян (ст.ст. 25-26) і встановлював відповідальність об'єднань громадян і їх посадових осіб за порушення законодавства (ст.ст. 27-32). Нарешті, шостий розділ Закону (ст.ст. 33-34) урегулював міжнародні зв'язки об'єднань громадян, у тому числі обумовлював, що політичні партії мають право засновувати або вступати до існуючих міжнародних союзів, статутами яких передбачено створення лише консультативних або координаційних центральних органів.

Прийняття закону про об'єднання громадян, беззаперечно, відіграло позитивну роль у становленні й розвитку політичних партій в Україні.

Важливими підзаконними нормативно-правовими актами, що склали основу для реалізації норм закону про об'єднання громадян, стали "Положення про порядок легалізації об'єднань громадян", затверджене Постановою Кабінету Міністрів України (надалі - КМУ) від 26.02.1993 р. № 140 і три додатки до нього (зразок Заяви про реєстрацію; форма Відомостей про місцеві осередки; зразок Свідоцтва про реєстрацію); Постанова КМУ від 26.02.1993 р. № 143 "Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян"; "Положення про порядок реєстрації символіки об'єднань громадян", затверджене постановою КМУ від 26.02.1993 р. № 144; Наказ Міністерства статистики України від 18.10.1996 р. "Про затвердження форми державної статистичної звітності № 1 - ОГ та Інструкції по її заповненню"; Наказ Міністерства юстиції України від 14.12.1998 р. "Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр об'єднань громадян і благодійних організацій", Наказ Міністерства юстиції України № 556 від 03.07.2001 р. "Про затвердження форм реєстрів політичних партій, обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії".

Усі три виборчих закони, на підставі яких проводилися вибори 1994 року - народних депутатів України, депутатів і голів місцевих рад, Президента України - до політичних партій були досить байдужими й на їхнє правове становище суттєво не вплинули. А ось усі наступні виборчі кампанії в Україні (парламентські й місцеві вибори 1998, 2002 і 2006 років, президентські вибори 1999, 2004, 2010 років) призвели до збільшення й посилення ролі політичних партій у виборчому процесі. Достатньо порівняти Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 18.11.1993 р. № 3623-XII з наступними виборчими законами: Законами України "Про вибори народних депутатів України" від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР; "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14.01.1998 р. № 14/98-ВР; "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим" від 12.02.1998 р. № 118/98-ВР; "Про вибори Президента України" від 05.03.1999 р. № 474-XIV; "Про вибори народних депутатів України" від 25.03.2004 р. № 1665-

IV"; "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 06.04.2004 р. № 1667-IV; "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 21.12.2005 р. № 3253-IV; "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України" та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені) від 01.06.2007 р. № 1114-V; "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 10.07.2010 р. № 2487-VI; "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 30.08.2010 р. № 2491-VI, щоб дійти до однозначного висновку про більш детальну правову регламентацію участі політичних партій у виборах, про посилення місця й ролі партій, їх місцевих організацій та осередків у виборчому процесі в Україні.

Ці зміни у виборчому законодавстві пов'язані перш за все зі ствердженням і розвитком нового конституційного устрою внаслідок прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України.

Тобто формування в країні нового конституційно-правового поля стимулювало подальший розвиток законодавства про діяльність політичних партій. Адже вже сама Конституція зміцнила основи багатопартійності в Україні. Зокрема, ст. 15 Конституції встановила, що суспільне життя в Україні ґрунтується на принципах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, що ніяка ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова, що цензура заборонена, а держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією й законами України. У ст. 36 Конституція закріпила право громадян на об'єднання в політичні партії, уточнила функції останніх, підкресливши, що політичні партії в Україні сприяють формуванню й виявленню політичної волі громадян, беруть участь у виборах, чим обумовила розвиток виборчого законодавства в напрямку більш чіткої фіксації місця, ролі, функцій, прав, обов'язків, відповідальності, правил участі політичних партій у виборчому процесі. Ст. 37 Конституції також підтвердила, що членами партій можуть бути лише громадяни України, а обмеження стосовно членства в них можуть установлюватися лише Конституцією і законами та задекларувала рівність усіх об'єднань громадян перед законом і заборону на примушення до вступу або на обмеження в правах за належність або неналежність до політичних партій. Конституція України чітко визначила обмеження й заборони щодо створення й діяльності політичних партій та їх організаційних структур за цілями й напрямками діяльності (частина 1 ст. 37), способами діяльності (частина 2 ст. 37), місцем діяльності (частина 3 ст. 37) і не менш чітко зазначила винятково судовий порядок заборони діяльності політичних партій (частина 4 ст. 37). З конституційним правом на свободу об'єднання в політичні партії тісно пов'язані конституційні права на свободу думки і слова, на вільне висловлювання своїх поглядів і переконань (части-

на 1 ст. 34), на свободу інформації, (право вільно збирати, зберігати, використовувати й розповсюджувати інформацію усно, письмово чи в інший спосіб за власним вибором (частина 2 ст. 34), право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, ходи та демонстрації (частина 1 ст. 39), без яких не може бути забезпечена реальна політична свобода в суспільстві.

Після прийняття Конституції України та вступу нашої держави до Ради Європи виявилася певна невідповідність Закону України "Про об'єднання громадян" сучасним вимогам розвитку конституціоналізму. Унаслідок цієї обставини набула актуальності проблема вдосконалення правового забезпечення процесів створення й діяльності політичних партій, у тому числі й прийняття закону про політичні партії [6].

Однак унаслідок цілої низки чинників, перш за все політичного характеру, прийняття закону про політичні партії затягнулося до весни 2001 року. На той час на зміни правового положення політичних партій в Україні встигли суттєво вплинути згадані вище зміни виборчого законодавства. Зокрема, відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР у країні встановлювалася змішана система парламентських виборів: навесні 1998 р. і за мажоритарною системою (відтепер - відносною більшістю, тоді як раніше - абсолютною), і за пропорційною виборчою системою обиралася однакова кількість депутатів Верховної Ради - по 225. Політичні партії отримали можливість стати набагато більш важливими й самостійними суб'єктами виборчого процесу, більш упевнено брати участь у парламентських виборах, а отже, і більш суттєво впливати на політичний курс держави. Закон про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних міських голів від 14.01.1998 р. зберіг мажоритарну систему місцевих виборів (хоча й тут закріпив принцип відносною більшістю), але більш чітко врегулював права місцевих осередків політичних партій, виборчих об'єднань місцевих осередків партій, блоків, їх кандидатів й уповноважених осіб на всіх стадіях виборчого процесу. Закон України від 5 березня 1999 р. "Про вибори Президента України" серед найважливіших засад виборчого процесу закріпив не тільки вільне й рівноправне висування кандидатів у президенти, гласність, відкритість, свободу агітації, а й багатопартійність - право участі в президентських виборах політичних партій (блоків партій). Нарешті, уже після прийняття Верховною Радою України 5 квітня 2001 р. Закону "Про політичні партії в Україні" у новій редакції від 18 жовтня 2001 р. був прийнятий закон про вибори народних депутатів України, який визначив чимало суттєвих положень, що стосувалися політичних партій у парламентських виборах (висування кандидатів, формування комісій, заміна збору підписів грошовою заставою, скорочення термінів виборчої кампанії, ведення передвиборчої агітації).

Найважливішою подією в процесі розвитку законодавства України, що регулює діяльність політичних партій, стало прийняття Закону України "Про політичні партії в Україні" від 5 квітня 2001 р. Він містить 5 розділів із постатейною формою викладення: "Загальні положення" (ст.ст. 1-5); "Членство в політичних партіях і їх створення" (ст.ст. 6-10); "Реєстрація і права політичних партій" (ст.ст. 11-13); "Грошові кошти та інше майно політичних партій" (ст.ст. 14-17), "Державний контроль за

діяльністю політичних партій" (ст.ст. 18-24), а також розділ "Заклучні положення", що складається із 4 пунктів. Саме цей Закон разом із Конституцією України й визначає, у першу чергу, правове положення політичних партій в Україні на сьогодні. Відповідно до вимог пункту 4 заклучних положень вищезгаданого Закону Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції привів у відповідність до закону деякі нормативні акти.

Зокрема, Постановою КМУ від 13.07.2001 р. № 840 "Про реалізацію статей 9, 11 Закону України "Про політичні партії в Україні" були затверджені зразки Свідоцтва про реєстрацію політичної партії і Свідоцтва про реєстрацію структурного утворення політичної партії, встановлено розмір реєстраційного збору - 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян і плати за видачу дублікату Свідоцтва про реєстрацію політичної партії (50 % розміру реєстраційного збору), затверджені Порядок державної реєстрації символіки політичних партій, скасовані деякі положення нормативних актів, що були прийняті раніше. Наказом Міністерства юстиції України від 3.07.2001 р. № 566/7 затверджені форми Реєстру політичних партій і Реєстру обласних, міських, районних або інших структурних утворень, передбачених статутом партії [38].

Крім того, у зв'язку з ухваленням Закону "Про політичні партії в Україні", Міністерство юстиції видало роз'яснення про порядок реєстрації міських, районних організацій або інших структурних утворень політичних партій (Лист Міністерства юстиції України № 34-289 від 5.09.2001 р.).

На початку листопада 2003 р. президент Л. Кучма вніс до Верховної Ради України законопроект № 4351 "Про внесення змін в Закон "Про політичні партії в Україні". Зокрема, пропонувалося внести зміни до ст. 24 Закону "Анулювання реєстраційного свідоцтва". Перелік підстав для анулювання реєстраційного свідоцтва (невиконання партією протягом шести місяців з дня реєстрації обов'язку утворити й зареєструвати в установленому законом порядку свої обласні, міські, районні організації в більшості областей України, містах Києві, Севастополі та Автономній Республіці Крим; виявлення протягом трьох років з дня реєстрації партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах; невисування політичною партією своїх кандидатів на виборах Президента України та виборах народних депутатів протягом десяти років) запропоновано доповнити ще однією. А саме: необрання членів політичної партії народними депутатами України протягом двох скликань поспіль. Зрозуміло, що наразі прийняття наведеного вище положення кількість політичних партій в Україні протягом двох наступних парламентських виборчих кампаній, особливо при збереженні чотирьохвідсоткового бар'єру проходження до Верховної Ради, зменшилася б до п'яти-максимум десяти. Щоправда, імовірність прийняття подібних змін до закону про політичні партії Верховною Радою була дуже низька й до того ж не відповідає ані європейським стандартам і традиціям, ані духу чинної Конституції. З іншого боку, якщо керуватися критеріями політичної доцільності, то подібна законодавча пропозиція може служити яскравим прикладом того, як за допомогою законодавчих та адміністративно-політичних важелів можна забезпечити більш-менш прискорений перехід від наявної досить слабкої атомізованої партійної системи до більш міцної та уста-

леної. Інша справа, що такий перехід навряд чи дійсно був би на користь українському суспільству й у Верховної Ради вистачило здорового глузду та розуму, щоб його не приймати.

Слід зупинити увагу на законі, який був прийнятий Верховною Радою України 27 листопада 2003 р., а наприкінці грудня підписаний президентом Л. Кучмою, бо цілком узгоджувався з лінією останнього (серпень 2002-грудень 2004 рр.) на переформатування України з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську. Мається на увазі Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні" від 27.11.2003 р. № 1349-IV. Відповідний законопроект був внесений до Верховної Ради ще в 2001 році й достатньою мірою відповідав як Рекомендаціям парламентської асамблеї Ради Європи 1516 (2001 р.) стосовно фінансування політичних партій, так і вітчизняним потребам і реаліям. Закон формально набув чинності з 1 січня 2005 року, а фактично державне фінансування політичних партій, виборчі списки яких отримують чотири й більше відсотків голосів виборців на виборах до Верховної Ради (з 2006 року - три й більше відсотків), планувалося з 2006 (відшкодування витрат партій (блоків) на фінансування передвиборної агітації під час парламентських виборів) - 2007 років (фінансування статутної діяльності партій (блоків), що не пов'язана з передвиборною агітацією).

Запровадження вказаних вище новацій передбачало внесення змін до цілої низки законів України, а саме: про політичні партії, про вибори народних депутатів України, про Центральну виборчу комісію, про державну контрольно-ревізійну службу, а також до Бюджетного кодексу України. Зрозуміло, що найбільше змін було внесено з 1 січня 2005 р. у закон "Про політичні партії в Україні", а саме: з'явився новий розділ 4 "Державне фінансування політичних партій" з дев'яти статей: 17<sup>1</sup> "Форми державного фінансування політичних партій", 17<sup>2</sup> "Обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні", 17<sup>3</sup> "Право політичної партії на отримання державного фінансування статутної діяльності", 17<sup>4</sup> "Право політичної партії на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації", 17<sup>5</sup> "Порядок виділення та розподілу коштів на фінансування статутної діяльності політичних партій", 17<sup>6</sup> "Порядок розподілу коштів Державного бюджету України, виділених на фінансування статутної діяльності політичних партій, між політичними партіями, які входили до складу виборчого блоку політичних партій", 17<sup>7</sup> "Підстави та порядок припинення або зменшення розміру державного фінансування статутної діяльності політичних партій", 17<sup>8</sup> "Державний контроль за цільовим використанням політичною партією коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування її статутної діяльності", 17<sup>9</sup> "Порядок відшкодування політичних партій, що входили до складу виборчих блоків політичних партій, пов'язаних з фінансуванням передвиборчої агітації". Крім того, досить суттєві доповнення були внесені з 2005 р., коли набрав чинності згаданий вище Закон, у такі статті Закону про політичні партії в Україні, як 18 ("Органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю політичних партій"), 19 ("Заходи, які можуть вживатися до політичних партій") й особливо 17

("Фінансова звітність політичної партії"). Статтею 78<sup>1</sup> із восьми частин доповнився закон про вибори народних депутатів України, адже знадобилося врегулювати процедуру відшкодування витрат партій (блоків) у зв'язку з фінансуванням їх передвиборчої агітації. Були внесені доповнення в ст. 14 Закону про Центральну виборчу комісію, яка зобов'язувалася приймати рішення про відшкодування або відмову у відшкодуванні партіям (блокам) витрат на передвиборчу агітацію під час парламентських виборів і забезпечувати перерахування відповідних коштів. Доповнилися новими частинами 8 і 10 статті Закону про державну контрольно-ревізійну службу, з'явилася 11 стаття цього Закону про особливості проведення ревізій і перевірок політичних партій. Пункт 20 ст. 87 Бюджетного кодексу України було доповнено положенням про державне фінансування політичних партій.

Інша справа, що в країні з досить обмеженим Державним бюджетом та цілою купою соціально-економічних проблем та негараздів, а в останні роки ще й із величезним дефіцитом бюджету та стрімко зростаючими зовнішніми державними боргами дійсно проблематично впровадити державне фінансування політичних партій.

Тому наприкінці 2007 року Парламент скасував норми закону про політичні партії щодо їх державного фінансування. Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України від 28 грудня 2007 року" № 107-VI у другому розділі "Внесення змін до деяких законодавчих актів України" містить пункт 91, відповідно до якого у Законі України "Про політичні партії в Україні" у частині першій статті 17 виключені слова про обов'язковість надавати "звіт про обсяг та напрями використання коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності політичної партії", виключені також частини друга-четверта цієї статті, пункт 3 частини першої статті 18, частина друга статті 19, а також весь розділ IV-1 "Державне фінансування політичних партій" (ст. 17-1 - 17-9). Відповідні норми відсутні в офіційному тексті Закону "Про політичні партії в Україні", розміщеному на офіційному сайті Верховної Ради України. Але згадане рішення Верховної Ради було оскаржене в поданні Верховного Суду України і 101 народного депутата України до Конституційного Суду України.

Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22.05.2008 р. [7] було встановлено, що при прийнятті згаданого Закону законодавець вийшов за межі правового регулювання бюджетних відносин: зупинив дію окремих положень законів, вніс до ряду законодавчих актів зміни й доповнення та визнав деякі з них нечинними. Суд зазначив, що Конституція України в статті 92 визначила сфери, зокрема бюджетну, які мають врегулюватися винятково законом. Закон про Держбюджет є основним фінансовим документом держави. Через своє спеціальне призначення цей закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя. Конституція України не надає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів. Звідси Конституційний Суд України дійшов висновку, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя в законодавстві і, як наслідок, - скасування та об-

меження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони. Тому КСУ вирішив визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пунктів 36-100 другого розділу "Внесення змін до деяких законодавчих актів України" та пункту 3 третього розділу "Прикінцеві положення" Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України". Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене. Отже, Верховна Рада майже три роки як повинна або поновити чи змінити норми закону про політичні партії щодо державного фінансування останніх, або скасувати їх, але окремим законом.

Утім, дивуватися нічому. Відповідно до ст. 39 Конституції України "Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону й лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей". Відповідний же закон, що об'єктивно потрібен і громадянам, і політичним партіям, відсутній уже майже 15 років, які минули від дня прийняття Конституції. Уже 10 років минуло з того часу, як Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) дійшов висновку, що визначення термінів завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця й часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання [8], а таке регулювання й досі відсутнє, і, виходячи з принципу презумпції дійсності адміністративних актів, залишається чинним Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9603-ХІ "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у СРСР".

Повертаючись до законодавчих новацій регулювання діяльності політичних партій в Україні 2000-х років, слід відзначити окремі й достатньо вдалі зміни, які були внесені в закон про політичні партії. Так, Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про політичні партії в Україні"" від 6 липня 2005 року № 2748-IV було спрощено порядок реєстрації місцевих партійних осередків шляхом доповнення ст. 11 Закону: "Первинні осередки політичної партії, яким статутом політичної партії не надається право юридичної особи, легалізують свою діяльність шляхом письмового повідомлення про утворення до відповідного органу юстиції Міністерства юстиції України в 10-денний строк з часу їх утворення. Про своє утворення первинні осередки політичної партії повинні у вказаний строк повідомити також відповідні місцеві органи виконавчої

лади та органи місцевого самоврядування. Відповідний орган юстиції Міністерства юстиції України, прийнявши документи про легалізацію, протягом трьох годин видає довідку про легалізацію первинних осередків політичної партії". Цим же законом обмеження на членство в політичних партіях було поширене на працівників органів державної податкової служби (частина третя статті 6 була доповнена пунктом 6 відповідного змісту). Законом України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України" від 14 квітня 2009 року № 1254-VI таке саме обмеження було поширене на працівників кримінально-виконавчої служби (частина третя статті 6 була доповнена пунктом 7 відповідного змісту).

У березні 2011 р. Президентом України був внесений проект Закону України "Про державну службу" [9]. Підпунктом 2 пункту 5 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту було передбачено внесення змін до Закону України від 5 квітня 2001 р. "Про політичні партії в Україні". Зокрема, частину третю статті 6 указанного Закону: "Членами політичних партій не можуть бути: 1) судді; 2) працівники прокуратури; 3) працівники органів внутрішніх справ; 4) співробітники Служби безпеки України; 5) військовослужбовці; 6) працівники органів державної податкової служби; 7) персонал Державної кримінально-виконавчої служби України" планувалося доповнити пунктом 8 - "8) державні службовці". На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії повинні зупиняти членство в цій партії. На жаль, уже в першому читанні Верховна Рада відхилила подібне доповнення. Утім, слід зазначити, що фактичний політичний статус державних службовців, чиновництва, бюрократії визначається не тільки формально-юридичними правилами нормативних актів, а й політичними традиціями, політичною культурою, урешті-решт, політичною практикою. Але в будь-якому разі якісна, точна й влучна правова регламентація політичного статусу державних службовців є край бажаною і важливою.

Слід нагадати також, що ст. 21 Закону "Про політичні партії в Україні" визначає, що політична партія може бути за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального Прокурора України заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення й діяльності політичних партій, установлених Конституцією України, цим та іншими законами України. Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск керівних органів, обласних, міських, районних організацій політичних партій, її первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії. При цьому, згідно зі статтею 18 Закону, контроль за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії здійснює Міністерство юстиції України. У ст. 24 Закону "Про політичні партії в Україні" міститься положення щодо анулювання реєстраційного свідоцтва, згідно з яким "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 Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Інші підстави для анулювання реєстраційного свідоцтва не допускаються. Рішення Верховного Суду України 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". Але відповідно до статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції статті від 13.05.2010 р.) адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Тобто Закон "Про політичні партії в Україні" потребує відповідного редагування.

Подальший розвиток законодавства про створення й діяльність політичних партій в Україні пов'язаний із розвитком політичної та правової системи, із розвитком усієї вітчизняної суспільно-політичної практики. Існують два основні шляхи такого розвитку, що достатньо прогнозовані сьогодні з урахуванням політичної ситуації в країні, яка склалася на початок 2011 року. Це, так би мовити, "кількісний" і "якісний" шляхи розвитку законодавства про діяльність політичних партій. Перший передбачає поступовий розвиток шляхом уведення юридичних норм, які регулюють діяльність політичних партій і їх взаємовідносини з іншими суб'єктами політичних і правових відносин, шляхом усунення прогалин і зняття колізій у чинному законодавстві. Просування цим шляхом є необхідним і, мабуть, незворотним. Другий шлях є досить можливим, вірогідним, але все ж таки він є швидше потенційним: це шлях проведення конституційно-правової реформи, зміцнення політичних засад функціонування української держави, підвищення повноважень і відповідальності всіх суб'єктів політичної системи, включаючи й політичні партії. У будь-якому разі слід підкреслити, що утвердження демократичних інститутів і правових форм політичної самоорганізації суспільства значною мірою залежить від рівня свідомості народу, громадян, політичних партій, від правильного розуміння духу і букви законодавства, неухильного дотримання й правильного застосування його норм усіма учасниками відповідних суспільних відносин.

### Висновки

1. З кінця 80-х років минулого століття, тобто з останніх років існування СРСР, в Україні почалося становлення законодавства про створення й діяльність політичних партій. Об'єктами правового регулювання стали такі групи відносин: права, обов'язки й функції партій; порядок створення й припинення діяльності; членство в партіях і його обмеження; ідеологія; організаційна побудова; фінансова й узагалі господарська діяльність; взаємовідносини з державою, її органами, органами місцевого самоврядування; взаємовідносини зі ЗМІ; участь в організації й проведенні масових публічних акцій; участь у виборах і референдумах; міжнародні зв'язки; відповідальність за порушення чинного законодавства. Юридичні норми, що регулюють процеси створення й діяльності партій закріплені не тільки в їх установчих документах, а й у законодавстві.

2. В умовах існування незалежної української державності багатопартійна система отримала достатньо міцне (з огляду на стислість, обмеженість часу в порівнянні з обсягом і розмаїттям об'єктивних завдань законотворчої роботи) законодавче підґрунтя, що досить динамічно розвивається.

3. Виконаний стислий огляд процесу розвитку законодавства про партії в Україні підтверджує, що в нашій країні, як правило, саме держава, а не громадянське суспільство, не тільки очолює й координує процеси суспільної трансформації, а й стимулює, регулює їх. Тому слід зауважити, що в умовах докорінної суспільної трансформації хворобливі й болючі наслідки можуть викликати як затримки, так і занадто поспішні новації в законодавстві про діяльність політичних партій.

4. Саме активна участь громадян у суспільно-політичному житті країни, залучення громадськості до обговорення стану й перспектив розвитку законодавства, принаймні того, що безпосередньо регулює реалізацію громадянських прав і свобод, повинні стати головною запорукою запобігання вказаним вище негативним наслідкам законотворчої діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабій С. І. Політичні партії і державна влада: До проблеми правового регулювання діяльності політичних партій / С. І. Бабій // Трибуна. - 1991. - № 9-10; Бабій С. І. Політичні партії: минуле, сучасність, проблеми правового статусу / С. І. Бабій // Трибуна. - 1997. - № 1-2; Кононенко О. Проблеми реалізації конституційного права громадян на збори, мітинги, походи і демонстрації / О. Кононенко // Право України. - 1998. - № 2. - С. 48-50; Акатова Л. Неприбыльним организациям и учреждениям об особенностях налогообложения / Л. Акатова // Всё о бухгалтерском учёте. - 1999. - № 99. - С. 41-43.
2. Аніщук В. Форми правового забезпечення діяльності політичних партій в Україні / В. Аніщук // Право України. - 2000. - № 2. - С. 95-96; Долежан В. Проблеми правового регулювання організації і проведення масових публічних акцій / В. Долежан // Право України. - 2003. - № 7. - С. 84-89; Коваль М. І. Правове регулювання фінансування політичних партій в Україні (теорія і практика) / Коваль М. І. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : WWW/CVK.UKRPACK.NET. (офіційний сайт Центральн. виборчої комісії України); Перегуда Є. До проблеми законодавчої регламентації багатопартійності в Україні / Є. Перегуда // Право України. - 2001. - № 4. - С. 69-71; Полевий В. Підстави застосування конституційної відповідальності політичних партій / В. Полевий // Підприємництво, господарство, право. - 2001. - № 12. - С. 76-78; Полевий В. Стягнення, що можуть застосуватися як заходи конституційної відповідальності партій: проблеми їх застосування / В. Полевий // Підприємництво, господарство, право. - 2002. - № 2. - С. 80-82; Примуш М. В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій / М. В. Примуш. - Донецьк : ДонУ, 2001. - 338 с.; Примуш М. В. Правова регламентація ідеологічних та організаційних засад політичних партій / М. В. Примуш // Право України. - 2000. - № 11. - С. 25-28; Примуш М. В. Політичні партії та виборчий процес / М. В. Примуш // Право України. - 2001. - № 3. - С. 124-125, 143; Совгіря О. Фінансування політичних партій: Правовий аспект / О. Совгіря // Право України. - 2003. - № 5. - С. 130-133.
3. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 № 9603-XI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v9306400-88http>.
4. Декларація про державний суверенітет Української РСР: Прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 № 55-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=55-12>.
5. Вказаний документ, як і всі інші згадані в статті нормативно-правові акти України, як чинні, так і скасовані або такі, які втратили чинність розташовані на Офіційному сайті Верховної Ради України, де їх легко знайти за видавником, датою прийняття та номером через головний пошук або пошук за реквізитами [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a#Find>.
6. Аніщук В. Форми правового забезпечення діяльності політичних партій в Україні / В. Аніщук // Право України. - 2000. - № 2. - С. 95-96.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) (Справа № 1-28/2008) № 10-рп/2008 від 22.05.2008 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v010p710-08>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) (Справа № 1-30/2001) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-01>.
9. Проект Закону України "Про державну службу": Вносить до Верховної Ради України Президентом України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39999](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39999).

O. Leonov

## DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON THE ESTABLISHMENT AND OPERATION OF POLITICAL PARTIES

This article investigates and highlights of the development of legislation on the establishment and operation of political parties in modern Ukraine. The author examines the current legislation of Ukraine and raises problems of its improvement.

**Key words:** political party, multiparty system, Ukraine, legal adjusting of party activity.

© О. Леонов

Надійшла до редакції 23.03.2011

№ 3 (110) березень-квітень 2011 р.