

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано правове регулювання порядку створення та діяльності політичних партій в Україні.*

**Ключові слова:** політичні партії, правове регулювання.

*Проанализировано правовое регулирование порядка создания и деятельности политических партий в Украине.*

**Ключевые слова:** политические партии, правовое регулирование.

*The legal adjusting of order of creation and activity of political parties is analysed in Ukraine.*

**Key words:** political parties, legal regulation.

Структура сучасного громадянського суспільства, у тому числі й українського, надзвичайно складна та містить у собі безліч взаємодіючих з державою громадських об'єднань. Політичні партії — лише один з їхніх видів. Як відзначав Т. Б. Бекназар-Юзбашев, для законодавця «віддавна важко було юридично оформити інститут політичних партій», тому що «за своїм походженням, сферою своєї діяльності, функціональним призначенням партії здебільшого виступають громадсько-політичною, аніж державно-правовою категорією»<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що загальноприйнятого визначення поняття політичної партії немає ні в політології, ні в соціології. Фахівці нараховують їх більше двохсот, виділяючи різні підходи. Наприклад, Б. Констант визначав партії «носієм ідеалу» групи людей, які дотримуються однієї ідеологічної доктрини. М. Острогорський<sup>2</sup>, Р. Михельс формували визначення партії як механізму, апарату, системи громадян, що охоплює громадян, членів партії і депутатів<sup>3</sup>. М. Дюверже також охарактеризував партії як організації, що діють у системі організації<sup>4</sup>.

Але, використовуючи визначення політичних партій, сформульовані соціологами та політологами, що вивчають партії як елемент соціальної і політичної систем суспільства, варто підкреслити, що юридичне поняття «політична партія» не тотожне цим поняттям. Якщо, наприклад, у визначенні політичної партії як соціологічної категорії слід вказати, що вона виражає інтереси соціальної групи (прошарку, класу), то введення цієї ознаки в юридичне визначення партії зайве, хоча і не виключене. Прикладом може бути закон Латвійської Республіки «Про партії і громадсько-політичні організації»<sup>5</sup>, у якому визначено, що партії і громадсько-політичні організації представляють інтереси різних прошарків і груп народу Латвії та є необхідною складовою частиною демократичної політичної системи республіки (ст. 1 даного закону).

Незважаючи на багатоманіття визначень, що існують як у конституціях, так і в спеціальних законах про політичні партії, вчені-державознавці виділяють ряд загальних ознак, які в сукупності надають громадському об'єднанню якість політичної партії. Однак ні щодо змісту ознак, що визначає правовий статус партії, ні кількості цих ознак у юридичній літературі немає єдиної думки. Так, К. Дженда виділив вісім параметрів, що характеризують партію: 1) інституалізація партії, ступінь її впливу на політичні процеси і політичну систему; 2) ста-

тус в уряді; 3) соціальна підтримка; 4) поточні орієнтири; 5) цільова орієнтація; 6) структурна незалежність; 7) внутрішня організація та 8) згуртованість. Дж. Ла Паломбара вказує на чотири пов'язаних між собою критерії, що відрізняють партії від інших організацій. Це: 1) довготривалість дії; 2) повномасштабність організації (існування постійних місцевих організацій, що підтримують регулярні й різноманітні зв'язки з центром); 3) прагнення до здійснення влади та 4) пошук народної підтримки — від голосування до фактичного членства<sup>6</sup>.

Аналізуючи українське законодавство щодо створення та діяльності політичних партій, зазначимо, що ст. 36 Конституції України<sup>7</sup> визначає і гарантує право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних та інших інтересів. З реалізацією права громадян на свободу об'єднання тісно пов'язане питання побудови громадянського суспільства в Україні.

Закон України «Про політичні партії в Україні» закріплює юридичне визначення поняття політичної партії, встановлює порядок створення та припинення діяльності партій, запроваджує основні принципи їхньої організаційної побудови, форми участі в політичному житті, джерела фінансування тощо. Згідно з вказаним Законом відносини між державою та політичними партіями будуються на засадах партнерства та законності. Держава визнає значимість громадської ініціативи, виступає гарантом дотримання прав, забезпечує правову, інформаційну, організаційну підтримку політичним партіям, зареєстрованим у порядку, передбаченому чинним законодавством. Політичні партії рівні перед законом.

Одним із центральних питань, які вирішуються конституційним і спеціальним законодавством багатьох країн, є визначення загального поняття політичних партій, їх призначення, функцій і завдань. Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Порядок створення політичної партії визначає ст. 10 Закону, згідно з якою рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах). Це рішення має бути підтримане підписами не менше десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах. Ці підписи повинні бути зібрані не менш як у двох третинах районів не менш як у двох третинах областей України, міст Києва і Севастополя, Автономної Республіки Крим.

Виходячи з цього, положення ч. 6 ст. 11 Закону, згідно з яким політична партія забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому Законом, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі, Автономній Республіці Крим, слід розуміти як обов'язок політичної партії утворити та зареєструвати обласні і прирівняні до них партійні організації не менш як у чотирнадцяти з двадцяти семи адміністративно-територіальних одиниць України, перелічених у ч. 2 ст. 133 Конституції України<sup>8</sup>. Наявність обласних і прирівняних до них організацій менш як у чотирнадцяти адміністративно-територіальних одиницях України відповідно до ст. 24 Закону є підставою для вирішення питання про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії.

Розгалужена система місцевих організацій (осередків) політичних партій дає змогу забезпечити виконання політичними партіями своїх завдань, зокрема

участь у виборах. Виборчим законодавством України передбачено активну участь місцевих осередків політичних партій у висуванні кандидатів у депутати усіх рівнів та у формуванні виборчих комісій. Відповідно до норм виборчого законодавства висування кандидатів у депутати та формування виборчих комісій здійснюється політичними партіями та їх зареєстрованими осередками<sup>9</sup>.

Створення структури партійних організацій політичних партій належить до основоположних засад їхньої діяльності. Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 92 Конституції України засади утворення і діяльності політичних партій визначаються виключно законами України. Тому питання щодо визначення кількості партійних організацій районного рівня, які слід утворити політичним партіям, є компетенцією Верховної Ради України.

Відповідно до зазначеного Закону політична партія створюється на установчому з'їзді (конференції, зборах). На цьому ж з'їзді (конференції, зборах) затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні й контрольно-ревізійні органи. Слід особливо наголосити на тому, що підписи збираються на підтримку рішення про створення політичної партії, тобто після проведення установчого з'їзду (конференції, зборів).

Зазначимо, що Закон України «Про політичні партії в Україні» передбачає здійснення діяльності політичної партії лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій. В Україні визначальна роль у реалізації права громадян на об'єднання належить Міністерству юстиції та його територіальним органам. Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» та Положення про Міністерство юстиції України Міністерство юстиції здійснює реєстрацію політичних партій та державний контроль за додержанням політичними партіями вимог Конституції, законів України, а також положень статутів політичних партій.

Стаття 11 Закону визначає вичерпний перелік документів, які подаються до Міністерства юстиції та його територіальних органів для реєстрації політичних партій та їхніх структурних утворень. Відповідно до вказаної статті Закону Міністерство юстиції приймає рішення про реєстрацію або відмову у реєстрації політичної партії в місячний термін з моменту надходження документів. Цей строк може бути продовжений Міністерством юстиції у разі потреби, але не більше ніж на 15 днів.

Розмір збору за реєстрацію політичної партії встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2001 р. № 840 і становить сто неоподатковуваних мінімумів доходів громадян<sup>10</sup>.

Керуючись ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні», Міністерство юстиції може відмовити у реєстрації політичної партії, якщо документи, подані для реєстрації політичної партії, не відповідають Конституції, цьому та іншим законам України. Рішення Міністерства юстиції України чи його територіального органу щодо реєстрації або неприйняття будь-якого рішення з цього питання може бути оскаржено до суду. Відмова у реєстрації не є перешкодою у повторному зверненні про реєстрацію.

Після реєстрації політична партія в установленому порядку набуває статусу юридичної особи. Як на юридичну особу на неї поширюється дія Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». Тому після реєстрації політична партія зобов'язана подати до Міністерства юстиції

належним чином заповнені документи для передачі їх міністерством державному реєстратору з метою внесення політичної партії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців.

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 їхнього утворення. Про своє утворення первинні осередки політичної партії повинні у вказаний строк повідомити також відповідні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

У разі невиконання політичною партією вимоги щодо утворення та реєстрації структурних утворень Міністерство юстиції України, керуючись ст. 24 Закону України «Про політичні партії в Україні», має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва. Однак після впровадження в Україні адміністративного судочинства зазначені норми вступили в колізію з ч. 3 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>11</sup>, відповідно до якого 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. Нині зазначені адміністративні справи розглядаються відповідно до Кодексу адміністративного судочинства. З метою реалізації норм Конституції, якими передбачено вичерпний перелік підстав обмеження права громадян на об'єднання у політичні партії, до Закону «Про політичні партії в Україні» було включено відповідну статтю.

Отже, відповідно до ст. 37 Конституції України та ст.5 Закону України «Про політичні партії в Україні» утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їхні програмні цілі або дії спрямовані на: ліквідацію незалежності України; зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; порушення суверенітету і територіальної цілісності України; підрив безпеки держави; незаконне захоплення державної влади; пропаганду війни, насильства, розпалювання міжнічної, расової чи релігійної ворожнечі; посягання на права і свободи людини; посягання на здоров'я населення.

Невід'ємною частиною свободи об'єднання, гарантованою ст. 11 Європейської конвенції про права та основоположні свободи людини, є право вільного членства в політичних партіях<sup>12</sup>. Відносини, пов'язані з набуттям, припиненням членства у політичних партіях, права та обов'язки членів Закон «Про політичні партії в Україні» врегульовує лише частково, переважна більшість цих питань, згідно з цим Законом, повинна регламентуватись партійними статутами. Зокрема, Закон забороняє колективне членство в партіях, закріплює обов'язковість фіксованого членства.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про політичні партії» членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах. Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань. Закон «Про політичні партії в Україні» закріпив цілу низку вимог до назви та символіки партій. Так, останні не повинні збігатись з назвою та символікою іншої зареєстрованої політичної партії; заборонено буквально відтворення у символіці партії не лише державних символів України, але і символів іноземних держав.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про політичні партії в Україні» втручан-

ня з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх місцевих осередків забороняється, за винятком випадків, передбачених цим Законом<sup>13</sup>.

Діяльність політичної партії може бути заборонено лише за рішенням суду. Зазначена норма відповідає принципам міжнародного права, згідно з якими примусовий розпуск або ж заборона політичних партій є мірами виняткового характеру і повинні бути результатом судового висновку про неконституційність цих партій. Будь-які такі заходи повинні ґрунтуватися на достатніх доказах того, що партія як ціле, а не тільки її окремі члени, переслідує політичні цілі, використовуючи або готуючись використовувати антиконституційні засоби. Той факт, що партія закликає до мирної зміни Конституції, не є достатнім для її заборони або розпуску. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» політична партія щорічно інформує Міністерство юстиції України про обласні, міські, районні організації партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії.

Політична партія також інформує Міністерство юстиції України про зміни назви, програми, статуту, керівних органів партії, їхньої адреси та місцезнаходження у тижневий строк після прийняття рішень з цих питань.

Закон передбачає заходи, які застосовуються до політичних партій у разі порушення ними Конституції та законів України: попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії. Політична партія може бути за поданням Міністерства юстиції чи Генерального прокурора заборонена у судовому порядку в разі порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій. Керуючись цим формулюванням підстав для заборони партії, можна було б стверджувати, що будь-яке, навіть незначне порушення партією встановлених цим Законом вимог щодо її діяльності, зокрема і в частині інформування про зміни у складі керівних органів у тижневий строк з моменту їхнього прийняття, може слугувати підставою для її заборони. Однак на практиці для застосування зазначеної норми слід чіткіше визначати всі підстави для заборони партій, щоб уникнути занадто жорсткого підходу з боку держави до партій, які у своїй діяльності допустили незначні порушення. За відсутності чітко визначених підстав склалася практика досить лояльного підходу до політичних партій при вирішенні питань щодо порушень ними Закону.

Недосконалість Закону України «Про політичні партії» дає можливість для неоднозначного тлумачення його норм власне політичними партіями або органами, що їх реєструють, чи судами та створює підстави для зловживання. Для партійної системи сьогодення в Україні характерною є значна кількість політичних партій, що, з одного боку, є свідченням розвитку демократичних процесів у країні, а з іншого – не дає можливості для формування стійкої та тривалої взаємодії між політичними партіями і гілками влади.

1. *Бекназар-Юзбашев Т.Б.* Партии в буржуазных политико-правовых учениях. – М.: Наука, 1988. – С.9. 2. *Острогорский М.Я.* Демократия и политические партии. – М., 1997. – 640 с. 3. *Неровная Н.Н.* Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах // Дисс...к.ю.н., Челябинск, 2003 г. – 208 с. 4. *Дюверже М.* Политические партии / Пер. с фр. — М.: Академический проект, 2000. – 538 с. 5. *Неровная Н.Н.* Цит. праця. – С. 39. 6. *Конституція України* від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua. 7. *Закон України «Про політичні партії в Україні»* // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 23. –

Ст. 118. **8.** Конституція України. – К.: Офіц. вид. Верховної Ради України, 1996. – 80 с. **9.** *Примуш М.* Політико-правове регулювання діяльності політичних партій. – Донецьк, 2001. – 318 с. **10.** *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про реалізацію статей 9, 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 13.07.2001 р. № 840 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. **11.** *Кодекс* адміністративного судочинства // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – N 35-36, N 37. – Ст.446. **12.** *Європейська конвенція* про захист прав людини та основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13; 2006. – № 32. – С. 270. **13.** *Закон* України «Про політичні партії в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 23. – Ст.118.