



УДК 341.184

С. Соң,старший викладач кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

За час, що минув з проголошення незалежності України, українські політичні партії так і не зуміли стати провідниками національної ідеї, представниками інтересів широких верств населення. Низький рівень політичної культури, правовий нігілізм, політична неструктурованість суспільства стали каменем спотикання для розвитку політичних партій як специфічного інституту громадянського суспільства.

Однак, усвідомлюючи, що політичні партії виступають посередниками між громадянами і політичною системою та виконують роль механізму формування публічної влади, їхня діяльність є показником демократичного розвитку держави, вони сприяють розвитку громадянського суспільства, утвердженню прав і свобод людини і громадянина, слід визнати, що їх подальший розвиток не може бути виключений із порядку денного сучасних конституційних перетворень.

Це важливо з тої точки зору, що, як зазначає М.П. Орзіх, «конституційні перетворення в Україні в ретроспективі проходили ... далеко не завжди отримуючи наукові обґрунтування з необхідним аналізом і прогнозуванням соціально-політичних та юридичних наслідків цих перетворень з «виходом» реформи за межі власного предмета конституційного права в сферу системно-структурних якісних змін в державно-правовому та суспільному житті» [1].

Тому актуальним завданням на сучасному етапі конституційних перетворень є забезпечення політичних партій правовими та організаційними механізмами ефективного здійснення їхніх функцій. У державі, яка пере-

живає складні та суперечливі процеси політичної трансформації в напрямі будівництва демократичного державного ладу, багатопартійність і зумовлена нею політична конкуренція є необхідною умовою та гарантією нормального функціонування демократичних механізмів влади, забезпечення конституційних прав громадян.

Практика діяльності політичних партій в Україні та розвиток відповідного законодавства вимагають постійного вдосконалення механізму правового регулювання в цій сфері з тим, аби профільний закон та практика його застосування відповідали як Конституції України, так й іншим актам законодавства, а також вимогам часу (запитам громадянського суспільства).

Зазначені положення актуалізують проблему вдосконалення правового регулювання діяльності політичних партій в Україні на сучасному етапі конституційних перетворень. Цій проблематиці у своїх працях приділяли увагу такі науковці, як О. Бандурка, О. Гейда, В. Греченко, М. Дюверже, В. Журавський, В. Кафарський, В. Копейчиков, А. Колодій, Д. Лук'янов, М. Орзіх, М. Примуш, П. Рабінович, А. Саміло та ін. Однак на різних етапах становлення конституційно-правового інституту політичних партій пропозиції щодо вдосконалення законодавства про них потребує актуалізації.

Тому **метою** даної статті є визначення актуальних проблем удосконалення правового регулювання у сфері діяльності політичних партій на сучасному етапі конституційних перетворень.

Черговий перехід 2014 року до парламентарного типу державного правлін-

ня зумовив зростання ролі політичних партій у державному та суспільному житті. Україна за роки незалежності вже мала досвід реалізації парламентського типу правління, але слід визнати, що той досвід не був позитивним через незавершеність конституційної реформи та відсутність політичної структурованості суспільства.

Означені проблеми не зникли досі, що ставить під сумнів можливість організації ефективного державного управління у найближчій перспективі. Існуюча форма правління являє собою невідомий світовій практиці симбіоз, коли на вищому рівні сконструйовано парламентську модель, а на місцях діє президентська вертикаль влади [2]. Отже, місцеві урядовці прямо не підпорядковані сформованому парламентсько коаліцією уряду. Така система дієздатна лише в умовах відсутності конфронтації між політичними партіями, які підтримують політику президента та уряду, що на практиці можливе лише протягом коротких проміжків часу.

Визнання партій дієвим інститутом громадянського суспільства зобов'язує державу створювати умови для їх належного функціонування. Й основним із них є державне фінансування політичних партій. Фінансова підтримка держави стає особливо необхідною в умовах, коли активна участь у політичному житті, і насамперед у виборчому процесі, вимагає великих матеріальних витрат, на які не вистачає ані власних фінансових коштів партій, ані добровільних пожертвувань (або членських внесків).

На сьогоднішній день партії, не маючи міцної ідеологічної платформи, орієнтуються лише на мінливі чинники політичного та економічного життя, а не на настрої населення, національні інтереси. Головною причиною цього є те, що партії є фінансово залежними від певних осіб (назвемо умовно – бенефіціарів, тобто осіб, що мають остаточну вигоду від функціонування партії). Саме за цими особами (а не за

формальними очільниками) й можна ідентифікувати партію, визначивши, що вона собою являє насправді і чого від неї можна очікувати.

Партії сьогодні розглядаються виключно як фінансовий проект, а отже, вони працюють «на віддачу» виключно для своїх бенефіціарів. У такий спосіб здобувається контроль над парламентом та місцевими радами, що ми можемо спостерігати принаймні під час важливих голосувань.

Виходячи із чинного виборчого законодавства та законодавства про партії, ці об'єднання громадян просто вимушені звертатися до третіх осіб по фінансову підтримку. Але самі бенефіціари та партії воліють залишати у таємниці таку співпрацю. Тому дізнатися, хто яку партію утримує, часто виявляється дуже складним. Це породжує і спекуляції у політичній боротьбі, коли партії звинувачують у фінансуванні особами, які за своїми політичними переконаннями не можуть підтримувати відповідну партію. Це, звісно, певним чином партію дискредитує.

Тому вкрай важливо і для самих партій законодавчо встановити необхідність відкритого доступу до інформації про їх фінансування. Прозорий механізм наповнення партійного бюджету дозволить чітко відстежувати та розуміти справжнє політичне спрямування партії, чого зараз дуже не вистачає. Пропонуємо зробити доступ до інформації про реєстрацію політичних партій загальнодоступним у режимі он-лайн (доступ до електронного реєстру). При цьому партії слід законодавчо зобов'язати регулярно надавати в орган ведення такого реєстру відомості про доходи (із зазначенням джерела) та видатки. Ці відомості мають оприлюднюватися.

Це дасть змогу всім зацікавленим особам відстежувати партійну фінансову дисципліну та оперативно вирішувати питання про притягнення партій до політичної та/або юридичної відповідальності.

Так, наприклад, має бути заборонено прийняття коштів від іноземних



громадян та осіб без громадянства, від іноземних юридичних осіб та органів державної влади, від анонімних осіб. Доходи партій мають оподатковуватися у визначеному Податковим кодексом порядку.

За кордоном питання фінансування та фінансової звітності партій є питанням їх існування. Звісно, також встановлюється низка обмежень. Наприклад, сума внеску до партії не може перевищувати місячного заробітку (Туреччина), загальна сума пожертв на користь партії не може становити 10 мільйонів мінімальних розмірів оплати праці (Росія) тощо. Партія, яка порушила правила фінансування, не надала відповідні звіти або надала їх із неправдивою або неповною інформацією, у цивілізованій демократичній країні остаточно втратить політичну вагу і підтримку. До цього ставляться принципово. І це справедливо.

До українських партій, які порушують вищезазначені вимоги, мають вживатися заходи відповідальності. Серед таких, залежно від серйозності вчиненого порушення, мають бути такі: попередження від органу ведення реєстру партій та/або органу державної реєстрації партій (зараз це Мінюст), припинення діяльності партії за рішенням Мінюсту на термін до одного року (з правом оскарження цього рішення до суду), припинення політичної партії за рішенням суду. При чому, на відміну до сьогоднішнього порядку, право звернення до суду із цього питання повинно бути не тільки в органу реєстрації, а й у невизначеного кола осіб із тим, щоб партії, конкуруючи, відстежували порушення одна одної. Так механізм буде діяти ефективніше.

Державне фінансування може здійснюватися за такими моделями:

1. Держава фінансує діяльність тих партій, що беруть участь у передвиборному процесі, однак не фінансує їхню статутну діяльність;

2. Вирішальне значення у визначенні розмірів державної допомоги має ступінь впливу партій на електорат

(наприклад, завдяки кількості голосів на виборах).

Таким чином, у європейських країнах склалися такі варіанти прямого державного фінансування статутної діяльності політичних партій:

1) фінансуються тільки політичні партії, представлені в парламенті, а субсидії розподіляються між ними пропорційно до числа отриманих мандатів. Прикладом такої системи може виступити Польща, де розмір дотації за кожен отриманий партією на виборах мандат обчислюється шляхом поділу суми витрат на кількість депутатів обох палат;

2) державні субсидії розподіляються з урахуванням кількості отриманих на виборах голосів. Таким чином, державне фінансування одержують ті партії, які або подолали необхідний прохідний бар'єр, або отримали необхідну згідно з діючими в країні нормами кількість голосів (Бельгія, Словаччина та ін.). Цікавим у даному випадку є приклад Швеції, де пряме фінансування існує у формі грантів. Задля отримання фіксованої суми гранту (640 тис. дол. США згідно закону від 12.12.1996) партіям необхідно або отримати не менше 2,5% голосів протягом двох останніх виборів, або просто одержати більше 4% голосів на останніх виборах;

3) державні субсидії на поточну діяльність політичних партій, представлених у парламенті, розподіляються пропорційно як чисельності мандатів, отриманих партіями, так і кількості отриманих голосів. Так, в Іспанії для визначення розміру субсидій бюджетний депозит розподіляється на три рівні частини. Одна з них розподіляється між політичними партіями пропорційно кількості мандатів, отриманих кожною політичною партією на останніх виборах, а дві останні – пропорційно кількості отриманих голосів. При цьому не враховуються голоси у тих виборчих округах, у яких партія одержала менше 3% голосів (виборчий бар'єр).

4) фінансується статутна діяльність усіх політичних партій, що взяли



участь у виборах, незалежно від представленості в парламенті (приклади: Греція, Франція, Німеччина)

Що стосується відшкодування витрат, пов'язаних з участю партій у виборах, то у більшості європейських країн (і в тому числі в Україні) на покриття витрат, пов'язаних із передвиборчою агітацією тощо, можуть сподіватися лише ті сили, які потрапили до парламенту. Водночас існують також більш складні приклади. Так, у Німеччині партіям, що беруть участь у виборах, надається компенсація в тому разі, якщо вони наберуть мінімальні 0,5% під час голосування другим бюлетенем, або не менш 10% під час голосування першим бюлетенем у виборчому окрузі, якщо в зазначеному окрузі не був прийнятий регіональний партійний список. Граничний відсоток навмисно занижений для того, щоб стимулювати активність дрібних партій.

Цілком зрозуміло, що в Україні слід обрати модель, яка б увібрала в себе найбільш ефективні механізми, які поєднували б детальну регламентацію фінансування партій за рахунок приватних внесків, чітке врегулювання порядку отримання партіями державного фінансування і в обох випадках – жорстку публічну звітність щодо грошових находжень та видатків.

У липні 2015 року парламент України зробив крок до державного фінансування політичних партій. Прийнятим у першому читанні проекті закону передбачається запровадити з 2017 року пряме державне фінансування політичних партій у формі щорічного державного фінансування статутної діяльності партій, не пов'язаної з участю таких партій у виборах, та часткового відшкодування витрат партій на здійснення передвиборної агітації на виборах народних депутатів України.

Право на отримання державного фінансування статутної діяльності матимуть лише ті партії, які за результатами останніх виборів народних депутатів отримали не менше 3 % голосів виборців на свою підтримку, тобто й ті,

які не подолали виборчий бар'єр, що становить 5%.

Загальний обсяг щорічного державного фінансування всіх партій, які отримали право на таке фінансування, пропонується законодавчо обмежити. Зокрема, на відповідні потреби з Держбюджету починаючи з 2017 року виділятиметься сума коштів, яка визначатиметься як добуток 1% мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передує року виділення коштів Держбюджету, помноженого на кількість виборців станом на момент закінчення голосування на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України.

Законопроектом передбачається, що відшкодування витрат партій на передвиборну агітацію здійснюватиметься у розмірі фактичних витрат відповідних партій, але не більше ніж 100 000 розмірів мінімальних заробітних плат.

Законопроектом визначено чіткий та вичерпний перелік підстав зупинення та припинення державного фінансування політичних партій [3].

Такий підхід, безумовно, знизить рівень політичної корупції у відповідній сфері, надасть маленьким партіям конкурентних переваг у політичному змаганні тощо.

Крім того, стаючи дійсними інститутами громадянського суспільства, політичні партії можуть за своєю ініціативою брати на себе виконання багатьох громадських функцій в інтересах усього суспільства. І однією з них є функція правової охорони Конституції України. Враховуючи, що «Світовий конституційний досвід представляє велику палітру пошуку соціально-правових інститутів захисту конституції, які найчастіше отримують загальне найменування «конституційного контролю (нагляду)» [4], політичні партії мають ставати активними учасниками цього процесу. Це може бути втілено через інституціоналізацію конституційної скарги політичних партій до Конституційного Суду України щодо неконституційності законів, інших правових



актів, через здійснення громадської експертизи законопроектів тощо.

На сучасному етапі конституційних перетворень залишаються проблемні питання діяльності політичних партій, які вимагатимуть пошуку шляхів їх вирішення. Слід вказати, що деякі проблеми залишилися за межами розгляду, оскільки пов'язані з більш об'ємними змінами, які, своєю чергою, мають отримати відповідне політичне вирішення. Йдеться про подальше законодавче регулювання парламентського представництва політичних партій, які повинні керуватися загальнонаціональними, а не локальними чи корпоративними інтересами; не обмежуватися рішеннями партії, тим більше у разі, коли вони суперечать національним інтересам. Необхідно змінити наявну систему виборів народних депутатів та унормувати порядок їх звітності перед виборцями, потребує врегулювання процедура встановлення результатів виборів та розподілу депутатських мандатів. Крім того, Закон України «Про статус народного депутата України» необхідно привести у відповідність до пропорційної системи виборів або змінити систему виборів. Відповідні зміни необхідно внести й до Регламенту Верховної Ради України, тобто сформувати таку нормативно-правову базу, яка б забезпечувала права всіх учасників законотворчої діяльності та давала змогу парламентсько-урядовій коаліції реалізувати свою програму. Діяльність депутатів, як і організаційні питання взаємодії партії з парламентською фракцією, теж мають бути врегульовані на законодавчому рівні та унормовані в статутах політичних партій [5].

На сучасному етапі проведення децентралізації публічної влади актуальним стане запровадження місцевих політичних партій для реалізації представництва політичних інтересів громадян на регіональному рівні тощо.

Отже, постійне вдосконалення законодавства про політичні партії, пошук нових організаційних форм їхньої діяльності на сучасному етапі консти-

туційних перетворень вимагають уваги науковців, громадськості та парламентарів для забезпечення усталеного розвитку правової державності в Україні.

Ключові слова: політичні партії, конституційні перетворення, законодавство про політичні партії.

Практика діяльності політичних партій на сучасному етапі конституційних перетворень в Україні та розвиток відповідного законодавства вимагають постійного вдосконалення механізму правового регулювання в цій сфері. Державне фінансування політичних партій, приведення профільного законодавства у відповідність до Конституції забезпечать поступальний розвиток парламентської демократії в Україні.

Практика деятельности политических партий на современном этапе конституционных преобразований в Украине и развитие соответствующего законодательства требуют постоянного совершенствования механизма правового регулирования в этой сфере. Государственное финансирование политических партий, приведение профильного законодательства в соответствие с Конституцией обеспечат поступательное развитие парламентской демократии в Украине.

The practice of political parties at the present stage of constitutional reforms in Ukraine and the development of appropriate legislation require constant improvement of the mechanism of legal regulation in this area. Public funding of political parties, bringing the applicable laws in conformity with the Constitution ensure progressive development of parliamentary democracy in Ukraine.

Література

1. Орзіх М.П. Конституційна реформа і конституційна модернізація: методологія визначення та співвідношення // Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / М. П. Орзіх, В.М. Шаповал, А.Р. Крусян [та ін.] ; за ред. М. П. Орзіха.



(Серія «Проблеми сучасної конституціоналістики». Випуск 2: Конституційні перетворення в Україні). – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 31.

2. Орзих М.П. Президентська республіка – різновид республіканської форми правління / М.П. Орзих // *Влада в Україні: шляхи до ефективності*. – К., 2010. – С. 262.

3. ВР зробила крок до фінансування партій з держбюджету [Електронний ресурс] // *Українська правда*. – 2015. – 16 липня. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/16/7074727/>

4. Орзих М.П. Опыт введения в конституционное право // *Проблемы современной конституционалистики : учеб. пособ.* / М.Ф. Орзих, А.Р. Крусян [и др.] ; под ред. М.Ф. Орзиха. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 43.

5. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні : автореф. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Кафарський В.І. ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2010. – 36 с.