

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СТВОРЕННЯ, ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЗАБОРОНИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ДЕРЖАВАХ ПОСТКОМУНІСТИЧНОГО ПРОСТОРУ: КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ДЕМОКРАТИЧНОСТІ

*У статті зроблено спробу вироблення критеріїв оцінки демократичності законодавства про політичні партії в країнах посткомуністичного простору. Автор розглядає моделі міжінституційної взаємодії держави та політичних партій, аналізує європейську практику правового регулювання статусу політичних партій і пропонує критерії оцінки законодавства про політичні партії посткомуністичних держав.*

*Ключові слова: політична партія, конституційно-правове регулювання, фінансування політичних партій, реєстрація політичної партії, демократичність, інтереси громадянського суспільства.*

*Rybachok Serhiy. Constitutional-legal regulation of the establishment, operation and prohibition of political parties in post-communist countries: evaluation criteria of democracy. The article is an attempt to develop criteria for assessing democratic legislation on political parties in post-communist countries. The author considers the models of inter-institutional cooperation between the state and political parties, examines European practice of legal regulation of status of political parties and provides criteria for evaluation of legislation on political parties in post-communist states.*

*Keywords: political party, constitutional-legal regulation, financing of political parties, registration of political party, democracy, civil society interests.*

Конституційно-правове регулювання діяльності політичних партій є одним із необхідних елементів становлення демократії в державах посткомуністичного простору.

З огляду на те, що саме політичні партії забезпечують демократичний розвиток суспільства, дослідження правового поля діяльності політичних партій є надзвичайно важливим, особливої актуальності ця проблема набуває при розгляді держав із тоталітарним минулим. Аналіз моделей взаємодії між державою та політичними партіями потребує вироблення специфічного дослідницького інструментарію, тому метою цієї статті є визначення індикаторів демократичності конституційно-правового регулювання статусу політичних партій. Виходячи з поставленої мети, ми визначили такі завдання:

- розглянути підходи до конституційно-правового регулювання статусу політичних партій і виокремити основні моделі взаємовідносин між державою та політичними партіями;
- дослідити досвід регламентації діяльності політичних партій у країнах Європи;
- запропонувати критерії оцінки демократичності законодавства про політичні партії.

Для написання статті було використано праці українських і зарубіжних дослідників, зокрема В. Кафарського, А. Романюка, С. Заславського, К. Джанди. Потрібно зазначити, що предметом дослідження більшості науковців є нормативно-правовий аспект регулювання статусу політичних партій і надзвичайно мало уваги приділяється відповідності положень законодавства міжнародним демократичним стандартам та інтересам громадянського суспільства.

Право на асоціацію - одна із базових свобод людини, внесене до Загальної декларації прав людини та інших джерел міжнародного права. Зокрема, стаття 20 цього документа стверджує, що кожна людина має право на свободу зборів і асоціацій, а також не може бути змушена до вступу в асоціацію [2, с. 523]. Ті ж норми, але в ширшому тлумаченні, є в статті 11 Європейської конвенції про права людини, де зазначено: «...Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві для забезпечення національної або суспільної безпеки...» [6].

Розвинені країни світу, які мають тривалі традиції демократії та стабільні партійні системи, досить часто взагалі не врегульовують на законодавчому рівні порядку створення та діяльності політичних партій. Аналізуючи результати дослідження цього аспекту експертами Венеціанської комісії, можемо виокремити чотири основні підходи до питання конституційно-правового регулювання статусу політичних партій:

- Відсутність регуляції. Прикладом може бути досвід Австрії та Ірландії, у яких відсутні згадки про політичні партії навіть у Конституції.

- Конституційне регулювання. Продемонструвати цю модель можна на прикладі Швеції, де політичні партії діють, керуючись лише нормами Конституції. А право на асоціацію розуміється настільки широко, що законодавча гілка влади свідомо відмовляється приймати будь-які акти, які регламентували б діяльність політичних партій, тому що ухвалення спеціального закону сприйматиметься як обмеження вищезазначених свобод.

- Регулювання за допомогою закону про асоціації. В окремих країнах Європи питання, що стосуються політичних партій, регулюються законом про об'єднання громадян, як, наприклад, у Фінляндії, без прийняття закону про політичні партії.

- Регулювання за допомогою закону про партії. Наприклад, досвід України, Польщі чи Російської Федерації, де статус політичних партій визначається відповідним законом [15].

Але якщо демократичні держави Європи можуть собі дозволити не регулювати окремі аспекти діяльності політичних партій, то це не обов'язково повинно бути прикладом для держав, які ще перебувають у процесі демократичних трансформацій. Також варто відзначити, що часто навіть дуже ретельно розроблене законодавство не гарантує формування дієвої партійної системи, яка здатна ефективно функціонувати. Директор Національного демократичного інституту (СІІА) Скотт Кірін у одній зі своїх доповідей слушно зауважив: «...закон про політичні партії, який ефективно діє в країнах розвинутої демократії, не

завжди дає аналогічні результати в державах, які тільки стали на шлях демократичного розвитку, оскільки йдеться не лише про сам закон, а й про його розуміння та застосування» [1]-

Розглядаючи питання конституційно-правового регулювання статусу політичних партій у посткомуністичних державах, потрібно також враховувати той факт, що в республіках, які входили до складу Радянського Союзу, і державах, які після Другої світової війни були включені до зони військово-політичного впливу московського центру, було штучно сформовано однопартійні системи або квазі-багатопартійні системи з гегемонічною позицією комуністичних партій. Наприклад, в Українській РСР існування альтернативних політичних партій було заборонено, а пануюче положення Комуністичної партії закріплювалося в Конституції [7]. Причому приклад Конституції Польської Народної Республіки від 1976 року свідчить, що практика законодавчої заборони опозиційних партій активно використовувалася і в країнах так званої «народної демократії». Зокрема, у статті 3 зазначалося:

«1. Керівною політичною силою суспільства в будівництві соціалізму є Польська об'єднана робітничка партія.

2. Союз і співпраця Польської об'єднаної робітничої партії з Об'єднаною селянською партією і Демократичною партією утворюють Фронт Єдності Народу». [13]

Також потрібно зазначити, що оскільки в країнах «народної демократії», крім партій влади і їх сателітів, інших політичних партій не існувало, то, відповідно, й не існувало потреби в розробці системи конституційно-правового регулювання діяльності політичних партій. Саме тому після розвалу СРСР законодавці зіштовхнулися з проблемою вироблення принципів правового регулювання порядку створення та діяльності політичних партій.

Оскільки одним із найважливіших аспектів партогенезу є процес створення політичної партії, потрібно розглянути існуючі моделі регулювання порядку реєстрації державними органами нових партійних організацій.

Перша з них - модель легалізації - не передбачає жодних обмежень з боку держави для створення політичних

партій. Згідно з принципом легалізації, питання створення партії залежить виключно від політичної волі громадян, а орган реєстрації має дуже обмежені можливості для відмови.

Модель реєстрації. Політичні партії можуть бути зареєстровані за умови дотримання формальних вимог законодавства, шляхом подачі відповідного пакета документів до органу, який здійснює реєстрацію. Орган реєстрації в такому разі стежить за дотриманням вимог закону і може відмовити в реєстрації лише в разі їх недотримання.

Третя модель - адміністративна. Реєстраційному органу надаються широкі повноваження для відмови політичній партії в реєстрації. Причому відмова в реєстрації може бути застосована не лише за порушення процедури реєстрації, оскільки реєстраційному органу надається право здійснювати оцінку цілей і діяльності партії.

Модель концесії. Сутність моделі полягає в тому, що політична партія для здійснення діяльності повинна отримати згоду відповідного державного органу. Причому рішення реєстраційного органу може залежати не від виконання політичною партією певних вимог, а винятково від волі державного органу [14, с. 24].

Крім етапу реєстрації політичної партії, досить важливим предметом законодавчого регулювання є політична діяльність партійних організацій. Досліджуючи цей аспект, відомий американський політолог К. Джанда виокремлював такі моделі взаємодії держави та політичних партій:

- Модель заборони - характерна для недемократичних режимів і полягає в забороні діяльності певних політичних партій, наприклад, опозиційних.
- Дозвільна модель - закон про політичні партії надає можливість політичним партіям здійснювати свою діяльність, обмежуючи можливості втручання держави у внутрішньопартійне життя. Це мінімалістська модель регуляції, яка є характерною для розвинених держав із тривалими традиціями демократії та високим рівнем політичної культури громадян.
- Модель сприяння - для цієї моделі характерне прийняття законодавства про політичні партії, згідно з яким

партії наділені особливими можливостями, такими як ексклюзивне право брати участь у виборах або доступ до державного фінансування статутної діяльності. На думку дослідників, це може призвести до формування політичних партій картельного типу, які, контролюючи законодавчу гілку влади, забезпечують собі подальше перебування при владі за допомогою протекціоністського законодавства.

- Модель захисту - характерна для недемократичних держав. Нею надаються законодавчі преференції для окремо взятої партії або групи партій. Не наважуючись на формування однопартійної системи, держава все ж захищає певну партію шляхом пом'якшення щодо неї вимог закону або специфічного їх трактування.

- Модель розпорядження - прийняття відповідними державними органами розпоряджень, метою яких є виправлення тих недоліків партійної системи, які, на їхню думку, заважають ефективно їй функціонувати. У крайньому вигляді ця модель де-юре дозволяє існування багатопартійної системи та водночас де-факто контролювати процес формування партій і їхню діяльність [12].

Також варто розглянути і принципи фінансування політичних партій як особливий предмет регулювання закону про політичні партії. Партія, як і будь-яка інша організація, не може здійснювати своєї діяльності без фінансових ресурсів і питання їх походження дуже важливе для визначення рівня фінансової незалежності політичних партій, а отже, і для подальшої політичної ефективності. Питання фінансової незалежності політичних партій надзвичайно актуальне для партійних систем держав посткомуністичного простору з огляду на те що, партії, які не мають власних незалежних джерел фінансування, приречені на співпрацю з бізнес-структурами [3]. Унаслідок цього політична партія з агента громадянського суспільства перетворюється в лобіста фінансово-промислових груп.

Питання фінансування діяльності партій досить складне і вимагає зваженого підходу з боку законодавців, адже для держав з тоталітарним минулим характерне недостатньо розвинене громадянське суспільство, низький рівень політичної культури, а часто й повне нерозуміння

громадянами суті політичних процесів. Саме тому основне завдання закону про політичні партії - забезпечити ефективний механізм фінансування партій, а тому слід зважити всі можливі джерела фінансування діяльності політичних партій та оцінити їх позитивний і негативний вплив на ефективність виконання політичними партіями їхніх функцій. Досвід європейських країн демонструє, що найефективнішою моделлю фінансування діяльності партій є поєднання різних джерел залучення коштів [9, с. 312-316]. Окрім того, надзвичайну вагу має питання контролю держави за походженням коштів із метою недопущення політичної корупції. Слушним у цьому контексті є зауваження групи українських дослідників, які стверджують, що фінансування політичних партій, незважаючи на максимальну увагу до себе, все ще залишається найтемнішою плямою у політичній практиці, без огляду на демократичність і розвиненість країни, про яку йдеться [10, с. 85].

Детальний перелік принципів взаємодії держави та політичної партії в демократичній державі наводить згадуваний дослідник С. Кірін, зокрема він зазначає:

1. Право на асоціацію має бути задекларованим, гарантованим і ліберальним.

2. Реєстрація політичних партій потрібна лише для того, щоб гарантувати партіям їх права і не може використовуватися для тиску на партію.

3. Мінімальний поріг кількості членів політичної партії не має бути високим і обтяжливим. Питання підтримки партії повинне вирішуватися громадянським суспільством і не має бути предметом регуляції закону.

4. Внутрішньопартійні питання повинні регулюватися засновницькими документами політичної партії, а не законом.

5. Закон не повинен втручатися в питання вироблення політичними партіями своєї політичної платформи.

6. Списки членів політичних партій не мають бути загальнодоступними.

7. Законодавство не повинне ставити вимоги щодо регіонального представництва політичних партій, це питання повинне вирішуватися виборцями [1].

Наведені вище принципи підштовхують нас до висновку, що законодавець, розробляючи закон про політичні партії, повинен чітко усвідомлювати, що закон про політичні партії повинен мати лише одну мету - захищати та підтримувати політичну активність громадян. Якщо законодавство про політичні партії обмежує політичне життя або право громадян на асоціацію, то це недопустимо для демократичної держави. Як стверджує український дослідник М. Примуш: «„будь-які спроби детермінування (надмірне регулювання - С. Р.) будуть марними та призводять лише до нагромадження норм, вартих лише порушення» [8, с. 23].

Водночас, потрібно зазначити, що законодавство про політичні партії часто передбачає санкції щодо політичних партій і певні випадки, у яких вони можуть застосовуватися. Цей аспект варто розглянути окремо, адже принципи, якими керується держава для припинення діяльності політичних партій, дають нам можливість точніше визначити межі правового поля, в якому взаємодіють держава та політичні партії.

Важливими в цьому контексті є рекомендації Венеціанської комісії «Керівні принципи заборони і розпуску політичних партій». Провівши дослідження в 40 країнах світу, Комісія дійшла висновку, що в більшості держав існують законодавчі норми, які дозволяють органам влади припиняти діяльність або забороняти політичну партію. Тому вона наголошує на визначальному значенні політичних партій для розвитку демократії та стверджує, що право на вільний вислів політичних переконань і право на асоціацію є засадничими правами людини. Саме тому Венеціанська комісія рекомендує державам, які входять до Ради Європи, дотримуватися низки принципів:

1. Держави повинні визнавати та гарантувати право громадян на об'єднання в політичні партії.

2. Будь-які обмеження вищезазначеного права повинні відповідати Європейській конвенції про права людини та іншим міжнародним договорам як за звичних, так і надзвичайних обставин.

3. Заборона або примусовий розпуск політичної партії можуть бути виправданими лише в разі, коли партія



веде пропаганду насильства або повалення демократичного ладу, порушуючи тим самим права та свободи, гарантовані Конституцією. Пропаганда зміни влади чи Конституції мирним шляхом не може бути підставою для заборони або розпуску політичної партії.

4. Політична партія не повинна нести відповідальності за індивідуальну поведінку окремих її членів, якщо вона не була санкціонована партією в рамках її політичної діяльності.

5. З огляду на те, що заборона та примусовий розпуск політичних партій - це крайній захід, держави повинні застосовувати його з максимальною стриманістю. Потрібно тверезо зважити, чи відповідає така дія тому рівню небезпеки для демократичного ладу, яку створює політична партія своєю діяльністю.

6. Рішення про заборону або примусовий розпуск політичної партії повинна мати надзвичайний характер і базуватися на достатніх доказах того, що політична партія використала або готова використовувати неконституційні методи політичної боротьби.

7. Санкції проти партії повинні прийматися Конституційним судом або іншим компетентним судовим органом у ході процедури, яка гарантує прозорий і справедливий судовий процес [11].

Отже, підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що від специфіки конституційно-правового регулювання діяльності політичних партій значною мірою залежить конфігурація партійної системи. Саме за допомогою законодавчих обмежень будь-яка багатопартійна система може бути штучно трансформована в однопартійну й, навпаки, дуже м'які вимоги можуть підштовхнути партійну систему до надмірної атомізації. Тому під час дослідження законодавства про партії, на нашу думку, потрібно аналізувати нормативно-правові акти на предмет відповідності таким принципам:

1. Чи відповідає законодавство про політичні партії принципу свободи асоціації?

2. Чи не є процес створення політичної партії занадто ускладненим і чи не може він вплинути на рівень політичної соціалізації громадян?

*ПАРТІЙНА СИСТЕМА СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ...*

3. Чи наявні в законодавстві додаткові обтяжуючі вимоги до політичної партії, як наприклад, мінімальна кількість членів або наявність представництв у більшості регіонів держави?

4. Чи є принципи фінансування політичних партій достатньо збалансованими та здатними забезпечити незалежність політичних партій від впливу держави та фінансово-промислових груп?

5. Чи мають органи державної влади право втручатись у внутрішні справи політичних партій, впливаючи тим самим на рівність можливостей партій у політичній діяльності?

6. Чи не є процедура заборони політичної партії або її примусовий розпуск занадто спрощеною і чи не може це бути використано органами влади для здійснення тиску на партію.

Відповіді на ці питання дозволяють нам визначити рівень впливу конституційно-правового регулювання на процеси трансформації партійних систем, що є надзвичайно важливим під час дослідження політичних процесів у державах посткомуністичного простору й оцінці їх відповідності інтересам громадянського суспільства.

1. Выступление Скотта Кирина [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.kenesh.kg/](http://www.kenesh.kg/). I/a96ci4cc1c1-1e17-4c188-Б7Ы>c1ee17535a617/Vystuplenie\_Skotta.doc.

2. Всеобщая декларация прав человека // Политология: хрестоматия / Сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. - М.: Гардарики, 2000. - С. 519-525.

3. Європейський досвід фінансування політичних партій [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.niss.gov.ua/Monitor/Ishii08/9.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Ishii08/9.htm).

4. Заславский С. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации / С. Заславский. - М.: Институт права и публичной политики, 2003. - 300 с.

5. Кафарський В. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: Монографія / В. Кафарський. - К.: Логос, 2008. - 560 с.

6. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40P8-93AE-8EE6B817C710/0/1П8\\_СОБИУ.p<Ц](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40P8-93AE-8EE6B817C710/0/1П8_СОБИУ.p<Ц).

*МАТЕРІАЛИ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ*

7. Конституція УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1978. - № 18.

8. Примут М. Право і утворення політичних партій // Право України. - 2004. - № 1. - С. 22-25.

9. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи: Монографія / А. Романюк. - Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2007. - 391 с.

10. Романюк А. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна / Романюк А., Шведа Ю., Пумельда О. - Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. - 162 с.

11. Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures [Електронний ресурс]. - Режим доступу: URL: [www.Venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF% 282000% 29001-e.pdf](http://www.Venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF%282000%29001-e.pdf).

12. Janda K. Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives [Електронний ресурс]. - Режим доступу: Mode of access: URL: [www.ndi.org/files/1948\\_polpart\\_janda\\_110105.pdf](http://www.ndi.org/files/1948_polpart_janda_110105.pdf).

13. Konstytucja PRL [Електронний ресурс]. - Режим доступу: URL: [http://konstytucja.wieszjak.pl/teksty-polskich-konstytucyj/ 76580, Konstytucja-PRL-Akt-jednolity-z-1976-roku.html](http://konstytucja.wieszjak.pl/teksty-polskich-konstytucyj/76580,Konstytucja-PRL-Akt-jednolity-z-1976-roku.html).

14. Migalski M. Polski system partyjny / M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur. - Warszawa: PWN, 2007.

15. Report on the establishment organization and activities of political parties [Електронний ресурс]. - Режим доступу: URL: [www.Venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF% 282000% 29001-e.pdf](http://www.Venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF%282000%29001-e.pdf).