

**Партійне законодавство  
та розвиток політичних партій  
в Україні**

*Аналітична доповідь*

*Партійне законодавство та розвиток політичних партій в Україні - К.:  
НІСД, 2015. - 20 с.*

**Автори:**

*Розумний М.М, д. політ. н., с. н. с., заслужений діяч науки і техніки України  
Павленко І.А., к. і. н., с. н. с.*

**ЗМІСТ**

Передмова .....	4
Сучасний стан партійної системи України.....	5
Перспективні напрямки розвитку партійного законодавства України .....	10
Висновки та рекомендації .....	18

## Передмова

Незважаючи на те, що з 1998 року (перші парламентські вибори за пропорційною системою) політичні партії є, в теорії, головним суб'єктом політичної відповідальності, джерелом кадрів і виразником інтересів народу, і ця їхня роль в процесі конституційних змін і змін виборчого законодавства лише посилювалася, сама партійна система увесь цей час невпинно деградувала. Про це свідчить а) рівень недовіри до політичних партій, відображений у даних соціологічних опитувань<sup>\*</sup>; б) нестабільність партійної системи, в якій постійно змінюються лідери, відбуваються злиття і розколи, політичні «самогубства» і недружні «поглинання»; в) хистка, непрозора й недемократична структура самих партій, які будуються, головним чином, навколо публічної постаті лідера та/або джерела фінансування.

Поясненням цієї інституційної деградації політичних партій в Україні є особливості загальнополітичного процесу та економічного розвитку країни. Попередній період політичної історії України може бути охарактеризований як олігархічний консенсус, зруйнований на певному етапі свого розвитку спробою монополізації з боку оточення В. Януковича. «Старі» партії обслуговували цей консенсус у тому сенсі, що вони а) не допускали до важелів політико-адміністративного контролю «чужих» неінкорпорованих в кланові середовища елементів; б) виконували роль балансу в розв'язанні періодичних конфліктів, що спалахували між групами інтересів, а також були інструментом розмежування (квотування) сфер інтересів; в) виступали в якості каналізатора соціальної напруги як побічного результату олігархічного панування.

---

<sup>\*</sup> За даними Transparency International біля 80% українців вважають, що політичні партії є корумпованими інституціями, відповідно, рівень довіри до них є низьким. У той час, як до громадських організацій вдвічі вищим. // [http://news.liga.net/news/politics/5659093-oligarkhizatsiya\\_partiy\\_ugrozhaet\\_natsbezopasnosti\\_transparency.htm](http://news.liga.net/news/politics/5659093-oligarkhizatsiya_partiy_ugrozhaet_natsbezopasnosti_transparency.htm)

## Сучасний стан партійної системи України

Майдан і подальші політичні зміни в Україні утворили нову систему координат. Кризовий період 2014-2015 рр. був позначений черговою партійною ротацією у «вищій лізі» української політики. Зійшла з політичної арени найпотужніша за всі часи незалежності партійна структура, що посідала нішу «партії влади» – Партія Регіонів. Відійшла на політичний маргінес КПУ. Ще раніше фактично завершило своє існування об'єднання «помаранчевих сил» під брендом «Нашої України».

Однією з тенденцій пост революційного партійного розвитку в Україні є зростання кількості політичних проєктів з громадських рухів (таких, як: «Об'єднання «Самопоміч», «Громадський рух «Народний контроль», «Громадянський рух «Спільна Справа», «Сила людей», «Воля»), або широке залучення старими партійними проєктами представників громадянського суспільства. Все це є відповіддю на запит суспільства на «нові обличчя» у політиці та сплеск довіри до громадських організацій на фоні багаторічної недовіри до урядових організацій.

Зміни, яких партійна система України почала зазнавати після Революції Гідності продовжуються і сьогодні, що засвідчили результати останніх виборів до місцевих органів влади.

В першу чергу тут необхідно говорити про певну кризу парламентських партій. Зокрема, – Радикальної партії Олега Ляшка та «Народного Фронту», який взагалі відмовився від участі в місцевих виборах. Основною причиною цього стало падіння популярності та рівня довіри до переможців парламентських виборів 2014 р. Організаційно не готовим до виборів виявилось «Об'єднання «Самопоміч», яке в деяких регіонах, внаслідок відсутності власних реально функціонуючих місцевих осередків, використало тактику франчайзингу (надання власного партійного імені місцевим зацікавленим суб'єктам, що в реальності ніяк з партією не пов'язані.

Другою головною характеристикою, яку виявили вибори 2015 р., є *значна атомізація партійного простору України*. Додатковим стимулом тут стала нова виборча система, яка унеможливила участь у виборах кандидатів не від партій.

**Кількість непарламентських партій, які пройшли до місцевих рад депутатів за результатами виборів 2015 р.**

Назва регіону	Обласні ради депутатів	Ради депутатів міст обласного значення	Районні ради депутатів
Вінницька область	3 (з 8)	14 (у 6 міських радах)	13 (у 27 районних радах)
Волинська область	3 (з 7)	6 (у 4 міських радах)	8 (у 16 районних радах)
Дніпропетровська область	2 (з 7)	10 (у 13 міських радах)	9 (у 22 районних радах)
Донецька область		9 (у 10 міських радах)	5 (у 11 районних радах)
Житомирська область	3 (з 8)	8 (у 5 міських радах)	19 (у 23 районних радах)
Закарпатська область	3 (з 6)	10 (у 5 міських радах)	10 (у 13 районних радах)
Запорізька область	3 (з 8)	8 (у 5 міських радах)	8 (у 20 районних радах)
Івано-Франківська область	3 (з 6)	12 (у 6 міських радах)	11 (у 14 районних радах)
Київська область	3 (з 8)	18 (у 12 міських радах)	18 (у 25 районних радах)
Кіровоградська область	3 (з 8)	9 (у 4 міських радах)	12 (у 21 районній раді)
Луганська область		3 (у 3 міських радах)	5 (у 9 з 11 обраних районних радах)
Львівська область	5 (з 9)	13 (у 9 міських радах)	12 (у 20 районних радах)
Миколаївська область	4 (з 7)	7 (у 5 міських радах)	8 (у 19 районних радах)
Одеська область	3 (з 6)	10 (у 7 міських радах)	12 (у 26 районних радах)
Полтавська область	6 (з 10)	9 (у 6 міських радах)	14 (у 25 районних радах)
Рівненська область	3 (з 6)	9 (у 4 міських радах)	10 (у 16 районних радах)
Сумська область	4 (з 8)	11 (у 7 міських радах)	13 (у 18 районних радах)
Тернопільська область	4 (з 8)	5 (у 4 міських радах)	10 (у 17 районних радах)
Харківська область	2 (з 6)	13 (у 7 міських радах)	11 (у 27 районних радах)
Херсонська область	2 (з 7)	7 (у 4 міських радах)	14 (у 18 районних радах)
Хмельницька область	3 (з 7)	12 (у 6 міських радах)	14 (у 20 районних радах)
Черкаська область	5 (з 8)	14 (у 6 міських радах)	14 (у 20 районних радах)
Чернівецька область	5 (з 10)	9 (у 2 міських радах)	8 (у 11 районних радах)
Чернігівська область	3 (з 7)	5 (у 4 міських радах)	7 (у 22 районних радах)
м. Київ		2 (з 5)	

У цілому, на рівні обласних та районних рад, а також у радах міст обласного значення, окрім парламентських партій, отримали представництво 80 непарламентських партій (всього взяли участь у виборах 142 партії).

При цьому на виборах до 4-х обласних рад (Волинської, Закарпатської, Харківської та Хмельницької) перші місця посіли саме непарламентські партії.

З числа непарламентських партій найбільш широке представництво отримали:

- ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «УКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ ПАТРІОТІВ – УКРОП» – 18 обласних рад (перше місце на виборах у Волинській області);
- Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Свобода» – 14 обласних рад + м. Київ;
- Партія «Відродження» – 8 обласних рад (з них 1 перше місце у Харківській області);
- Аграрна партія України – 5 обласних рад;
- Політична партія «Наш край» – 9 обласних рад.

ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ГРОМАДСЬКИЙ РУХ «НАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ» та Політична партія «Громадянська позиція» пройшли, відповідно, до 3-х та 2-х обласних рад депутатів.

Усі інші непарламентські партії (таких всього 15) отримали представництво лише в по одній обласній раді, при цьому політична партія Єдиний центр взяла перше місце на виборах до Закарпатської обласної ради депутатів, а політична партія «ЗА КОНКРЕТНІ СПРАВИ» – у Хмельницькій області.

На виборах до 149 рад депутатів міст обласного значення непарламентські партії посіли перші місця у 55 випадках. Найбільше – у Закарпатській (5 з 5), Івано-Франківській (4 з 6), Київській (7 з 12),

Львівській (4 з 9), Сумській (4 з 7), Тернопільській (3 з 4) і Харківській (6 з 7) областях.

Непарламентські партії, що взяли участь у місцевих виборах, можна розділити на кілька категорій.

Перша – це партії загальнонаціонального рівня, які отримали представництво у більшості регіонів України та потрапили до багатьох обласних рад. Це: «УКРОП», «Відродження», «Наш край», Аграрна партія України, ВО «Свобода». Данні партії є, фактично, після парламентських, партіями другого ешелону і мають найбільші шанси на потрапляння до парламенту наступного скликання.

Досить значні результати, переважно на рівні міст обласного значення та районних рад, досягли «ПАРТІЯ ПРОСТИХ ЛЮДЕЙ СЕРГІЯ КАПЛІНА», політична партія «ГРОМАДСЬКИЙ РУХ «НАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ», «Громадянська позиція», «Сила людей», Народна партія.

Переважає більшість інших партій мають досить такі скромні досягнення, а їх «представники» часто у власних біографіях зазначені як безпартійні. Це може свідчити не стільки про участь партій у виборах, скільки про надання ними власних послуг для місцевих кандидатів, які за нової виборчої системи не могли висуватися інакше, як від партії.

В окрему категорію варто винести партії, що досягли значного успіху лише у певних регіонах, переважно на районному рівні. Це: ВО «ЧЕРКАЩАНИ» (Черкаська область), партія «ЗА КОНКРЕТНІ СПРАВИ» (Хмельницька область), «ВОЛОНТЕРСЬКА ПАРТІЯ УКРАЇНИ» (Харківська область), «Партія місцевого самоврядування» (Херсонська область), Народний Рух України, «Українська Галицька партія» та Конгрес Українських Націоналістів (західні області), «Прогрес» (Рівненська область), «Воля народу» (Сумська область), «КМКС» Партія угорців України та Єдиний Центр (Закарпатська область).



Більшою мірою атомізація партійного поля властива західним, Одеській, Житомирській, Хмельницькій та Київській областям. Меншою – Луганській, Донецькій та Миколаївській областям. В Закарпатській області в 11 з 13 районних рад депутатів перші місця на виборах посіли саме непарламентські партії, а в Берегівському районі вони зайняли 1, 2, 3 та 4 місця, посунувши єдину парламенту партію, що взагалі потрапила до цієї райради – "БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА "СОЛІДАРНІСТЬ" – на 5 місце.

*Третьою тенденцією у розвитку партійного поля України, яку засвідчили останні місцеві вибори, стала реанімація ідеологічних політичних проектів. На даному етапі – лише праворадикального спектру (успіх ВО «Свобода»). Українські «ліві» перебувають у кризі. Партійні проекти «СОЦІАЛІСТИ» та «Нова держава» отримали незначне представництво переважно на районному рівні і лише в окремих областях.*

Малорезультативним виявилось задіяння раніше ефективних технологій розкручування на виборах через масовану пропаганду «нових облич» (проте без попередньої історії громадянської активності!), з метою зробити ці «обличчя» впізнаваними (партія «Рух за реформи» С. Думчева в Києві).

## Перспективні напрямки розвитку партійного законодавства України

Свобода політичних поглядів та свобода створення об'єднань, у тому числі – політичних гарантується Загальною декларацією прав людини, Конституцією та Законодавством України і є базовим елементом демократії, передбаченим статутами Ради Європи. Держава зобов'язана сприяти розвитку політичної та громадянської активності і створювати рівні умови для діяльності об'єднань громадян.

Вплив держави на процес розвитку та діяльність політичних партій не повинен переростати у недемократичне втручання у внутрішньопартійне життя. **Досвід розвинутих демократій** виробив різні варіанти підходу у цій сфері. Фактично всі країни Європи захищають і регулюють діяльність політичних партій через закони (іноді органічні, тобто конституційні), закони про політичні партії, окремі положення інших законів (наприклад – про громадські об'єднання, асоціації тощо), інші нормативні акти (як: статuti, накази, постанови). Діяльність політичних партій згадується у більшості європейських конституцій. Характер і контекст цього законодавчого забезпечення варіюється.

Загалом можна виділити три підходи:

1. Досить докладне регулювання внутрішньопартійного життя та партійної діяльності (особливо фінансові аспекти). До цієї категорії відносять і українське законодавство, яке у Доповіді Венеціанської комісії 2004 році було оцінене як дуже детальне. Загалом можна сказати, що такий підхід характерний переважно для країн, які у своїй історії пройшли через тоталітарні режими (пострадянські країни, ФРН, Албанія тощо).
2. Протилежний підхід – коли держава максимально уникає втручання у партійне життя (Швеція, Бельгія, Ірландія та інші). Але, разом з тим, у цих країнах були встановлені базові правила участі партій у виборчих кампаніях та правила фінансування.

3. Більшість країн континенту обрала третій – проміжний варіант. Незначне втручання у внутрішнє партійне життя, акцентування уваги на контролі за фінансовою складовою (особливо, якщо у країні існує державне фінансування політичних партій) та основна увага до регламентації участі партій у виборчих кампаніях. Зокрема, все сказане вище стосується австрійського та польського законодавства.

Першим вагомим кроком в процесі вдосконалення партійного законодавства та створення державою сприятливих чинників розвитку політичних партій **в Україні** стало прийняття в цілому 8 жовтня 2015 р. проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», в якому, зокрема, передбачене впровадження державного фінансування політичних партій.

Проте, даним документом передбачене вилучення з Закону України «Про вибори народних депутатів України» важливого положення щодо обмеження граничного розміру виборчого фонду партій (абзаци другий та третій частини першої статті 48). Хоча саме надзвичайно висока ціна виборчих кампаній в Україні ставить партії в залежність від крупного капіталу, негативно позначаючись на внутрішньопартійній демократії, доборі кандидатів у депутати, сприяє зростанню політичної корупції та лобізму. Не дивно, що у суспільній свідомості партії продовжують вважатися представниками інтересів, у першу чергу, олігархічних груп.

Якщо в цілому оцінювати українське законодавство, яке впливає на розвиток партійної системи\*, то можна прийти до висновку, що в ньому присутні як важливі положення, так і нераціональні зайві деталізації. Деякі моменти є очевидним атавізмом, натомість в інших аспектах нормативна база є недостатньою.

---

\* В Україні діяльність політичних партій визначається Конституцією, Законом України «Про політичні партії в Україні» та виборчим законодавством.

Перш за все, мова йде про виборче законодавство, яке має визначальний вплив на партійну систему України.

25 жовтня 2015 р. в Україні пройшли вибори до місцевих органів влади за новою виборчою моделлю. Як зазначалося вище, основними особливостями виборчої кампанії стали:

- надзвичайно велика кількість партій, що взяли участь у виборах (142 з 297 зареєстрованих<sup>1)</sup>);
- проходження до місцевих рад значної кількості непарламентських партій<sup>\*\*</sup>;
- ідеологізація виборчого процесу (хоча раніше, як відмічали експерти, існувала тенденція до деідеологізації місцевих виборів в Україні<sup>2</sup>);
- жодна з політичних сил не отримала в регіонах монополію на владу.

Таким чином, повернення до пропорційної системи виборів, як і очікувалося, стимулювало партійну активність на виборах. Разом з тим, використання пропорційної системи саме на місцевих виборах не лише спонукає впливові політичні сили до розвитку власних регіональних мереж, але і призводить до появи локальних партійних проектів місцевих еліт, метою яких є перемога в конкретних адміністративних одиницях. Очевидно, що при цьому не йдеться про розвиток партійної системи загальнонаціонального масштабу.

Другим фактором нормативного впливу на розвиток партійної системи в Україні є система державного контролю за політичними партіями, яка за час свого існування фактично не зазнавала змін. Від самого початку

<sup>1</sup> Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 09 жовтня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni\\_partiyyi](http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyyi)

\* Для порівняння, у виборах до ВР України 2014 р. взяли участь 52 політичних партій. У місцевих виборах 2010 р. – біля 50. З них лише 5 партій виставили свої списки у всіх багатомандатних округах. (Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / Відп. редактори Когут А., Сідаш К. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. – 228 с. – С. 48)

\*\* Місцеві вибори — 2010. Пульс країни / Відп. редактори Когут А., Сідаш К. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. – С. 12.

<sup>2</sup> Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / Відп. редактори Когут А., Сідаш К. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. – С. 12.

законодавець став на позицію необхідності державного контролю за кількістю та життєздатністю зареєстрованих політичних партій в Україні.

Сьогодні, стаття 10 Закону «Про політичні партії» вимагає 10 тис. підписів на підтримку створення нової партії, зібраних не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та в Автономній Республіці Крим. Стаття 11 Закону говорить про те, що політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації повинна забезпечити утворення та реєстрацію організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим. Якщо ж партія подала неправдиві данні і не відповідає вказаним вимогам – орган реєстрації має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва<sup>3</sup>.

***По-перше, орган реєстрації нераціонально обтяжується додатковим обов'язком щодо здійснення контролю за партійною мережею. Крім того, рівень розвитку партією власних регіональних організацій є питанням її політичної тактики і стратегії.***

***По-друге, у зв'язку з окупацією частини території України політичні партії фактично не можуть виконувати дані законодавчі приписи.***

Наступним інструментом контролю за чисельністю та діяльністю партій є вимога Закону до політичних партій протягом 10 років брати участь у виборах Президента та народних депутатів України (місцеві вибори не враховуються) (стаття 24). У протилежному випадку їх реєстрація може бути анульована.

Раціональність такого підходу викликає сумніви, особливо, якщо згадати розміри виборчих списків останніх виборчих кампаній.

Крім того, у разі переходу України на пропорційну систему виборів всіх рівнів постане питання дотримання конституційного припису щодо права всіх громадян України як обирати, так і бути обраним. У демократичних країнах зазвичай в якості компенсаторного фактору створюється система

---

<sup>3</sup> Закон України «Про політичні партії в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

полегшеної процедури реєстрації партій, завдяки якій громадяни, які не хочуть вступати до існуючих партій, можуть брати участь у пропорційних виборах просто зареєструвавши власну політичну партію.

Велика кількість зареєстрованих політичних партій також не створює сама по собі великих проблем. У Франції зареєстровано 450 партій. У Великобританії більше 200 партій. В Україні – 297.

Якщо, все ж таки, законодавець ставить за мету відсіювати слабкі і номінально існуючі проекти, то вочевидь це варто робити не за рахунок якості виборів, а на основі їхніх результатів. Прикладом може слугувати механізм, задіяний у Фінляндії – коли партія, яка протягом 2 виборчих кампаній не отримала жодного мандату, – переходить на якийсь час у перелік громадських організацій.

Єдиною прогресивною зміною, якої зазнав напрямок контролю за політичними партіями у вітчизняному законодавстві за всі роки існування, – це зменшення числа контролюючих державних інстанцій з 9 до 5. Якщо раніше Закон України «Про політичні партії в Україні» серед контролюючих органів називав: Міністерство юстиції, ЦВК, окружні виборчі комісії; порядок звітності мав, крім ЦВК, також визначати Мінфін, а контроль над надходженням коштів – банківські установи згідно з порядком, встановленим Національним банком України та якимось «уповноваженим центральним виконавчим органом влади у галузі зв'язку».

Виборчий закон доповнював цей список Державною податковою адміністрацією та податковими органами. А старий (втратив чинність) Закон «Про об'єднання громадян» – спеціальною комісією ВР (з представників парламентських партій для контролю за фінансовою діяльністю за рік). Сьогодні перелік контролюючих інстанцій скорочений: ЦВК та окружні, територіальні виборчі комісії, Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, банківські установи (які інформацію про надходження заборонених Законом коштів мають доводити

до центрального органу держаної реєстрації). Новий законопроект щодо впровадження державного фінансування передбачає відповідні функції також у Рахункової палати та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Наступне питання – це загальнонаціональний характер діяльності політичних партій та упередження електорального розколу за регіональною ознакою, що був притаманний Україні протягом фактично всього періоду незалежності і особливо – впродовж останніх 10 років. Лише останні виборчі кампанії дають можливість сподіватися, що в Україні наявна тенденція щодо подолання цього руйнівного для держави явища.

Перетворення з регіональних на загальнонаціональні проекти – це власний інтерес політичних партій і стимул для їх саморозвитку. З іншого боку, запропонувати загальнонаціональні ціннісні орієнтири та політичні програми значно складніше, ніж грати на протиставленні «своїх» і «чужих». У цьому контексті варто згадати, що у світі застосовуються нормативні інструменти забезпечення країни від подібних розділів. Наприклад, у Киргизстані (який є, як відомо, розділеним на конфронтуючі Північ та Південь) діє система, за якої до парламенту проходять лише ті партії, які набрали 7% в цілому по країні та від 0,7 % по кожній області, містам Бішкек (столиця і головне місто Півночі) та Ош (головне місто Півдня)<sup>4</sup>.

Досить контроверсійною є вимога нинішнього виборчого законодавства щодо грошової застави.

Стаття 56 Закону України «Про вибори народних депутатів України»<sup>5</sup> визначає умовою реєстрації внесення грошової застави для партій в розмірі однієї тисячі розмірів мінімальної заробітної плати; для одномандатників – в розмірі 10 мінімальних зарплат. Застава повертається тільки переможцям. В

<sup>4</sup> Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Vybory\\_deputatov\\_Jogorku\\_Kenasha\\_Kyrgyzskoy\\_RespublikiKyrgyz\\_Respublikasynyn\\_Jogorku\\_Keneshinin\\_deputattaryn\\_shayloo&pagelang=ru](http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Vybory_deputatov_Jogorku_Kenasha_Kyrgyzskoy_RespublikiKyrgyz_Respublikasynyn_Jogorku_Keneshinin_deputattaryn_shayloo&pagelang=ru)

<sup>5</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

усіх інших випадках гроші перераховуються до Державного бюджету України.

Мета цієї вимоги, вочевидь, – не допустити до участі у виборах «несерйозних» кандидатів. Проте, по-перше, дана вимога однозначно порушує припис Конституції, за яким кожен громадянин має право обирати і бути обраним (стаття 38)<sup>6</sup>, що не ставиться в залежність від його майнових можливостей. І по-друге – в останніх парламентських виборах взяли участь 52 партії, а в одномандатних виборчих округах було зареєстровано 3556 кандидатів у депутати на 198 округів<sup>7</sup>. Тож функцію відсіву ця вимога виконує неефективно.

Вже багато років експертами говориться про **необхідність розвитку внутрішньопартійної демократії**. І хоча це є дуже небезпечною сферою втручання у внутрішньопартійні справи та процеси, Україна могла би скористатися позитивним досвідом демократичних країн, які також проходили періоди посттоталітарного партійного будівництва.

Зокрема, досить докладно унормована внутрішня структура та процедура прийняття рішень у політичних партіях в Естонії. Щоправда, зроблено це не в Законі про політичні партії, а в Законі про неприбуткові асоціації. Серед важливих моментів цього Закону слід згадати особливості процедури скликання загальних зборів. Окрім керівного органу організації, це може зробити 1/10 частина членів (якщо у статуті партії не вказане ще менше число), які висунули таку вимогу до керівництва, або (у разі ігнорування) – прийняли рішення самостійно.

Інший момент, вартий уваги, це – можливість члена організації, виключеного з її рядів за рішенням керівництва (будь якого рівня), опротестувати своє виключення перед загальним з'їздом (§ 16)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>7</sup> Позачергові вибори народних депутатів України. 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp001>

<sup>8</sup> Non-profit Associations Act (Estonia). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/documents/id/5733>



Практикується також обмеження чисельності народних депутатів, які можуть входити до складу керівних органів партії, бути делегатами з'їздів або зборів партії. Зокрема, у Німеччині, відповідно до Закону про партії, їх кількість складатиме не більше 20 % від загального числа. Це важливо і з огляду на те, що через завелику присутність депутатів у структурах управління партії, останні не зможуть повноцінно виконувати контрольні функції. Такі, як – контроль за діяльністю фракції партії у парламенті та її відповідності наданому партією мандату довіри. Що є особливо актуальним для України у разі впровадження пропорційної системи на парламентських виборах<sup>9</sup>.

Для розгляду гострих питань (виключення члена партії, суперечки щодо тлумачення статутних документів партії, тощо) в партії та її регіональних представництвах в Німеччині створюються так звані арбітражні суди. З метою регламентації їх діяльності видаються арбітражні правила, які забезпечують внутрішнє судочинство відповідно до вимог правової держави. Членів судів обирають щонайбільше на 4 роки і не мають права до їх числа обирати членів правління партії або партійних функціонерів. Наявність подібних структур у партіях важлива ще й з огляду на те, що українські суди зазвичай не втручаються у внутрішньопартійні справи, навіть якщо у партії порушуються громадянські права її членів.

---

<sup>9</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/downloads/parteieng.pdf>

## Висновки та рекомендації

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що партійне законодавство в Україні необхідно розвивати, враховуючи реальні зміни, які зазнало партійне поле в останні роки, та із урахуванням того, що б ми хотіли досягнути внаслідок такого розвитку. Вочевидь, необхідно позбутися непотрібних та ірраціональних вимог партійного законодавства в частині контролю та обмежень в діяльності партій. Натомість партійне законодавство країни має сприяти інституціоналізації політичних партій саме як внутрішньо демократичних структур загальнонаціонального масштабу.

Для цього необхідно:

1. З метою забезпечення рівних умов для всіх учасників виборчого процесу, незалежно від їх фінансових можливостей, залишити в Законі України «Про вибори народних депутатів України» положення щодо обмеження виборчого фонду партії та кандидатів у депутати в одномандатних округах (другий та третій абзаци частини 1 статті 48). Ліквідація цих обмежень передбачена ухваленим ВР України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції».

Передбачити запровадження Законом України «Про місцеві вибори» відповідних обмежень виборчих фондів для кандидатів у депутати від партій та кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів (стаття 72).

2. Полегшити, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про політичні партії України», процедуру реєстрації нових політичних партій, вилучивши вимоги щодо попереднього збору підписів на підтримку створення партії (Стаття 10) та необхідність створити та зареєструвати партією осередки у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим (Стаття 11).

3. Вилучити з Закону України «Про політичні партії України» вимогу щодо обов'язку партій протягом 10 років брати участь у виборах Президента

та народних депутатів України (стаття 24) та можливість анулювання реєстрації в разі порушення цієї вимоги.

4. З метою створення перепони для участі у виборах партій, які насправді не ставлять перед собою вимоги і не мають шансів перемогти, лише намагаючись таким чином про себе «заявити», або мають інші неконструктивні цілі, запровадити до Закону України «Про політичні партії України» положення, згідно якого якщо партія протягом двох виборчих кампаній не набрала спеціально передбаченого для цього мінімум електоральної підтримки (наприклад – 1%), вона на наступні 10 років втрачає право брати участь у виборах всіх рівнів.

5. З метою сприяння виходу партій на загальнонаціональний рівень та упередження повторення ситуації з чітко вираженим електоральним розділом країни за регіональною ознакою, внести зміни до Закону України «Про вибори народних депутатів України», якими запровадити в якості умови проходження до ВР України необхідність подолання партією не лише виборчого бар'єру, але й отримання встановленого мінімуму електоральної підтримки (наприклад – 0,5 %) у кожній області України, м. Києві та (після деокупації) м. Севастополі. Це положення також убезпечить парламент від проходження до нього крайніх радикальних партій.

6. Скасувати вимоги Законів України «Про вибори народних депутатів України» (стаття 56) та «Про місцеві вибори» (стаття 44) щодо внесення грошової застави – як недемократичну та неефективну.

*З метою утвердження внутрішньопартійної демократії:*

7. Впровадження Законом України «Про політичні партії України» заборони на ліквідацію партійних осередків керівною виконавчою структурою партії без обговорення цього питання на з'їзді партії. Опротестоване виключення з числа членів партії, так само, має бути затверджене з'їздом партії.

8. Визначити Законом України «Про політичні партії України» можливість скликання загальних зборів партії не лише керівним органом

організації, але і керівництвом на вимогу 1/10 частини членів партії (якщо у статуті партії не вказане ще менше число) або самостійно – у разі ігнорування такої вимоги керівництвом.

9. Запровадити, за прикладом, зокрема, Німеччини, у Законі України «Про політичні партії України» обмеження чисельності народних депутатів, які можуть входити до складу керівних органів партії, бути делегатами з'їздів або зборів партії.