

А політичні партії мають сприяти виявленню політичної волі громадян, беручи участь у виборах. Стаття 37 Конституції встановлює обмеження стосовно партій, діяльність яких може бути забороненою, зокрема тих, чий цілі або дії спрямовані на ліквідацію незалежності України.

Далі ми дивимось Закон України “Про політичні партії в Україні”. Є обмеження щодо назв партій та їх утворення. За 2014р. у нас утворилося 42 політичні партії. Три було знято з реєстрації. За 2015р., станом на 15 вересня, було створено вже 56 партій. Тобто **проблем щодо утворення партій немає**.

Щодо реєстратора. Що він може? Дотримуватися вимог Конституції, закону, європейської практики. Тому що ще існує Європейський суд з прав людини, який зазначив, що партія може бути заборонена лише з певних підстав³⁰. Це дає право існування будь-яким партіям, які відповідають закону. Вимоги висуває закон – щодо назви, щодо дотримання регіональної кількості осередків суб’єкта і т.ін. У реєстратора є ще вимоги – якщо партія через півроку не утворила свої осередки, регіональні організації, діє невідповідно до Конституції, законів це є підставою для анулювання її реєстраційного свідоцтва.

Партій на сьогодні 290³¹. А було зареєстровано вже понад 360. Просто реєстрація деяких анульована, деякі припинили свою діяльність. Їх програми мало чим відрізняються одна від одної. Вимоги до статутів теж обмежені тільки десятима пунктами. Все решта лишається на розсуд самої партії.

З 2013р. у нас з’явилася нова тенденція – партії активно змінюють статут, програму, одночасно з цим назву та керівні органи. У 2013р. сталося не менше 10 таких випадків. Справді, раніше на сайті державного реєстратора повідомлялося про рішення легалізуючого органу в закритому вигляді – прийнято рішення про реєстрацію, закриття, т.ін. Це давало можливість пошукати документи і знати, що робити далі. Сьогодні всього цього немає. Ми не знаємо, які партії зареєстровані, і чому іншим відмовлено.

Я працювала в Мін’юсті в Департаменті, який реєстрував політичні партії. Документи партії подають у жалювому стані! Ті підписи, які треба зібрати відповідно до закону, робляться, як правило, в одному приміщенні. Вони навіть не відповідають адміністративно-територіальному устрою України. Тому відмова є нормальною відповіддю.

Щодо назв партій. Законодавство не має інших вимог, крім тієї, що назва має бути відмінною від назви інших партій. Був Народний рух України, далі зареєструвався Народний рух “За єдність!”. Жодної підстави для державного органу заборонити це немає. Мабуть, сьогодні це правильно.

З 290 партій, що в нас існують, участь у виборах беруть до 90 партій³². Чому? Тому що існує ще одна вимога скасування свідоцтва партії – неучасть у виборах протягом 10 років. Такі партії ліквідуються.

Фінансування партій виборці ставлять на останнє місце з факторів, що впливають на їх вибір.

Однак, для партії це є надзвичайно важливим. Не може партія вийти на телебачення, надрукувати інформацію про себе в газеті (крім тієї, яку сама ж видає), тому що вона страшенно обмежена в коштах. Це якщо не залучати кошти олігархів. Це також проблема, що не дозволяє партії активно діяти.

Питання внутрішньопартійної демократії треба врегульовувати на рівні закону. Ще одна проблема – де можна взяти статут партії? На сайтах політичних партій ми знайшли до 30 статутів, доступу до інших немає. Питання внутрішньої партійної демократії є в статутах двох чи трьох партій, “із старих”.

Якщо буде можливість встановлення державного фінансування партій – буде добре. Бар’єр у 5% існує для проходу партії в Парламент, якщо партія отримала понад 1% – тоді ставиться питання про фінансування державою.

Від 1% до 4% голосів на останніх виборах набрали шість партій³³. На виборах 2012р. таких партій було усього дві. Попередні роки – 2-3 партії. Тому для держави не стане проблемою фінансування партій, що набирають понад 1%. Але немає політичної волі і бажання змінювати таку цифру.

Величезна проблема закону – припинення діяльності політичної партії, анулювання свідоцтва, об’єднання партій. Це все, на мій погляд, треба змінювати. В решті наш закон є досить демократичним, він відповідає європейським вимогам, що висуваються до політичних партій. ■

ПАРТІЯ МУСИТЬ ЯКИМОСЬ ЧИНОМ ДОКАЗУВАТИ, ЩО ВОНА Є ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОЮ



Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
президент Інституту
виборчого права,
народний депутат України
III-VI скликань

Буду говорити не про вибори, а про партії. Відчувається необхідність правового розв’язання цих проблем. Можна довго проводити політологічний аналіз партійної системи, її типу, типу партії, але якщо регулювання не відповідає реальним потребам, тоді ми маємо ті явища, що виникають сьогодні.

Мені було, чесно кажучи, неприємно почути висловлювання про отруту, яку партії впливають у суспільство. Це майже точна цитата К.Шмітта³⁴ – одного з ідеологів гітлерівського режиму. Антипартійна

³⁰ Ідеться про *Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties*. – Fordham International Law Journal, <http://fordhamilj.org/files/2015/09/2.CriteriaDevelopedbytheEuropeanCourtOfHumanRightsontheD.pdf>.

³¹ Див. посилання 21.

³² Станом на 20 жовтня 2015р., у місцевих виборах братимуть участь 142 партії. Докладно див.: офіційний веб-портал ЦВК, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM109?PT001F01=100>.

³³ Ідеться про позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014р. Результати в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі див. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp300?PT001F01=910>.

³⁴ Мається на увазі Карл Шмітт (Carl Schmitt), відомий німецький юрист міжвоєнного часу, дослідник державного (конституційного) права, класик політології. Критик лібералізму, прихильник консервативних підходів. Був членом НСДАП, пройшов через денацифікацію.

позиція попри всю нашу нелюбов до партій не повинна все-таки існувати.

Розглядаючи проблему партій, треба дивитися на це з правової точки зору. Саме право встановлює ті межі, в яких може функціонувати партія. Дуже гарним є гасло Венеціанської комісії: “До демократії через право”³⁵. Це важлива річ.

Якою є основна функція політичних партій? Для чого взагалі створюються партії? Якщо подивитися міжнародні стандарти, то побачимо, що **основна функція партій – висувати кандидатів на вибори**. Все решта – обслуговує цю функцію, все решта – наслідки. Саме тому, що партія повинна висувати кандидатів на вибори, вона повинна їх об’єднувати, розглядати різні програми. Висуваючи кандидатів, партія повинна говорити людям, що вони робитимуть, і т.ін. Тому всі дефініції політичних партій у всіх документах зводяться до цієї основної функції – висування кандидатів на виборах і прихід до влади через вибори.

Які мають бути вимоги до того, щоб висувати кандидатів на вибори? Хочу сказати стосовно того, чи можуть бути партії без членів. Тоді що висуває кандидатів на вибори? Ярлик? Такого не буває. Як кажуть Конституція та Закон про політичні партії, партія – це об’єднання громадян³⁶, і ці громадяни є її членами. А не буде об’єднання громадян – не буде партії. Партія без членства, як на мене, то фікція. Однак може існувати партія з невеликим числом членів. Добре відома фраза, яка часто повторювалася, коли свідомо пророблялися питання щодо розбудови “Народного союзу “Наша Україна””: “Як не будуй партію, все одно КПРС виходить”³⁷. Ми звикли до масових партій, до масовості, а це абсолютно не обов’язково.

Яким чином встановлювати, яку кількість членів має партія? Деякі держави встановлюють офіційну вимогу, щоб партія щорічно звітувала про кількість своїх членів – і навіть називала їх поіменно. В деяких країнах ці кількості стають астрономічними. У Росії треба назвати 50 тис. членів, щоб партія могла існувати³⁸. Молдова вимагає 1 000 членів поіменно у списку до Мін’юсту – без цього партія припиняє існування³⁹.

Які вимоги до масштабу партій повинні ставити ми? Спочатку треба відповісти на питання, чи допускаємо ми існування регіональних партій чи партії можуть бути тільки загальнонаціональними? Думаю, відповідь має бути такою, яка передбачена Законом про партії – лише загальнонаціональні партії мають

Круглий стіл, 16 вересня 2015р.



право на існування⁴⁰. Це означає, що партія мусить якимось чином доказувати, що вона є загальнонаціональною, що не всі її члени перебувають у Києві, Дніпропетровську чи Донецьку. Треба шукати способи такого підтвердження. Закон пропонує такий спосіб – наявність відповідної кількості місцевих організацій. Правда, залишається питання: чи не пустими є ті організації, може, там членів немає, тільки реєстрація є?

Треба, щоб партії підтверджували свій загальноукраїнський характер наявністю відповідних місцевих організацій і щорічним публічним засвідченням керівного складу органів, як на рівні партії в цілому, так і на рівні місцевих організацій. Починаючи з того рівня, з якого вони починають висувати кандидатів на місцевих виборах.

Є велике розмаїття підходів до утворення партій в різних європейських країнах. Існують два основні підходи до правового регулювання партій – британський і німецький. Британський вважається дуже ліберальним. Але подивимося на британське законодавство стосовно партій. Партії у Великій Британії формально кандидатів не висувають. У Франції теж мажоритарна система, в Німеччині – теж є одномандатні округи. А у Великій Британії партії тільки проголошують політичною заявою зв’язок кандидата з відповідною партією. Партія просто заявляє: це наш кандидат. А реєстрація кандидатів відбувається на підставі його власного бажання і 10 підписів виборців відповідного округу⁴¹. Тому там може бути ліберальний підхід.

У наших умовах ми хочемо знати не лише політично, але й юридично, хто висуває кандидатів. Ми повинні бачити, що партія є, що в ній є члени, що партія зареєстрована – інакше ми не знаємо, хто висуває кандидатів.

³⁵ Офіційна назва Венеціанської комісії “Європейська комісія за демократію через право”.

³⁶ Конституція України, ст.36, Закон України “Про політичні партії в Україні”, ст.2

³⁷ Перефразований один з відомих висловів В.Черномірдіна ((1938-2010рр.) – російський державний діяч, Прем’єр-міністр РФ у 1992-1998рр., Посол РФ в Україні у 2001-2009рр.) “Какую бы общественную организацию мы ни создавали – получается КПРС”.

³⁸ У ст.3 “Понятие политической партии и ее структура” Федерального Закона РФ “О политических партиях” зокрема йдеться “...в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии...”.

³⁹ Відповідно до ст.8 “Подача документов для регистрации политической партии” (Глави III. Регистрация и учет политических партий) Закону Республіки Молдова “О политических партиях” “для регистрации политической партии в Министерство юстиции подаются следующие документы: ...d) учредительный документ, к которому прилагаются список членов партии, число которых не может быть менее четырех тысяч...”.

⁴⁰ Очевидно, йдеться про ч.2 ст.3 Закону України “Про політичні партії в Україні”, а саме “Політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом”.

⁴¹ Див.: Практичний посібник з парламентських і місцевих виборів у Великій Британії. – UK Parliamentary general election and local government elections in England on 7 May 2015: guidance for(Acting), http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/175376/Part-C-Administering-the-poll-UKPGE-LGEW.pdf, с.16

Круглий стіл, 16 вересня 2015р.



Однак, реєстрацію партії не можна розглядати як дозвіл держави на її існування. Це лише визнання існування партії та того, що вона відповідає висунутим вимогам, нормам Конституції, про які вже згадувалось.

Реєстрація партії дає захист і їй самій. Відомий випадок місцевих виборів 2010р., коли у Київській і Львівській областях кандидатами від ВО “Батьківщина” стали люди, виключені з партії⁴². Їх зареєстрували, а потім партія принесла списки своїх кандидатів – виявилось, що вона подає їх вдруге. Справа довго розглядалася в суді, що паралізувало участь партії у виборах у цих областях. Суд визнав, що статутне керівництво партії мало право висувати кандидатів – але це відбулося вже після виборів.

Є ще питання, яка партія має право виступати під відповідною назвою, бо скільки ж у нас явищ мімікрії політичних партій... Мені здається, **один з головних недоліків регулювання партій – це відсутність чітких вимог до їх назв.** Лише коли буде заборонено називати партії за персоналіями, за регіонами, змінювати назву протягом часу свого існування (коли Партія пенсіонерів перетворюється в партію “За Україну!”), не міняючи нічого, крім керівних органів і назви), це буде сприяти стабілізації партійної системи.

Стаття 37 Конституції встановлює вимоги до програм⁴³. Можна говорити, що партії не мусять мати відмінностей в ідеології, а тільки в програмах діяльності – загальнонаціональні програми соціально-політичного розвитку. Однак, не можна говорити, що партії можуть обходитися без будь-якої ідеології. Можна не усвідомлювати, що говориш прозою – але ти все одно будеш говорити нею. Якщо партія не навчає своїх членів певній системі цінностей, то потім дозволяються різкі повороти цієї партії – і її члени не протестують.

Після Другої світової війни в усьому світі утвердилася концепція не процедурної демократії, а демократії цінностей – такої, що допускає до політичного та суспільного дискурсу певні основоположні цінності, визнані суспільством. Якщо програма партії не відповідає цим цінностям, не пропагує їх – маємо справу з антисистемними партіями. А їх існування не повинно допускатися.

З цим тісно пов’язана внутрішньопартійна демократія. Переконалися, що без відповідних законодавчих положень ми не зможемо створити систему

партій, кожна з яких виховує своїх членів у дусі демократії. Якщо відповідно до Статуту голова партії може зняти будь-якого виборного посадовця місцевої організації партії за власним бажанням – про яку демократію можна говорити? Що така партія буде робити в державі, прийшовши до влади?

Сьогоднішнє законодавство зовсім не передбачає легальних джерел фінансування партій, тобто партії сьогодні не можуть законним чином фінансувати свою діяльність. Чи не звідси причина олігархізації партій? Чи не звідси ситуація, коли партії борються не тільки за голоси виборців, але й за гаманці олігархів? Борються, бо інакше існувати не зможуть. **Бюджетне прозоре фінансування партій – єдиний шлях до того, щоб почати руйнування олігархічної системи.**

Здешевлення діяльності партій під час виборів – абсолютно необхідна вимога. Не можуть політичні партії підпорядковуватися потребам ринку реклами! Це перевернута система пріоритетів. Ринок реклами має відповідати суспільним процесам, а не навпаки.

Є один вид діяльності, який би я категорично заборонив – це політичні технології. Саме вони виступають як засіб маніпулювання виборцями. Ніхто вже не дивується, що маємо не політичні партії, а політичні проекти. Вони живуть один виборчий цикл, на наступних виборах – вже інші проекти. Давайте думати, як зробити так, щоб не політехнології визначали те, що партії артикулюють у стосунках з виборцями, а щоб це відповідало дійсним поглядам політичних партій, задекларованим в їх програмах. ■

ВАРТО ПОДИВИТИСЯ НА ЗАКЛАДЕНУ В 1996р. КОНСТИТУЦІЙНУ ОСНОВУ ІСНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ І САМОЇ ПАРТІЙНОЇ СИСТЕМИ



Петро СТЕЦЮК,
суддя
Конституційного Суду України

Дві стислі тези. *Перша* – те, що сьогодні обговорюється як актуальна проблема, є складовою загальних процесів у країні, в суспільстві. Сьогодні ми спостерігаємо намагання реформувати чинне законодавство, Основний Закон, конституційну матерію. Ми бачимо, що існують проблеми в законодавчому регулюванні діяльності політичних партій. Можливо,

⁴² Див. зокрема: Відкритий лист Юлії Тимошенко до Віктора Януковича щодо рейдерського захоплення осередків партії “Батьківщина”. – Офіційний сайт Юлії Тимошенко, 9 вересня 2010р., <http://www.tymoshenko.ua/uk/article/uw6cvu8z>.

⁴³ “Стаття 37. Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, ... забороняються”.