

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане Державним комітетом інформаційної політики України

**ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ**

Лабораторія законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор Когут

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

В'ячеслав ШРАМОВИЧ

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

АВТОР ДОСЛІДЖЕННЯ:

Денис КОВРИЖЕНКО

У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ ТАКОЖ ВЗЯЛИ УЧАСТЬ:

Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ
В'ячеслав ШРАМОВИЧ

При використанні матеріалів посилання на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове.

Підписано до друку 21.09.2010.

Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.

Наклад 700 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман Марковець

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ТОВ «Вістка»

ВЕРСТКА

Тетяна ПОРЕМСЬКА

ДРУК

ТОВ «Вістка», 01042, Київ, пер. Новопечерський, 5,
тел.: (044) 583-50-94

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» №2/2010

ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 2/2010

Тема**Регулювання політичних партій в Україні:**

сучасний стан і напрями реформ	стор. 2
Передмова	стор. 2
Вступ	стор. 4
1. Визначення поняття «Політична партія»	стор. 9
2. Партії як організації	стор. 24
3. Партії у виборах	стор. 38
4. Фінансування партій	стор. 56
5. Виконання	стор. 71
Додаток 1. Висновки і рекомендації	стор. 77
Додаток 2. Судова практика з питань, пов'язаних з реєстрацією та припиненням діяльності партій та місцевих партійних організацій	стор. 79

Published by Agency for Legislative Initiatives, and OSCE/ODIHR
Agency for Legislative Initiatives
Nizhnij Val 33, Kyiv, 04071, Ukraine
OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)
Aleje Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw, Poland

Опубліковано Лабораторією законодавчих ініціатив та БДІПЛ/ОБСЄ
Лабораторія законодавчих ініціатив
Нижній Вал 33, Київ, 04071, Україна
Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ)
Aleje Ujazdowskie 19,
00-557 Warsaw, Poland

- © Agency for Legislative Initiatives, OSCE/ODIHR 2010
All rights reserved. The contents of this publication may be freely used and copied for educational and other non-commercial purposes, provided that any such reproduction is accompanied by an acknowledgement of the Agency for Legislative Initiatives and the OSCE/ODIHR as the source.
- © Лабораторія законодавчих ініціатив, БДІПЛ/ОБСЄ 2010
Всі права застережено. Зміст цієї публікації може вільно використовуватись і відтворюватись для освітніх та інших некомерційних цілей за умови, що будь-яке відтворення супроводжуватиметься посиланням на Лабораторію законодавчих ініціатив та БДІПЛ/ОБСЄ як джерело.



This document has been produced with the financial assistance of the European Union, within the framework of a joint project of the European Union and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

Цей документ створено за фінансової допомоги Європейського Союзу в рамках спільного проекту Європейського Союзу та Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ).

The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union, nor do they necessarily reflect the policy and position of the OSCE ODIHR.

Погляди, відображені у цьому документі, жодним чином не можуть використовуватись для відображення офіційної позиції Європейського Союзу, і не обов'язково відображують політику та позицію БДІПЛ ОБСЄ.

РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І НАПРЯМИ РЕФОРМ

ПЕРЕДМОВА

Важливість ролі політичних партій як основоположних елементів сучасного демократичного врядування важко переоцінити. У нашому сучасному розумінні представницької демократії, систематизованої і визначеної демократичними стандартами, партіям відводиться суттєва роль, а саме: представляти, формулювати, спрямовувати, виражати і узагальнювати ідеї, інтереси і погляди громадян. Цілком очевидним є й те, що таке бачення ролі політичних партій було важливим елементом домовленостей, досягнутих двадцять років тому, коли Рада з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ) ухвалила *Паризьку хартію для нової Європи та Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ*. В Парижі держави-учасниці проголосили, що «демократія, яка має представницький і плюралістичний характер, передбачає підзвітність перед виборцями», тим самим підкресливши окремі важливі функції політичних партій. В Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру держави-учасниці одноголосно визнали «важливість плюралізму відносно політичних організацій», підтвердили прихильність до «життєздатної демократії ... [яка включає] ... широкое коло демократичних інститутів» та проголосили, що вони досягатимуть цих цілей шляхом обміну інформацією та співробітництва у галузі «розвитку політичних партій і їхньої ролі в плюралістичних суспільствах».

На основі цього спадку Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДПЛ), у своїй роботі, пов'язаній з демократичним врядуванням, особливий наголос робить на важливості політичних партій як ключового механізму виконання зобов'язань у сфері людського виміру безпеки. Партії є колективною платформою для реалізації основоположних свобод на об'єднання і вираження поглядів, а також найбільш широко використовуваним інструментом політичної участі. Вони забезпечують інформування і участь виборців, а також слугують сполучною ланкою між законодавчою і виконавчою гілками влади.

Законодавство про політичні партії має забезпечувати баланс між складовими подвійної сутності політичних партій. З одного боку, політичні партії є приватними об'єднаннями, які відіграють особливо важливу роль у публічній сфері, що потребує якісного законодавства, яке б регулювало широкий спектр питань. Законодавство не повинно обмежувати право на свободу об'єднань, і політичні партії, що є уособленням цього права, повинні перебувати під захистом. Водночас, враховуючи унікальну і важливу роль політичних партій у політичному процесі, загалом прийнятним є регулювання державами їхньої діяльності в тій мірі, в якій це є необхідним для забезпечення ефективного, репрезентативного і демократичного врядування.

Підходи до регулювання політичних партій на теренах ОБСЄ суттєво різняться між собою: від відсутності спеціального законодавства про політичні партії в одних державах (в яких діяльність партій регулюється загальним законодавством про об'єднання), до закріплення положень щодо діяльності політичних партій у різноманітних законах (спеціальних законах про політичні партії, конституціях, законах про вибори, законах про ЗМІ та про фінансування партій) в інших державах. Ми повинні бути особливо обережними, вважаючи реформу законодавства про політичні партії панацеєю для розвитку політичних партій. Відповідно, зміни до законодавства про політичні партії повинні обов'язково супроводжуватись більш широкими зусиллями у напрямі розвитку політичних партій.

Цей проект, фінансування якого здійснювалось Європейським Союзом, був реалізований БДПЛ з метою зміцнення демократичних процесів в Україні та Молдові шляхом підвищення аналітичної спроможності місцевих аналітичних центрів. БДПЛ усвідомлювало, що фундаментальні взаємовідносини між політичними партіями і демократичними інститутами в Україні та Молдові створювали ряд викликів і можливостей для реформи. БДПЛ визнавало й те, що відповідь на ці виклики мала стосуватись законодавчих і регуляторних рамок, які окреслюють діяльність всіх політичних партій в Україні та Молдові.

БДПЛ вирішило об'єднати зусилля з місцевими аналітичними центрами, зокрема в Україні — з Лабораторією законодавчих ініціатив (ЛЗІ), поєднавши власні ресурси, методологічні напрацювання і авторитет з місцевим експертним і аналітичним потенціалом. З метою формування основи для аналітичного дослідження національного законодавства про політичні партії Лабораторією за-

конодавчих ініціатив було використано напрацьовану БДППЛ унікальну аналітичну методологію (в основу якої було покладено методологію *Керівних принципів законодавства про політичні партії*, що мають вийти незабаром). Після цього Лабораторія законодавчих ініціатив використала власне дослідження в якості відправного документу для процесу консультацій і обговорень в ході серії семінарів та фокус-груп, у яких взяли участь провідні експерти громадянського суспільства, активісти, представники юридичної науки, члени парламенту, представники партій, міністерств, іноземних донорських організацій та інших зацікавлених сторін. Цей процес також відкрив можливість для залучення учасників аналогічного процесу в Молдові, зокрема, шляхом рецензування і коментування підготовлених у відповідних країнах аналітичних досліджень. У такий спосіб учасники процесу отримали можливість обговорити недоліки і проблемні питання законодавства про політичні партії, а також сформулювати пропозиції для реформи.

Результатом всієї цієї діяльності став комплексний звіт *«Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрями реформ»*, в якому всебічно аналізуються специфічні проблеми та інші питання, пов'язані із законодавчим та внутрішнім регулюванням політичних партій. Зосереджуючись на результатах консультацій і майбутніх перспективах, враховуючи міжнародні та європейські стандарти і кращу практику, цей звіт формулює порядок денний реформи і може бути корисним як для національного законодавця й інших суб'єктів формування політики, так і для міжнародних партнерів і донорів.

Як впливає зі змісту звіту, ця публікація була б неможливою без керівництва, копіткої праці та експертних зусиль Лабораторії законодавчих ініціатив і її співробітників, зокрема, Голови Ради ЛЗІ Ігоря Когута, Директора правових програм ЛЗІ Дениса Ковриженка. Хотілося б подякувати партнеру БДППЛ в Молдові Ігорю Мунтяну з Інституту розвитку і соціальних ініціатив (IDIS «Viitorul»), а також експерту з питань законодавства про політичні партії Деніелу Смілову. БДППЛ також висловлює подяку за вагомий підтримку і допомогу Координатору проектів ОБСЄ в Україні, а також глибоку вдячність Європейському Союзу за його суттєву підтримку у фінансуванні цього проекту, яка є позапартійним зусиллям у напрямі допомоги Україні у консолідації її молодій демократії.

Деніс Петіт
Виконуючий обов'язки Голови,
Департамент демократизації БДППЛ/ОБСЄ
(Варшава, червень 2010 р.)

**Денис
КОВРИЖЕНКО,**
Директор
правових програм
Лабораторії
законодавчих
ініціатив

ВСТУП

Розвиток багатопартійності в Україні розпочався у 1990 році, коли із Конституції УРСР було виключено статтю 6, що проголошувала Комуністичну партію «ядром політичної системи та керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства». Відповідно, парламентські вибори 1990 року вперше проводились на конкурентній основі — участь у них брали не лише члени КПРС, але і незалежні кандидати. У рік проведення перших багатопартійних виборів також було офіційно зареєстровано першу партію (Українську Республіканську Партію). Протягом наступних років кількість політичних партій в Україні продовжувала зростати: у 1991 році було зареєстровано 7 партій, у 1992 році — 6, у 1993 — ще 17 партій. Перед початком парламентської виборчої кампанії 1994 року було зареєстровано вже 30 партій, представники 14¹ з яких були обрані до Верховної Ради. Тенденція до зростання кількості політичних партій продовжувала зберігатись і у наступні роки — станом на квітень 2003 р. їх кількість досягла 123. У 2003 році Міністерством юстиції України було проведено широкомасштабну перевірку всіх партій на предмет дотримання ними вимог законодавства. За результатами цієї перевірки кількість зареєстрованих партій зменшилась до 98. Однак в наступні роки кількість партій знову почала стрімко збільшуватись, і станом на 1 червня 2010 року в Україні нараховувалось 179 партій.²

На розвиток партійної системи України ключовий вплив мали наступні фактори:

1) *Низький рівень суспільної підтримки партій.* Показовим є те, що у 1994 році, коли проводились перші вибори до Верховної Ради незалежної України, з 4079 кандидатів у депутати 2813 були позапартійними; з 404 народних депутатів, обраних до парламенту (станом на червень 1996 року), позапартійними були 203 депутати. Згідно з даними одного із соціологічних досліджень, яке проводилось у червні 1995 року, в необхідності побудови багатопартійної системи в Україні були впевнені 31,2% респондентів, а кількість готових довірити владу партіям та рухам складала лише 8%.³ За даними соціологічних опитувань Центру Разумкова, рівень повної довіри до партій з жовтня 2001 року по жовтень 2009 року ніколи не перевищував 5%, а рівень повної недовіри — коливався від 48,9% до 20,6%.⁴

2) *Відсутність ефективних механізмів впливу на виконавчу владу (до 2005 року, коли набули чинності зміни до Конституції).* Конституція України 1996 року суттєво звузила можливості парламенту (і, відповідно, політичних партій) у сфері законодавчої і виконавчої влади. Всі прийняті Верховною Радою законопроекти могли легко блокуватись Президентом шляхом застосування вето, яке парламенту потрібно було долати 2/3 голосів від його складу. Право висунування кандидатури Прем'єр-міністра закріплювалось виключно за Президентом, і парламент міг лише або схвалити, або відхилити претендента на посаду глави уряду, запропонованого главою держави. Всі члени уряду мали призначатись на посади Президентом, і глава держави міг у будь-який момент звільнити їх із займаних посад без згоди парламенту. За Президентом також закріплювались значні важелі впливу на діяльність органів виконавчої влади на місцях — згідно з Конституцією він мав право призначати або звільняти голів місцевих державних адміністрацій. Значна кількість актів Президента не підлягала контрасигнації, при цьому такі акти були обов'язковими для виконання Кабінетом Міністрів. Така форма правління також не сприяла активній ролі партій у формуванні державної політики, особливо з урахуванням того, що сам Президент не належав до будь-якої партії.

3) *Особливості виборчих систем, які застосовувались на парламентських виборах у 1994, 1998 та 2002 роках.* Парламентські вибори 1994 проводились за мажоритарною системою абсолютної більшості, в той час як вибори 1998 та 2002 рр. — на основі змішаної виборчої системи. Проведення виборів за цими системами призвело до політичної фрагментації парламенту за рахунок незалежних депутатів (які вважали себе відповідальними лише перед виборцями своїх округів⁵), представників дрібних і т.зв. «пропрезидентських» партій і блоків, які обирались в основному за мажоритарною складовою змішаної виборчої системи. Основними наслідками проведення вибо-

¹ Б. Райковський. Трансформація вітчизняної партійно-виборчої системи//Вісник Центральної виборчої комісії. — 2009. — №2–3(16–17). — С. 19

² Джерело: веб-сайт Міністерства юстиції України; <http://www.minjust.gov.ua/0/499>

³ Політичні партії України у взаємодії зі структурами влади; <http://www.analitik.org.ua/publications/joint/3dd12dea/3dd13f15/>;
<http://www.analitik.org.ua/publications/joint/3dd12dea/3dd25712/>

⁴ Опитування: Чи довіряєте Ви політичним партіям? (динаміка, 2001–2009) — Центр Разумкова; http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=82

⁵ Таке розуміння природи депутатського мандату значною мірою поширене і зараз — як в середовищі політиків, так серед експертів. Цей підхід тісно пов'язаний з радянською практикою — законодавство СРСР безпосередньо закріплювало імперативний мандат і передбачало можливість відкликання депутатів виборцями (хоча сам механізм відкликання законодавством визначений не був).

рів за мажоритарною та змішаною системами стали відсутність у парламенті стабільних коаліцій, слабкість урядів, які не могли спиратись на підтримку парламенту,⁶ постійна зміна депутатами своєї фракційної приналежності. Наприклад протягом 1998–2002 років у парламенті відбулось близько 600 переходів депутатів з однієї фракції в іншу. Після запровадження змішаної системи виборів до парламенту кількість переходів зменшилась, але все ще залишалась на високому рівні: протягом 2002–2006 рр. відбулось близько 300 міжфракційних переходів.⁷ У цьому контексті необхідно відзначити і те, що проведення виборів за мажоритарною системою мало суттєвий вплив на електоральну поведінку виборців: вони стали орієнтуватись не стільки на політичні програми, скільки на особисті якості кандидатів та лідерів партій.

4) *Слабкий фінансовий потенціал більшості партій.* З огляду на те, що партії не користувались значним рівнем підтримки виборців, вони не могли сподіватись і на значні надходження від сплати членських внесків. Водночас держава політичним партіям прямої фінансової підтримки не надавала. Таким чином, партії могли сподіватись лише на приватне фінансування з боку окремих осіб та фінансово-промислових груп. Останні використали цю можливість для посилення контролю над партіями та перетворення їх на власні політичні філії. Це, у свою чергу, призвело до поширення корупції при прийнятті політичних рішень, послаблення зв'язків між виборцями та політиками, обрання до парламенту значної кількості представників бізнесу.

У той же час, частина представлених у парламенті партій намагалась посилити свій вплив на формування державної політики. Саме тому протягом 2003–2004 років парламентом було ухвалено ряд рішень, спрямованих на зміцнення партійної системи України та підвищення ролі політичних партій у здійсненні державної влади.

Перш за все, у 2003 році парламентом було ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» (див. п. 4.1.1. цього Звіту). Закон передбачав запровадження прямого фінансування статутної діяльності партій та відшкодування витрат коштів виборчих фондів партій (у тому числі тих, які входили до складу виборчих блоків) на передвиборчу агітацію під час парламентських виборів. Цей Закон мав на меті послабити залежність партій від приватного фінансування.

По-друге, у березні 2004 року парламентом було ухвалено нову редакцію Закону «Про вибори народних депутатів України», який запроваджував на парламентських виборах пропорційну виборчу систему із голосуванням за закриті списки кандидатів від партій і блоків у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі (останні парламентські вибори 2002 року проводились на основі змішаної виборчої системи). Вважалося, що нововведена виборча система зменшить вплив адміністративного ресурсу на результати виборів, підвищить внутрішню фракційну дисципліну та скоротить кількість між фракційних переходів депутатів. Ця система мала досягти й ще однієї цілі — створити можливість формування у парламенті стабільних коаліцій, що передбачало посилення впливу партій на діяльність уряду і зміцнення ролі партій у процесі прийняття рішень загалом.

По-третє, у квітні 2004 року було прийнято Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Цей Закон впроваджував на більшості місцевих виборів (крім виборів депутатів сільських і селищних рад та відповідних голів) того самого різновиду пропорційної виборчої системи, яку було впроваджено на парламентських виборах. Закон мав на меті посилити роль місцевих організацій партій у процесі прийняття рішень на регіональному та місцевому рівнях.

По-четверте, у грудні 2004 року було прийнято Закон «Про внесення змін до Конституції України». Законом передбачалось обов'язкове формування парламентської більшості у Верховній Раді України та введення т.зв. «партійного мандату». Обидва нововведення потім стали об'єктом критики Венеціанської комісії.

Конституційні зміни певною мірою звужували повноваження Президента щодо впливу на виконавчу гілку влади за рахунок відповідного розширення повноважень парламенту. Наприклад, за парламентською коаліцією закріплювалось право висунування кандидатури Прем'єр-міністра України; всі члени уряду мали обиратись Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра (за винят-

⁶ З 1996 року строк повноважень більшості урядів не перевищував 1–2 років. Наприклад, П. Лазаренко був Прем'єр-міністром з червня 1996 р. по червень 1997 р., В. Пустовойтенко — з липня 1997 р. по грудень 1999 р., В. Ющенко — з грудня 1999 р. по травень 2001 р., А. Кінах — з травня 2001 р. по листопад 2002 р., В. Янукович — з листопада 2002 р. по січень 2005 р., Ю. Тимошенко — з лютого по вересень 2005 р., Ю. Єхануров — з вересня 2005 р. по серпень 2006 р., В. Янукович — з серпня 2006 по грудень 2007 р., Ю. Тимошенко — з грудня 2008 р. по березень 2010 р.
Див.: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1266975&cat_id=661266

⁷ Рейтинг депутатів-перебіжчиків, чії маневри перекроювали політичну карту парламенту; <http://paralleli.if.ua/news/1946.html>

ком Міністра закордонних справ та Міністра оборони, які призначались на посади парламентом за поданням Президента. Президент також втратив право звільнення членів уряду з посад — відповідні повноваження було закріплено за парламентом. Конституційні зміни також посилили роль уряду у здійсненні виконавчої влади: за Кабінетом Міністрів закріплювалось право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади, призначати на посади та звільняти із займаних посад керівників центральних органів виконавчої влади (до набуття чинності змінами до Конституції відповідні повноваження закріплювались за главою держави).

Проте, як показала практика, більшість цих реформ не завершилась або не досягла поставленої мети.

Державне фінансування політичних партій так і не розпочалось (більш детально див. п.п. 1.5.1. та 4.1.1. цього Звіту). Відповідно, залежність партій від приватного фінансування збереглась. У цьому контексті варто навести лише декілька прикладів. За повідомленнями деяких ЗМІ, напередодні виборів 2007 року кожен з трьох лідерів парламентської виборчої кампанії — Партія регіонів, блок «Наша Україна — Народна самооборона» та БЮТ — мали щонайменше одного спонсора-мільярдера та декількох меценатів-мільйонерів з капіталом більш 300 мільйонів доларів. При цьому до виборчого списку Партії регіонів було включено більше 40 бізнесменів-мільйонерів, до виборчого списку Блоку Юлії Тимошенко та «Нашої України-Народної Самооборони» — удвічі менше.⁸ Згідно з даними Центру Разумкова, з 24 громадян України, які у 2007 р. потрапили до рейтингу найбагатших людей Центральної та Східної Європи за версією польського журналу *Wprost*, 7 були обрані народними депутатами.⁹

Перехід на пропорційну виборчу систему із голосуванням за закриті списки партій і блоків в парламентських і місцевих виборах призвів до декількох суперечливих наслідків. До позитивних результатів переходу на цю систему варто віднести зменшення кількості фракцій у Верховній Раді України до 5, а також зменшення кількості партій, що брали участь у виборах з 45 у 2006 році до 20 у 2007 р.¹⁰ Зменшення кількості учасників парламентської виборчої кампанії до певної міри спростило підготовку до виборів, в той час зменшення кількості депутатських фракцій створило необхідні передумови для формування стабільних урядів. Крім того, проведення виборів за пропорційною виборчою системою у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі зменшило вплив адміністративного ресурсу на результати виборів. Це підтверджується і результатами виборів 2006–2010 років, за результатами яких політичні сили, що перебували при владі, отримали на свою підтримку менше голосів порівняно з результатами попередніх виборів, перед проведенням яких вони перебували в опозиції. Серед негативних наслідків переходу на пропорційну систему на парламентських та більшості місцевих виборів — посилення ролі лідерів партій та донорів у висуванні кандидатів на виборах,¹¹ зниження якості прийнятих представницькими органами законів та інших рішень внаслідок посилення впливу лідерів партій та представників бізнесу на їх прийняття; поглиблення орієнтації місцевих організацій партій не на питання місцевого значення, а на питання загальнодержавної політики (таких, як мова, зовнішньополітичний курс і т.д.).¹²

Зміни до Конституції в частині запровадження «партійного мандату» суттєво зменшили кількість міжфракційних переходів депутатів. Але при цьому ті цілі, які ставилися ініціаторами впровадження «партійного мандату», загалом досягнуті не були. Так, окремі народні депутати України, обрані у 2007 році, є позафракційними у зв'язку із виключенням зі складу фракцій за ті чи інші порушення фракційної дисципліни. В останні роки, зокрема — в 2010 році виникла й ще одна тенденція: депутат формально може зберігати членство в опозиційній фракції, але при цьому входить до парламентської коаліції, голосуючи при цьому всупереч позиції тієї фракції, членом якої він є. Слабкість внутрішньофракційної дисципліни не в останню чергу пояснюється підходами до висування кандидатів на виборах — значна кількість кандидатів висувається не з числа партійних активістів, а з числа осіб, запропонованих партійним керівництвом та донорами партій. Існує і ще одна причина послаблення фракційної дисципліни — у квітні 2010 року до Регламенту Верховної Ради

⁸ Миллионерам достанется четверть следующей Рады // Дело, 09.09.2007; <http://delo.ua/vlast/politika/millioneram-dostanetsja-chetvert-sledujcshej-rady-50580/>

⁹ Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії «Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії» 27 листопада 2009 р. — К., 2009. — С. 12; http://www.uceps.org/files/news_project/PRZH_Corruption_2009.pdf

¹⁰ У виборах 1998 року брали участь 30 партій і блоків, у 2002 р. — 33, у 2006 р. — 45, у 2007 — 20. Джерело: О.З. Панквич, М.П. Кілик. Пропорційна виборча система в Україні: шляхи вдосконалення // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2009. — № 3. — С. 2; http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvldvvs/2009_3/09pozusv.pdf

¹¹ І. Жданов. Яка виборча система необхідна Україні? // Дзеркало тижня. — 2007. — № 44 (673); <http://www.dt.ua/1000/1550/61173/>

¹² О. Процак. Місцева влада: деякі наслідки пропорційних виборів; http://westukr.itgo.com/procak_cpd_conf2006-1.html

України було внесено зміни, які закріпили за групами позафракційних депутатів ряд прав фракцій (див. також п. 1.4.2. цього Звіту).

Зміни до Конституції, які передбачали обов'язковість утворення коаліції депутатських фракцій у парламенті, мали на меті забезпечити утворення стабільних коаліцій, адже несформування парламентської більшості протягом 30 днів з дня припинення існування попередньої коаліції вважалось підставою для дострокового припинення главою держави повноважень парламенту. Але практика показала, що парламентська коаліція може існувати лише «на папері» і не обов'язково підтримувати діяльність Кабінету Міністрів. Положення Конституції в частині обов'язковості формування коаліції лише депутатськими фракціями створювало ситуації, за яких коаліцію було неможливо сформувати взагалі.¹³

Незважаючи на певне послаблення ролі глави держави в системі органів державної влади, конституційна реформа 2004 року фактично зберегла за Президентом ряд важелів впливу на виконавчу владу. Наприклад, Президенту було надано право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів з одночасним зверненням до Конституційного Суду з поданням щодо визнання їх неконституційними. Це дозволило главі держави блокувати діяльність уряду: наприклад, з грудня 2008 року до липня 2009 року Президент зупинив дію 75 актів Кабінету Міністрів.¹⁴ За Президентом також було збережено право призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій, що фактично позбавило Кабінет Міністрів можливості впроваджувати свої акти на місцевому рівні — адже діяльність багатьох голів місцевих державних адміністрацій фактично контролював глава держави, а не уряд.¹⁵ Кількість актів, які підлягали контрасигнації Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за акт і його виконання, конституційною реформою була суттєво зменшена, іншими словами — конституційна реформа суттєво розширила дискреційні повноваження Президента. В ході конституційної реформи також не було переглянуто положення Конституції 1996 року, відповідно до яких вето Президента мало долатись 2/3 голосів від складу парламенту. В результаті Президент неодноразово застосовував вето щодо невігідних для нього законів, а парламент — не міг це вето подолати внаслідок відсутності необхідної для подолання вето кількості голосів.¹⁶

Обрання нового Президента зупинило протистояння між главою держави, парламентом та урядом, оскільки і Президент, і Прем'єр-міністр представляють одну й ту ж саму політичну силу. Однак можливість виникнення протистоянь у майбутньому не виключено, особливо у випадку, якщо уряд формуватиметься опозиційними до глави держави політичними силами.

З метою верифікації основних висновків і рекомендацій цього Звіту, підвищення уваги до необхідності реформування законодавства про політичні партії, врахування у звіті пропозицій, що впливають з практики та досвіду представників політичних партій, органів влади, експертів громадських організацій та інших потенційно зацікавлених суб'єктів, Лабораторією законодавчих ініціатив було проведено низку консультацій та обговорень Звіту. Відповідні заходи проводились в рамках спільного проекту БДПЛ ОБСЄ та Європейської Комісії. Серед цих заходів, зокрема — круглий стіл «Регулювання політичних партій: сучасний стан і напрями реформ», який проводився у Києві 30 березня 2010 року, три регіональні фокус-групи, проведені 28–30 квітня 2010 року у Луцьку (28 квітня 2010 р); Чернігові (29 квітня 2010 року), Києві (30 квітня 2010 року), міжнародна конференція «Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрями реформ» (21 травня 2010 року, м. Київ).

Фокус-групи та міжнародну конференцію було організовано в рамках проекту «Аналіз і рекомендації для реформи законодавства і регулювання діяльності політичних партій», що фінансувався

¹³ Цю проблему було вирішено Рішенням Конституційного Суду України від 6.04.2010р. № 11-рп/2010 у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Згідно з цим Рішенням окремі народні депутати, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Джерело: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v011p710-10&p=1270074647320297>

¹⁴ Масове зупинення дії урядових рішень викликає занепокоєння; <http://www.ukurier.gov.ua/index.php?articl=1&id=5425>

¹⁵ Як приклад можна навести ситуацію, коли за вказівкою Секретаріату Президента голови обласних державних адміністрацій неодноразово відмовлялись брати участь у засіданнях уряду, на які їх запрошував Кабінет Міністрів, оскільки їхня участь у таких засіданнях не була погоджена з Президентом.

Див., наприклад: <http://www.4post.com.ua/politics/97831.html>

¹⁶ У 2006 році Президент застосував право вето 111 разів, у 2007 р. — 47 разів; у 2008 р. — 29 разів. На закон «Про статус слідчих» (реєстр. № 4125 від 6.4.2006 р.) Президент накладав вето 5 разів, на закон «Про місто-герой Севастополь» (№ 3187 від 21.03.2006 р.) — 4 рази. Див.: Д. Ковриженко. Інститут вето: зарубіжний досвід, національне законодавствої практика, пропозиції // Часопис ПАРЛАМЕНТ. — 2009. — № 5. — С. 18; http://www.parliament.org.ua/docs/files/9/1264780670_ans.pdf

Європейським Союзом і реалізовувався в Україні БДПЛ ОБСЄ у співпраці з Лабораторією законодавчих ініціатив. У фокус-групах взяли участь представники провідних політичних партій (Партії регіонів, партії «Наша Україна», Української народної партії, партії «Пора», Комуністичної партії України, партії «Реформи і порядок», ВО «Батьківщина», Народної партії тощо). Під час міжнародної конференції попередній проект Звіту було обговорено з народними депутатами України, представниками Міністерства юстиції України, членами Центральної виборчої комісії, представниками політичних партій та громадських організацій, врахування позицій яких у тексті Звіту і було основною метою конференції.

Як засвідчили результати обговорення Звіту в рамках вищезазначених заходів, реформи, пов'язані з регулюванням політичних партій і виборчих кампаній, мають передбачати збереження за партіями провідної ролі у формуванні політики. При цьому відповідні законодавчі зміни мають також сприяти (зокрема, через перегляд виборчих систем та механізму фінансування партій) розвитку ідеологічних партій, посиленню внутрішньопартійної демократії та ліквідації залежності політичних партій від приватного фінансування.

1. ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ»

1.1. Законодавче визначення

1.1.1. Визначення поняття «політична партія» в конституції, законі, звичаї, традиції; уніфікованість визначення; юридичне значення визначення в суді

Законодавче визначення поняття «політична партія» було впроваджене у 1992 році Законом «Про об'єднання громадян».¹⁷ Конституція України 1996р. не містить визначення політичних партій і окреслює лише їх завдання — сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виборах.¹⁸ Законодавче визначення політичних партій, закріплене у Законі «Про об'єднання громадян» 1992р., у 2001 році було уточнено Законом «Про політичні партії в Україні». Відповідно до статті 2 цього Закону, політична партія є зареєстрованим згідно із законом добровільним об'єднанням громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Це визначення є уніфікованим — Закон «Про об'єднання громадян» застосовується до політичних партій лише в частині, в якій не може бути застосований Закон «Про політичні партії в Україні». Визначення поняття «політична партія» має юридичне значення в суді у тому сенсі, що тільки юридичні особи, зареєстровані як політичні партії, можуть вважатись політичними партіями.

1.1.2. Відмінності між політичними партіями та іншими об'єднаннями громадян

Закон «Про об'єднання громадян» поділяє всі об'єднання громадян на дві групи — політичні партії і громадські організації. Основні відмінності між партіями і громадськими організаціями полягають у наступному:

- діяльність партій регулюється окремим спеціальним законом; положення Закону «Про об'єднання громадян» застосовуються до партій лише в частині, що не суперечить Закону «Про політичні партії в Україні»;
- партії і громадські організації виконують різні завдання: політичні партії створюються з метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та участі у виборах; громадські організації — для захисту спільних інтересів своїх членів; згідно із законами про вибори громадські організації не мають права висувати кандидатів на виборах; партії зобов'язані мати власну програму (громадські організації — ні);
- партії можуть мати лише всеукраїнський статус; громадські організації — як всеукраїнський, так і місцевий, а також міжнародний статус;
- засновниками партій можуть бути лише громадяни України, в той час як засновниками громадських організацій — особи без громадянства та іноземні громадяни;
- певні категорії громадян не можуть бути членами політичних партій; обмеження щодо членства, передбачені для громадських організацій є більш ліберальними;
- партії, на відміну від громадських організацій, не можуть бути легалізовані шляхом повідомлення про заснування;
- громадські організації з місцевим статусом реєструються відповідними територіальними органами Міністерства юстиції; в той час як партії — лише Міністерством юстиції (територіальні органи Міністерства юстиції реєструють місцеві організації партій);
- законодавство по-різному регламентує фінансово-господарську діяльність партій та громадських організацій: 1) партії не можуть засновувати підприємства; 2) партії не можуть здійснювати господарську та іншу комерційну діяльність (окрім певних видів діяльності); 3) законом передбачено широкий спектр обмежень щодо джерел фінансування партій (регулювання фінансування громадських організацій є більш ліберальним);
- у випадку вчинення правопорушень до партій і громадських організацій можуть застосовуватись різні види санкцій: до партій — попередження, анулювання свідоцтва про реєстрацію, заборона; до громадських організацій — попередження, штраф, зупинення окремих видів діяльності; зупинення всіх видів діяльності; примусовий розпуск.

Більш детально основні відмінності між партіями і громадськими організаціями розкрито у Таблиці 1.

¹⁷ Закон «Про об'єднання громадян» був ухвалений 16 червня 1992 року.

¹⁸ Стаття 36 Конституції України

ВІДМІННОСТІ МІЖ РЕГУЛЮВАННЯМ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Таблиця 1.

	Громадські організації	Політичні партії
Завдання	Задовольняти і захищати законні соціальні, економічні, творчі, вікові, національно-культурні, спортивні та інші інтереси громадян	Сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, брати участь у виборах та інших політичних заходах
Статус	Міжнародний, всеукраїнський, місцевий	Всеукраїнський
Заснування	Громадські організації можуть бути засновані громадянами іноземних держав, особами без громадянства і громадянами України	Політичні партії можуть бути засновані громадянами України, яких не визнано недієздатними
Членство	Членом громадської організації може бути будь-яка особа віком не менше 14 років; Обмеження щодо членства відсутні; Фіксоване членство не є обов'язковим	1) Членами політичних партій можуть бути виключно громадяни України віком від 18 років; 2) Судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України, військовослужбовці, працівники органів державної податкової служби, персонал Державної кримінально-виконавчої служби, не можуть бути членами політичних партій; 3) Фіксоване членство є обов'язковим.
Легалізація (офіційне визнання)	Добровільний порядок (обов'язкова легалізація вимагається лише для міжнародних громадських організацій)	Обов'язкова — діяльність незареєстрованих партій заборонена
Легалізація шляхом повідомлення про заснування	Дозволена для місцевих та всеукраїнських організацій	Заборонена
Державний орган, відповідальний за легалізацію	Територіальні органи Міністерства юстиції (для громадських організацій з місцевим статусом), Міністерство юстиції (для громадських організацій з міжнародним та всеукраїнським статусом).	Міністерство юстиції України
Граничний строк реєстрації/відмови у реєстрації	3 дні після подання документів на реєстрацію	30 днів після подання документів на реєстрацію
Зобов'язання створювати місцеві організації	Ні	Так. Протягом 6 місяців з дати реєстрації політична партія повинна забезпечити утворення і реєстрацію своїх місцевих організацій у більшості регіонів України
Програма	Громадська організація не зобов'язана мати програму	Партія повинна мати програму. Програма політичної партії є викладом її завдань і цілей, а також шляхів їх досягнення
Право висувати кандидатів на загальнодержавних і місцевих виборах	Ні	Так
Право засновувати підприємства	Так	Ні (але партії можуть засновувати ЗМІ)
Право мати безкоштовний доступ до державних ЗМІ під час проведення виборів	Ні	Так
Право продавати товари і послуги	За загальним правилом громадські організації не можуть здійснювати продаж товарів і послуг. Єдиним винятком з цього правила є продаж товарів і послуг за ціною, нижчою за ринкову. У випадку недотримання громадською організацією цієї вимоги, вона може бути виключена органами податкової служби з Реєстру неприбуткових організацій та установ.	Партії мають право продавати суспільно-політичну літературу, інші агітаційні та пропагандистські матеріали, виробити з власної символікою, проводити фестивалі, виставки, лекції, інші політичні заходи та отримувати доходи від таких видів діяльності.

	Громадські організації	Політичні партії
Заборона внесків від іноземних держав та організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян, осіб без громадянства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування; державних і комунальних підприємств, установ і організацій; підприємств із змішаною формою власності (з частками державної, комунальної, іноземної власності); незареєстрованих об'єднань громадян; благодійних і релігійних організацій; анонімних джерел; внесків від інших партій, крім тих, які входять до складу виборчих блоків	Чітка заборона відсутня	Так
Санкції	Попередження, штраф, зупинення окремих видів діяльності, зупинення діяльності в цілому; примусовий розпуск (ліквідація)	Попередження, анулювання свідоцтва про реєстрацію, заборона

1.1.3. Наявність спеціальних правил для «політично активних» організацій/об'єднань, інших ніж політичні партії

Українське законодавство не містить положень, які б передбачали можливість існування «політично активних» об'єднань, інших, ніж політичні партії. Теоретично, такі об'єднання можуть існувати у формі громадських організацій, однак у цьому випадку вони не матимуть прав, які закріплюються виключно за політичними партіями.

1.1.4. Види режимів регулювання (національний, місцевий)

Відповідно до статті 92 Конституції України, засади утворення та діяльності політичних партій визначаються виключно законами України. Іншими словами, діяльність партій регламентується на загальнонаціональному рівні.

1.1.5. Можливість визнання регіональних партій

Відповідно до статті 3 Закону «Про політичні партії в Україні», партії можуть створюватись і діяти лише з всеукраїнським статусом. Таким чином, Закон не передбачає можливості реєстрації та діяльності регіональних партій. Ці норми були критично оцінені Венеціанською комісією. Остання, зокрема, відзначила, що відповідне положення «є юридичною перешкодою на шляху утворення партій, які зосереджували б свою діяльність на питаннях регіонального значення (наприклад, в Автономній Республіці Крим)».¹⁹

Крім того, у Кодексі належної практики у сфері політичних партій Венеціанська комісія особливо наголосила на тому, що державні органи не повинні обмежувати право утворення політичних партій як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях.²⁰ У цьому контексті також варто відзначити, що у більшості країн (Австрія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Мальта, Фінляндія, Франція, Японія та ін.) законодавство не проводить розмежування між національними і регіональними (місцевими) партіями, дозволяючи функціонування обох видів. До небагатьох винятків з цього правила варто віднести Грузію (законодавство якої забороняє діяльність партій, створених за критерієм обмеження діяльності лише певним регіоном), Канаду (в якій проведено розмежування між партіями на федеральному та місцевому рівнях), Німеччину (законодавство якої передбачає можливість діяльності політичних об'єднань на місцевому рівні, які, однак, не охоплюються визначенням політичної партії, закріпленим в Основному Законі та законодавстві

¹⁹ CDL-AD(2002)17. Висновок щодо українського законодавства про політичні партії, ухвалений Венеціанською комісією на 51 пленарній сесії (Венеція, 5–6 липня 2002 року), п.п. 9, 15 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 418.

²⁰ CDL-AD(2009)002. Кодекс належної практики щодо політичних партій ухвалений Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2008 року) на основі коментарів пана Карлоса Клоза Монтеро (член Комісії, Іспанія), пана Жана-Клода Кольєра (член Комісії, Франція), п. 14 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 370

про політичні партії).²¹ Як свідчать результати обговорення цього Звіту на фокус-групах,²² ідея легалізації партій з регіональним та місцевим статусом негативно оцінюється як представниками існуючих партій, так і експертами. Основні аргументи проти закріплення можливості реєстрації регіональних партій полягають у тому, що:

- чинне законодавство не забороняє партіям обмежувати свою діяльність певними регіонами країни;
- «легалізація» регіональних партій може мати негативні наслідки для цілісності держави і де-стабілізувати ситуацію у певних регіонах країни (Крим, Закарпаття тощо);
- альтернативою «легалізації» регіональних партій може бути закріплення можливості самовисування кандидатів на місцевих виборах.

1.2. Офіційне визнання (реєстрація) партій

1.2.1. Державний реєстр партій

Для політичних партій та їхніх місцевих організацій створено окремі державні реєстри. Міністерство юстиції України веде Реєстр політичних партій, а його територіальні органи — реєстри місцевих партійних організацій (при цьому існують окремі реєстри для організацій партій для кожної області, міста, району). Форми обох реєстрів були затверджені Наказом Міністерства юстиції № 556/7 від 3 липня 2001 року. Важливо підкреслити, що дані реєстрів місцевих партійних організацій не включаються до Реєстру політичних партій, що ускладнює контроль Міністерства юстиції за дотриманням партіями законодавства.

Згідно Наказом Міністерства юстиції № 556/7 у Реєстрі політичних партій для кожної політичної партії повинна відображатись наступна інформація:

- дата подання документів для реєстрації партії;
- назва політичної партії;
- юридична адреса політичної партії;
- дата затвердження статуту та програми політичної партії;
- дата реєстрації політичної партії та реєстраційний номер;
- основні завдання політичної партії;
- інформація про керівні органи політичної партії;
- інформація про зміни в документах політичної партії;
- інформація про сплату реєстраційного збору.

До відповідного реєстру місцевих організацій партій щодо кожної місцевої організації партії включається наступна інформація:

- дата надходження документів для реєстрації організації партії;
- назва, реєстраційний номер і дата реєстрації політичної партії;
- назва організації політичної партії, дата і номер протоколу відповідних установчих зборів, на яких було прийнято рішення про утворення місцевої організації партії;
- місцезнаходження місцевої організації;
- дата реєстрації місцевої організації та реєстраційний номер;
- інформація про керівні органи організації;
- інформація про зміни у документах організації;
- інформація про наявність або відсутність у організації статусу юридичної особи.

Частина інформації з Реєстру політичних партій є доступною на веб-сторінці Міністерства юстиції України (<http://www.minjust.gov.ua/0/499>), зокрема — інформація про назви, дати реєстрації і реєстраційні номери, місцезнаходження, прізвища та імена керівників партій. Доступ до іншої інформації з Реєстру політичних партій може бути наданий за запитом. Відомості реєстрів місцевих організацій партій не оприлюднюються.

У зв'язку з цим існує потреба у:

- об'єднанні Реєстру партій та реєстрів місцевих партійних організацій;
- оприлюдненні всієї інформації, яка включатиметься до єдиного реєстру партій та їхніх місцевих організацій.

²¹ Report on the establishment, organisation and activities of political parties, prepared by Mr. Hans Heinrich Vogel (Substitute member, Sweden) on the basis of replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12–13 December, 2003); [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.asp)

²² Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

1.2.2. *Можливість реєстрації (визнання) партій на регіональному рівні*

Відповідно до статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» партії реєструються Міністерством юстиції України на загальнодержавному рівні (див. також п.1.1.5. цього Звіту). Обласні, республіканські (в Автономній Республіці Крим), районні та міські організації політичних партій реєструються, відповідно, обласними, республіканським, районними, міськими управліннями Міністерства юстиції України.²³ Ці організації можуть бути зареєстровані лише після реєстрації партії Міністерством юстиції України.

1.2.3. *Умови визнання (реєстрації) нових партій*

Згідно із статтею 10 Закону «Про політичні партії в Україні», першим кроком на шляху до реєстрації партії є проведення її установчого з'їзду. На цьому з'їзді мають бути прийняті наступні рішення:

- про створення політичної партії;
- про затвердження статуту партії;
- про затвердження програми партії;
- про обрання керівних та контрольно-ревізійних органів партії.

Рішення про створення політичної партії повинно бути підтримане 10 000 виборців, підписи яких мають бути зібрані у двох третинах районів двох третин областей, міст Києва, Севастополя, а також в Автономній Республіці Крим.

З метою реєстрації політична партія повинна подати до Міністерства юстиції наступні документи:²⁴

- заяву про реєстрацію;
- статут та програму політичної партії;
- протокол установчого з'їзду (зборів) політичної партії із зазначенням дати і місця його проведення, кількості голосів на підтримку рішення про створення партії;
- підписи 10 000 виборців на підтримку рішення про створення політичної партії, засвідчені особами, які збирали підписи;
- відомості про склад керівних органів партії;
- документ, що підтверджує сплату реєстраційного збору;
- назву та адресу банківської установи, в якій партія відкриватиме рахунки.

Всі документи партії, які подаються для її реєстрації Міністерством юстиції України, повинні відповідати вимогам закону; в іншому випадку Міністерство юстиції України може відмовити їй у державній реєстрації.

Положення статей 10 та 11 Закону «Про політичні партії в Україні» в частині, що стосується утворення і реєстрації політичних партій, заслуговують на критичну оцінку.

По-перше, Венеціанська комісія відзначила, що вимоги стосовно утворення партій є надмірно деталізованими; «бар'єр», який потрібно подолати партії для того, щоб її було зареєстровано Міністерством юстиції [йдеться про необхідність збору 10 000 підписів у двох третинах районів двох третин областей, міст Києва і Севастополя, а також у Автономній Республіці Крим], є дуже високим. На думку Венеціанської комісії, складність утворення політичних партій може зумовлювати ризик консервації партійної системи.²⁵ На нашу думку, з урахуванням тенденції до постійного збільшення кількості партій, консервація національній партійній системі не загрожує. Водночас значна кількість експертів в ході обговорення цього Звіту схилилась до необхідності спрощення процедури реєстрації партій, оскільки існуючі обмеження щодо їх створення не досягають поставленої мети (не запобігають появі нових партій, які активізуються лише в період виборів).

По-друге, такі вимоги не узгоджуються з положеннями статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з п. 2 якої право на свободу об'єднання, у тому числі і в партії, не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлено законом і є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав

²³ Частина сьома статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні»

²⁴ Стаття 11 Закону «Про політичні партії в Україні»

²⁵ CDL-AD(2002)17. Висновок щодо українського законодавства про політичні партії, ухвалений Венеціанською комісією на 51 пленарній сесії (Венеція, 5–6 липня 2002 року), п.п. 7, 8 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 417–418.

і свобод інших осіб.²⁶ Ця теза підтверджується і рішеннями Європейського суду з прав людини, зокрема — у справі *Корецький та інші проти України*.²⁷

У рішенні Європейського суду у згаданій справі відзначається, зокрема, що:

- відмова надати статус юридичної особи об'єднанню громадян є втручанням у право на свободу об'єднання; відповідно таке обмеження має відповідати пункту 2 статті 11 Конвенції;
- обмеження цього права не лише повинні передбачатись законом, вони також повинні бути передбачуваними і не надавати державним органам значний ступінь дискреції у вирішенні питання про реєстрацію об'єднання;
- обмеження, що застосовуються, повинні відповідати критерію «нагальної суспільної необхідності» і бути переконливими.

У цьому контексті слід відзначити, по-перше, що статті 10, 11 Закону «Про політичні партії в Україні» надають Міністерству юстиції широкі дискреційні повноваження при вирішенні питання про можливість реєстрації тієї чи іншої партії. Фактично, партії може бути відмовлено у реєстрації у разі будь-якої, у тому числі і текстуальної, невідповідності поданих на реєстрацію документів вимогам законів. Судова практика (див. Додаток 2) свідчить, що Міністерство юстиції перевіряє не лише форму та зміст документів, які подаються для реєстрації партій, але і достовірність підписів на підтримку рішення про утворення партії (до того ж, така перевірка є вибірковою, може стосуватись лише окремих партій чи лише окремих підписів), оцінює назву партії (на предмет збігу з назвами вже зареєстрованих партій). По-друге, необхідність збору підписів на підтримку рішення про створення партії, хоча і відповідає Конституції України, не узгоджується з критерієм «нагальної суспільної необхідності», оскільки з урахуванням кількості зареєстрованих партій не виправдовує поставленої мети (запобігання появі партій, що здійснюватимуть діяльність на короткостроковій основі або переслідують вузькокорпоративні цілі).²⁸ Так, у справі *Корецький та інші проти України* вимоги пана Корецького було задоволено Європейським судом з прав людини у тому числі і тому, що утворене ним об'єднання громадян переслідувало виключно мирні і демократичні цілі, і були відсутні ознаки, що об'єднання використовуватиме насильницькі та недемократичні засоби для досягнення таких цілей. Натомість Закон «Про політичні партії в Україні» дозволяє відмовити у реєстрації партії навіть у тому випадку, якщо вона переслідує суто мирні і демократичні цілі.

1.2.4. Положення щодо відповідності партій певним організаційним вимогам

Статут політичної партії повинен визначати перелік статутних органів політичної партії, порядок їх утворення, їхні повноваження і строк цих повноважень; порядок вступу в політичну партію, зупинення і припинення членства в ній; права і обов'язки членів, підстави припинення чи зупинення членства в політичній партії; порядок утворення, загальну структуру та повноваження обласних, міських, районних організацій політичної партії та її первинних осередків; порядок скликання і проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії.²⁹ Якщо статут не містить зазначених положень, Міністерство юстиції України може відмовити партії у реєстрації.

1.2.5. Регулювання окремих видів партій (партій мовних меншин, партій, членами яких є лише жінки або чоловіки, партій певного регіону країни тощо)

Національне законодавство не виділяє окремі види партій — положення Закону «Про політичні партії в Україні» в однаковій мірі поширюються на всі зареєстровані партії. Статути партій не можуть передбачати встановлення обмежень членства за ознаками статевої, національної або іншої приналежності.³⁰

²⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами, внесеними Протоколом № 11. Офіційний переклад; http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004&p=1268178034135029

²⁷ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02); <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6553.0>

²⁸ Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 р. № 2-рп/2007 у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні); <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v002p710-07&p=1260610221550455>.

Більш детально див. Додаток 2 до цього Звіту.

²⁹ Стаття 8 Закону «Про політичні партії в Україні»

³⁰ Стаття 7 Закону «Про об'єднання громадян»

1.2.6. Вимоги, яких має дотримуватись партія для збереження її реєстрації

Закон «Про політичні партії в Україні» визначає декілька умов, за яких політична партія може залишатись партією як такою. Зокрема, вона повинна:

- подати достовірну інформацію при реєстрації (якщо протягом 3 років з дня реєстрації партії буде виявлено, що партія подала недостовірну інформацію при реєстрації, рішення про її реєстрацію може бути скасоване);
- протягом 6 місяців з дня реєстрації забезпечити утворення і реєстрацію своїх місцевих організацій у більшості (14) регіонів України;
- протягом 10 років з дня реєстрації висунути кандидатів на президентських та парламентських виборах;
- не порушувати вимоги щодо створення та діяльності політичних партій, передбачені Конституцією та законами України (більш детально див. п. 1.3.3. цього Звіту).

Оцінюючи відповідність окремих з цих вимог Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що вони не суперечать вимогам Основного Закону і не обмежують право громадян на об'єднання у політичні партії.³¹ Однак ряд зауважень стосовно відповідних положень Закону «Про політичні партії в Україні» було висловлено Венеціанською комісією. Остання, зокрема, відзначила, що визначаючи підстави для заборони політичної партії, Закон не проводить чіткого розмежування між несуттєвими та суттєвими правопорушеннями і, як наслідок, фактично кожне правопорушення може тягти скасування реєстрації партії.³²

З таким висновком Венеціанської комісії можна погодитись лише частково, адже зміст статті 19 Закону «Про політичні партії в Україні» тлумачиться судами звужено, тобто діяльність партії може бути заборонена лише у випадку порушення нею вимог статті 37 Конституції, статті 4 Закону «Про об'єднання громадян» та статті 5 Закону «Про політичні партії в Україні»³³ (див. п. 1.3.3. цього Звіту). Іншими словами, діяльність партій може бути заборонена лише у визначених випадках, а не у випадку вчинення будь-яких порушень, як відзначили експерти Венеціанської комісії. У той же час закріплені статтею 37 Конституції, статтею 4 Закону «Про об'єднання громадян» та статтею 5 Закону «Про політичні партії» підстави для заборони партій самі по собі можуть тлумачитись дуже широко, наприклад в частині, що стосується заборони діяльності партій, спрямованої на «ліквідацію незалежності України», «підрич безпеки держави», «посягання на права людини» або «посягання на здоров'я населення». Можливість широкого тлумачення цих положень Міністерством юстиції України підтверджується, зокрема Рішенням Верховного Суду України від 5.11.2004 року у справі за поданням Міністерства юстиції України про заборону однієї з політичних партій.³⁴ У цій справі Міністерство юстиції України звернулось до Верховного Суду України з поданням про заборону політичної партії «Українська національна асамблея» у зв'язку з тим, що партія розповсюджувала агітаційні матеріали та листівки з образами на адресу громадян російської та єврейської національності. Верховний Суд подання не задовольнив у зв'язку з недоведеністю підстав для заборони партії (більш детально суть справи розкрито у п. 1.3.4. цього Звіту та Додатку 2). Хоча з 2004 року Міністерство юстиції не виступало з ініціативою заборони тієї чи іншої партії, можливість появи таких ініціатив у майбутньому не виключається. Тому підстави для заборони партій, визначені Конституцією та законами України, варто було конкретизувати з тим, щоб вони не тлумачились широко.

³¹ Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 р. №2-рп/2007 у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні); <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v002p710-07&p=1260610221550455>. Більш детально див. Додаток 2 до цього Звіту.

³² CDL-AD(2002)17. Висновок щодо українського законодавства про політичні партії, ухвалений Венеціанською комісією на 51 пленарній сесії (Венеція, 5–6 липня 2002 року), п. 26 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 420.

³³ Таке тлумачення підстав для заборони політичної партії відображено, зокрема, у Постанові Окружного адміністративного суду м. Києва від 18.03.2008 р. у справі №3/134 за позовом до Міністерства юстиції України про визнання протиправними дій щодо реєстрації Комуністичної партії України (оновленої), недійсним рішення про реєстрацію Комуністичної партії України (оновленої) та зобов'язання Міністерства юстиції України підготувати та направити подання до Верховного Суду України про заборону комуністичної партії України (оновленої); <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1602531>

³⁴ Рішення Верховного Суду України від 5.11.2004 року у справі за поданням Міністерства юстиції України про заборону політичної партії; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0114700-04>

На критичну оцінку заслуговують і положення Закону, які визначають підстави для анулювання свідоцтв про реєстрацію партій, наприклад — у зв'язку з неутворенням партією своїх організацій у 14 регіонах України протягом 6 місяців після її реєстрації, а також встановлення факту подання партією недостовірної інформації при її реєстрації. У цьому контексті необхідно відзначити, що:

- Міністерство юстиції мало б перевіряти достовірність інформації, яка наводиться партією у її реєстраційних документах, на етапі реєстрації партії;
- вимоги щодо утворення місцевих організацій партій у більшості регіонів є зайвою адміністративною перешкодою на шляху діяльності партії і не досягають поставленої мети — відповідні організації можуть бути створені, як цього вимагає Закон, однак не обов'язково діяти (тобто — існувати лише на папері);
- відповідність таких вимог положенням статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, є сумнівною, особливо в частині їх відповідності критерію «нагальної суспільної необхідності» (більш детально див. п. 1.2.3. цього Звіту);
- позиція Венеціанської комісії, як і багатьох європейських країн,³⁵ полягає у тому, що примусовий розпуск політичних партій може бути виправданим лише щодо партій, які пропагують використання насильства або використовують насильство в якості засобу повалення демократичного конституційного ладу, і має застосовуватись лише у чітко визначених законом випадках, перелік яких повинен бути максимально обмеженим;³⁶
- з частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» фактично випливає, що партія може утворити місцеві організації у більшості регіонів України, після чого — ліквідувати їх; у цьому випадку свідоцтво про реєстрацію такої партії не може бути анульоване (оскільки згідно з частиною шостою статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» партії зобов'язані лише утворити свої місцеві організації протягом 6 місяців з дня їх реєстрації);
- як показує судова практика, кількість випадків анулювання реєстраційних свідоцтв партій у зв'язку із неутворенням ними своїх місцевих організацій у визначений законом строк з кожним роком зменшується (див. Додаток 2).

Таким чином, у короткостроковій перспективі варто передбачити лише одну підставу анулювання свідоцтв про реєстрацію партій — неучасть у загальнодержавних виборах протягом 10 років. У більш віддаленій перспективі положення щодо можливості анулювання свідоцтв про реєстрацію партій взагалі можуть бути вилучені із Закону, що відповідатиме кращій європейській практиці.

1.2.7. Переваги і недоліки реєстрації/визнання партії

Згідно із статтею 10 Закону «Про політичні партії в Україні» діяльність незареєстрованих партій забороняється, тобто партії не можуть самостійно вирішувати, реєструватись їм, чи ні. Головними перевагами реєстрації партії є можливість:

- брати участь у виборах — висувати кандидатів на загальнодержавних і місцевих виборах (право висувати кандидатів на парламентських виборах, виборах до обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, районних, міських та районних в містах рад мають лише партії, зареєстровані за 365 днів до дня голосування³⁷), висувати кандидатури офіційних спостерігачів та членів виборчих комісій, мати безоплатний доступ до державних ЗМІ під час виборчих кампаній;
- отримувати певні права, яких не мають інші об'єднання громадян (більш детально див. п. 1.3.1. цього Звіту).

³⁵ В деяких країнах Європи можливість примусового розпуску партій (окрім хіба що націонал-соціалістичних) не передбачена взагалі (наприклад, в Австрії, Бельгії, Греції). В Швейцарії примусовий розпуск партій можливий лише в умовах воєнного стану і лише за наявності визначеного переліку підстав. В багатьох інших державах, де передбачена можливість розпуску партій, відповідне законодавство на практиці не застосовується, наприклад в Фінляндії — з 1930-х рр., в Ліхтенштейні — з 1945 р., в Данії — з 1953 р., в Німеччині — з 1956 р. Див. CDL-INF(2000)1. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів ухвалені Венеціанською Комісією на 41 пленарній сесії (Венеція, 10–11 грудня 1999 року) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 304.

³⁶ CDL-INF(2000)1. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів ухвалені Венеціанською Комісією на 41 пленарній сесії (Венеція, 10–11 грудня 1999 року) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 290–306.

³⁷ Більш детально див. п. 3.1.2. цього Звіту.

Діяльність зареєстрованих партій підлягає певним обмеженням, дія яких не поширюється на громадські організації. Перелік цих обмежень відображено у п. 1.1.2. цього Звіту.

1.2.8. Положення щодо розпорядження активами партій

Законодавством встановлено декілька обмежень щодо розпорядження активами політичних партій:

- активи політичних партій не можуть передаватись їх членам;
- активи можуть використовуватись лише на досягнення статутних цілей партії;³⁸
- активи політичної партії у разі її ліквідації можуть передаватись лише іншій політичній партії або зараховуватись до Державного бюджету України.³⁹

У той же час, законом чітко не визначено процедуру розпорядження активами партій у разі їх реорганізації. Це є однією з причин того, що випадки злиття або поділу політичних партій не набули особливого поширення — адже завжди технічно простіше утворити нову партію, ніж поділити існуючу, або забезпечити об'єднання декількох партій. Відповідно, процедура реорганізації політичних партій та розпорядження їхніми активами при реорганізації має бути визначена безпосередньо у Законі «Про політичні партії в Україні».

1.2.9. Наслідки скасування реєстрації партії

Скасування реєстрації партії (примусовий розпуск партії) здійснюється двома способами:

- шляхом заборони партії;
- шляхом анулювання свідоцтва про реєстрацію партії.

Підставами для анулювання свідоцтва про реєстрацію партії, згідно із статтею 24 Закону «Про політичні партії в Україні» є:

- неспроможність партії утворити та зареєструвати свої організації у 14 регіонах України протягом 6 місяців з дня реєстрації партії;
- виявлення протягом 3 років з дня реєстрації партії недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах;
- невисування партією своїх кандидатів на виборах Президента та виборах народних депутатів України протягом 10 років з дня реєстрації партії.

Підставами для заборони партії є порушення нею вимог статті 37 Конституції України, статті 5 Закону «Про політичні партії в Україні» або статті 4 Закону «Про об'єднання громадян» (див. п.п. 1.2.6. та 1.3.3. цього Звіту).

Анулювання свідоцтва про реєстрацію партії та заборона партії тягнуть для партії однакові наслідки — припинення будь-яких видів діяльності партії, розпуск її керівних органів, місцевих організацій, первинних осередків та інших структурних утворень партії, припинення членства у політичній партії.⁴⁰

1.2.10. Суб'єкт прийняття рішень про реєстрацію/скасування реєстрації партії

Політичні партії реєструються Міністерством юстиції України.⁴¹ Рішення про скасування реєстрації партії приймає Окружний адміністративний суд м. Києва.⁴² Право звертатись з позовом до окружного адміністративного суду щодо анулювання реєстраційного свідоцтва партії має Міністерство юстиції України.⁴³

1.2.11. Механізми забезпечення належного процесу реєстрації (скасування реєстрації) партії

Забезпечення належного процесу реєстрації партій

Закон «Про політичні партії в Україні» закріплює деякі механізми, спрямовані на забезпечення належного процесу реєстрації політичних партій:

- перелік документів, які мають подаватись Міністерству юстиції України для реєстрації політичної партії, є вичерпним і визначається безпосередньо законом;⁴⁴

³⁸ Стаття 21 Закону «Про об'єднання громадян»

³⁹ Стаття 7.11.11. Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»

⁴⁰ Статті 23, 24 Закону «Про політичні партії в Україні»

⁴¹ Частина перша статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні»

⁴² Частина третя статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України

⁴³ Стаття 24 Закону «Про політичні партії в Україні»

⁴⁴ Частина друга статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні»

- відмова у реєстрації не виключає можливість повторного подання документів для реєстрації;
- кінцевий строк для прийняття рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації політичної партії визначається законом (30 днів з дня подання документів для реєстрації) та не може бути продовжений більш ніж до 45 днів з дня прийняття документів для реєстрації;
- неприйняття у встановлений строк рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації політичної партії може бути оскаржене в суді.

Однак належний процес реєстрації партій гарантовано не в повній мірі, оскільки:

- Закон не покладає на Міністерство юстиції України обов'язок зазначати у рішенні про відмову у реєстрації вичерпний перелік підстав для відмови у реєстрації політичної партії;⁴⁵
- закони «Про політичні партії в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про оподаткування прибутку підприємств» приймалися у різний час і їхні положення є взаємноsupеречливими, що дозволяє Міністерству юстиції відмовляти у реєстрації політичної партії на підставі невідповідності поданих документів (зокрема, статуту політичної партії) одному із законів;
- межі повноважень Міністерства юстиції при перевірці поданих документів на предмет відповідності вимогам законодавства Законом «Про політичні партії в Україні» чітко не визначено.

З метою забезпечення належного процесу реєстрації партій необхідно:

- узгодити між собою положення законів, які регулюють створення та діяльність політичних партій (закони «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про оподаткування прибутку підприємств»);
- покласти на Міністерство юстиції обов'язок зазначення у рішенні про відмову у реєстрації партії вичерпного переліку підстав для відмови у реєстрації партії;
- уточнити межі повноважень Міністерства юстиції при перевірці документів, що подаються партіями для їх реєстрації.

Забезпечення належного процесу скасування реєстрації партій

Належний процес скасування реєстрації політичних партій забезпечується тим, що рішення про анулювання свідоцтв про реєстрацію партій, а також про заборону партій, приймаються не Міністерством юстиції, а Окружним адміністративним судом м. Києва.

1.2.12. Оскарження рішень про реєстрацію (скасування реєстрації) партій

Рішення Міністерства юстиції про реєстрацію або про відмову у реєстрації політичної партії, неприйняття жодного з таких рішень, можуть бути оскаржені у місцевому адміністративному суді за місцезнаходженням позивача.⁴⁶ Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва у справах, пов'язаних з реєстрацією або скасуванням реєстрації партій, можуть бути оскаржені до Київського апеляційного адміністративного суду.⁴⁷

1.2.13. Можливість ініціювання окремими особами чи іншими партіями (організаціями) скасування реєстрації партій

Зі змісту статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України та статті 24 Закону «Про політичні партії в Україні» випливає, що право подавати позови про скасування реєстрації партії до Окружного адміністративного суду м. Києва має лише Міністерство юстиції України. У той же час судовою практика свідчить про те, що ініціювати питання про анулювання реєстраційного свідоцтва партії можуть й інші особи, зокрема — у випадку, якщо, на їх думку, партією було порушено їхні конституційні права (див. Додаток 2).

Так, 18 березня 2008 року Окружним адміністративним судом м. Києва було ухвалено Постанову у справі № 3/134 за позовом до Міністерства юстиції України про визнання протиправними дій щодо реєстрації Комуністичної партії України (оновленої), недійсним рішення про реєстрацію Комуністичної партії України (оновленої) та зобов'язання Міністерства юстиції України підготувати та направити подання до Верховного Суду України про заборону Комуністичної партії України (оновленої).⁴⁸ У своєму позові громадянин (позивач) стверджував, що:

⁴⁵ Див., наприклад, статтю 16 Закону «Про об'єднання громадян», статтю 11 Закону «Про політичні партії в Україні».

⁴⁶ Частина друга статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України

⁴⁷ Частина друга статті 20 Кодексу адміністративного судочинства України

⁴⁸ Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18.03.2008р. у справі № 3/134 за позовом до Міністерства юстиції України про визнання протиправними дій щодо реєстрації Комуністичної партії України (оновленої), недійсним рішення про реєстрацію Комуністичної партії України (оновленої) та зобов'язання Міністерства юстиції України підготувати та направити подання до Верховного Суду України про заборону комуністичної партії України (оновленої); <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1602531>. Див. також Додаток 2 до цього Звіту.

- реєстрація Комуністичної партії України (оновленої), дії якої, на його думку, спрямовані на незаконне захоплення державної влади, а реалізація статутних завдань досягається дискримінаційними методами, створила безпосередню загрозу «конституційним правам і свободам мільйонів людей», у тому числі позивачу і членам його сім'ї;
- позивачу стало відомо, що КПУ (о) не має місцевих організацій у більшості областей України, що суперечить частині шостій статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», і Міністерство юстиції України не здійснювало контроль за наявністю необхідної кількості місцевих організацій;
- ряд положень Статуту КПУ (о) суперечить Конституції та Закону «Про політичні партії в Україні».

Суд визнав всі вимоги позивача необґрунтованими, оскільки:

- подані для реєстрації Комуністичної партії України (оновленої) до Міністерства юстиції України документи відповідають законодавству України;
- Міністерство юстиції України перевірило наявність у партії місцевих організацій;
- позивач не надав суду докази, які б підтверджували порушення його прав, свобод та інтересів;
- строк звернення до суду за захистом порушених прав становить 1 рік з дня порушення, позивач порушив цей строк, що є підставою для відмови у задоволенні позову.

1.2.14. Забезпечення рівності партій перед законом

Відповідно до статті 4 Закону «Про політичні партії в Україні» всі партії є рівними перед законом. Разом з тим, деяким категоріям партій надаються додаткові права, яких не мають інші партії. Наприклад, на парламентських виборах право утворення виборчих блоків і висування кандидатів закріплено за партіями, зареєстрованими не пізніше ніж за 365 днів до дня виборів.⁴⁹ Кандидатури на посади членів територіальних і дільничних виборчих комісій, висунуті представленими у парламенті партіями, мають пріоритет у призначенні на відповідні посади у виборчих комісіях під час виборчого процесу з виборів народних депутатів України.⁵⁰ Місцевим організаціям політичних партій, які утворили фракції у Верховній Раді України, надано пріоритетне право заміщення посад у територіальних виборчих комісіях при проведенні місцевих виборів.⁵¹

1.3. Захист від державного втручання

1.3.1. Гарантовані законом права партій, можливість звернення партій до суду для захисту своїх прав

Права політичних партій визначаються статтею 20 Закону «Про об'єднання громадян» та статтею 12 Закону «Про політичні партії в Україні». Зокрема, стаття 20 Закону «Про об'єднання громадян» закріплює за партією право:

- виступати учасником цивільно-правових відносин;
- набувати майнові і немайнові права;
- представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів у державних та громадських органах;
- брати участь у політичній діяльності;
- ідейно, організаційно та матеріально підтримувати інші об'єднання громадян; отримувати інформацію;
- засновувати ЗМІ;
- популяризувати свої ідеї та цілі, брати участь у розробленні проектів рішень з питань гендерної політики;
- делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів з питань забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок;
- проводити моніторинг виконання рішень з питань гендерної політики тощо.

Ці права належать не лише партіям, а й громадським організаціям. Перелік специфічних прав партій включає право на участь у загальнодержавних та місцевих виборах, право підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, право на участь у виробленні державної політики, право на доступ до державних ЗМІ під час ви-

⁴⁹ Стаття 44 Закону «Про вибори Президента України», стаття 10 Закону «Про вибори народних депутатів України»

⁵⁰ Статті 27, 28 Закону «Про вибори народних депутатів України»

⁵¹ Частина перша статті 22 Закону про місцеві вибори

борчих кампаній. Цей перелік не є вичерпним; партії можуть мати інші права, передбачені законами та їхніми статутами. Як і інші юридичні особи, партії мають право звертатись з позовами до суду для захисту своїх прав. Відповідні процедури визначаються процесуальним законодавством.

1.3.2. Привілеї правового характеру (засоби захисту), які надаються партіям додатково до тих, які закріплено за іншими видами об'єднань

Партії мають деякі особливі права, які не надаються іншим видам об'єднань (див. п. 1.3.1. цього Звіту). Водночас партії не мають особливих привілеїв чи захисту у відносинах з органами державної влади та судами.

1.3.3. Підстави для заборони (ліквідації) партії, можливість ліквідації партії через процедуру банкрутства

Діяльність політичної партії може бути припинена шляхом:

- реорганізації чи ліквідації (саморозпуску) на підставі рішення з'їзду (зборів) партії;
- заборони;
- анулювання свідоцтва про реєстрацію партії (див. п. 1.2.9. цього Звіту).

Окружний адміністративний суд м. Києва може прийняти рішення про заборону політичної партії за поданням Міністра юстиції України у випадку порушення нею вимог щодо створення та діяльності політичних партій, передбачених статтею 37 Конституції, статтею 4 Закону «Про об'єднання громадян» або статтею 5 Закону «Про політичні партії в Україні. Статтею 37 Конституції України та статтею 5 Закону «Про політичні партії України» забороняється утворення і діяльність політичних партій, програмні цілі або дії яких 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 міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; посягання на права і свободи людини; посягання на здоров'я населення, утворення воєнізованих формувань. Цією ж статтею Конституції, а також статтею 4 Закону «Про об'єднання громадян» заборонено створення та діяльність партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України; створення і діяльність структурних осередків політичних партій в органах виконавчої влади, судах, Збройних Силах, Державній прикордонній службі, Державній спеціальній службі транспорту, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, на державних підприємствах, в установах і організаціях, державних навчальних закладах.

Відповідно до Закону «Про порядок відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом», банкрутами можуть бути визнані лише суб'єкти підприємницької діяльності. Оскільки партії не є суб'єктами підприємницької діяльності, вони не можуть бути визнані банкрутами.⁵²

1.3.4. Обмеження щодо допустимих партійних програм, наслідки порушення таких обмежень для членів і посадових осіб партії, осіб обраних від партії до органів влади, строк дії відповідних наслідків

Програми політичних партій не повинні передбачати цілі, що суперечать статті 37 Конституції, статті 5 Закону «Про політичні партії в Україні» та статті 4 Закону «Про об'єднання громадян» (див. п. 1.3.3. цього Звіту). У випадку порушення цих обмежень, Міністерство юстиції України має право відмовити політичній партії у реєстрації.⁵³ Якщо обмеження порушено після реєстрації політичної партії, Міністерство юстиції має право звернутись до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом про заборону відповідної партії.

Заборона політичної партії за Законом не тягне будь-яких наслідків для її членів (окрім припинення їх членства у відповідній партії), посадових осіб партії та осіб, обраних від партії до органів публічної влади.

З 1991 р. національними судами було розглянуто дві справи, пов'язані із заборонаю політичних партій.

Перша з цих справ стосувалась визнання неконституційними Указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України». Указ «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» передбачав тимчасове припинення діяльності Компартії України; опечатування приміщень партійних комітетів

⁵² Стаття 1 Закону «Про порядок відновлення платоспроможності боржника чи визнання його банкрутом»

⁵³ Стаття 11 Закону «Про політичні партії в Україні»

КПУ, встановлення заборони проведення будь-яких операцій з майном Компартії і передачу тако-го майна на баланс Верховної Ради України та відповідних місцевих рад. Указ Президії Верховної Ради України «Про заборону діяльності Компартії України» від 30 серпня 1991 заборонив діяльність Компартії України. У своєму Рішенні від 27 грудня 2001 року (див. Додаток 2) у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.,⁵⁴ Конституційний Суд України відзначив, що:

- Комуністична партія України як громадське об'єднання була зареєстрована Міністерством юстиції Української РСР 22.07.1991 р., її програмні цілі і дії у період з 19 по 21 серпня 1991 року не суперечили умовам створення і діяльності партій, визначеним Конституцією, що підтверджується результатами розслідування, проведеного Генеральною прокуратурою України;
- відповідно до Конституції СРСР, Конституції УРСР та Закону СРСР «Про громадські об'єднання» 1990 р., об'єднання громадян могли бути ліквідовані виключно за рішенням суду; заборонивши Компартію, Верховна Рада України перебрала на себе функції слідчих та судових органів, що суперечить принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову;
- прийняття Президією Верховної Ради України оспорюваних указів суперечило статтям 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади повинні діяти в межах, визначених Конституцією України, та відповідно до законів України. На підставі цього Конституційний суд України визнав оспорювані укази Президії Верховної Ради України такими, що не відповідають Конституції України.⁵⁵

Друга із зазначених справ розглядалась Верховним Судом України за поданням Міністерства юстиції України про заборону політичної партії «Українська національна асамблея».⁵⁶ У жовтні 2004 року Міністерство юстиції звернулось до Верховного Суду України з поданням про заборону зазначеної політичної партії на підставі порушення нею вимог статей 21, 24, 37 Конституції України, статті 5 Закону «Про політичні партії в Україні». Міністерство юстиції стверджувало, що партія організувала ряд мітингів і демонстрацій; відповідні акції супроводжувались розповсюдженням агітаційних матеріалів та листівок із закликами до розпалювання національної та етнічної ворожнечі, образами на адресу громадян російського та єврейського походження. Заклики до міжетнічної ворожнечі та образи єврейського населення містилися у публікаціях політичної партії на її офіційному Інтернет-сайті та у прес-релізах. У своєму Рішенні від 5 листопада 2004 року у даній справі Верховний Суд України підкреслив, що Міністерство юстиції України не надало доказів, які б підтверджували, що перераховані в поданні та організовані партією заходи були спрямовані на розпалювання міжетнічної чи расової ворожнечі та посягання на права і свободи людини. Суд також визнав, що надані суду публікації не були спрямовані на розпалювання міжетнічної чи расової ворожнечі та посягання на права і свободи людини. Вирази, які містились у відповідних публікаціях, суд розглянув у контексті передвиборних політичних спорів та обговорення життя суспільства і дійшов висновку про те, що вони мають характер оціночних суджень, думок, критичних зауважень. Тому, незважаючи на те, що окремі висловлювання, ідеї та інша інформація викликали образи і занепокоєння серед частини населення, суд, беручи до уваги плюралізм думок, свободу поглядів і діяльності політичних партій, дійшов висновку про недоведеність підстав для закриття партії (див. Додаток 2).

1.3.5. *Норми щодо перереєстрації партій та реалізація цих норм на практиці*

Чинне законодавство не передбачає перереєстрації політичних партій — передбачена лише реєстрація змін в установчих документах політичних партій, поданих при їх первинній реєстрації. Стаття 11 Закону «Про політичні партії в Україні» зобов'язує партії у письмовій формі інформувати Міністерство юстиції про будь-які зміни у назві, програмі, статуті, керівних органах партії, їх місцезнаходженні протягом тижня після прийняття рішень про такі зміни. У цьому випадку політична партія повинна подати до Міністерства юстиції наступні документи:

- заяву про реєстрацію змін в установчих документах, підписану уповноваженим представником політичної партії;
- протокол з'їзду (зборів) партії з рішенням про внесення змін до установчих документів;

⁵⁴ Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 року № 20-рп/2001 у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року;

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-01&p=1260610221550455>

⁵⁵ Див. також Додаток 2 до цього Звіту.

⁵⁶ Рішення Верховного Суду України від 5 листопада 2004 року; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0114700-04>

- 2 примірники статуту з відповідними змінами;
- оригінали свідоцтва про реєстрацію партії і статуту;
- документи, які підтверджують зміну юридичної адреси політичної партії (коли юридична адреса була змінена).

У разі внесення змін до назви політичної партії, її юридичної адреси чи цілей, Міністерство юстиції видає партії нове свідоцтво про її реєстрацію.⁵⁷ Протягом 30 днів з дня отримання документів Міністерство юстиції приймає рішення про реєстрацію змін в установчих документах або про відмову у реєстрації таких змін.

Основними підставами для відмови у реєстрації змін в установчих документах є порушення встановленого законом чи статутом порядку внесення змін до таких документів (наприклад, прийняття рішення про внесення змін з порушенням процедур, визначених статутом, органом, який не мав повноважень вносити відповідні зміни до установчих документів), або порушення 7-денного строку повідомлення Міністерства юстиції про внесення змін до установчих документів. Випадки відмови партіям у реєстрації змін до установчих документів траплялись і на практиці (хоча такі випадки є скоріше винятком, аніж загальним правилом). Зокрема, 3 лютого 2010 року Міністерство юстиції відмовило Соціально-Християнській партії у реєстрації змін у керівних органах партії, внесених IV з'їздом цієї партії 7 липня 2007 року.⁵⁸ 22 квітня 2010 року Міністерство юстиції відмовило Партії Правозахисту у реєстрації змін до статуту цієї партії, а також у реєстрації зміни керівних органів партії, внесеної головою цієї партії.⁵⁹

1.4. Регулювання діяльності політичних партій в парламенті

1.4.1. Умови визнання партії (фракції) в парламенті

Для того, щоб бути визнаною в парламенті як така, фракція повинна відповідати трьом вимогам:

- вона має бути утворена на основі партії чи виборчого блоку, що подолав виборчий бар'єр;
- вона повинна включати не менше 15 народних депутатів;
- вона повинна бути зареєстрована в Апараті Верховної Ради України;
- повна і скорочена назва фракції повинна відповідати назві партії або виборчого блоку, яка утворила фракцію.⁶⁰

Для того, щоб фракція була зареєстрована, 15 народних депутатів України повинні підписати і надіслати до Апарату Верховної Ради України письмове повідомлення про сформування депутатської фракції, в якому має бути зазначена назва фракції, її персональний склад та партійна приналежність депутатів-членів фракції, прізвища голови фракції та його заступників (із розрахунку не більше одного заступника голови фракції на кожних 15 членів фракції).

1.4.2. Групи позафракційних депутатів та їхні права

Після набуття чинності змінами до Конституції України від 8.12.2004 року Регламент Верховної Ради України тривалий час не передбачав можливості реєстрації в парламенті депутатських груп позафракційних депутатів. Така заборона була цілком виправданою і мала на меті стимулювати збереження депутатами членства у фракціях тих партій і блоків, за списками яких їх було обрано.

Однак 27 квітня 2010 року парламент ухвалив Закон № 2157-VI, який передбачив можливість об'єднання позафракційних депутатів у депутатські групи.⁶¹ Мінімальний склад депутатської групи Регламентом не встановлено, але якщо кількість депутатів у такій групі становить 15 і більше осіб, їй надається низка важливих прав фракцій:⁶²

- право на участь у засіданнях Погоджувальної ради і на ухвалення нею рішень;
- право на внесення пропозицій щодо складу тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій;

⁵⁷ Пункт 12 Постанови Кабінету Міністрів України № 140 від 26.02.1993

⁵⁸ Наказ Міністерства юстиції України № 204/5 від 3 лютого 2010 р. «Про відмову у взятті до відома інформації про зміну керівних органів Соціально-Християнської Партії»; <http://castle.minjust.gov.ua/0/news/24535>

⁵⁹ Наказ Міністерства юстиції України № 843/5 від 22.04.2010 р. «Про взяття до відома інформації про зміну керівних органів Партії Правозахисту, що внесена VII позачерговим з'їздом Партії 10.01.2010, та про відмову у взятті до відома змін до Статуту, що внесені VII позачерговим з'їздом партії 10.01.2010, та інформації про зміну керівних органів Партії Правозахисту, що внесена наказом Голови Партії від 05.03.2010 року»; http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v843_323-10&p=1270074647320297

⁶⁰ Статті 58–60 Регламенту Верховної Ради України

⁶¹ Депутатська група вважається утвореною після оголошення про її створення головуючим або координатором депутатської групи. Іншими словами, депутатські групи утворюються значно простіше, ніж депутатські фракції.

⁶² Якщо кількісний склад депутатської групи є меншим за 15 народних депутатів України, така група не має будь-яких додаткових прав.

- право на виступ представника групи на пленарному засіданні з кожного питання порядку денного засідання Верховної Ради.

Вищезгадані зміни до Регламенту Верховної Ради України заслуговують на критичну оцінку, адже закріплення додаткових прав за певною кількістю позафракційних депутатів стимулює послаблення фракційної дисципліни та зменшує вплив фракцій на формування парламентської більшості і уряду.

1.4.3. Наявність в Регламенті положень, що можуть мати вплив на політичні партії

Регламент закріплює за фракціями низку важливих прав.⁶³

- право на внесення пропозицій до проекту календарного плану роботи сесії Верховної Ради України (такі пропозиції враховуються Апаратом Верховної Ради при складанні остаточного проекту календарного плану роботи сесії), пропозицій до розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради;
- право на офіційні заяви тривалістю до 3 хвилин кожного вівторка у тижні проведення пленарних засідань (таке право надається також окремим депутатам);
- право вимагати перерви у засіданні тривалістю до 30 хвилин (таке право надається не менш ніж двом фракціям, і на кожному засіданні може бути реалізоване лише один раз);
- гарантоване право на виступ свого представника з кожного питання порядку денного (таке право надається позафракційним депутатам лише у певних випадках);
- право на виступ за чи проти винесеної на голосування пропозиції під час скороченого обговорення питань порядку денного (позафракційні депутати такого права не мають);
- право на формування коаліції депутатських фракцій (окремі народні депутати можуть увійти до складу такої коаліції, однак не можуть бути ініціаторами її створення) та вихід з її складу;
- право на перехід в опозицію до політичного курсу коаліції та Кабінету Міністрів (окремі народні депутати не визнаються суб'єктами опозиційної діяльності в парламенті);
- право на представництво у Погоджувальній раді депутатських фракцій, на участь в ухваленні рішень Погоджувальної ради, на скликання засідань Погоджувальної ради;
- право на участь у заміщенні керівних посад у комітетах (за загальним правилом позафракційні депутати такого права не мають).

1.4.4. Обмеження щодо формування, розпуску, злиття, поділу фракцій протягом строку повноважень парламенту, обмеження щодо зміни фракцій членами парламенту

Фракція може бути розпущена у випадку, якщо кількість її членів зменшилась менш ніж до 15 народних депутатів. Через 15 днів з дня зменшення кількості депутатів у фракції до 14 і менше народних депутатів, Голова Верховної Ради України оголошує на пленарному засіданні про розпуск фракції. Регламент не передбачає можливості злиття фракцій або їх поділу після утворення. Всі фракції формуються протягом першої сесії парламенту перед обранням Голови Верховної Ради України. Народні депутати України не можуть змінювати свою фракційну приналежність за власним бажанням — у цьому випадку їх повноваження припиняються достроково на підставі положень Конституції (у 2004 році змінами до Конституції України було впроваджено партійний мандат).⁶⁴

⁶³ Статті 19, 24, 25, 27, 30, 31, 34, 61, 65, 68, 73, 81 Регламенту Верховної Ради України

⁶⁴ Запровадження «партійного мандату» було критично оцінено Венеціанською комісією. Остання у висновку на Закон «Про внесення змін до Конституції України» відзначила, що закріплення в Конституції України положень, які дозволяють вищому органу партії або блоку достроково припинити повноваження депутатів у разі їх невходження до фракції партії або блоку, за списком якого їх було обрано, дозволяє партіям скасовувати результати виборів, може призводити до послаблення Верховної Ради України як органу за рахунок того, що депутати втрачуть можливість діяти відповідно до своїх переконань і водночас залишатись членами парламенту. «Прив'язка» депутатського мандату до членства у фракції також не узгоджується з іншими конституційними положеннями, зокрема статтею 79 Конституції, за якою депутат складає присягу на вірність народу України. Практика застосування положень статті 81 Конституції показала, що впровадження імперативного мандату не призвело до посилення фракційної дисципліни в парламенті — члени партій на практиці можуть голосувати у відповідності до своїх власних переконань, зберігаючи при цьому статус народного депутата України. Венеціанська комісія свого часу особливо наголосила на тому, що імперативний мандат на законодавчому рівні не закріплений у жодній країні Європи, а «мандат, що адмініструється партією» існує лише в Україні та Сербії. Для додаткової інформації див.: Opinion on Three Draft Laws Proposing Amendments to the Constitution of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2003) on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy); Ms Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland); Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland); [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD\(2003\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-AD(2003)019-e.asp); Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 8.12.2004, adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10–11 June 2005) on the basis of comments by Mr. Kaarlo Tuori (Member, Finland), Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Ms Finola Flanagan (Member, Ireland); [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)015-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)015-e.asp); Report on the Imperative Mandate and Similiar Practices, adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary

Чи не єдина можливість для депутата змінити свою фракційну приналежність і, одночасно, зберегти мандат — це бути виключеним зі складу фракції за її рішенням. У цьому випадку депутат може залишитись позафракційним або вступити до іншої фракції.

1.4.5. Права позафракційних депутатів

Народні депутати, яких було виключено зі складу фракцій, загалом мають ті ж самі права, що й інші депутати. Однак на практиці «фракційні» депутати перебувають у більш привілейованому становищі порівняно з позафракційними колегами, оскільки законодавство закріплює за фракціями певні права, які не надаються окремим народним депутатам (більш детально див. п. 1.4.3. цього Звіту).

1.5. Зміни в правилах регулювання

1.5.1. Кількість та зміст змін і доповнень до законодавства про політичні партії за останніх 3–5 років

З 2004 року Закон «Про політичні партії в Україні» змінювався 5 разів:

- Закон «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» від 6 липня 2005 року заборонив членство у партіях працівників органів державної податкової служби. Також цей Закон запровадив прискорену і спрощену процедуру легалізації первинних осередків партій, які не мали статусу юридичної особи (такі осередки могли легалізувати свою діяльність шляхом письмового повідомлення відповідному територіальному органу Міністерства юстиції про їх утворення; відповідний орган Міністерства юстиції був зобов'язаний видати довідку про їх легалізацію протягом 3 годин з моменту отримання повідомлення).
- У зв'язку із зниженням виборчого бар'єру на парламентських виборах з 4% до 3%, до Закону «Про політичні партії в Україні» було внесено зміни, якими запроваджувалось фінансування статутної діяльності і відшкодування витрат тих партій, які самостійно або у складі виборчих блоків отримали на свою підтримку не менше 3% голосів виборців (Закон «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 7 липня 2005 року).
- Закон «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року на один рік (2007 р.) зупинив дію положень Закону «Про політичні партії в Україні», якими запроваджувалось державне фінансування політичних партій.
- У 2007 році всі положення закону «Про політичні партії в Україні», які передбачали запровадження прямого державного фінансування політичних партій і відшкодування витрат коштів виборчих фондів партій і блоків на здійснення передвиборної агітації, були скасовані Законом «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 року. Конституційний Суд України визнав відповідні положення цього Закону неконституційними (додатково див. п. 4.1.1. цього Звіту).
- Закон «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України» від 14 квітня 2009 року заборонив членство у політичних партіях персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України.

2. ПАРТІЇ ЯК ОРГАНІЗАЦІЇ

2.1. Членство

2.1.1. Регулювання прав і обов'язків членів партій

Закон «Про політичні партії в Україні» і Закон «Про об'єднання громадян» не містять положень, які визначали б права і обов'язки членів політичних партій. Відповідно до пункту 4 частини першої статті 8 Закону «Про політичні партії в Україні», права і обов'язки членів партії повинні визначатись статутом партії.

2.1.2. Вимоги до членів партій (наприклад, вік, громадянство, ідеологічні іспити, професія, расова/етнічна приналежність, стать)

Право бути членом політичної партії має лише громадянин України, який має право голосу на виборах.⁶⁵

Закон «Про політичні партії в Україні» визначає певні види діяльності, які є несумісними з членством у політичній партії. Наприклад, членами партій не можуть бути судді, працівники прокуратури та органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України, військово-службовці, працівники органів державної податкової служби, персонал Державної кримінально-виконавчої служби.

У той же час, перелік осіб, які не можуть бути членами політичних партій, не є вичерпним і розширюється іншими законами України. При цьому відсутній єдиний підхід до визначення такого переліку. Наприклад, Закон «Про державну службу в Україні» не містить однозначної заборони членства в політичних партіях державних службовців, що призводить до активного залучення у політичну діяльність осіб, які виконують суто управлінські функції.

Що ж стосується можливості обмеження членства в партіях за певними критеріями, наприклад — статеві, релігійної, національної або іншої приналежності, то встановлення таких обмежень суперечило б частині другій статті 24 Конституції, а також статтям 6 та 7 Закону «Про об'єднання громадян», які забороняють встановлення привілеїв або обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками.

Аналізуючи відповідні положення Закону «Про політичні партії в Україні», експерти Венеціанської комісії звернули увагу на те, що членами політичних партій за українським законодавством не можуть бути іноземні громадяни та особи без громадянства. Хоча такі обмеження допускаються міжнародним правом з метою запобігання іноземному втручання у внутрішню політику тієї чи іншої держави, повне виключення іноземців та осіб без громадянства, які легально проживають на території країни, не відповідає кращій європейській практиці і, на думку Венеціанської комісії, є не виправданим у світлі положень Конвенції 1992 р. про участь іноземців в публічному житті на місцевому рівні. Саме тому експерти Венеціанської комісії рекомендували дозволити іноземцям брати участь у політичному житті України, у тому числі шляхом надання їм права бути членами політичних партій.⁶⁶ До речі, у ряді європейських держав законодавство передбачає можливість балотування на місцевих виборах іноземців та осіб без громадянства, які легально проживають на території держави.⁶⁷

Оцінюючи рекомендації експертів Венеціанської комісії, варто зауважити, що Україна не є учасницею Конвенції про участь іноземців в публічному житті на місцевому рівні. Також, як свідчать результати обговорення цього Звіту в ході фокус-груп, політики та експерти не підтримують ідею надання права членства у політичних партіях особам без громадянства та громадянам іноземних держав. На їхню думку, більш активне залучення цієї категорії осіб у публічне життя, якщо і має здійснюватись, то лише шляхом внесення змін до законодавства про місцеві вибори, а не про партії. Цій категорії осіб, наприклад, може бути надане право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування.⁶⁸

2.1.3. Типи (пряме/непряме; індивідуальне/колективне), класи, рівні партійного членства, передбачені законом або внутрішньопартійними правилами

Членство у партії повинно бути індивідуальним і прямим (фіксованим). Колективне членство допускається тільки у громадських організаціях.⁶⁹

⁶⁵ Стаття 6 Закону «Про політичні партії в Україні»

⁶⁶ У той же час, можливість членства іноземців та осіб без громадянства у різних країнах регламентується по-різному. Наприклад, членами політичних партій можуть бути виключно громадяни відповідної держави в Албанії, Болгарії, Канаді, Хорватії, Чехії, Естонії, Грузії, Греції, Литві, Македонії, Росії та Туреччині. Разом з тим, у ряді країн Європи законодавство дозволяє членство у політичних партіях іноземців, які проживають на території країни на законних підставах. Серед таких країн, зокрема, Німеччина, Нідерланди, Словенія, Фінляндія, Іспанія та ін. Більш детально див.: Report on the establishment, organisation and activities of political parties, prepared by Mr. Hans Heinrich Vogel (Substitute member, Sweden) on the basis of replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12–13 December, 2003); [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.asp)

⁶⁷ CDL-AD(2002)17. Висновок щодо українського законодавства про політичні партії, ухвалений Венеціанською комісією на 51 пленарній сесії (Венеція, 5–6 липня 2002 року), п.п. 16–20 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 419–420.

⁶⁸ Більш детально інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

⁶⁹ Див., наприклад, частину четверту статті 12 Закону «Про об'єднання громадян»

Статути всіх політичних партій, кандидатів від яких було обрано до парламенту, не передбачають класів та рівнів членства, оскільки згідно із законодавством всі члени партії є рівними у своїх правах.⁷⁰

Звуження членства в політичних партіях виключно до фіксованого не дозволяє партіям виділити різні класи і рівні членства, наприклад — прихильників партії та членів, що дозволило б громадянам самостійно визначати рівень свого залучення у партійну діяльність, а партіям — надавати певні додаткові переваги тим виборцям, які є більш інтегрованими у внутрішньопартійне життя. Варто відзначити, що у багатьох європейських країнах партії самостійно виділяють різні класи та рівні членства, а також встановлюють для представників цих класів (рівнів) різний обсяг прав і обов'язків. Наприклад, в Соціалістичній партії Бельгії та Реформаторському Русі Бельгії окремо виділяються рівні «прихильників» і «членів», в Народній партії Іспанії та Іспанській соціалістичній партії робітників — рівні «активу» та «прихильників», в Християнсько-демократичному союзі Німеччини — рівень «членів» та «гостей».⁷¹ У зв'язку з цим варто розглянути можливість внесення до Закону «Про політичні партії в Україні» змін, які надаватимуть партіям право впроваджувати не лише фіксоване, але й інші типи членства.

2.1.4. Законодавчі обмеження щодо критеріїв членства, сплати членських внесків та інших обов'язків членів партій, права партій відмовляти у прийнятті в члени або виключати членів з партії

Законом «Про політичні партії в Україні» закріплено ряд вимог щодо членства у партіях, які мають враховуватись у партійних статутах:

- громадянство (членом політичної партії може бути лише громадянин України);
- вік (членом партії може бути лише громадянин України, якому виповнилось 18 років);
- дієздатність (недієздатні особи не можуть бути членами політичних партій);
- професія (наприклад, членами партій не можуть бути особи, які обіймають певні посади в органах публічної влади);
- заборона членства у декількох партіях;
- індивідуальність і фіксованість членства (членами політичних партій можуть бути лише фізичні особи; партії повинні вести облік своїх членів);
- заборона обмежень членства за ознаками статевої, національної або іншої приналежності.⁷²

Законодавство не обмежує права партій щодо регулювання членських внесків, прав і обов'язків членів, відмови у прийнятті до членів партії, зупинення чи припинення членства тощо; відповідні питання вирішуються партіями на власний розсуд відповідно до їхніх статутів.⁷³

2.1.5. Можливість одночасного членства у декількох партіях

Стаття 6 Закону «Про політичні партії в Україні» та статuti всіх парламентських партій забороняють одночасне членство однієї й тієї ж особи у більш ніж одній партії. У той же час, дієвість цього обмеження є невисокою — адже обмін інформацією про членів партій між самими партіями відсутній.

2.1.6. Строк членства в партії, необхідний для повної реалізації прав члена партії; права і обов'язки членів партії

Оскільки національне законодавство не передбачає впровадження різних класів і рівнів членства, будь-яка особа, прийнята до лав членів партії, має ті ж самі права і обов'язки, що і решта членів такої партії. Щоправда деякими партіями (наприклад, партією «Вперед, Україно!»⁷⁴ («Народна самооборона») запроваджено інститут кандидатів у члени партії: особа може набути членства в партії лише після закінчення визначеного строку з дня подання письмової заяви про прийом до членів партії (у партії «Вперед, Україно!» («Народна самооборона») цей строк становить 6 місяців⁷⁵).

⁷⁰ Стаття 6 Закону «Про об'єднання громадян»

⁷¹ Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and the Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th

⁷² Частина друга статті 24 Конституції, стаття 6 Закону «Про політичні партії в Україні», стаття 7 Закону «Про об'єднання громадян»

⁷³ Стаття 6 Закону «Про політичні партії в Україні»

⁷⁴ 13 квітня 2010 року політичну партію «Вперед, Україно!» було перейменовано в політичну партію «Народна самооборона»; <http://www.nso.org.ua/ua/about>

⁷⁵ п. 2. Статуту партії «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»)

Права членів партії

Перелік прав членів партії визначається партійними статутами і, зазвичай, включає такі права:

- право обирати і бути обраним до керівних (статутних) органів партії;⁷⁶
- право брати участь у засіданнях статутних органів, до яких обрано члена партії;⁷⁷
- право вносити пропозиції до керівних органів партії щодо політики партії, представляти (чи захищати) власну позицію при розгляді таких пропозицій, пропонувати зміни до статуту чи програми партії;⁷⁸
- право мати доступ до інформації про діяльність партії;⁷⁹
- право вносити пропозиції щодо кандидатів на виборах, які висувуються партією, бути висунутим кандидатом на виборах;⁸⁰
- право критикувати діяльність чи поведінку інших членів партії, діяльність статутних органів чи посадових осіб партії;⁸¹
- право на участь у реалізації програм, проєктів партії, у діяльності партії;⁸²
- право надавати партії матеріальну чи фінансову підтримку;⁸³
- право припинити членство у партії.⁸⁴

Цей перелік, звісно, не є вичерпним — статuti деяких партій передбачають додаткові права, такі як право об'єднуватись у первинні осередки;⁸⁵ право на захист партією від переслідувань за політичні погляди і переконання;⁸⁶ право на захист прав, честі і гідності партією;⁸⁷ право «звертатись у разі порушення своїх прав як члена партії органом партії до Контрольно-ревізійної комісії відповідної обласної організації, а у разі незгоди з її рішенням, до Контрольно-ревізійної комісії партії, Головної Ради чи З'їзду партії», «отримати подяку за свою роботу»;⁸⁸ «входити до складу депутатської групи, створеної іншими партіями, якщо не створена депутатська група партії».⁸⁹

Лише деякі з цих прав можуть бути реалізовані лише членами партії, зокрема — право бути делегатом на з'їзді (зборах) партії, право брати участь в утворенні первинних осередків партії (оскільки первинні осередки відповідно до статутів політичних партій можуть утворюватись лише членами партії), право обирати до керівних органів партії (якщо такі органи формуються зборами, з'їздами членів партії) і, звичайно, право припинити членство в партії. Деякі інші права, наприклад, право бути висунутим кандидатом на виборах, право отримувати інформацію про діяльність партії, право надавати фінансову підтримку партії, право критикувати діяльність членів партії чи її керівних органів тощо, можуть реалізовуватись не лише членами партії, але й, теоретично (оскільки в законодавстві та статутах часто не міститься відповідних обмежень) — іншими особами, навіть якщо вони не є членами партії.

⁷⁶ п. 3.5. Статуту Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина»; п. 2.5. Статуту Української соціал-демократичної партії; п. 3.3. Статуту Партії «Реформи і порядок»; п. 4.5.1. Статуту політичної партії «Наша Україна»; п. 17 Статуту Народного Руху України; п. 2.2. Статуту УНП; п. 3.6. Статуту ХДС; п. 4.5.1. Статуту Європейської партії України; п. 3.10.2. Статуту Громадянської партії «Пора»; п. 4.1. Статуту Партії захисників Вітчизни; п. 2.3. Статуту КПУ; стаття 6 Статуту Народної партії; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁷⁷ п. 3.5. Статуту ВО «Батьківщина»; п. 2.5. Статуту Української соціал-демократичної партії; п. 3.6. Статуту ХДС; п. 4.1. Статуту Партії захисників Вітчизни

⁷⁸ п. 3.5. Статуту ВО «Батьківщина»; п. 2.5. Статуту Української соціал-демократичної партії; п. 3.3. Статуту Партії «Реформи і порядок»; п. 4.5.1. Статуту політичної партії «Наша Україна»; п. 17 Статуту Народного Руху України; п. 2.2. Статуту УНП; п. 3.6. Статуту ХДС; п. 4.5.1. Статуту Європейської партії України; п. 2.3. Статуту КПУ; стаття 6 Статуту Народної партії; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁷⁹ п. 3.5. Статуту ВО «Батьківщина»; п. 2.5. Статуту Української соціал-демократичної партії; п. 3.3. Статуту Партії «Реформи і порядок»; п. 4.5.1. Статуту партії «Наша Україна»; п. 17 Статуту Народного Руху України; п. 2.2. Статуту УНП; п. 3.6. Статуту ХДС; п. 4.5.1. Статуту Європейської партії України; п. 3.10.6. Статуту громадянської партії «Пора»; п. 4.1. Статуту Партії захисників Вітчизни; п. 2.3. Статуту КПУ; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁸⁰ п. 3.5. Статуту ВО «Батьківщина»; п. 3.3. Статуту Партії «Реформи і порядок»; п. 4.5.1. Статуту партії «Наша Україна»; п. 3.6. Статуту ХДС; п. 4.5.1. Статуту Європейської партії України; п. 3.10.4. Статуту громадянської партії «Пора»; стаття 6 Статуту Народної партії; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁸¹ п. 3.6. Статуту ХДС; п. 2.3. Статуту КПУ; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁸² п. 3.5. Статуту ВО «Батьківщина»; п. 2.5. Статуту Української соціал-демократичної партії; п. 3.3. Статуту Партії «Реформи і порядок»; п. 4.5.1. Статуту партії «Наша Україна»; п. 17 Статуту Народного Руху України; п. 2.2. Статуту УНП; п. 4.5.1. Статуту Європейської партії України; п. 3.10.13. Статуту громадянської партії «Пора»; п. 4.1. Статуту Партії захисників Вітчизни; стаття 6 Статуту Народної партії; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁸³ п. 3.3. Статуту Партії «Реформи і порядок»; п. 3.10.9. Статуту громадянської партії «Пора»; стаття 6 Статуту Народної партії; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁸⁴ п. 3.5. Статуту ВО «Батьківщина»; п. 2.5. Статуту Української соціал-демократичної партії; п. 3.3. Статуту Партії «Реформи і порядок»; п. 4.5.1. Статуту партії «Наша Україна»; п. 17 Статуту Народного Руху України; п. 2.2. Статуту УНП; п. 3.6. Статуту ХДС; п. 4.5.1. Статуту Європейської партії України; п. 3.10.15. Статуту Громадянської партії «Пора»; п. 4.1. Статуту Партії захисників Вітчизни; стаття 6 Статуту Народної партії; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁸⁵ п. 3.6. Статуту ХДС

⁸⁶ п. 3.5. Статуту ВО «Батьківщина»; п. 2.3. Статуту КПУ; стаття 6 Статуту Народної партії; п. 4.1. Статуту Партії регіонів

⁸⁷ п. 4.5.1. Статуту Європейської партії України; п. 3.10.10. Статуту громадянської партії «Пора»

⁸⁸ п. 3.3. Статуту партії «Реформи і порядок»

⁸⁹ Ст. 6 Статуту Народної партії

Обов'язки членів партій

Статути парламентських партій, як правило, покладають на членів партії такі обов'язки:

- здійснювати свою діяльність відповідно до статуту і програми партії, утримуватись від вчинення дій, які можуть дискредитувати партію;
- сприяти поширенню ідей та ідеології партії, залучати до партії нових членів;
- виконувати рішення керівних органів партії;
- брати участь у засіданнях і роботі органів партії, до яких було обрано члена партії, брати участь у заходах партії чи її організації (осередку);
- подавати інформацію про зміни в облікових даних, які подавались для набуття членства у партії;
- підтримувати кандидатів на виборах, висунутих чи підтримуваних партією;
- сплачувати членські внески.

Статути окремих партій⁹⁰ покладають на членів партії й інші обов'язки, наприклад — входження до складу фракції партії у разі обрання на виборах, звітування перед громадськістю про свою діяльність⁹¹ тощо.

2.1.7. Ступінь самостійності партій у визначенні змісту своїх статутів

Відповідно до статті 10 Закону «Про політичні партії в Україні» статути партій затверджуються виключно на установчих з'їздах партій. Зміст статутів визначають самі партії, однак він повинен відповідати вимогам закону.⁹²

Зокрема, статтею 8 Закону «Про політичні партії в Україні» та статтею 13 Закону «Про об'єднання громадян» визначено перелік положень, які повинні відображатись у партійних статутах. У статуті має зазначатись:

- повна і скорочена назва партії;
- мета і цілі партії;
- перелік статутних органів політичної партії, порядок їх формування, повноваження і строк цих повноважень;
- порядок вступу до партії, зупинення і припинення членства в ній;
- права та обов'язки членів політичної партії, підстави зупинення чи припинення членства в партії;
- порядок утворення, загальна структура і повноваження обласних, міських, районних організацій партії та її первинних осередків;
- порядок внесення змін та доповнень до статуту і програми політичної партії;
- порядок скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії;
- джерела фінансування і порядок використання майна та коштів політичної партії;
- порядок звітності, контролю, здійснення господарської діяльності партії;
- порядок ліквідації (саморозпуску) та реорганізації політичної партії, використання коштів і майна, що залишаються після ліквідації (саморозпуску) партії.

Таким чином, самостійність партій у визначенні змісту своїх статутів певною мірою обмежується. Під час обговорення цього Звіту на фокус-групах багато експертів схилилось до думки, що закріплення в законі вимог до статутів відіграє позитивну роль, оскільки, з одного боку, змушує засновників партії звернути увагу на певні важливі питання, які мають бути відображені у статутах, а з іншого боку — дозволяє забезпечити ефективність внутрішнього управління партією (за умови належної конкретизації зазначених положень у статутах).⁹³

2.2. Організаційна структура**2.2.1. Законодавчі вимоги щодо організаційної структури партій**

Згідно із Законом «Про політичні партії в Україні», організаційна структура партій має включати центральний та місцевий рівні. Місцевий рівень повинен бути представлений обласними, міськими, районними організаціями, а також первинними осередками. Партії можуть включити

⁹⁰ Наприклад, Народної партії, партії «Наша Україна», партії «Реформи і порядок»

⁹¹ Стаття 7 Статуту Народної партії

⁹² Стаття 13 Закону «Про політичні партії в Україні»

⁹³ Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

до місцевого рівня організаційної структури й інші організації (районні в містах і т.п.). В рамках загальної організаційної структури партія повинна передбачити існування представницьких органів партії (з'їздів, конференцій, зборів тощо), інших керівних органів (такі органи партія визначає самостійно), а також контрольно-ревізійних органів. Статути політичних партій можуть передбачати існування в організаційній структурі партій будь-яких інших структурних підрозділів чи органів.⁹⁴

2.2.2. Організаційна структура партій, основні органи партій та порядок їх утворення

Статути всіх партій, представлених у парламенті, передбачають створення на центральному рівні організаційної структури таких основних органів:

- представницького органу (з'їзду);
- виконавчого органу, який здійснює управління партією у період між з'їздами;
- органу поточного управління партією;
- апарату партії, який здійснює інформаційно-аналітичне, юридичне та інше забезпечення діяльності партії і її керівних органів;
- контрольно-ревізійного органу.

Більшість європейських партій мають організаційну структуру, подібну до тієї, яка введена в тих українських партіях, кандидатів від яких було обрано до парламенту.⁹⁵ В окремих партіях, які не мають своїх представників у Верховній Раді, статути передбачають існування в організаційних структурах й інших органів. Наприклад, в політичній партії «Партія правозахисту» існує специфічний орган — Засновницька Рада. За цією Радою закріплено досить широкий перелік прав, які у багатьох інших партіях закріплюються за партійними з'їздами, наприклад — право приймати остаточне рішення про тимчасове призупинення діяльності партії, про реорганізацію або ліквідацію партії; тлумачити статут і програму партії, давати висновки з питань відповідності рішень з'їзду партії, рішень структурних органів партії Положенню про Засновницьку Раду, право скликати позачергові з'їзди партії, право припиняти членство в партії тощо.⁹⁶

З'їзд партії (представницький орган) є найвищим органом управління партією. Делегати на з'їзд обираються конференціями (загальними зборами) відповідних регіональних партійних організацій у відповідності до квот представництва, визначених виконавчим органом партії. Лише в деяких представлених у парламенті партіях квоти представництва делегатів на з'їздах визначено безпосередньо у статутах. Наприклад, Статут Партії регіонів передбачає, що квота представництва делегатів на з'їзді партії визначається кількістю членів партії у відповідному регіоні.⁹⁷ В партії «Наша Україна» всі регіональні організації партії повинні бути рівнопредставленими на з'їзді партії.⁹⁸

Статутами всіх парламентських партій передбачено, що загальнонаціональні партійні з'їзди мають скликатись політичною радою партії щонайменше один раз на два роки (один раз на п'ять років — тільки у партії «Вперед, Україно!» («Народна самооборона») та Партії захисників Вітчизни).

Виконавчий орган є головним органом управління партією у період між партійними з'їздами. У різних «парламентських» партіях він називається по-різному: у більшості випадків — Політичною Радою партії, однак статутами окремих партій передбачені й інші назви: Головна Рада,⁹⁹ Центральний Провід,¹⁰⁰ Центральний Комітет,¹⁰¹ Центральна Рада.¹⁰² В усіх парламентських партіях члени політичної ради обираються загальнонаціональними з'їздами.

Статути більшості партій визначають перелік осіб, які є членами виконавчого органу за посадою. Наприклад, в Партії регіонів¹⁰³ членами Політичної Ради за посадою є голова партії, його заступ-

⁹⁴ Статті 8, 10 Закону «Про політичні партії в Україні»

⁹⁵ Див., наприклад: Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009). — p. 131; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)

⁹⁶ п. 49, 50 Положення про Засновницьку Раду Партії правозахисту; <http://www.partiya-pravozahistu.com.ua/content/view/1/10/>; п. 29, 89 Статуту Партії правозахисту; <http://www.partiya-pravozahistu.com.ua/content/view/4/5/>

⁹⁷ п. 6.1. Статуту Партії регіонів

⁹⁸ п. 7.2.5. Статуту партії «Наша Україна»

⁹⁹ Партія «Реформи і порядок»

¹⁰⁰ Народний Рух України, Українська народна партія

¹⁰¹ Комуністична партія України

¹⁰² Партія захисників Вітчизни та громадянська партія «Пора»

¹⁰³ п. 6.3. Статуту Партії регіонів

ники, голова партійної фракції у парламенті і його заступники, керівники регіональних організацій партії, голова Центральної контрольної комісії партії. В партії «Реформи і порядок» членами Головної ради за посадою є голова партії, його заступники, голова Виконавчого Комітету партії, керівники регіональних організацій та народні депутати — члени партії.¹⁰⁴ До Політичної Ради партії «Наша Україна» за посадою входять: голови регіональних організацій, народні депутати, члени Уряду, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голови обласних рад, мери обласних центрів, міст Києва і Севастополя, голови обласних державних адміністрацій.¹⁰⁵ В партії «Вперед, Україно!» («Народна самооборона») членом Політичної Ради за посадою є лише керівник партії; решта членів Ради, включаючи представників регіональних організацій, обираються партійним з'їздом.¹⁰⁶ У Народному Русі України до складу Центрального Проводу партії входить голова партії, його заступники, члени Політичної Ради, голови обласних (крайових) організацій.¹⁰⁷ До Центрального проводу УНП за посадою входять голова, заступники голови партії, керівники регіональних організацій,¹⁰⁸ аналогічний перелік членів Політичної Ради за посадою передбачений і статутом Трудової партії України (нова назва партії — «Сильна Україна»).¹⁰⁹ Голова, заступники голови партії, члени Політвиконкому, керівник Апарату і голови регіональних партійних організацій за посадами є членами Політичної Ради Народної партії.¹¹⁰ В Громадянській партії «Пора» до складу Центральної Ради партії входять голови політичних рад регіональних партійних організацій, в Партії захисників Вітчизни — голова, почесний голова партії, голова Секретаріату партії, голова ради Кримської республіканської організації партії.¹¹¹

У період між засіданнями виконавчого органу партії (у більшості партій статuti передбачають, що засідання виконавчого органу проводяться щонайменше один раз на 2–6 місяців) управління партією здійснюється *органом поточного управління*. Як і виконавчий орган, він у різних партіях може називатись по-різному: Секретаріат,¹¹² Політична Рада,¹¹³ Рада,¹¹⁴ Політ виконком,¹¹⁵ Президія Центрального Комітету.¹¹⁶

В одних партіях¹¹⁷ цей орган формується виконавчим органом; в інших — загальнонаціональним з'їздом.¹¹⁸ У більшості випадків статuti політичних партій визначають членів органу поточного управління партією, які входять до його складу за посадою. Таким членами є: голова, заступники голови партії, голова партійної фракції у парламенті, голова Центральної контрольної комісії — в Партії регіонів;¹¹⁹ голова, заступники голови партії, голова виконкому партії — в партії «Реформи і порядок»¹²⁰ і в «Нашій Україні»;¹²¹ голова і заступники голови партії — в Народному Русі України, УНП, Трудовій партії України (партії «Сильна Україна»). В Народній партії членами Політвиконкому за посадами є голова, заступники голови партії, керівник Апарату партії.

Майже в усіх парламентських партіях їхні голови обираються на визначений строк загальнонаціональними з'їздами. Єдиним винятком з цього правила є громадянська партія «Пора», голова якої обирається органом поточного управління партії.¹²²

Заступники голови партій обираються загальнонаціональним з'їздом¹²³ чи виконавчим органом партії.¹²⁴ Але обох випадках статuti, як правило, передбачають обрання заступників за пропозицією голови партії.

¹⁰⁴ п. 5.7. Статуту партії «Реформи і порядок»

¹⁰⁵ п. 7.3.3. Статуту партії «Наша Україна»

¹⁰⁶ п. 4.10 Статуту партії «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»)

¹⁰⁷ п. 79 Статуту Народного Руху України

¹⁰⁸ п. 3.6.7. Статуту УНП

¹⁰⁹ п. 8.3.1. Статуту Трудової партії України. 28 листопада 2009 року політичну партію «Трудова партія України» було перейменовано в політичну партію «Сильна Україна»

¹¹⁰ Стаття 33 Статуту Народної партії

¹¹¹ п. 6.6. Статуту Партії захисників Вітчизни

¹¹² Партія «Реформи і порядок», Партія захисників Вітчизни

¹¹³ Народний Рух України, громадянська партія «Пора»

¹¹⁴ Українська народна партія

¹¹⁵ Партія «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»), Трудова партія України («Сильна Україна»), Народна партія

¹¹⁶ Комуністична партія України

¹¹⁷ Партія регіонів, «Наша Україна», УНП, «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»), КПУ

¹¹⁸ Народна партія, Трудова партія України («Сильна Україна»), Народний Рух України

¹¹⁹ п. 6.5. Статуту Партії регіонів

¹²⁰ п. 5.13. Статуту партії «Реформи і порядок»

¹²¹ п. 7.4.2. Статуту партії «Наша Україна»

¹²² п. 5.21. Статуту громадянської партії «Пора»

¹²³ Народний Рух України, партія «Реформи і порядок», Трудова партія України («Сильна Україна»), Європейська партія України

¹²⁴ «Наша Україна», «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»), Партія захисників Вітчизни, «Пора»

*Апарат партії*¹²⁵ (Виконавчий комітет,¹²⁶ Центральний виконавчий комітет,¹²⁷ Апарат Центрального Проводу,¹²⁸ Апарат Центрального Комітету¹²⁹) надає інформаційну, аналітичну, юридичну, технічну та іншу підтримку партії та її керівним органам, організаціям партії на місцях. За загальним правилом, керівник апарату призначається політичною радою партії.¹³⁰ В Трудовій партії України (партії «Сильна Україна») керівник апарату призначається головою партії, в Народній партії та «Порі» — органом поточного управління партією.

Контроль за виконанням положень статуту та програми партії, внутрішньопартійною дисципліною, фінансовою діяльністю партії, діяльністю контрольно-ревізійних органів місцевих партійних організацій здійснює *контрольно-ревізійний орган партії*. В усіх парламентських партіях його члени обираються загальнонаціональним партійним з'їздом.

2.2.3. Повноваження стосовно використання назви партії, висування кандидатур, використання фінансів, партійної програми, регулювання членства, змін до партійних правил

Використання назви партії

В усіх партіях право використовувати назву партії належить голові партії, який може реалізувати це право без додаткового уповноваження. У багатьох партіях право на використання партійної назви належить також з'їзду, виконавчому органу чи органу поточного управління партією.¹³¹

Статuti більшості політичних партій не визначають процедури використання назви партії головами первинних осередків та місцевих партійних організацій.¹³² Однак за загальним правилом голова осередку або місцевої організації може виступати без додаткового уповноваження лише від імені тієї організації, яку він очолює.¹³³ Натомість використання ним назви партії потребує попередньої згоди центральних партійних органів.¹³⁴ Щоправда в Європейській партії України виконавчі органи місцевих і регіональних організацій можуть використовувати назву партії у своїх політичних заявах без попереднього погодження з центральними керівними органами партії. Найменш демократичним у цьому відношенні є статут Української соціал-демократичної партії, згідно з яким політичні заяви навіть від імені місцевих та регіональних організацій партії повинні погоджуватись з головою партії.

Висування кандидатур

Статuti більшості «парламентських» партій закріплюють за своїми членами право бути обраними до статутних органів партій та їхніх місцевих організацій (див., наприклад, п. 2.1.6. цього Звіту), однак порядок реалізації цього права статутами чітко не визначається.

У більшості партій вагомими повноваженнями щодо висування кандидатур на певні партійні посади наділено керівників партій. Наприклад, майже в усіх «парламентських» партіях кандидатури заступників голови партії висуваються виключно головою партії. В деяких партіях (Партія регіонів, Партія захисників Вітчизни, Народна партія) за лідерами партій закріплено виключне право висування всіх або окремих кандидатур на посади в контрольно-ревізійному органі партії. Голова партії часто має виключне право висувати кандидатів на посади у виконавчому органі партії або органі поточного управління.¹³⁵

Право висувати кандидатів на президентських і парламентських виборах належить загальнонаціональному з'їзду партії, право висувати кандидатів на місцевих виборах — відповідним пред-

¹²⁵ Трудова партія України («Сильна Україна»), Народна партія

¹²⁶ Партія «Реформи і порядок», «Пора»

¹²⁷ Партія «Наша Україна»

¹²⁸ Народний Рух України

¹²⁹ Комуністична партія України

¹³⁰ Зокрема, в партії «Реформи і порядок», партії «Наша Україна», «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»), Народному Русі України, Українській народній партії

¹³¹ Наприклад, у Партії регіонів — Президії Політичної Ради, Українській соціал-демократичній партії — Політичній Раді, в Народному Русі України — загальнонаціональному з'їзду, Центральному Проводу та Політраді; в Українській народній партії — Політичній Раді; в Християнсько-демократичному союзі — Політичній Раді, в Європейській партії України — з'їзду партії і Раді партії, в «Порі» — Політичній Раді, в Партії захисників Вітчизни — Центральній Раді, в Народній партії — Політичній Раді та Політвиконком; в Трудовій партії України (зараз — «Сильна Україна») — з'їзду партії та Політвиконком.

¹³² ВО «Батьківщина», «Реформи і порядок», «Наша Україна», «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»), Народний Рух України, УНП, «Пора», Партія захисників Вітчизни, КПУ.

¹³³ Такий підхід було закріплено, наприклад, у статуті Трудової партії України («Сильна Україна»).

¹³⁴ Наприклад, у Трудовій партії України («Сильна Україна»), ХДС.

¹³⁵ Наприклад, у ВО «Батьківщина», Українській соціал-демократичній партії, Народному Русі України, Українській Народній Партії, в Партії захисників Вітчизни, ПРП, партії «Вперед, Україно!» («Народна самооборона»), Європейській партії України

ставницьким органам (з'їздам, зборам, конференціям) місцевих партійних організацій. Разом з тим, процедура висування кандидатів на виборах у партійних статутах часто не конкретизується, що посилює вплив партійного керівництва на процес висування кандидатів.

На практиці в усіх партіях висування кандидатів на виборах відбувається за схожим алгоритмом: проект списку кандидатів на виборах готується особами, наближеними до лідера партії, після чого — схвалюється лідером та обговорюється у керівних органах партії. Останні можуть внести до нього невеликі зміни, після чого остаточний варіант списку виноситься на розгляд з'їзду партії. З'їзд у більшості випадків схвалює запропонований список одноголосно.¹³⁶

Розпорядження фінансами і майном партії

Право розпорядження фінансами і майном партії належить виконавчому органу партії. Останній також має право визначати процедуру використання партійного майна і коштів місцевими партійними організаціями. Виконавчі органи регіональних і місцевих організацій зі статусом юридичної особи за власним розсудом можуть розпоряджатись фінансами і майном, набутими ними самостійно. Розпорядження майном і фінансами, отриманими від партій, може здійснюватись лише за умови попереднього погодження з виконавчим органом партії. Контроль за використанням (розпорядженням) майна і коштів партії здійснюється контрольно-ревізійними комісіями регіональних партійних організацій і контрольно-ревізійною комісією партії.

Зміни до програми партії і внутрішньопартійних документів

Партійні програми та статuti в усіх партіях затверджуються і змінюються з'їздами партій. Процедура ініціювання, обговорення, розгляду таких змін партійними статутами або взагалі не регламентується, або регламентується рамково. Інші (окрім статуту) внутрішньопартійні правила зазвичай затверджуються виконавчим органом партії.

Членство

За загальноприйнятою у більшості «парламентських» партій практикою рішення про прийом у члени партії можуть прийматись конференцією місцевої партійної організації, керівним органом партійної організації вищого рівня (регіональної або місцевої) чи керівним органом партії (виконавчим органом або органом поточного управління). У ряді випадків¹³⁷ рішення первинного осередку про прийом до членства в партії вступає в силу після його затвердження керівним органом організації вищого рівня. В Народній партії прийом до членів партії є виключною прерогативою місцевої партійної організації, в партії «Реформи і Порядок» — керівного органу регіональної організації або Секретаріату партії (щоправда, відповідне право може бути делеговане первинним та місцевим організаціям партії).¹³⁸ Право припиняти членство в партії має будь-який орган, уповноважений здійснювати прийом до членів партії, чи виконавчий орган партійної організації вищого рівня (в усіх партіях, представлених у парламенті).

2.2.4. Організаційна структура партій на місцевому рівні

Організаційна структура будь-якої партії включає *базовий рівень* (представлений первинними осередками), *місцевий рівень* (представлений місцевими партійними організаціями, які об'єднують декілька первинних осередків), *регіональний рівень* (представлений регіональними партійними організаціями в областях, містах Києві та Севастополі, в Автономній Республіці Крим).

Первинний осередок партії може бути утворений рішенням установчих зборів (конференції, зборів тощо) первинного осередку. Створення первинного осередку потребує згоди чи визнання партійною організацією місцевого рівня. Статuti деяких політичних партій вимагають визнання первинних осередків навіть регіональними партійними організаціями.¹³⁹ Первинні осередки можуть об'єднувати щонайменше трьох членів партії.¹⁴⁰ Як правило, первинні осередки не можуть набувати статусу юридичних осіб. Організаційна структура первинного осередку включає збори його членів (конференцію), одноособовий чи колегіальний виконавчий орган, який очолює голова первинного осередку (який обирається зборами осередку на строк, визначений партійним статutom). В деяких партіях¹⁴¹ виконавчий орган осередку може бути лише колегіальним. В інших

¹³⁶ І. Жданов. Яка виборча система необхідна Україні? // Дзеркало тижня. — 2007. — № 44 (673); <http://www.dt.ua/1000/1550/61173/>

¹³⁷ Наприклад, у Народному Русі України, УНП, Європейській партії, «Порі», Комуністичній партії

¹³⁸ п. 3.2. Статуту партії «Реформи і порядок»

¹³⁹ Партія «Реформи і порядок», партія «Наша Україна»

¹⁴⁰ В партії «Наша Україна» та Європейській партії України — 5 членів

¹⁴¹ Зокрема, в ХДС, Партії захисників Вітчизни

партіях він може бути колегіальним лише якщо кількість членів первинного осередку перевищує певну межу (наприклад, 50 членів — в Партії регіонів та Трудовій партії України (партії «Сильна Україна»), 15 членів — в Українській соціал-демократичній партії та в КПУ). Поряд з цими органами статuti деяких політичних партій¹⁴² передбачають формування у первинних осередках контрольно-ревiзійних комісій, уповноважених розглядати скарги і пропозиції членів осередку, а також здійснювати контроль за використанням коштів осередком. Згідно із статутами більшості «парламентських» партій первинний осередок може бути ліквідований рішенням зборів первинного осередку, рішенням виконавчого органу партійної організації вищого рівня (місцевого або регіонального). Таке рішення, за загальним правилом, приймається на власний розсуд відповідної організації.

Місцеві партійні організації об'єднують декілька первинних організацій і можуть набувати статус юридичної особи за рішенням виконавчого органу регіональної партійної організації. Керівними органами місцевої партійної організації є її конференція та виконавчий орган, очолюваний керівником місцевої партійної організації (керівник обирається конференцією на певний строк). Виконавчий орган здійснює управління організацією у період між конференціями. Статuti більшості «парламентських» партій передбачають створення в організаційній структурі місцевих організацій органу поточного управління, який забезпечує функціонування партійної організації у період між засіданнями виконавчого органу. Орган поточного управління та виконавчий орган партійної організації очолює голова цієї організації. Згідно із статутами деяких політичних партій¹⁴³ в місцевих організаціях партій утворюються контрольно-ревiзійні комісії, які наділяються правом розглядати скарги і пропозиції членів партії, контролювати використання коштів місцевої партійної організації. В інших партіях ці повноваження здійснюють контрольно-ревiзійні комісії партійних організацій регіонального рівня. Місцева організація, як правило, може бути ліквідована рішенням виконавчого органу регіональної партійної організації або рішенням виконавчого органу партії.

Регіональні партійні організації об'єднують всі місцеві організації у певному регіоні — області, містах Києві та Севастополі, в Автономній Республіці Крим. Рішення про їх утворення повинно погоджуватись виконавчим органом або органом поточного управління політичної партії. Регіональні організації після їх реєстрації відповідними регіональними управліннями юстиції набувають статусу юридичної особи. Керівними органами регіональної партійної організації є конференція, виконавчий орган, який забезпечує функціонування організації у період між конференціями, орган поточного управління. Виконавчий орган та орган поточного управління очолює голова організації, який обирається конференцією на визначений строк. В усіх партіях регіональні конференції мають право утворювати контрольно-ревiзійні комісії регіональних організацій та обирати їхніх членів. Контрольно-ревiзійна комісія регіональної організації контролює відповідність рішень органів регіональних та місцевих організацій статуту партії, виконання партійної програми, використання коштів партії, дотримання правил внутрішньопартійної дисципліни та етики, вирішує конфлікти в партійних організаціях. Регіональна організація партії може бути ліквідована за рішенням виконавчого органу партії.

2.2.5. Забезпечення прозорості діяльності партій

Частина перша статті 6 Закону «Про об'єднання громадян» передбачає, що принцип гласності є одним з базових принципів діяльності політичних партій. Ця ж сама стаття Закону зобов'язує партії періодично оприлюднювати їхні основні документи, склад керівництва, дані про джерела надходжень і витрат. Крім того, відповідно до статті 22 Закону «Про об'єднання громадян» та статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні», партії повинні щорічно оприлюднювати свої бюджети, фінансові звіти про доходи і видатки, звіти про майно (такі звіти щорічно оприлюднюються у загальнодержавних ЗМІ). Українське законодавство не містить будь-яких інших вимог, спрямованих на забезпечення прозорості діяльності партій.

Належна реалізація вищезазначених законодавчих положень стикається з низкою перешкод:

- законодавство не визначає, які саме партійні документи вважаються «основними»;
- закони не дають чіткої відповіді на питання про те, кого конкретно слід вважати «керівництвом партії»;
- законодавчі акти не містять чітких вимог щодо обсягу інформації, яка повинна відображатись у звіті про доходи і витрати та звіті про майно партії;

¹⁴² Трудова партія України («Сильна Україна»), Народна партія, Комуністична партія України, громадянська партія «Пора»

¹⁴³ Трудова партія України («Сильна Україна»), Народна партія, Комуністична партія України, громадянська партія «Пора»

- законодавчі акти не встановлюють кінцевих строків опублікування партійних звітів, «основних» документів, даних про склад керівництва тощо;
- законодавством не передбачені будь-які санкції за порушення партіями обов'язків в частині оприлюднення інформації та звітів.

Загалом, діяльність партій в Україні є недостатньо прозорою, оскільки:

- далеко не всі партії мають свої веб-сайти (власні сторінки у мережі Інтернет мають парламентські партії і окремі партії, що не мають своїх представників у парламенті);
- чим нижчим є місце місцевої організації партії в партійній структурі, тим меншою є кількість інформації про діяльність цієї організації (особливої актуальності це правило набуває в партіях, які не мають власних представників у парламенті);
- на веб-сайтах партій, як правило, оприлюднюється лише базова інформація щодо діяльності партії — історія її створення, базові документи (статут, програма); заяви і публікації лідерів та інших членів партій, інформація про склад керівних органів партії, її регіональних організацій; інформація про діяльність партії в органах влади; інформація про умови набуття членства в партії;
- матеріали з'їздів, внутрішньопартійні рішення, а також інформація про доходи, видатки і майно партії чи її організацій, за загальним правилом, на веб-сайтах не оприлюднюється.

2.2.6. Посадові особи, органи, які повинні бути включені партією до власної організаційної структури згідно із законом

Згідно із статтями 8, 10 Закону «Про політичні партії в Україні» партія повинна включати до своєї організаційної структури такі органи: представницький орган (партійну конференцію, з'їзд, збори тощо), інші керівні та контрольно-ревізійні органи (див. також п. 2.2.1. цього Звіту).

2.3. Внутрішньопартійна демократія

2.3.1. Норми законодавства щодо забезпечення внутрішньопартійної демократії, законодавче визначення «внутрішньопартійної демократії»

Законодавством поняття «внутрішньої демократії» не визначається.¹⁴⁴ Закон «Про об'єднання громадян» закріплює лише певні принципи діяльності політичних партій, спрямовані на посилення внутрішньопартійної демократії. Наприклад, відповідно до статті 6 цього Закону партії повинні здійснювати свою діяльність на основі рівності всіх членів, законності і гласності; всі головні питання діяльності партій мають вирішуватись на загальних зборах членів партії чи їх представників. Стаття 7 Закону «Про об'єднання громадян» забороняє відмовляти у прийомі до членів партії або виключати з партії за критерієм національної приналежності або статі.

Як засвідчили результати обговорення цього Звіту на фокус-групах, внутрішньопартійна демократія у більшості партій є слабкою — ключову роль у висуванні партіями кандидатів на виборах, формуванні внутрішньопартійних органів, внесенні змін до статутів відіграють лідери партій; процес прийняття внутрішньопартійних рішень є централізованим; діяльність місцевих партійних організацій контролюється виконавчими органами партій, внутрішньопартійні дискусії не є поширеними, і активне висловлювання членом партії критики на адресу лідера партії чи партії загалом може призвести до його виключення з партії.¹⁴⁵ Водночас ідея закріплення у Законі «Про політичні партії в Україні» додаткових механізмів посилення внутрішньопартійної демократії (у вигляді обов'язків, які могли б покладатись на партії) сприймається негативно, оскільки її реалізація на практиці може призвести до активного втручання держави у внутрішньопартійну діяльність, що суперечило б статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. На думку експертів, ключову роль у розвитку внутрішньопартійної демократії могли б відіграти:

¹⁴⁴ У багатьох країнах Європи закон покладає на партії обов'язок дотримуватись демократичних принципів при прийнятті рішень та здійсненні поточної діяльності. До таких країн належать, наприклад, Албанія, Андорра, Німеччина, Фінляндія, Хорватія, Чехія. Щоправда, у багатьох інших державах такий обов'язок на партії не покладається, зокрема — у Бельгії, Великобританії, Грузії, Ірландії, Італії, на Кіпрі та деяких інших країнах. Див.: Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties prepared by Mr. Hans Heinrich Vogel (Substitute Member, Sweden) on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12–13 December 2003). — п. 47; [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.asp)

¹⁴⁵ Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

- персоніфікація пропорційної виборчої системи, за якою формується парламент та представницькі органи місцевого самоврядування;
- стимулювання розвитку партійних організацій на місцях (шляхом внесення змін до законодавства про місцеві вибори);
- послаблення залежності партій від приватного фінансування (наприклад, шляхом запровадження державного фінансування партій, встановлення обмежень щодо джерел приватного фінансування партій та розміру внесків на користь партій);
- бажання самих членів партій впроваджувати механізми внутрішньопартійної демократії.

2.3.2. Виконання внутрішньопартійних правил та суб'єкт(и) забезпечення їх виконання

Згідно із статтею 17 Кодексу адміністративного судочинства компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до статуту партії відносяться до внутрішньої діяльності партії або її виключної компетенції. Таким чином, у разі невідповідності внутрішньопартійних рішень статуту партії, член партії не може безпосередньо звернутись до суду з позовом про скасування таких рішень.

Водночас згідно із Законом «Про політичні партії в Україні» Міністерство юстиції України здійснює контроль за дотриманням партіями не лише вимог законів, але і їхніх *статутів*. Цей контроль здійснюється на етапі реєстрації Міністерством юстиції змін до установчих документів партії (більш детально див. п. 1.3.5. цього Звіту). Наприклад, Міністерство юстиції може оцінювати, чи було дотримано положення законодавства і статуту партії при виборах керівника партії, внесенні змін до партійної програми або статуту. Якщо відповідні положення дотримано не було, Міністерство юстиції може відмовити у реєстрації змін до установчих документів. Відповідно, таке рішення може бути оскаржене в адміністративному суді. У цьому випадку суд перевірятиме, чи дійсно при внесенні змін до установчих документів партії було порушено вимоги законодавства або статуту. Як свідчить практика, адміністративні суди розглядають такі категорії справ.¹⁴⁶

Експерти Венеціанської комісії рекомендували закріпити у Законі «Про політичні партії в Україні» положення, яке б дозволяло членам партії оскаржувати у суді внутрішньопартійні рішення, що суперечать статуту партії.¹⁴⁷ В ході обговорення цього Звіту більшість опитаних експертів зійшлась на тому, що доповнення Закону «Про політичні партії в Україні» таким положенням є передчасним — постійне оскарження рішень певними членами партії може фактично паралізувати її діяльність. Тому ключова роль у забезпеченні відповідності партійних рішень положенням статуту партії має відводитись внутрішньопартійним органам контролю. До речі, у країнах Європи також не існує єдиного підходу до врегулювання питань, пов'язаних із оскарженням партійних рішень у судах — законодавство одних країн (Ірландія, Литва, Мальта, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція) передбачає таку можливість, в той час як законодавство інших — ні (Албанія, Австрія, Азербайджан, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Греція, Кіпр, Чехія, Швейцарія).¹⁴⁸

Партійний контроль за виконанням внутрішньопартійних рішень має такі особливості:

- у кожній партії контроль за дотриманням партійних правил здійснюється контрольно-ревізійними органами регіональних організацій та контрольно-ревізійним органом партії. При цьому такі органи, як правило, не мають права скасовувати рішення, які суперечать рішенням статутних органів партії, партійному статуту чи програмі — вони можуть лише інформувати виконавчі органи партії про порушення внутрішньопартійних правил;
- статuti всіх парламентських партій передбачають, що виконавчий орган партійної організації вищого рівня має право скасовувати рішення статутних органів організацій нижчого рівня;

¹⁴⁶ Див., наприклад, Постанову окружного адміністративного суду міста Києва від 15.04.2010 р. №2а-12677/09/2670; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9628878>

¹⁴⁷ CDL-AD(2002)17. Висновок щодо українського законодавства про політичні партії, ухвалений Венеціанською комісією на 51 пленарній сесії (Венеція, 5–6 липня 2002 року), п.24 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 420.

¹⁴⁸ Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties prepared by Mr. Hans Heinrich Vogel (Substitute Member, Sweden) on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12–13 December 2003). — п. 42; [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.asp)

- представницькі органи на базовому (первинному), місцевому та регіональному рівнях мають право скасовувати рішення виконавчих органів партійних організацій відповідного рівня (включаючи рішення голови організації);
- у період між зборами (конференціями) виконавчі органи місцевих та регіональних організацій можуть скасовувати рішення органів поточного управління відповідної партійної організації.

2.3.3. *Обов'язковість впровадження внутрішньопартійних механізмів контролю за поведінкою членів партій та/чи вирішення внутрішньопартійних спорів*

Закон не вимагає від партій впроваджувати внутрішньопартійні механізми контролю за поведінкою членів партій і вирішення внутрішніх спорів. Незважаючи на це, статuti всіх «парламентських» політичних партій передбачають впровадження таких механізмів. Вирішення відповідних завдань покладається на контрольно-ревізійні органи або комісії з етики.

2.3.4. *Внутрішньопартійні норми стосовно забезпечення внутрішньопартійної демократії (прямої або представницької) при виборах партійних лідерів, висуванні кандидатів на виборах, затвердженні або зміні програми партії*

Як правило, статuti «парламентських» партій не регламентують процедуру обрання партійних лідерів — у них лише декларується право кожного члена запропонувати свою кандидатуру на будь-які посади в статутних органах партії. Всі первинні, місцеві та регіональні організації також можуть вносити до організацій вищого рівня пропозиції щодо обрання керівника партії, кандидатів на виборах, змін до статуту і програми партії. Але ефективних механізмів втілення в життя цих положень статутами не передбачено.

Право призначити керівника партії, висувати кандидатів на національних виборах, вносити зміни до програми партії належить з'їзду партії. Партійний з'їзд є представницьким органом: виконавчий орган партії самостійно або відповідно до положень статуту (наприклад, в «Нашій Україні», Партії регіонів) визначає квоту регіонального представництва на з'їзді, і регіональні конференції обирають делегатів з'їзду. Право вносити кандидатури делегатів належить членам регіональних і місцевих організацій, однак статuti не регулюють процедуру внесення цих кандидатур. Аналогічну (представницьку) природу мають регіональні та місцеві конференції партій — виконавчий орган організації вищого рівня визначає квоту для делегатів від організацій нижчого рівня, і останні на своїх конференціях обирають делегатів на конференцію вищого рівня. Пряма демократія існує лише на рівні первинних осередків партій — члени первинного осередку можуть безпосередньо обирати голову осередку, приймати рішення, пов'язані з діяльністю осередку.

У цьому контексті заслуговує на увагу досвід окремих європейських країн, в яких самими партіями впроваджено деякі механізми прямої внутрішньопартійної демократії. Наприклад, безпосередні (прямі) вибори партійних лідерів членами партій запроваджено у Федерації Зелених Італії, Русі за реформи і Соціалістичній партії Бельгії, Соціалістичній партії Франції, Партії зелених Ірландії. Як показує практика деяких партій, стимулювати внутрішньопартійну демократію можна і в умовах, коли вищі органи управління партіями мають представницький характер (тобто формуються з делегатів, які представляють решту членів партії). Наприклад, в Народній партії Іспанії та Іспанській соціалістичній робітничій партії за посаду голови партії можуть змагатись будь-які члени відповідних партій, які були попередньо підтримані певною кількістю делегатів з'їзду (20% та 25% відповідно). В Лейбористській партії Великобританії застосовується особливий механізм обрання лідера партії: лідер партії може бути обраний лише з числа членів парламенту, однак при цьому участь у голосуванні за його кандидатуру беруть всі члени партії.¹⁴⁹

2.3.5. *Процедура ухвалення та зміни партійних правил*

Статут партії може бути ухвалений, доповнений чи змінений лише з'їздом партії. В усіх партіях зміни до статуту (як і до програми партії) потребують схвалення кваліфікованою більшістю у 2/3 голосів членів партії, присутніх на з'їзді (див. також п. 2.2.3. цього Звіту).

¹⁴⁹ Див: Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and the Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009). — п. 137 — 138; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)

2.3.6. Ступінь обмеження участі у партії формальним членством (на противагу більш широкому залученню до участі «випадкових» членів, прихильників)

Право участі у представницьких органах партії чи її регіональних, місцевих, первинних організаціях належить лише членам партії. У статутах деяких партій¹⁵⁰ закріплюється можливість участі у роботі партії «прихильників», однак вони не мають прав членів партії (див. також п. 2.1.3. цього Звіту).

2.3.7. Гендерні та інші квоти, закріплені у внутрішньопартійних правилах/законі з метою заміщення партійних посад

У статутах партій і законодавстві відсутні положення щодо гендерних або інших подібних квот для заміщення партійних посад, формування складу внутрішніх органів партій тощо.

Як засвідчили результати обговорення цього Звіту на фокус-групах,¹⁵¹ забезпечення належного представництва жінок в керівних органах партій може бути досягнуте шляхом перегляду виборчих систем, за якими формуються представницькі органи влади, впровадження державного фінансування партійних програм (проектів), спрямованих на стимулювання більш активної участі жінок у публічному житті, вжиття державою заходів, спрямованих на подолання стереотипів щодо ролі жінок у політичному житті. Учасники фокус-груп також особливо підкреслили й те, що забезпечення належного представництва жінок у партійних органах має здійснюватись переважно шляхом внутрішньопартійного регулювання, а не шляхом закріплення у Законі «Про політичні партії в Україні» додаткових зобов'язань партій або відповідних обмежень. У цьому контексті заслуговує на увагу досвід низки партій країн Європи щодо створення окремих жіночих організацій при партіях, а також внутрішньопартійних комісій із забезпечення гендерної рівності. Жіночі організації в організаційних структурах партій існують, наприклад, в Австрійській соціал-демократичній партії, Християнсько-демократичному Союзі Німеччини, Партії Зелених Люксембургу, Трудовій партії Норвегії, Соціалістичній партії Португалії, Соціал-демократичній партії Швеції, Лейбористській партії Великобританії. Комісії із забезпечення гендерної рівності створено у Соціалістичній партії Бельгії, Соціалістичній партії Франції, Іспанській соціалістичній робітничій партії.¹⁵²

2.3.8. Наявність у законодавстві положень, за якими партії повинні бути «демократичними», визначення поняття «демократичності», його тлумачення судами та розуміння «демократичності» на практиці

Законодавство не містить положень, відповідно до яких партії мали б бути «демократичними» (більш детально див. п. 2.3.1. цього Звіту). Оскільки юрисдикція судів за загальним правилом не поширюється на внутрішньопартійні відносини, поняття «демократичності» судами ніколи не тлумачилось. На практиці внутрішньопартійна демократія розуміється як можливість впливу рядових членів партії на партійну політику, висунання кандидатів на виборах, процес прийняття рішень на місцевому і центральному рівнях партійної організації, свобода внутрішньопартійної дискусії, критики партійної політики і рішень керівних органів партії.

2.4. Обмеження щодо діяльності партій, у тому числі діяльності, не пов'язаної з участю у політичному житті, господарської діяльності

2.4.1. Обмеження стосовно утворення і діяльності певних типів об'єднань (наприклад, заснованих на певній ідеології, недемократичній діяльності, пов'язаних з певними особами)

В Україні не існує обмежень щодо утворення партій, назви яких пов'язуються з певними особами. Вичерпний перелік заборонених цілей та видів діяльності політичних партій визначено статтею 37 Конституції, статтею 4 Закону «Про об'єднання громадян» та статтею 5 Закону «Про політичні партії в Україні» (див. п. 1.3.3. цього Звіту).

¹⁵⁰ Наприклад, громадянської партії «Пора» (п. 3.1. Статуту)

¹⁵¹ Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

¹⁵² Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and the Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009). — п. 152; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)

2.4.2. Обмеження для партій, які утворюють військові та напіввійськові формування

Створення та діяльність партій, які утворюють воєнізовані чи збройні формування, забороняється. Стаття 260 Кримінального кодексу України встановлює кримінальну відповідальність за створення незаконних воєнізованих чи збройних формувань. Як свідчать дані Єдиного державного реєстру судових рішень, на практиці положення статті 260 КК України не застосовувались.

3. ПАРТІЇ У ВИБОРАХ

3.1. Доступ до участі у виборах та його форми

3.1.1. Процедура, що має бути дотримана визнаною/зареєстрованою партією з метою забезпечення її участі у виборах

Для того, щоб взяти участь у парламентських виборах,¹⁵³ партія повинна відповідати наступним вимогам:

- вона має бути зареєстрована за 365 днів до дня виборів;
- не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів вона повинна провести з'їзд з метою висунування кандидатів на виборах; участь у такому з'їзді має взяти не менше 200 делегатів;
- вона має висунути не менше 18 і не більше 450 кандидатів у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі;
- партія повинна повідомити Центральну виборчу комісію про день і місце проведення з'їзду за 5 днів до його проведення;
- партія повинна висунути список кандидатів із зазначенням черговості кандидатів у списку;
- за 85 днів до дня виборів (75 днів — у разі відмови ЦВК зареєструвати висунутих партією кандидатів) партія повинна подати до ЦВК документи, необхідні для реєстрації кандидатів від партії:
 - заяву про реєстрацію кандидатів;
 - копію свідоцтва про реєстрацію партії та партійного статуту;
 - витяг з протоколу з'їзду щодо висунування кандидатів;
 - список кандидатів, висунутих партією;
 - письмові заяви кожного кандидата, включеного до списку партії, про згоду балотуватись у депутати від партії, зобов'язання у разі обрання припинити діяльність, що є несумісною з депутатським мандатом, про згоду на оприлюднення біографічних відомостей та зобов'язання протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів передати підприємства та корпоративні права в управління іншій особі;
 - автобіографії кожного з кандидатів;
 - передвиборну програму партії, викладену державною мовою;
 - декларації про майно і доходи кожного висунутого партією кандидата;
 - документ, що засвідчує внесення грошової застави у розмірі 2000 мінімальних заробітних плат (181 270 євро),¹⁵⁴
 - фотографії кожного кандидата у кількості та за розмірами, визначеними ЦВК.

Окрім партій право висувати кандидатів на парламентських виборах мають виборчі блоки, за умови їх відповідності таким вимогам:

- всі партії, які бажають утворити виборчий блок, мають бути зареєстровані за 365 днів до дня виборів;¹⁵⁵ в іншому випадку виборчий блок не матиме права висувати кандидатів на парламентських виборах;
- кожна партія повинна провести з'їзд, який повинен прийняти рішення про утворення виборчого блоку, причому такі з'їзди мають бути проведені не пізніше ніж за 90 днів до дня виборів;
- керівники партій або уповноважені партіями особи повинні підписати угоду про утворення виборчого блоку;
- повна назва виборчого блоку повинна включати назви всіх партій, які входять до складу блоку і не повинна містити назв партій, які не є учасниками виборчого блоку, або імена

¹⁵³ Частина друга статті 10, статті 55–63 Закону «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 р. № 1665-IV; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1665-15&p=1270074647320297>

¹⁵⁴ Мінімальна заробітна плата станом на 01.06.2010: 884 грн. Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

¹⁵⁵ Частина друга статті 10 Закону «Про вибори народних депутатів України»

відомих осіб, якщо такі особи не є кандидатами, що висувуються виборчим блоком, або якщо їх імена не використовуються в офіційній назві партії, яка входить до складу виборчого блоку;¹⁵⁶

- окрім документів, що подаються партіями, блоки повинні подати до ЦВК деякі інші документи, зокрема — рішення з'їздів партій про утворення виборчого блоку, витяги з протоколів з'їздів партій щодо утворення виборчого блоку, угоду про утворення виборчого блоку.¹⁵⁷

Партія, що увійшла до складу виборчого блоку, не має права висувати власних кандидатів на виборах і може входити до складу лише одного виборчого блоку. За 35 днів до дня виборів партія може вийти зі складу виборчого блоку, а сам блок — може бути розпущений партіями, які його сформували. У першому випадку статус суб'єкта виборчого процесу втрачає партія, у другому випадку — всі партії, які входили до блоку, а також сам блок. Якщо партія вийшла зі складу блоку за 90 днів до дня виборів, вона може висунути власних кандидатів на виборах.¹⁵⁸

Для того, щоб взяти участь у *президентських виборах*,¹⁵⁹ партія повинна відповідати наступним вимогам:

- вона має бути зареєстрована за рік до виборів;
- не пізніше ніж за 71 день до дня виборів партія повинна провести з'їзд з метою висування кандидата у Президенти, і участь у цьому з'їзді мають взяти не менше 200 делегатів;
- партія повинна висунути лише одного кандидата у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі;
- партія повинна повідомити Центральну виборчу комісію про дату і місце проведення з'їзду не пізніше ніж за 2 дні до дня його проведення;
- не пізніше як за 68 днів до дня президентських виборів партія повинна подати до ЦВК документи, необхідні для реєстрації кандидата:
 - заяву про реєстрацію кандидата;
 - копії свідоцтва про реєстрацію партії і статуту;
 - витяг з протоколу з'їзду, на якому було висунуто кандидата на виборах;
 - витяги з протоколів з'їздів партій з рішенням про утворення виборчого блоку з метою висування кандидата у Президенти та угоду про утворення виборчого блоку (такі витяги та угода подаються лише виборчими блоками);
 - витяг з протоколу з'їзду (міжпартійного з'їзду) в частині висування кандидата у Президенти партією (виборчим блоком);
 - письмову заяву кандидата у Президенти про його згоду бути висунутим від партії (блоку), зобов'язання протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів передати належні йому підприємства та корпоративні права в управління іншій особі та припинити всі види діяльності, що є несумісними з перебуванням на посаді Президента, згоду на оприлюднення біографічних відомостей кандидата та декларації про його майно і доходи;
 - автобіографію кандидата;
 - передвиборну програму кандидата, викладену державною мовою;
 - документ, що засвідчує внесення грошової застави у розмірі 2 500 000 грн. (256 320 євро);¹⁶⁰
 - декларацію про доходи і майно кандидата;
 - фотографії у кількості та за розмірами, визначеними ЦВК.

Для того, щоб взяти участь у *місцевих виборах*, які проводяться у багатомандатних виборчих округах,¹⁶¹ місцева організація партії має відповідати наступним вимогам:

- вона має бути зареєстрована відповідним територіальним органом Міністерства юстиції України;

¹⁵⁶ Стаття 56 Закону «Про вибори народних депутатів України»

¹⁵⁷ Стаття 58 Закону «Про вибори народних депутатів України»

¹⁵⁸ Статті 63 Закону «Про вибори народних депутатів України»

¹⁵⁹ Статті 44–52 Закону «Про вибори Президента України»

¹⁶⁰ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ відзначили, що такий розмір грошової застави є надмірно високим і не виправдано звужує можливості участі кандидатів у виборах, зокрема — кандидатів від невеликих партій або кандидатів, висунутих шляхом самовисування. У зв'язку з цим її розмір було рекомендовано суттєво зменшити. Див.: Joint Opinion on the Law on Amending Some Legislative Acts on the Election of the President of Ukraine adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on 24 July 2009 by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 30th meeting (Venice, 8 October 2009) and by the Venice Commission at its 80th Plenary Session (Venice, 9–10 October 2009) on the basis of comments by Ms. Angelika Nussberger (Substitute Member, Venice Commission, Germany), Mr. Jessie Pilgrim (Electoral expert, OSCE/ODIHR). — п. 17; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)040-e.asp)

¹⁶¹ Статті 35–37, 41 Закону про місцеві вибори

- не пізніш ніж за 28 днів до дня виборів вона повинна провести збори (конференцію) з метою висунування кандидатів у депутати, при цьому кількість висунутих кандидатів не повинна перевищувати кількість місць у відповідній місцевій раді;
- вона повинна повідомити про місце і час проведення зборів (конференції) не пізніше ніж за 1 день до їх проведення;
- не пізніше ніж за 24 дні до дня виборів, місцева організація партії повинна подати до відповідної територіальної виборчої комісії документи, необхідні для реєстрації висунутих нею кандидатів у депутати:
 - заяву про реєстрацію кандидатів у депутати;
 - копію свідоцтва про реєстрацію місцевої організації партії, витяг з протоколу зборів (конференції) місцевої організації партії про висунування кандидатів у депутати;
 - виборчий список кандидатів у депутати, висунутих місцевою організацією партії;
 - копії документів, що посвідчують особу, засвідчують громадянство і місце проживання кожного кандидата, включеного до виборчого списку кандидатів у депутати;
 - заяви осіб, включених до виборчого списку кандидатів у депутати, про згоду балотуватися від відповідної місцевої організації партії та згоду на оприлюднення біографічних відомостей у зв'язку з участю у виборах;
 - автобіографії всіх осіб, включених до виборчого списку кандидатів у депутати;
 - декларації про майно і доходи кожної особи, включеної до виборчого списку кандидатів у депутати;
 - фотографії осіб включених до виборчого списку кандидатів у депутати від місцевої організації партії.

Для того, щоб взяти участь у *місцевих виборах, які проводяться в одномандатних виборчих округах*,¹⁶² місцева організація партії повинна відповідати таким вимогам:

- вона повинна бути зареєстрована відповідним територіальним органом Міністерства юстиції України;
- не пізніш ніж за 28¹⁶³ або 26¹⁶⁴ днів до дня виборів вона повинна провести збори (конференцію) з метою висунування кандидатів на виборах; при цьому в одному одномандатному виборчому окрузі місцевою організацією партії може бути висунутий лише один кандидат;
- місцева організація партії повинна повідомити відповідну територіальну виборчу комісію про місце і час проведення зборів (конференції) не пізніш ніж за 1 день до її проведення;
- не пізніш ніж за 24 дні до дня виборів, кандидат, висунутий відповідною місцевою організацією партії, повинен подати до територіальної виборчої комісії документи, необхідні для його реєстрації:
 - паспорт або тимчасове посвідчення громадянина України;
 - заяву про реєстрацію, підписану керівником місцевої організації партії;
 - копію свідоцтва про реєстрацію місцевої організації партії, витяг з протоколу зборів (конференції) місцевої організації партії про висунування кандидата;
 - заяву про згоду балотуватися кандидатом від відповідної місцевої організації партії та про згоду на оприлюднення біографічних відомостей у зв'язку з участю у місцевих виборах;
 - автобіографію;
 - декларацію про майно і доходи;
 - 6 фотографій.

На відміну від попередньої редакції Закону про місцеві вибори, остання редакція Закону від 10 липня 2010 року не передбачає утворення виборчих блоків для висунування кандидатів на місцевих виборах. Крім того, Закон не передбачає подання місцевими організаціями партій та висунутими ними кандидатами до територіальних виборчих комісій листів із підписами виборців на підтримку висунування кандидатів, передвиборних програм та заяв із зобов'язаннями про припинення у разі обрання діяльності, що є несумісною з депутатським мандатом.

Як зазначалось, право висунування кандидатів на місцевих виборах закріплено за зареєстрованими в установленому порядку місцевими організаціями партій. Відповідно до інформації Міні-

¹⁶² Статті 35, 36, 38, 39, 41 Закону про місцеві вибори

¹⁶³ На виборах депутатів сільських і селищних рад, сільських, селищних, міських голів.

¹⁶⁴ На виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад.

стерства юстиції України, станом на кінець березня 2010 року найбільшу кількість зареєстрованих місцевих організацій мала Соціалістична партія України (16 000 організацій), Народна партія (13 000 організацій), Соціал-демократична партія України (об'єднана) (більше 12 000 організацій), ВО «Батьківщина» (близько 12 000 організацій), Українська народна партія (більше 10 000 організацій), партія «Наша Україна» та Партія регіонів (більше 7 000 організацій), Селянська партія (більше 6 000 організацій), Комуністична партія України, партія «Єдиний центр», партія «Демократичний Союз» (близько 5 000 організацій), Народно-демократична партія (4 000 організацій), Народний рух України (більше 3 000 організацій), Українська соціал-демократична партія, партія «Собор», Народний Рух України за єдність (близько 2 000 організацій), партія «Реформи і порядок» (близько 1 000 організацій).¹⁶⁵

3.1.2. Процедура, що має бути дотримана новою чи незареєстрованою партією з метою забезпечення її участі у виборах

Незареєстровані партії не мають права участі у загальнодержавних та місцевих виборах. Нові партії, зареєстровані пізніше як за 365 днів до дня виборів, не мають права висувати кандидатів на всіх видах виборів.

Переважна більшість політиків та експертів схиляється до необхідності збереження у виборчому законодавстві положень, які забороняють участь у виборах партій, утворених менш ніж за рік до виборів. Така позиція обумовлюється тим, що на практиці траплялись непоодинокі випадки використання новоутворених партій як інструменту нечесної боротьби з конкурентами на виборах, наприклад, для здійснення т.зв. «чорного піару», досягнення потрібної конфігурації складу територіальних і дільничних виборчих комісій, блокування роботи виборчих комісій тощо. З іншого боку, така позиція є недостатньо аргументованою, оскільки з подібною метою можуть використовуватись і ті партії, які було зареєстровано за рік до виборів і які протягом тривалого часу не брали участі у будь-яких виборчих кампаніях.

3.1.3. Процедура самовисування

Можливість самовисування кандидатів передбачена лише на виборах Президента України, виборах сільських та селищних голів, депутатів сільських та селищних рад.¹⁶⁶

Місіями зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ неодноразово рекомендувалось передбачити можливість самовисування кандидатів на парламентських виборах.¹⁶⁷ Ідея закріплення можливості самовисування кандидатів на парламентських виборах по-різному оцінюється політиками та експертами. В ході обговорень цього Звіту представники політичних партій схилялись переважно до того, що самовисування має передбачатись лише на місцевих виборах (і то не на всіх), в той час як низка експертів наголошувала на тому, що самовисування має передбачатись на всіх видах виборів, що проводяться в Україні. На нашу думку, закріплення можливості самовисування кандидатів на парламентських виборах може призвести до політичної фрагментації парламенту, послаблення підтримки уряду парламентом та інших негативних наслідків, які мали місце до проведення конституційної реформи 2004 року. Тому можливість самовисування кандидатів на парламентських виборах має допускатись у більш віддаленій перспективі.

Умови самовисування кандидатів на президентських виборах

Кандидат, висунутий шляхом самовисування на *президентських виборах*, за 68 днів до дня виборів має подати до ЦВК наступні документи:

- заяву про самовисування кандидатом у Президенти із зобов'язанням протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів передати підприємства та корпоративні права в управління іншій особі і припинити діяльність, що є несумісною з посадою Президента, а також про згоду на оприлюднення біографічних відомостей та декларації про майно і доходи;
- автобіографію;
- передвиборну програму, викладену державною мовою;

¹⁶⁵ ПР і ЄЦ — найбільш розвинуті партії в Україні; <http://www.4post.com.ua/politics/161684.html>

¹⁶⁶ Стаття 10 Закону «Про вибори Президента України», стаття 35 Закону про місцеві вибори

¹⁶⁷ Див., наприклад: Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 20 December 2007. Recommendation 3; http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf; Ukraine. Parliamentary Elections 26 March 2006. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 23 June 2006. — Recommendation 4; http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_en.pdf

- документ, що засвідчує внесення виборчої застави у розмірі 2 500 000 грн. (256 320 євро);¹⁶⁸
- декларацію про майно і доходи;
- фотографії у розмірі та в кількості, визначених ЦВК.

Умови самовисування кандидатів на місцевих виборах

Кандидат, висунутий шляхом самовисування на виборах *сільських, селищних голів, виборач депутатів сільських або селищних рад*, не пізніше ніж за 24 дні до дня виборів повинен подати до відповідної територіальної виборчої комісії наступні документи:¹⁶⁹

- паспорт або тимчасове посвідчення громадянина України;
- заяву про реєстрацію;
- заяву про згоду на оприлюднення біографічних відомостей у зв'язку з участю у виборах;
- автобіографію;
- декларацію про майно і доходи;
- 6 фотографій.

Хоча процедура самовисування кандидатів на виборах є дещо простішою, ніж процедура висунування кандидатів партіями та виборчими блоками, кандидати прагнуть бути висунутими саме партіями, аніж реалізовувати пасивне виборче право через механізм самовисування. Наприклад, під час проведення президентських виборів 2010 року 10 з 18 кандидатів були висунуті шляхом самовисування. Лише 2 кандидати з-поміж кандидатів, висунутих шляхом самовисування, були пов'язані з певними політичними партіями — Президент України Віктор Ющенко та Михайло Бродський. Водночас 8 кандидатів, висунутих партіями, ці партії і очолювали. Надання кандидатами переваги висунуванню партіями перед самовисуванням пояснюється тим, що у першому випадку вони отримують можливість використання партійних ресурсів для участі у виборах (наприклад, шляхом використання коштів партії для внесення виборчої застави, фінансування передвиборної агітації тощо). Крім того, висунування кандидатів саме партіями підвищує ступінь впізнаваності цих партій виборцями.

3.1.4. Умови участі кандидатів у виборах, можливість представництва кандидатом партії без її згоди

Умови участі кандидатів у виборах

На парламентських та президентських виборах кандидати висувуються з'їздами партій і блоків у загальнодержавному виборчому окрузі. При цьому можливість схвалення з'їздами рішень місцевих організацій партій щодо висунування кандидатів на виборах законодавством не передбачена. Такої можливості не існує і на практиці — адже і на парламентських, і на президентських виборах строки висунування кандидатів обмежено: на парламентських виборах висунування кандидатів має розпочатись за 119 днів перед днем виборів і завершитись за 90 днів до дня виборів,¹⁷⁰ в той час як на президентських виборах висунування кандидатів має розпочатись за 89 днів до дня виборів і завершитись за 71 день до дня виборів.¹⁷¹ В таких вузьких часових рамках практично неможливо одночасно скликати місцеві партійні конференції, прийняти на них рішення про висунування кандидатів та схвалити прийняті рішення на з'їзді партії (блоку). Таким чином, на практиці кандидатури тих, хто висуватиметься в якості кандидатів на з'їзді, визначаються виконавчим органом партії.

Для того, щоб взяти участь у *парламентських* виборах, кандидат повинен відповідати наступним вимогам:

- повинен мати право бути обраним на парламентських виборах, тобто — бути громадянином України віком не менше 21 року, проживати в Україні протягом останніх 5 років перед проведенням виборів;
- не бути недієздатним чи засудженим за вчинення умисного злочину (крім випадку, коли судимість було знято чи погашено);
- повинен бути висунутий партією чи виборчим блоком.

ЦВК скасовує реєстрацію кандидата у депутати у разі:

- подання ним заяви про відмову від балотування;

¹⁶⁸ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

¹⁶⁹ Статті 38, 39 Закону про місцеві вибори

¹⁷⁰ Частина друга статті 55 Закону «Про вибори народних депутатів України»

¹⁷¹ Частина перша статті 44 Закону «Про вибори Президента України»

- у разі скасування партією (блоком) рішення про висунування кандидата та звернення до ЦВК щодо скасування реєстрації кандидата не пізніш як за 15 днів до дня проведення виборів;
- якщо кандидат втратив право бути обраним народним депутатом України;
- якщо партія або виборчий блок, яка висунула кандидата, втратила статус суб'єкта виборчого процесу;
- якщо кандидата було включено до декількох виборчих списків партій чи блоків за його письмовою згодою;
- якщо кандидат повторно вчинив правопорушення, за яке ЦВК оголосила йому попередження.

Право балотуватись на *президентських* виборах має кожен громадянин України віком не менше 35 років, який має право голосу на парламентських виборах, володіє державною мовою та проживає в Україні протягом останніх 10 років перед днем виборів.

Реєстрація кандидата у президенти може бути скасована ЦВК у разі:

- подання заяви про відмову від балотування (не пізніш як за 5 днів до дня президентських виборів),
- якщо партія чи блок, яка висунула кандидата, втратила статус суб'єкта виборчого процесу,
- якщо кандидат втратив право бути обраним Президентом України.

Право балотуватись на *місцевих* виборах має кожен громадянин України, якому виповнилось 18 років, який не є недієздатним і не має непогашеної чи не знятої судимості за вчинення умисного злочину.

Територіальна виборча комісія скасовує реєстрацію кандидата у разі:

- відмови кандидата від балотування (за умови подання до територіальної виборчої комісії відповідної заяви не пізніше ніж за 5 днів до дня виборів);
- подання місцевою організацією партії, яка висунула кандидата, заяви про скасування реєстрації кандидата (така заява повинна бути подана до територіальної виборчої комісії не пізніше ніж за 5 днів до дня виборів);
- втрати кандидатом права бути обраним депутатом;
- ліквідації місцевої організації партії, яка висунула кандидата;
- висунування кандидата місцевими організаціями різних партій;
- висунування кандидата у декількох одномандатних виборчих округах одночасно;
- у разі повторного порушення кандидатом вимог Закону після оголошення йому територіальною виборчою комісією попередження.

Можливість представництва кандидатом партії без її згоди

Закони про загальнодержавні і місцеві вибори забороняють розповсюдження завідомо недостовірної інформації про партії, блоки і кандидатів. Згідно із Законом «Про об'єднання громадян», партія має виключне право на використання власного імені. Таким чином, кандидати не мають права заявляти про те, що вони представляють партію без згоди такої партії (блоку), якщо вони висунулись шляхом самовисунування або були висунуті партією (блоком), іншою ніж та, яку вони ніби-то представляють.

3.1.5. Зазначення партійної приналежності кандидатів у виборчих бюлетенях

На *парламентських* виборах назви партій і виборчих блоків включаються до виборчого бюлетеня в послідовності, визначеній жеребкуванням, яке проводиться ЦВК перед затвердженням форми і тексту виборчого бюлетеня. У виборчому бюлетені вказується визначений жеребкуванням порядковий номер партії (блоку), її повна назва і (під текстом з назвою партії або блоку) імена, прізвища, по-батькові перших п'яти кандидатів у виборчому списку. Текст виборчого бюлетеня друкується лише з однієї сторони.¹⁷²

На *президентських* виборах кандидати включаються до виборчого бюлетеня в алфавітному порядку прізвищ кандидатів. Щодо кожного кандидата зазначається наступна інформація: прізвище, ім'я, по-батькові, рік народження, місце проживання, місце роботи, партійна приналежність кандидата (якщо кандидат є членом партії), назва партії чи виборчого блоку, яка висунула кандидата (чи зазначення того, що кандидата висунуто шляхом самовисунування). Текст виборчого бюлетеня друкується лише з однієї сторони.¹⁷³

¹⁷² Стаття 78 Закону «Про вибори народних депутатів України»

¹⁷³ Стаття 71 Закону «Про вибори Президента України»

На місцевих виборах у багатомандатних виборчих округах назви місцевих організацій партій включаються до виборчого бюлетеня у відповідності до дат подання до територіальних виборчих комісій документів для реєстрації висунутих такими організаціями кандидатів. У виборчому бюлетені зазначається порядковий номер кожної організації партії (відповідно до дати подання документів для реєстрації кандидатів), повні назви місцевих організацій партій, імена, прізвища та по-батькові перших п'яти кандидатів у виборчому списку. Текст виборчого бюлетеня друкується лише з однієї сторони.¹⁷⁴

На місцевих виборах в одномандатних виборчих округах кандидати включаються до виборчого бюлетеня в алфавітному порядку їхніх прізвищ. Щодо кожного кандидата у бюлетені зазначається наступна інформація: ім'я, прізвище, по-батькові, рік народження, відомості про освіту, місце проживання, місце роботи, партійність кандидата, а також назва місцевої організації партії, що висунула кандидата (якщо кандидата не було висунуто шляхом самовисування). Текст виборчого бюлетеня друкується лише з однієї сторони.¹⁷⁵

3.1.6. Обмеження участі у виборах лише [зареєстрованими] політичними партіями

Право висувати кандидатів на парламентських виборах належить зареєстрованим політичним партіям та виборчим блокам зареєстрованих політичних партій.

На президентських виборах кандидати висувуються шляхом самовисування або висування зареєстрованими політичними партіями чи виборчими блоками зареєстрованих політичних партій.

На виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських та районних у містах рад, виборах міських голів право висувати кандидатів належить виключно зареєстрованим організаціям партій.

На виборах депутатів сільських і селищних рад, виборах сільських та селищних голів кандидати можуть бути висунуті шляхом самовисування або висування зареєстрованими організаціями партій (див. також п.п. 3.1.1–3.1.3. цього Звіту).

3.1.7. Можливість спільної підтримки кандидатів партіями шляхом панашажу, зв'язаних списків («apparentement»), можливість висування декількох списків від однієї партії в одному окрузі

Партії не можуть спільно підтримувати кандидатів, оскільки така можливість виключається виборчими системами, які застосовуються на парламентських і місцевих виборах. Партія не може висунути більше одного списку кандидатів в одному виборчому окрузі.

3.1.8. Можливість одночасного висування однієї й тієї ж особи на декілька посад, у декількох округах, за списками декількох партій

Якщо парламентські вибори проводяться неодноразомно з іншими виборами, одна й та ж сама особа не може бути кандидатом від двох партій чи виборчих блоків одночасно. Оскільки парламентські вибори проводяться у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, можливість одночасного балотування кандидата у декількох виборчих округах виключається. Аналогічні правила поширюються і на президентські вибори, якщо вони проводяться неодноразомно з іншими виборами.

На місцевих виборах особа, висунута кандидатом у депутати багатомандатному виборчому окрузі, може бути одночасно висунута лише кандидатом у депутати відповідної ради в одномандатному виборчому окрузі або кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови. Особа, висунута кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, не може одночасно бути висунута у будь-яких інших одномандатних виборчих округах на будь-яких місцевих виборах. Крім того, одна й та ж сама особа може бути висунута на будь-яких місцевих виборах місцевою організацією лише однієї партії.¹⁷⁶

Якщо різні види виборів (президентські, парламентські, місцеві) проводяться одночасно, особа може бути кандидатом на всі виборні посади; і на різних видах виборів може бути висунута різними партіями (наприклад, на парламентських виборах — партією «А», на президентських виборах — партією «Б», на місцевих виборах — партією «В»).

¹⁷⁴ Стаття 66 Закону про місцеві вибори

¹⁷⁵ Стаття 66 Закону про місцеві вибори

¹⁷⁶ Стаття 35 Закону про місцеві вибори

3.1.9. *Можливість вписування прізвищ або номерів кандидатів до виборчих бюлетенів*

Вписування кандидатів до виборчих бюлетенів заборонено на всіх виборах.

3.1.10. *Тип системи з голосуванням за списки (відкриті, закриті списки), порядок розташування кандидатів у списку*

Вибори народних депутатів України проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за закриті списки кандидатів від партій і блоків. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад (крім сільських та селищних) проводяться за змішаною виборчою системою: половина складу відповідних рад обирається за тією ж виборчою системою, за якою обираються народні депутати України, а решта депутатів обирається за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Вибори депутатів сільських та селищних рад, а також вибори сільських, селищних, міських голів, проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Президент України обирається за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості.

Порядок включення кандидатів до виборчих списків на парламентських виборах визначається з'їздами партій (блоків), а на місцевих виборах — зборами (конференціями) місцевих партійних організацій.

3.2. **Партії у виборчих кампаніях**

3.2.1. *Зміст регулювання діяльності партій під час виборчих кампаній та види діяльності, які підлягають регулюванню*

Діяльність партій під час виборчих кампаній регламентується відповідними законами про вибори. Ці закони були прийняті у різний час і не узгоджуються між собою. Закон «Про політичні партії в Україні» не застосовується до партій як суб'єктів виборчого процесу.

На *парламентських виборах* здійснення передвиборної агітації починається з моменту прийняття ЦВК рішення про реєстрацію кандидат(ів), висунутих партією або блоком, і завершується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.

На *президентських виборах* здійснення передвиборної агітації починається з наступного дня після прийняття ЦВК рішення про реєстрацію кандидата у Президенти і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування. Перед проведенням повторного голосування період здійснення передвиборної агітації розпочинається наступного дня після прийняття ЦВК рішення про призначення повторного голосування і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.

На *місцевих виборах* здійснення передвиборної агітації розпочинається з дня, наступного за днем прийняття відповідною територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата (кандидатів), і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.¹⁷⁷

Закони про вибори забороняють здійснення будь-якої агітаційної діяльності за межами зазначених періодів. Однак на практиці це обмеження можна легко обійти — більшість партій і виборчих блоків починають здійснювати передвиборну агітацію навіть до призначення виборів. Це пов'язане з тим, що законодавство про вибори поширюється на кандидатів, партії і блоки лише після набуття ними статусу суб'єктів виборчого процесу, а тому застосувати санкції за порушення правил здійснення передвиборної агітації до тих суб'єктів, які не набули статусу суб'єктів виборчого процесу, неможливо.

Закони про вибори закріплюють загальне визначення «передвиборної агітації».¹⁷⁸ Передвиборна агітація визначається як будь-яка діяльність з метою спонукання виборців голосувати за чи проти певного суб'єкта виборчого процесу. Передвиборна агітація включає, серед іншого, такі

¹⁷⁷ Стаття 65 Закону «Про вибори народних депутатів України», стаття 57 Закону «Про вибори Президента України», стаття 47 Закону про місцеві вибори.

¹⁷⁸ Місія ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за парламентськими виборами 2007 року рекомендувала внести до Закону «Про вибори народних депутатів України» ряд змін, які б передбачали чітке визначення поняття передвиборної агітації, а також її форм. Також в контексті регулювання здійснення передвиборної агітації рекомендувалось розширити спектр санкцій (у тому числі штрафів), що можуть бути застосовані до ЗМІ у разі порушення вимог щодо здійснення передвиборної агітації, а також скорочення 15-денного строку, відведеного на оприлюднення результатів опитувань громадської думки. Див.: Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 20 December 2007. — Recommendation 24; http://www.osce.org/documents/odhr/2007/12/29054_en.pdf

види діяльності: зустрічі з виборцями, мітинги, демонстрації, пікети, проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій щодо передвиборних програм та/або діяльності суб'єктів виборчого процесу; політичну рекламу, оприлюднення інтерв'ю, відеофільмів; розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації; розміщення зовнішньої політичної реклами; проведення концертів, спортивних змагань за підтримки партій, блоків чи кандидатів; публічні заклики голосувати за чи проти політичних партій, блоків, кандидатів тощо (перелік форм передвиборної агітації не є вичерпним).¹⁷⁹

За законами про вибори фінансування передвиборної агітації може здійснюватись з двох джерел — за рахунок коштів Державного або місцевих бюджетів, а також за рахунок коштів виборчих фондів. На президентських та місцевих виборах в одномандатних виборчих округах право утворювати виборчі фонди належить виключно кандидатам, в той час як на парламентських виборах та місцевих виборах, які проводяться в багатомандатних виборчих округах, таке право надано лише, відповідно, партіям та місцевим організаціям партій.

Закони про вибори гарантують всім суб'єктам відповідного виборчого процесу рівні можливості у здійсненні передвиборної агітації. Наприклад, якщо організація комерційного мовлення надала на оплачуваній або безоплатній основі кандидату ефірний час для розміщення політичної реклами, вона повинна надати іншим кандидатам (партіям або блокам) аналогічний обсяг часу на тих самих умовах (за тією ж самою ціною або безкоштовно) для розміщення політичної реклами. Аналогічні вимоги поширюються на використання державного телерадіомовлення, друкованих ЗМІ, приміщень для здійснення передвиборної агітації.

Закони про вибори закріплюють низку вимог, яким має відповідати передвиборна агітація:

- здійснення передвиборної агітації в установах виконання покарань і військових частинах обмежується;
- закон забороняє передвиборну агітацію в приміщеннях органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забороняється розміщення політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади та місцевого самоврядування;
- політична реклама та інші матеріали передвиборної агітації не повинні містити закликів до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву державної безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини тощо;
- забороняється поширення завідомо неправдивої чи наклепницької інформації про кандидатів, партії і виборчі блоки;¹⁸⁰
- здійснення передвиборної агітації не повинно супроводжуватись прямим або непрямим підкупом виборців;
- забороняється здійснення передвиборної агітації у зарубіжних ЗМІ, які діють в Україні, а також у ЗМІ, зареєстрованих в Україні, в яких частка іноземної власності перевищує 50 %;¹⁸¹
- забороняється розміщення матеріалів передвиборної агітації на об'єктах культурної спадщини;
- кандидатам, які обіймають посади в органах виконавчої влади або органах місцевого самоврядування, забороняється використовувати для здійснення передвиборної агітації підлеглих осіб, службовий транспорт, зв'язок, приміщення;
- забороняється поширювати друковані матеріали передвиборної агітації, які не містять інформації про особу, яка здійснила друк, наклад, осіб, відповідальних за випуск матеріалів.

¹⁷⁹ Див., наприклад, статтю 66 Закону «Про вибори народних депутатів України».

¹⁸⁰ Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами у 2006 році рекомендувала переглянути відповідне положення Закону «Про вибори народних депутатів України». Місія, зокрема, відзначила, що ЗМІ не повинні нести відповідальності за інформацію, яка поширюється кандидатами, і Закон повинен однозначно і без будь-яких винятків передбачати, що відповідальність за зміст безкоштовної або оплаченої за рахунок коштів виборчого фонду політичної реклами повинен нести суб'єкт виборчого процесу. Див.: Ukraine. Parliamentary Elections 26 March 2006. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 23 June 2006. — Recommendation 26; http://www.osce.org/documents/odhr/2006/06/19631_en.pdf

¹⁸¹ Відповідне положення Закону «Про вибори Президента України» було критично оцінено Місією ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за президентськими виборами 2004 року. Місія відзначила, зокрема, що відповідно до п. 26.1. Московського документа ОБСЄ виборці повинні мати можливість отримувати і передавати інформацію незалежно від кордонів. Попри негативну оцінку, відповідне положення все ще відображено у Законі «Про вибори Президента України» та Законі «Про вибори народних депутатів України». Більш детально див.: Ukraine. Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. — Warsaw, 11 May 2005. — Recommendation 9; http://www.osce.org/documents/odhr/2005/05/14224_en.pdf

Як зазначалось, закони про вибори передбачають фінансування певних видів передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Наприклад, на *парламентських виборах* за рахунок коштів Державного бюджету можуть фінансуватись такі види діяльності:¹⁸²

- публікація передвиборної програми кожної партії, блоку в офіційних виданнях «Голос України», «Урядовий кур'єр» та одному регіональному друкованому ЗМІ;
- надання ефірного часу для здійснення передвиборної агітації кожній партії, блоку (для кожної партії: 60 хв. на загальнодержавному каналі телебачення, 60 хв. на загальнодержавному каналі радіо, по 20 хв. на регіональних телеканалах і по 20 хв. на регіональних радіоканалах у кожному регіоні);
- виготовлення інформаційних плакатів партій і блоків, із розміщенням у них передвиборних програм, повних списків кандидатів та фотографій перших п'яти кандидатів відповідних списків (по 2 примірники плакату на кожен партію і блок для кожної виборчої дільниці).¹⁸³

На *президентських виборах* за рахунок коштів Державного бюджету фінансуються:¹⁸⁴

- виготовлення інформаційних плакатів кандидатів у Президенти, які включають передвиборні програми кандидатів, загальну інформацію про них та їхні фотографії (із розрахунку по 5 примірників плаката кандидата на кожен виборчу дільницю);
- виділення кожному кандидату на пост Президента ефірного часу для здійснення передвиборної агітації (30 хвилин за загальнонаціональному телеканалі, 45 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі, 30 хвилин на регіональних телеканалах і 20 хвилин на регіональних радіоканалах у кожному регіоні);
- виділення ефірного часу для дебатів між кандидатами на пост Президента (не менше 60 хвилин на кожних двох кандидатів перед першим туром виборів і не менше 100 хвилин для двох кандидатів, включених до бюлетеня для повторного голосування, перед другим туром виборів);
- опублікування передвиборної програми кожного кандидата у Президенти в офіційних виданнях «Голос України», «Урядовий кур'єр» та місцевих державних чи комунальних ЗМІ.

На *місцевих виборах* за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються такі види передвиборної агітації:¹⁸⁵

- виготовлення інформаційних плакатів місцевих організацій партій — суб'єктів виборчого процесу та кандидатів, висунутих в одномандатних виборчих округах (за винятком кандидатів у депутати сільських, селищних, міських міст районного значення рад), з розміщенням на таких плакатах біографічних відомостей про кандидатів, їхніх фотографій (лише в одномандатних виборчих округах¹⁸⁶), списків кандидатів (у багатомандатних виборчих округах) із розрахунку по два примірники плакату на кожен виборчу дільницю;¹⁸⁷
- виділення друкованої площі в державних та комунальних друкованих ЗМІ місцевим організаціям партій, кандидатів у депутати від яких зареєстровано у багатомандатних виборчих округах, кандидатам, зареєстрованим в одномандатних виборчих округах (порядок використання державних і комунальних друкованих ЗМІ визначається Центральною виборчою комісією і залежить від обсягу коштів, виділених з Державного бюджету на відповідні потреби);
- виділення ефірного часу для здійснення передвиборної агітації для кожного кандидата в одномандатному виборчому окрузі¹⁸⁸ та кожній місцевій організації партії, кандидатів від якої зареєстровано у багатомандатному територіальному виборчому окрузі (обсяг ефірного часу залежить від обсягу коштів, виділених з Державного бюджету України на відповідні потреби).

¹⁸² Статті 67, 69, 70 Закону «Про вибори народних депутатів України»

¹⁸³ У цьому контексті спостерігачі Місії ОБСЄ/БДПГЛ відзначили, що Закон міг би передбачати виготовлення лише одного інформаційного плакату для всіх партій на одну виборчу дільницю (а не окремих плакатів для кожної партії або блоку), оскільки інформувати виборців про кандидатів мали б партії і блоки, а не органи адміністрування виборчого процесу. Див.: Ukraine. Parliamentary Elections 26 March 2006. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 23 June 2006. — Recommendation 19; http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_en.pdf

¹⁸⁴ Статті 59, 61–63 Закону «Про вибори Президента України»

¹⁸⁵ Статті 49, 50, 52 Закону про місцеві вибори

¹⁸⁶ У багатомандатних виборчих округах розміщення на інформаційних плакатах фотографій кандидатів не вимагається.

¹⁸⁷ На відміну від попередньої редакції Закону про місцеві вибори, нова версія Закону не передбачає розміщення на інформаційних плакатах передвиборних програм кандидатів та місцевих організацій партій.

¹⁸⁸ Нова редакція Закону про місцеві вибори не передбачає виділення ефірного часу кандидатам у депутати сільських, селищних, міських рад міст районного значення.

3.2.2. Регулювання діяльності кандидатів під час кампаній

Законодавчі положення, які регулюють порядок участі партій у виборах, застосовуються і до кандидатів, якщо інше не передбачено законом. Зокрема, кандидати повинні здійснювати передвиборчу агітацію в межах строків, визначених законом, а також дотримуватись інших обмежень щодо здійснення передвиборчої агітації, передбачених законами.

Під час виборчих кампаній кандидати можуть агітувати за себе, за чи проти інших кандидатів, партій і блоків. Закони про вибори не містять будь-яких положень, спрямованих на обмеження конкуренції між кандидатами від однієї й тієї ж партії чи блоку в одному й тому ж виборчому окрузі. Іншими словами, кандидат (теоретично) може вільно критикувати іншого кандидата від тієї ж самої партії у тому ж самому окрузі. У цьому випадку конфлікти між кандидатами вирішуються партією (блоком), який їх висунув.

3.2.3. Спосіб регулювання діяльності партій і кандидатів (спільне регулювання, окреме регулювання для партій, окреме – для кандидатів), відмінності між регулюванням/обмеженнями для кандидатів, висунутих партіями та незалежними кандидатами

Закони про вибори не містять положень, які б регулювали передвиборчу агітацію партій, блоків, місцевих партійних організацій окремо від передвиборчої агітації кандидатів на виборах.

Особливості регулювання передвиборчої агітаційної діяльності партій та кандидатів залежать лише від того, чи передбачає закон можливість висунання на виборах в одномандатному виборчому окрузі. Якщо така можливість передбачена, правила щодо регулювання передвиборчої агітаційної діяльності застосовуються переважно до кандидатів, діяльність яких у даному випадку стає основним об'єктом регулювання. Це означає, наприклад, що саме кандидати, а не партії, утворюють виборчі фонди, мають доступ до ЗМІ для здійснення передвиборчої агітації, подають звіти про використання коштів виборчих фондів тощо. Тим не менше, у цьому випадку обмеження щодо здійснення передвиборчої агітації застосовуються як до кандидатів, так і до партій і блоків (місцевих партійних організацій на місцевих виборах).

Якщо можливість висунання кандидатів передбачена лише у багатомандатних виборчих округах, діяльність саме партій (місцевих організацій партій на місцевих виборах) і виборчих блоків, а не діяльність кандидатів, є основним об'єктом законодавчого регулювання (партії формують виборчі фонди для фінансування передвиборчої агітації діяльності власних кандидатів, отримують безкоштовний або платний ефірний час на телебаченні і радіо, подають звіти про використання коштів виборчих фондів тощо).

Закони про вибори закріплюють принцип рівності всіх суб'єктів виборчого процесу у здійсненні агітаційної діяльності.¹⁸⁹ Чи не єдине відхилення від цього принципу полягає у тому, що партійні і незалежні кандидати (там, де можливість висунання таких кандидатів передбачена), мають нерівний доступ до фінансових ресурсів для здійснення передвиборчої агітації. Наприклад, виборчі фонди кандидатів, висунутих партіями, можуть формуватись за рахунок партійних коштів, в той час як до виборчих фондів кандидатів, висунутих шляхом самовисунання, партії не мають права здійснювати внески. Обмеження щодо здійснення передвиборчої агітації, положення щодо доступу до ЗМІ в однаковій мірі застосовуються як до «партійних», так і до «незалежних» кандидатів.

3.2.4. Правила стосовно доступу до ЗМІ (рівність/пропорційність доступу; виділення безкоштовного ефірного часу, повна заборона доступу і т.п.)

Розміщення зовнішньої політичної реклами, реклами на радіо, телебаченні і у друкованих ЗМІ дозволяється як в межах строків здійснення передвиборчої агітації (див. п. 3.2.1. цього Звіту), так і поза межами цих строків (за умови, що відповідне розміщення не заборонене законами про вибори).

Доступ до ЗМІ за рахунок бюджетних коштів

Певні види передвиборчої агітаційної діяльності кандидатів, партій і виборчих блоків можуть здійснюватись у державних ЗМІ безкоштовно, їх вартість відшкодовується державним організа-

¹⁸⁹ Стаття 3 Закону «Про вибори Президента України», стаття 3 Закону «Про вибори народних депутатів України», стаття 4 Закону про місцеві вибори

ціям мовлення і друкованим ЗМІ за рахунок Державного бюджету (на загальнодержавних виборах) чи місцевих бюджетів (на місцевих виборах). Місцеві бюджети отримують з Державного бюджету субвенцію на відповідні цілі. Доступ до державних ЗМІ під час місцевих і загальнодержавних виборів здійснюється на основі принципу рівності. Форми доступу до ЗМІ за рахунок бюджетних коштів більш детально розкрито у п. 3.2.1. цього Звіту.

Доступ до ЗМІ за рахунок коштів виборчих фондів

Суб'єкти виборчого процесу також можуть здійснювати передвиборну агітацію в державних і комерційних ЗМІ за рахунок коштів своїх виборчих фондів.

Закони про вибори¹⁹⁰ закріплюють низку механізмів, спрямованих на забезпечення рівних можливостей доступу до комерційних і державних ЗМІ під час періоду здійснення передвиборної агітації.¹⁹¹

- на початку виборчого процесу організації телерадіомовлення та державні ЗМІ зобов'язані опублікувати в друкованих ЗМІ розцінки вартості ефірного часу та друкованої площі (при цьому також передбачені механізми, спрямовані на запобігання завищенню вартості політичної реклами порівняно з комерційною рекламою);
- ефірний час чи друкована площа за рахунок коштів виборчих фондів надаються лише за умови підписання угоди між ЗМІ та розпорядником виборчого фонду, а також попередньої оплати вартості ефірного часу та друкованої площі;
- замовником політичної реклами на радіо, телебаченні і в друкованих ЗМІ під час періоду здійснення передвиборної агітації може бути лише суб'єкт виборчого процесу;
- друковані чи аудіовізуальні ЗМІ (як приватні, так і державні), які надали суб'єкту виборчого процесу ефірний час чи друковану площу, зобов'язані надати ефірний час чи друковану площу на тих самих умовах іншому суб'єкту виборчого процесу (ця вимога не поширюється на ЗМІ, засновані партіями — суб'єктами виборчого процесу);
- кандидати, партії і блоки мають право на відповідь (спростування) інформації, яку вони вважають недостовірною (ЗМІ зобов'язані забезпечити можливість реалізації такого права).

Закон «Про рекламу» від 3.07.1996р. (статті 13, 14) встановлює квоти на політичну рекламу в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ. Час мовлення, відведений на політичну рекламу протягом періоду передвиборної кампанії, не повинен перевищувати 25% загального обсягу мовлення протягом години і 20% обсягу мовлення протягом астрономічної доби (на відміну від багатьох зарубіжних країн, в Україні квота на політичну рекламу включається до квоти на комерційну рекламу). В друкованих ЗМІ обсяг друкованої площі для розміщення політичної реклами не повинен перевищувати 20% всієї друкованої площі примірника друкованого видання (газети чи журналу). Ці квоти до певної міри обмежують рівність доступу суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ, оскільки ЗМІ може відмовити у розміщенні політичної реклами під приводом можливості перевищення квоти на політичну рекламу.

3.2.5 Обмеження щодо здійснення передвиборної агітації третіми особами

Участь третіх осіб у передвиборній агітації обмежується декількома механізмами:

- фінансування передвиборної агітації кандидата, партії чи блоку за рахунок інших джерел, ніж кошти виборчого фонду та бюджетні кошти (які виділяються на певні цілі — забезпечення безкоштовного доступу до ЗМІ тощо), забороняється (див., наприклад, статтю 48 Закону про парламентські вибори);
- право здійснювати внески до виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу мають лише партії (вони можуть здійснювати внески до своїх власних виборчих фондів, фондів висунутих ними кандидатів і до виборчих фондів блоків, до яких вони входять), кандидати (вони можуть здійснювати внески до виборчих фондів партій і блоків, які їх висунули, чи до власних виборчих фондів у випадку висунання в одномандатному виборчому окрузі)

¹⁹⁰ Статті 68–70 Закону «Про вибори народних депутатів України», статті 60–61, 63 Закону «Про вибори Президента України», статті 50–52 Закону про місцеві вибори

¹⁹¹ Виборче законодавство України надмірно регламентує діяльність приватних ЗМІ під час виборчого процесу. У цьому контексті варто відзначити, що в 2004 році Місія ОБСЄ/БДПЛ наголосила на тому, що: 1) виборчий Закон не проводить чіткого розмежування між державними та приватними ЗМІ; 2) положення виборчого законодавства повинні враховувати право на редакційний коментар та критичний аналіз. Див.: Ukraine. Presidential Election 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. — Warsaw, 11 May 2005. — Recommendations 29, 31; http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224_en.pdf

та фізичні особи (які можуть здійснювати внески до виборчого фонду будь-якої партії, блоку чи кандидата в одномандатному виборчому окрузі);

- певні категорії осіб не мають права брати участь у здійсненні передвиборної агітації (члени виборчих комісій, іноземні громадяни, особи без громадянства, особи, які обіймають посади в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, правоохоронних органах і судах);
- замовниками політичної реклами у ЗМІ можуть бути лише суб'єкти виборчого процесу.

У той же час, регулювання участі третіх осіб у передвиборній агітації є суперечливим. Наприклад, якщо агітаційна діяльність здійснюється на безкоштовній основі і без прямого використання ЗМІ, така діяльність законом не забороняється. Третя особа може брати участь у виборчій кампанії опосередковано, через підставних осіб (оскільки громадяни можуть вільно брати участь у передвиборній агітації), які можуть здійснювати агітацію за чи проти суб'єктів виборчого процесу від власного імені. Третя особа також може здійснювати через підставних осіб внески до виборчих фондів, чи безпосередньо перераховувати кошти на партійні рахунки, оскільки обмеження щодо фінансування партій та виборчих кампаній не узгоджено між собою. Таким чином, де-юре, участь третіх осіб у виборах заборонена, але, де-факто, треті особи можуть легко обійти встановлені обмеження і активно залучатись до передвиборної агітації.

3.3. Участь жінок у виборах

У Верховній Раді УРСР частка жінок становила понад 30% (у 1985 р. до Верховної Ради УРСР було обрано 157 жінок),¹⁹² що було результатом введення КППС у 1980-х рр. неофіційної гендерної квоти.¹⁹³ Після проведення перших виборів на багатопартійній основі (1990 р.), представництво жінок у парламенті суттєво зменшилось. Загалом, протягом 1990–2010 рівень представленості жінок у законодавчому органі коливався від 3% до 8.5%.¹⁹⁴ За рівнем представництва жінок у парламенті поточного скликання Україна посідає 108 місце в світі, поступаючись Демократичній Республіці Конго, Гані і Самоа, і дещо випереджаючи Ботсвану, Алжир, Кувейт і Лівію.¹⁹⁵

Аналіз представленості жінок на посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування вказує на наступну невітшну закономірність: чим вищою є категорія посад, тим меншим є представництво жінок на цих посадах. Зокрема, станом на кінець 2008 року частка жінок в органах місцевого самоврядування на керівних посадах 1 категорії складала 7,7%, 6 категорії — 79%; на посадах державних службовців 1 категорії посад — 12,5%, 6 категорії — 69,6%.¹⁹⁶

Необхідно відзначити, що Україна приєдналась до основних міжнародних документів, спрямованих на ліквідацію всіх форм дискримінації до жінок, у тому числі і політичній сфері. Серед цих документів — Конвенція ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок,¹⁹⁷ а також Декларація ООН про Цілі розвитку тисячоліття. Відповідно до статті 7 Конвенції держави-учасниці мають застосовувати «всі відповідні засоби для ліквідації дискримінації до жінок у політичному та суспільному житті». Цілями розвитку тисячоліття ООН уряди закликаються до 2015 року забезпечити 30% рівень представництва обох статей в органах законодавчої і виконавчої влади. На необхідність виконання Україною відповідних зобов'язань, а також на недопредставленість жінок в українському парламенті у 2010 році звертала увагу і Місія ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами.¹⁹⁸

В Україні правовою основою для розширення представництва жінок в органах влади є стаття 24 Конституції, яка забороняє обмеження за ознакою статі і передбачає надання жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній діяльності. У розвиток положень статті 24 Конституції статтею 161 Кримінального кодексу України передбачена відповідальність за дискримінацію

¹⁹² Див. І. Омелян. Гендер у політиці — історія боротьби за політичні права жінок; <http://gender.at.ua/news/2010-03-04-294>

¹⁹³ Див. Права людини в Україні — 2004. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського /Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків: Фоліо, 2005. — с. 255; <http://helsinki.org.ua/files/docs/1117296126.pdf>

¹⁹⁴ За результатами виборів 1990 р. серед народних депутатів України було 3% жінок, 1994 р. — 5,7%, 1998 р. — 8,1%, 2002 р. — 5,1%, у 2006 р. — 8,5%, у 2007 р. — 7,6%. Див.: <http://www.minjust.gov.ua/0/15477>

¹⁹⁵ Women in national parliaments. Situation as of 31 May 2010; <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

¹⁹⁶ Гендерна статистика України: сучасний стан, проблеми, напрями удосконалення / Галусян Ю.М., Герасименко Г.В., Макарова О.В. — К., 2009. — с. 148, 150; <http://gender.at.ua/load/0-0-1-72-20>

¹⁹⁷ Конвенція ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок була ратифікована Указом Президії Верховної Ради СРСР від 19 грудня 1980 року № 3565-X; http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_207&p=1270074647320297

¹⁹⁸ Ukraine. Presidential Election. 17 January and 7 February 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. — Warsaw, 28 April 2010. — p. 20; http://www.osce.org/documents/odihr/2010/04/43675_en.pdf

за ознакою статі — пряме чи непряме обмеження прав (включаючи право обирати чи бути обраним) або встановлення привілеїв за ознакою статі караються штрафом (3400–8500 грн. або 349–871 євро¹⁹⁹), обмеженням волі на строк до 5 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років або без такого. Ті самі дії, поєднані з насильством, обманом чи погрозами, а також вчинені службовою особою, караються штрафом (8500–17000 грн. або 871–1743 євро²⁰⁰) або позбавленням волі на строк від 2 до 5 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років або без такого. Щоправда, на думку деяких дослідників, стаття 161 КК України в частині відповідальності за дискримінацію за ознакою статі на практиці є «малоефективною»,²⁰¹ оскільки довести у суді факти обмеження права обирати або бути обраним за ознакою статі практично неможливо.

8 вересня 2005 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». Відповідно до статті 15 цього Закону, політичні партії і виборчі блоки, що висувують кандидатів у народні депутати, мають забезпечувати представництво чоловіків і жінок у виборчих списках кандидатів. Але Закон про парламентські вибори не містить будь-яких положень, спрямованих на конкретизацію та забезпечення втілення у життя положень статті 15 вищезазначеного Закону.²⁰² У свою чергу, статuti всіх «парламентських» політичних партій не передбачають впровадження таких механізмів висування кандидатів на виборні посади в органах влади, які б підвищували шанси жінок бути обраними на ці посади. Таким чином, існуюче законодавство та внутрішньопартійні правила у сфері забезпечення представництва жінок серед кандидатів на виборні посади мають суто декларативний характер і не можуть бути втілені в життя.

Проблемам, пов'язаним із забезпеченням представництва жінок серед кандидатів на публічні посади, відводиться важлива увага у низці документів Ради Європи, Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ. Серед них варто відзначити:

- Рекомендацію ПАРЄ 1676 (2004) щодо участі жінок у виборах;
- Рекомендацію ПАРЄ 1899 (2010) щодо підвищення рівня представництва жінок у політиці через виборчу систему;
- Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2003)3 країнам-членам про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень;
- План дій ОБСЄ щодо забезпечення гендерної рівності 2004 року;
- Кодекс належної практики у виборчих справах;
- Кодекс належної практики у сфері політичних партій Венеціанської комісії;
- Звіт Венеціанської комісії щодо впливу виборчих систем на представленість жінок у політиці та інші документи.

У Рекомендації Комітету Міністрів Rec(2003)3 про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень наголошується на тому, що рівень представленості однієї із статей в органах, що ухвалюють політичні та публічні рішення, не повинен бути меншим за 40%. Комітет Міністрів також рекомендував впровадити державам-членам Ради Європи низку заходів, спрямованих на досягнення цієї мети, зокрема передбачити: внесення змін до конституцій та законів, які передбачали б життя позитивних дій, спрямованих на забезпечення більш збалансованого представництва чоловіків та жінок в органах, що приймають політичні та публічно-владні рішення; проведення реформ, які б передбачали паритетність висування кандидатів на виборах місцевого, регіонального, національного та наднаціонального рівнів; у випадку проведення виборів за системами, які передбачають голосування за списки кандидатів — запровадити механізми чергування представників обох статей у списках; передбачити стимулювання гендерної рівності через механізми державного фінансування політичних партій тощо.²⁰³

¹⁹⁹ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

²⁰⁰ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

²⁰¹ Механізми захисту від дискримінації за ознакою статі: варіанти для України. Проект від 31.05.2007. — Міжнародний центр перспективних досліджень. — с. 6; <http://www.icps.com.ua/files/articles/47/37/Counteracting%20discrimination%20Green%20Paper.doc>

²⁰² За результатами спостереження за виборами 2007 року Місія ОБСЄ/БДПЛ рекомендувала вжити заходів, спрямованих на розширення участі жінок у виборах, а також привести положення Закону «Про політичні партії в Україні» та «Про вибори народних депутатів України» у відповідність до Закону «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків». Див.: Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 20 December 2007. — Recommendations 34, 35; http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf

²⁰³ Див.: Додаток до Рекомендації (2003)3 Комітету Міністрів Ради Європи «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних і суспільних рішень» // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 488–492.

У Кодексі належної практики у сфері політичних партій наголошується на тому, що «впровадження заходів, спрямованих на забезпечення гендерної рівності поступово стає домінуючою тенденцією..., випадки нерівного гендерного представництва жодним чином не можуть вважатись свідченням належної практики».²⁰⁴

Враховуючи рекомендації вищезазначених документів, у ряді країн впроваджено низку механізмів забезпечення збалансованого представництва обох статей у виборних органах. Більш детально ці механізми розкрито у Таблиці 2.

Таблиця 2.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК У ВИБОРНИХ ОРГАНАХ

Механізми	Приклади
Законодавчі (обов'язкові) квоти	Албанія, Бельгія, Боснія, Вірменія, Греція, Іспанія, Македонія, Португалія, Сербія, Словенія. В одних країнах квоти застосовуються на загальнонаціональних виборах, в інших — лише на місцевих (наприклад, у Греції). Станом на кінець 2008 року на загальнонаціональних виборах квоти були впроваджені у 12 країнах-членах Ради Європи.
Зарезервовані місця	Афганістан, Бурунді, Єгипет, Йорданія, Киргизія, Судан, Танзанія, Уганда. Законодавство жодної країни Європи не передбачає забезпечення гендерного балансу через механізм зарезервованих місць
Чергування кандидатів у списку	Франція (на виборах в комунах з більш ніж 3 500 жителів, виборах до Сенату та Європейського парламенту).
Додаткове державне фінансування	Хорватія
Добровільні квоти	Добровільні квоти є найбільш поширеним механізмом забезпечення гендерного балансу у виборних органах. Згідно з даними Венеціанської комісії, у більшості країн-членів Ради Європи щонайменше одна парламентська партія впровадила добровільні квоти при висуванні кандидатів. До партій, які практикують добровільне квотування, можна віднести наступні: ХДС в Німеччині, Соціалістична партія Португалії, Ліберально-демократична партія Великобританії, Лейбористська партія Ірландії, Лейбористська партія Великобританії, Соціалістична партія Франції, Зелені (Люксембург), Австрійська народна партія, Соціально-Демократичний Альянс Ісландії, Партія італійських комуністів, Альянс 90/Зелені (Німеччина), Угорська соціалістична партія, Соціал-Демократична партія Чехії і т.д. З 76 партій, представлених у нижніх палатах 10 і більше членами, 35 встановили квоти (станом на 2000р.)

Джерела:

1. IDEA Global Database of Quotas for Women; <http://www.quotaproject.org/>
2. Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2009) and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009); [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)
3. Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12–13 June 2009) on the basis of contribution by Mr Michael Krennerich (Expert, Germany); [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)029-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)029-e.asp)

Як свідчать результати обговорення цього Звіту на фокус-групах,²⁰⁵ питання забезпечення належного представництва жінок у виборних органах на сьогодні не розглядається в якості основного пріоритету реформ у сфері політичних партій та виборів. Найбільш важливими завданнями реформ у цих сферах, на думку експертів, є стимулювання розвитку внутрішньопартійної демократії та обмеження впливу партійного керівництва і донорів на висування кандидатів на виборні посади. Крім того, на думку експертів, більш активна участь жінок у політичному житті має забезпечуватись переважно непрямыми стимулами, а не закріпленням у чинному законодавстві гендерних квот.

²⁰⁴ CDL-AD(2009)002. Кодекс належної практики щодо політичних партій ухвалений Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12–13 грудня 2008 року) на основі коментарів пана Карлоса Клоза Монтеро (член Комісії, Іспанія), пана Жана-Клода Кольєра (член Комісії, Франція), п. 38 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 374.

²⁰⁵ Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

3.4. Участь національних меншин у партіях та виборах

3.4.1. Законодавче визначення поняття «меншина»

Визначення поняття «національних меншин» закріплено у Законі «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року. Згідно із статтею 3 цього Закону, національними меншинами є громадяни України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Закон не передбачає офіційного визнання національних меншин державою (кожен, хто вважає себе представником національної меншості належить до національних меншин).

9 грудня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин.

Згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року в Україні нараховувалось 37,5 млн. українців (77,8% від загальної кількості населення) і 10,9 млн. (22,2%) представників інших національностей. Найчисельнішою національною меншиною є росіяни (17,3% всього населення). Серед представників інших національностей варто виділити білорусів (0,6% всього населення), молдован (0,5%), кримських татар (0,5%), болгар (0,4%), угорців (0,3%), румун (0,3%), поляків (0,3%), євреїв (0,2%), вірмен (0,2%), греків (0,2%), ромів, грузинів, гагаузів, німців (по 0,1%).²⁰⁶

3.4.2. Законодавче та внутрішньопартійне регулювання забезпечення представництва національних меншин у керівних органах партій

Питання представництва національних меншин в керівних органах партій перебувають поза межами законодавчого і внутрішньопартійного регулювання (принаймні, як свідчить аналіз статутів партій, що мають власних представників у парламенті).

У країнах Європи залучення національних меншин та іммігрантів у партійну діяльність передбачається безпосередньо партіями. Окремі з них лише декларують у своїх статутах намір залучення цих груп у партійну діяльність (наприклад, Партія зелених Люксембургу, Об'єднані ліві Іспанії), в той час як інші впровадили конкретні механізми участі меншин у партійній діяльності у вигляді «паралельних» (до основних) партійних органів з представників національних меншин (Норвезька трудова партія — для саамів) або спеціалізованих форумів (Лейбористська партія Великобританії).²⁰⁷

Під час обговорення цього Звіту у фокус-групах більшість експертів та представників політичних партій зійшлась на тому, що впроваджувати додаткові механізми стимулювання представництва національних меншин в керівних органах партій недоцільно, оскільки партії, що прагнуть заручитись електоральною підтримкою національних меншин, самостійно впроваджують різні механізми врахування їхніх інтересів у публічній та політичній сферах. Наприклад, шляхом включення до передвиборних програм положень, які відображують інтереси національних меншин, висування представників національних меншин на виборах тощо.²⁰⁸ Крім того, в Україні зареєстровано деякі партії, які, судячи з їхніх назв, покликані виражати та представляти інтереси окремих національних меншин. До таких партій можна віднести, наприклад, Партію угорців України, Демократичну партію угорців України.²⁰⁹ Відповідно, якщо певні партії не забезпечують представництво меншин у власних органах, меншини мають можливість бути представленими у керівних органах тих партій, діяльність яких пов'язана з інтересами цих груп меншин.

3.4.3. Регулювання представництва національних меншин серед кандидатів на публічні посади

Статтею 24 Конституції, законами про вибори заборонено встановлення будь-яких прямих чи непрямих привілеїв або обмежень виборчих прав за ознакою етнічного походження, національної приналежності або за іншими ознаками. Статтею 161 КК України передбачено кримінальну відповідальність за дискримінацію за ознаками національної, етнічної або іншої приналежності (більш детально див. п. 3.3. цього Звіту). Окремі положення в частині реалізації меншинами права бути обраними містяться в Законі «Про національні меншини в Україні», однак вони мають

²⁰⁶ Second Report Submitted by Ukraine Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 8 June 2006). — p. 6–7;

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Ukraine_uk.pdf

²⁰⁷ Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and the Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009). — p. 115–116; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)

²⁰⁸ Більш детальну інформацію щодо фокус груп наведено у вступі до цього Звіту.

²⁰⁹ Джерело: веб-сайт Міністерства юстиції України; <http://www.minjust.gov.ua/0/499>

декларативний характер і не передбачають механізмів втілення їх в життя. Наприклад, стаття 9 Закону «Про національні меншини в Україні» декларує право національних меншин «обиратися або призначатися на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого і регіонального самоврядування». Однак жоден із законів не передбачає шляхів реалізації відповідного права. Не передбачені такі шляхи і статутами політичних партій, представлених у парламенті.

Аналіз чинного законодавства України вказує на те, що воно спрямоване не стільки на стимулювання обрання представників національних меншин до органів влади, скільки на створення рівних умов участі у виборчому процесі для всіх суб'єктів виборчого процесу.

У цьому контексті Венеціанська комісія відзначила, що у таких країнах як Болгарія, Молдова, Російська Федерація та Україна, законодавство яких забороняє створення партій на основі етнічної приналежності, регіональних партій або встановлює вимоги до мінімальної кількості членів партій, варто передбачити певні механізми стимулювання участі національних меншин у політичному житті та їхнього представництва у виборних органах.²¹⁰ При цьому у Кодексі належної практики у виборчих справах наголошується, що впровадження таких механізмів в цілому не суперечить принципу рівного виборчого права.²¹¹

До країн, які практикують специфічні механізми забезпечення представництва національних меншин, належать, зокрема, Словенія (єдина країна, в якій застосовується механізм подвійного голосування — представники національних меншин угорців та італійців, на відміну від решти виборців, мають два голоси, один з яких може бути відданий за національний список будь-якої партії, а другий — за окремий список представників відповідних меншин, яким відведено 2 місця в парламенті²¹²); Кіпр (представники меншостей маронітів, вірмен та латинів обирають до парламенту своїх представників з дорадчим голосом); Хорватія (представникам національних меншин відведено 8 із 140 місць у парламенті; 3 — сербській меншині, 1 — італійській меншині, 1 — угорцям; 1 — чехам і словакам, 1 — австрійцям, болгарам, німцям, полякам, ромам, русинам, туркам, росіянам, українцям, євреям; 1 — албанцям, боснякам, чорногорцям, македонцям і словенцям);²¹³ Німеччина і Польща (партіям національних меншин не потрібно долати виборчий бар'єр), а також ряд інших держав.²¹⁴

²¹⁰ Такі механізми передбачені не лише Кодексом належної практики у сфері політичних партій, але і Лундськими рекомендаціями щодо ефективної участі національних меншин у публічному житті. Зокрема, відповідно до Лундських рекомендацій, представництву національних меншин у виборних органах можуть сприяти резервування певної кількості місць для національних меншин у парламенті чи парламентських комітетах, призначення їхніх представників до дорадчих органів при органах влади на центральному рівні, надання законом можливості створення партій на місцевому рівні, стимулювання представництва меншин через виборчі системи (проведення виборів в одномандатних округах, запровадження таких пропорційних систем, які передбачатимуть відповідність кількості мандатів, які отримусь партія за результатами виборів, кількості поданих за її кандидатів голосів; застосування систем з преференційним голосуванням, за яких виборці можуть віддавати голоси певним кандидатам у списку; зниження виборчих бар'єрів), врахування при утворенні виборчих округів місць компактного проживання національних меншин тощо. Більш детально див.: The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. — p. 8–9; http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2929_en.pdf; Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and the Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009). — p. 113; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)

²¹¹ CDL-AD(2009)23 rev. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською Комісією на 52 пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року), п. 2.4. «b» // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 54.

²¹² Питання допустимості подвійного голосування окремо оцінювалось Венеціанською комісією. Остання відзначила, що подвійне голосування є «винятковим заходом», який повинен передбачатись Конституцією і має відповідати принципу пропорційності. Він може бути виправданим, якщо: досягнути поставлені цілі неможливо без порушення принципу рівного виборчого права, якщо такий захід має перехідний (тимчасовий) характер, якщо він стосується невеликої меншини. Більш детально див.: Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities adopted by the Council for Democratic Elections at its 25th meeting (Venice, 12 June 2008) and the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2008) on the basis of contributions by Mr. Sergio Bartole (Member, Italy), Mrs. Josette Durrieu (Expert, France). — p. 10, 71; [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)013-e.asp)

²¹³ Аналогічний підхід застосовується також в Боснії та Герцеговині. Більш детально див.: Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities adopted by the Council for Democratic Elections at its 25th meeting (Venice, 12 June 2008) and the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2008) on the basis of contributions by Mr. Sergio Bartole (Member, Italy), Mrs. Josette Durrieu (Expert, France). — p. 11–12; [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)013-e.asp); Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and the Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009). — p. 114; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp)

²¹⁴ Додаткову інформацію щодо зазначених у Звіті, а також інших країн, які впровадили механізми забезпечення представництва національних меншин у виборних органах, можна знайти у Звіті про виборчі правила і позитивні дії для участі національних меншин у процесі прийняття рішень в країнах Європи. Див.: Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries adopted by the Council for Democratic

В ході обговорення цього Звіту на фокус-групах²¹⁵ ряд представників політичних партій наголосили на тому, що потреби у впровадженні таких механізмів не існує, оскільки партії для здобуття електоральної підтримки самі зацікавлені у тому, щоб включати представників національних меншин до своїх списків (див. п. 3.4.2. цього Звіту).

Певною мірою про це свідчать і дані Третьої доповіді України про виконання Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин. Так, в Автономній Республіці Крим кількість державних службовців кримської національності у 2009 році складала 7,9%, із них в органах центральної виконавчої влади АРК — 12,5%. Кримські татари мають одного представника у Верховній Раді України, 7 представників у Верховній Раді Автономної Республіки Крим; 137 представників кримських татар було обрано до районних та міських рад АРК (з яких 125 було висунуто Народним Рухом України), 900 кримських татар було обрано до сільських і селищних рад в межах Автономії.²¹⁶ Згідно з даними Другої доповіді України про виконання Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, вагомим також є представництво в органах влади румун та угорців (в місцях їх компактного проживання). Наприклад, із 104 депутатів Чернівецької обласної ради 18 — румуни за національністю, в Герцаївській районній раді Чернівецької області із 41 депутата — 37 є румунами за національністю. Серед 85 депутатів Закарпатської обласної ради — 9 угорців, в Ужгородській міській раді Закарпатської області — 2 угорці, у Берегівській міській раді з 30 депутатів 10 є угорцями за національністю; із 90 депутатів Берегівської районної ради — 68 угорців; у Виноградівській районній раді з 90 депутатів — 19 угорців, в Мукачівській районній раді із 78 депутатів угорцями є 6.²¹⁷ Що стосується представництва росіян у виборних органах, то хоча офіційні дані відсутні, росіяни мають адекватне представництво як у Верховній Раді України, так і в місцях їх компактного проживання.

З метою забезпечення ефективного представництва національних меншин у виборних органах влади Місія ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами у 2007 році рекомендувала проводити консультації з представниками національних меншин при внесенні змін до виборчого законодавства; врахувати у національному законодавстві Лундські рекомендації Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин щодо ефективної участі національних меншин в публічному житті, а також Керівні принципи ОБСЄ/БДППЛ щодо сприяння участі національних меншин у виборчому процесі.²¹⁸

У той же час, вжиття заходів, спрямованих на розширення представництва національних меншин у виборних органах, ускладнюється двома основними чинниками. По-перше, парламентські вибори проводяться на основі пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті списки політичних партій і блоків. Більшість місцевих виборів до представницьких органів влади проводиться за змішаною виборчою системою, за якою 50% депутатів відповідних рад обираються за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закриті списки місцевих організацій партій, а решта депутатів — обирається з-поміж кандидатів, висунутих місцевими організаціями парій (оскільки можливість самовисування передбачена лише на виборах сільських та селищних голів, депутатів сільських і селищних рад). Таким чином, на виборах народних депутатів України та більшості місцевих виборів монополне право на висунування кандидатів належить партіям. По-друге, чинне законодавство не передбачає можливості утворення партій національних меншин. Звісно, окремі партії можуть орієнтуватись переважно на задоволення і захист інтересів представників національних меншин, але вони матимуть той самий правовий статус, що й інші партії. У зв'язку з цим на виборах фактично неможливо застосувати такий механізм забезпечення представництва національних меншин, як встановлення для партій національних меншин нижчих виборчих бар'єрів, ніж передбачено для всіх інших партій.

Сама ідея закріплення у Законі «Про політичні партії в Україні» положень, які б дозволяли національним меншинам утворювати власні партії, оцінюється експертами переважно негативно,²¹⁹

Elections at its 12th meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62nd Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005) on the basis of comments by Mrs Mirjana Lazarova Trajkovska (Member, «The Former Yugoslav Republic of Macedonia»); [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp)

²¹⁵ Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

²¹⁶ Third Report Submitted by Ukraine Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 7 May 2009). — p. 49; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Ukraine_uk.pdf

²¹⁷ Second Report Submitted by Ukraine Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 8 June 2006). — p. 36–37; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Ukraine_uk.pdf

²¹⁸ Див.: Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 20 December 2007. — Recommendation 36; http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf

²¹⁹ Зокрема ідея закріплення за національними меншинами права утворювати власні партії не була підтримана експертами, які брали участь у круглому столі «Регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрями реформ», а також

оскільки визнання партій національних меншин може створити умови для порушення територіальної цілісності держави і дезінтеграційних процесів в окремих регіонах, де частка національних меншин є суттєвою. Запровадження в рамках пропорційних систем таких механізмів розподілу мандатів, що стимулюватимуть підтримку невеликих партій, може мати негативні наслідки у вигляді збільшення кількості фракцій у представницьких органах та політичної нестабільності. Ідея впровадження на парламентських виборах мажоритарної виборчої системи відносно більшості, яка могла б сприяти розширенню представництва національних меншин у парламенті, не була підтримана більшістю експертів та представників політичних партій, які брали участь в обговоренні цього Звіту. Можливість закріплення за національними меншинами певної кількості місць у парламенті (такий механізм практикується у деяких державах Європи) виключається чинною Конституцією, відповідно — впровадження такого механізму розширення представництва національних меншин в парламенті є можливим лише за умови внесення відповідних змін до Основного Закону.

Чи не єдиним механізмом, спрямованим на розширення представництва національних меншин у виборних органах, який міг бути підтриманий парламентом у більш віддаленій перспективі, може бути закріплення можливості самовисування на тих місцевих виборах, які проводяться на основі змішаної виборчої системи, а також запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками та голосуванням у невеликих виборчих округах на парламентських виборах. Належне забезпечення прав меншин також потребує схвалення у новій редакції Закону «Про національні меншини в Україні» — нині цей Закон не дозволяє чітко визначити, які саме групи громадян належать до національних меншин, в яких місцях вони проживають, і якою є їхня чисельність.

4. ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ

4.1. Державне фінансування

4.1.1. Пряме державне фінансування партій

На сьогоднішній день в Україні не існує прямого державного фінансування політичних партій.²²⁰ Держава надає підтримку партіям виключно опосередковано (див. п. 4.1.4. цього Звіту).

27 листопада 2003 року парламентом було ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні», який запроваджував державне фінансування статутної діяльності партій та відшкодування партіям витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації. Згідно із Законом державне фінансування статутної діяльності партій мало розпочатись з 1 січня 2007 року, а за результатами чергових парламентських виборів у 2006 році партіям мали бути відшкодовані витрати, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації.

Однак Закон «Про Державний бюджет України на 2007 рік» зупинив дію цих положень на 2007 рік, а Закон «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» — взагалі скасував їх (див. також п. 1.5.1. цього Звіту).

22 травня 2008 року Конституційний Суд визнав відповідні положення Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» такими, що не відповідають Конституції,²²¹ але оскільки рішення Конституційного Суду не мають зворотної дії в часі, дію скасованих положень Закону «Про політичні партії в Україні» відновлено не було. Рішення Суду безпосередньо не було пов'язане із державним фінансуванням партій. В процесі розгляду справи Конституційний Суд вирішував, чи може Закон про Державний бюджет України зупиняти або скасовувати дію законів, які встановлюють або змінюють обсяг прав і обов'язків, визначених іншими законами України. Вирішуючи справу, Конституційний Суд України дійшов висновку, що Законом про Державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію або скасовувати їх, оскільки з об'єктивних при-

більшістю представників політичних партій, які брали участь у фокусгрупах, проведених 28–30 квітня 2010 року. Більш детальну інформацію щодо цих заходів наведено у вступі до цього Звіту.

²²⁰ Пряме державне фінансування політичних партій запроваджено у більшості країн Європи. Винятки з цього правила становлять лише Україна, Кіпр та Молдова (в Молдові пряме державне фінансування партій зупинено). Відсутність прямого державного фінансування негативно оцінюється GRECO. Див., наприклад: GRECO. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Latvia on Transparency of Party Funding (Theme II). — p. 23; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)1_Latvia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)1_Latvia_Two_EN.pdf)

²²¹ Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України; <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v010p710-08&p=1268178034135029>

чин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Види державного фінансування, які передбачались Законом від 27.11.2003 р.

Згідно із скасованою статтею 17-1 Закону «Про політичні партії в Україні», пряме державне фінансування мало здійснюватись у двох формах:

- фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у виборах до органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- у формі відшкодування витрат на фінансування передвиборної агітації з виборчих фондів партій, у тому числі партій, які входили до складу виборчих блоків.

Обсяг державного фінансування партій та критерії розподілу коштів між партіями (Згідно із Законом від 27.11.2003 р.)

Право на пряме державне фінансування статутної діяльності отримували партії, які самостійно або у складі виборчих блоків подолали 3% виборчий бар'єр.²²² Право на відшкодування витрат, пов'язаних із здійсненням передвиборної агітації, також надавалось лише тим партіям, які самостійно або у складі виборчих блоків подолали виборчий бар'єр.

Стаття 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні» (також скасована) встановлювала граничний обсяг фінансування статутної діяльності партій, який визначався шляхом множення 1% розміру мінімальної заробітної плати станом на 1 січня року, що передував року початку державного фінансування, на кількість виборців, включених до списків виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. Таким чином, якщо б державне фінансування статутної діяльності політичних партій свого часу було запроваджене, у 2010 році на ці цілі було б виділено 227 049 748, 2 грн. (19 831 590 євро).²²³

Ця сума мала розподілятися Міністерством юстиції між партіями і виборчими блоками, які подолали виборчий бар'єр, пропорційно до кількості голосів виборців, поданих за кандидатів від відповідної партії чи блоку на парламентських виборах. Виборчі блоки мали розподіляти отримані кошти в порядку, визначеному угодою між партіями, що входили до складу відповідного виборчого блоку.

Гранична сума коштів, яка могла бути отримана партією чи виборчим блоком в якості відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації на парламентських виборах встановлювалась статтею 98 Закону про парламентські вибори (цю статтю із Закону також виключено). Згідно з нею політичним партіям і виборчим блокам, які подолали виборчий бар'єр, відшкодувались фактично здійснені витрати, але не більше ніж 100 000 розмірів мінімальної місячної заробітної плати для кожної партії, виборчого блоку. Партії, що входили до складу виборчого блоку, мали розподіляти отримані кошти відповідно до угоди між ними. До вилучення із Закону про парламентські вибори статті 98, Центральною виборчою комісією двічі приймалось рішення про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації — у 2006 р. (після чергових виборів народних депутатів України) та у 2007 р. (після позачергових виборів народних депутатів). Партії отримали відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації на виборах народних депутатів України 2006 року, лише у 2007 році, а витрати партіями коштів виборчих фондів на здійснення передвиборної агітації під час позачергових виборів народних депутатів України 2007 року не відшкодувались взагалі, оскільки виділення коштів на ці цілі не було передбачене Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

²²² Законодавство окремих європейських країн також передбачає пряме державне фінансування лише парламентських партій (наприклад, в Іспанії, Фінляндії). У той же час Венеціанська комісія з метою гарантування рівних можливостей для різних політичних сил рекомендує не обмежувати державне фінансування лише фінансуванням парламентських партій, але і поширити його на партії, які «представляють значну частину електорату і висувають кандидатів на виборах». CDL-INF (2001) 8. Керівні принципи щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією на 46 пленарній сесії (Венеція, 9–10 березня 2001 року), п. 4 // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С.307. Надання прямої державної підтримки лише парламентським партіям критично оцінюється GRECO (Див.: GRECO. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain on Transparency of Party Funding (Theme II). — p. 15; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)3_Spain_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)3_Spain_Two_EN.pdf); GRECO. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Finland on Transparency of Party Funding (Theme II). — p. 13; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)2_Finland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)2_Finland_Two_EN.pdf))

²²³ Станом на 1 січня 2009 року мінімальна заробітна плата в Україні становила 605 грн. Кількість виборців, включених до списків виборців на останніх чергових виборах 2006 р. — 37 528 884 особи. Курс євро станом на 1.01.2010 року: 1 EUR=11.448893 UAH

**ВІДШКОДУВАННЯ ПАРТІЯМ ВИТРАТ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ФІНАНСУВАННЯМ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ
У 2006 ТА 2007 РР. (ЗГІДНО З РІШЕННЯМИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ)**

Назва партії (блоку)	2006	2007
	Сума до відшкодування (витрати відшкодовувались у 2007 році)	Сума для відшкодування (витрати не відшкодовувались)
Партія регіонів	35 000 000 (EUR 5 490 963)*	44 000 000 (EUR 6 013 854)**
«Блок Юлії Тимошенко»	13 500 885 (EUR 2 118 082) *	44 000 000 (EUR 6 013 854)**
Блок «Наша Україна»	35 000 000 (EUR 5 490 963)*	44 000 000 (EUR 6 013 854)**
Соціалістична партія України	35 000 000 (EUR 5 490 963)*	0 (не пододала бар'єр)
Комуністична партія України	8 352 358 (EUR 1 310 357) *	14 836 862 (EUR 2 027 880)**
Блок Литвина	0 (не подолав бар'єр)	39 147 393 (EUR 5 350 607)**
Усього	126 853 243 (EUR 19 901 326)*	185 984 255 (EUR 25 420 048)**

- Джерела:
1. Постанова ЦБК від 4.05.2006 р. № 1215; <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=21638&what=0>
 2. Постанова ЦБК від 6.11.2007 р. № 554; <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=23369&what=0>
- * 1 EUR = 6,374110 UAH (станом на 4.05.2006)
** 1 EUR = 7,316440 UAH (станом на 6.11.2007)

4.1.2. Державне фінансування партійних фракцій у парламенті як функціональний еквівалент фінансування партій: обсяг, умови, обмеження

Державні кошти парламентським фракціям безпосередньо не надаються. Їх діяльність забезпечує Апарат Верховної Ради України, у тому числі шляхом надання необхідних документів, аналітичних матеріалів, приміщень для проведення засідань, обладнання, засобів зв'язку тощо. Працівники секретаріатів фракцій є державними службовцями і отримують заробітну плату безпосередньо з Державного бюджету. Загальний обсяг прямої підтримки діяльності фракцій оцінити неможливо, оскільки кошторис Верховної Ради України є документом з обмеженим доступом.

4.1.3. Державне фінансування кандидатів на публічні посади: обсяг, умови, обмеження

Держава та органи місцевого самоврядування не надають прямої фінансової підтримки суб'єктам виборчого процесу; кандидатам, партіям і блокам надається лише непряма підтримка (див. п. 4.1.4. цього Звіту).

4.1.4. Непряма державна підтримка партій і кандидатів на виборах
Непряма державна підтримка партій

Політичні партії мають статус неприбуткових організацій і звільняються від сплати податку на прибуток підприємств з певних видів доходів.²²⁴ Перелік цих доходів включає майно і доходи, отримані безоплатно або в якості безповоротної фінансової допомоги чи пожертвувань, пасивні доходи (дивіденди, проценти, роялті), майно і доходи, отримані від здійснення основної діяльності політичної партії (включаючи доходи від продажу суспільно-політичної літератури, інших агітаційних чи пропагандистських матеріалів, виробів з партійною символікою, проведення фестивалів, виставок, лекцій та інших політичних заходів). Окрім цього, податковим законодавством впроваджено певні стимули для осіб, які здійснюють внески на користь партій.

Так, відповідно до статті 5.3.2. Закону «Про податок з доходів фізичних осіб», особа може включити до складу податкового кредиту звітного року суму коштів або вартість майна, переданих нею у вигляді пожертвувань або благодійних внесків на користь неприбуткових організацій (включаючи партії) у розмірі, що перевищує 2%, але не більше 5% загального оподаткованого доходу звітного року. Згідно із статтею 5.2.2. Закону «Про оподаткування прибутку підприємств», сума коштів або вартість товарів (робіт, послуг), добровільно переданих протягом звітного року неприбутковим організаціям (включаючи партії) у розмірі, що перевищує 2% але є меншим за

224

Стаття 7.11.3 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»

5% оподаткованого доходу попереднього року, можуть бути віднесені до валових витрат платника податку на прибуток підприємств.

В інших формах непряма державна підтримка партіям не надається.

Непряма державна підтримка кандидатів на виборах

Кошти виборчих фондів кандидатів, партій і блоків не оподатковуються податком на прибуток підприємств та податком на доходи фізичних осіб. Другою формою непрямої державної підтримки суб'єктів виборчого процесу є фінансування певних видів агітаційної діяльності за рахунок коштів Державного чи місцевих бюджетів (див. п. 3.2.1. цього Звіту).

4.1.5. Визначення «справедливості» як критерію державного фінансування (пропорційність, рівність тощо).

Обмеження щодо несанкціонованого використання державних ресурсів

Відповідно до Закону від 27.11.2003 р. загальний обсяг державного фінансування статутної діяльності партій мав розподілятися між партіями пропорційно до кількості голосів виборців, поданих за списки цих партій (блоків) на останніх виборах. Відшкодування витрат коштів виборчих фондів на здійснення передвиборчої агітації мали розподілятися між партіями і блоками на основі принципу рівності, тобто — відповідно до фактично здійснених витрат коштів. Що стосується непрямої державної підтримки партій, то така підтримка надається партіям на основі принципу рівності — всі партії, які мають статус неприбуткових організацій, користуються однаковими податковими пільгами.

Під час виборчих кампаній непряма державна підтримка надається суб'єктам виборчого процесу на основі принципу рівності.

Обмеження щодо несанкціонованого використання державних ресурсів більш детально розглянуто у п. 5.3.5. цього Звіту.

4.2. Обмеження щодо залучення коштів

4.2.1. Обмеження джерел фінансування партій і кандидатів на виборах

Обмеження джерел фінансування партій

Згідно із статтею 14 Закону «Про політичні партії в Україні» та статтею 22 Закону «Про об'єднання громадян», партії не можуть фінансуватися:

- органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- державними і комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також юридичними особами, у майні яких є частки державної чи комунальної власності або власності нерезидентів;²²⁵
- підприємствами, в яких частка іноземної власності перевищує 20%;
- іноземними державами, іноземними громадянами, особами без громадянства, іноземними підприємствами, установами і організаціями;
- анонімними особами або під псевдонімом;
- благодійними та релігійними об'єднаннями і організаціями;
- політичними партіями, які не входять до виборчого блоку;
- нелегалізованими об'єднаннями громадян.

Партії також можуть отримувати доходи від власної діяльності. Більш детально ці питання розглянуто у п. 4.2.9. цього Звіту.

Обмеження джерел фінансування кандидатів на виборах

На *президентських виборах* виборчий фонд кандидата може бути сформований з його власних коштів, коштів політичної партії, яка його висунула (коштів партії, яка входить до виборчого блоку, що висунув кандидата), а також внесків фізичних осіб.²²⁶

На *парламентських виборах* виборчий фонд політичної партії (виборчого блоку) формується за рахунок власних коштів політичної партії (партій, що утворили виборчий блок), а також внесків фізичних осіб.²²⁷

²²⁵ Водночас Закон не забороняє здійснювати внески на користь партій юридичними особами — постачальниками робіт, товарів і послуг для потреб органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Це не узгоджується із статтею 5 Спільних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній. Див.: Рекомендація Рес (2003) 4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С.482 — 485.

²²⁶ Стаття 43 Закону «Про вибори Президента України»

²²⁷ Стаття 53 Закону «Про вибори народних депутатів України»

Джерела внесків до виборчих фондів на *місцевих виборах* визначено статтею 64 Закону про місцеві вибори, згідно з якою виборчі фонди місцевих організацій партій, кандидатів від яких було зареєстровано у багатомандатному виборчому окрузі, можуть формуватись за рахунок власних внесків місцевих організацій партій та добровільних внесків фізичних осіб. Виборчий фонд кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, а також виборчий фонд кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі може формуватись за рахунок власних коштів кандидата, коштів місцевої організації партії, яка його висунула, внесків фізичних осіб.

Іноземні громадяни, особи без громадянства та анонімні особи не мають права здійснювати внески до виборчих фондів партій, блоків та кандидатів як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах.²²⁸

Згідно із статтею 8 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, правила щодо фінансування політичних партій мають поширюватись там, де це є можливим, на фінансування виборчих кампаній кандидатів на виборах. У той же час, положення законодавства щодо фінансування партій і кандидатів на виборах не узгоджено між собою: партії можуть фінансуватись юридичними особами, в той час як суб'єкти виборчого процесу — ні. При цьому внески партій до власних виборчих фондів, виборчих фондів блоків, до складу яких вони входять, а також виборчих фондів висунутих ними кандидатів, не обмежуються. Таким чином, будь-яка партія може отримати внесок від юридичної особи і перерахувати його на рахунок власного виборчого фонду або на рахунки виборчих фондів висунутих нею кандидатів. Таким чином, розглянуті вище обмеження щодо джерел фінансування виборчих кампаній можна легко обійти, що не відповідає рекомендаціям статті 3 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній. Саме тому обмеження щодо джерел фінансування партій і виборчих кампаній необхідно узгодити між собою.

4.2.2. Обмеження анонімних внесків на користь партій та суб'єктів виборчого процесу

Законодавство забороняє здійснювати анонімні внески на користь партій, а також до виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу.²²⁹

4.2.3. Обмеження граничного розміру внеску на користь партій, кандидатів на виборах

Чинним законодавством не встановлено граничної суми внеску²³⁰ на користь політичної партії від одного донора. Відсутність таких обмежень не відповідає статті 3 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, якою державам-членам Ради Європи рекомендовано розглянути можливість впровадження обмежень розміру внесків на користь політичних партій.

На *президентських виборах* розмір внесків до виборчого фонду кандидата з боку партії, яка його висунула, а також самого кандидата, не обмежуються. Внесок фізичної особи до виборчого фонду кандидата у Президенти не повинен перевищувати 400 мінімальних розмірів заробітної плати (353 600 грн. або 36 254 євро²³¹).

На *парламентських виборах*, як і на президентських виборах, не встановлюються обмеження щодо кількості та розмірів внесків від політичної партії до її власного виборчого фонду або виборчого фонду блоку, до складу якого входить партія. Внесок фізичної особи до виборчого фонду партії або блоку не повинен перевищувати 400 мінімальних розмірів заробітної плати (353 600 грн. або 35 639 євро²³²).

²²⁸ Стаття 43 Закону «Про вибори Президента України», стаття 53 Закону «Про вибори народних депутатів України», стаття 64 Закону про місцеві вибори

²²⁹ Стаття 14 Закону «Про політичні партії в Україні», стаття 43 Закону «Про вибори Президента України», стаття 53 Закону «Про вибори народних депутатів України», стаття 64 Закону про місцеві вибори

²³⁰ В українському законодавстві відсутнє чітке визначення поняття внеску на користь політичної партії. Саме поняття внеску тлумачиться звужено — лише як кошти або майно, отримані партією (див. п. 4.2.5. цього Звіту). У цьому контексті необхідно відзначити, що у статті 2 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній «внесок» визначається більш широко — як усвідомлена дія, спрямована на надання партії переваг економічного чи іншого характеру. Див.: Рекомендація Rec (2003) 4 Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — С. 482.

²³¹ Мінімальна заробітна плата станом на 1.06.2010 р.: 884 грн. Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

²³² Мінімальна заробітна плата станом на 1.06.2010 р.: 884 грн. Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

На місцевих виборах внески місцевої організації партії до її власного виборчого фонду та виборчих фондів висунутих нею кандидатів в одномандатних виборчих округах не обмежуються за кількістю і розмірами перерахувань. В одномандатних виборчих округах внески кандидатів до їхніх власних виборчих фондів також не обмежуються за кількістю і розмірами перерахувань. Внесок фізичної особи до виборчого фонду кандидата, зареєстрованого в одномандатному виборчому окрузі, а також до виборчого фонду місцевої організації партії не може перевищувати 10 мінімальних розмірів заробітної плати (8,840 грн. або 906 євро²³³).

Обмеження граничної суми внесків до виборчих фондів кандидатів, партій і блоків на виборах можуть бути легко обійдені, оскільки законодавство не забороняє фізичним особам одночасно здійснювати внески як до виборчих фондів, так і безпосередньо на користь партій. Оскільки внески на користь партій не обмежуються, будь-яка фізична особа може пожертвувати партії довільну суму коштів, а партія, у свою чергу, перерахувати цю суму до виборчого фонду в якості свого власного внеску. Наявність цієї прогалини у правовому регулюванні не дозволяє втілити в життя положення п. «b» статті 3 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, згідно з якою державам-членам Ради Європи рекомендується вжити заходів, які б не дозволяли обійти встановлені обмеження щодо фінансування партій і виборчих кампаній. У зв'язку з цим обмеження розміру внесків до виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу мають бути поширені і на внески на користь партій.

4.2.4. Регулювання позик на користь партії

Політична партія може отримувати позики від будь-яких осіб, які відповідно до закону мають право здійснювати внески на користь політичних партій (див. п. 4.2.1. цього Звіту). Розмір позики від однієї особи не обмежується. Згідно із Законом «Про оподаткування прибутку підприємств», якщо партія отримує позичку і не сплачує відсотки за користування нею, така позика є різновидом безповоротної фінансової допомоги і не підлягає оподаткуванню податком на прибуток підприємств. Якщо позичку надано на умовах оплатності (тобто, під відсотки), така позика вважається поворотною фінансовою допомогою і підлягає оподаткуванню податком на прибуток підприємств.²³⁴

Під час проведення виборів кандидати та партії можуть фінансувати здійснення агітації за рахунок позик лише у випадку, якщо останні були перераховані ними до власних виборчих фондів.

В цілому, як випливає зі змісту статей 2 та 3 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, позики на користь партій і виборчих кампаній повинні вважатись внесками і підлягати тим самим обмеженням щодо джерел їх надходження та розміру, що й інші внески.

4.2.5. Регулювання внесків у натуральній формі (in-kind donations)

Визначення поняття «внеску» охоплює виключно внески, які були отримані партією безпосередньо, у вигляді майна (активів) чи коштів. Таким чином, положення Закону «Про політичні партії в Україні» не можуть бути застосовані до внесків у натуральній формі, які безпосередньо не були отримані партіями. Партія може отримувати їх з будь-якого джерела, величина натурального внеску (внесків) з одного й того ж самого джерела протягом певного періоду не обмежується; законодавство не зобов'язує партії відображувати такі внески у їхніх фінансових звітах, не встановлює процедури визначення розміру таких внесків (наприклад, на основі звичайних цін на ринку для аналогічних типів товарів, послуг тощо).

Напрямі внески регулюються виключно положеннями законів про вибори (при цьому у відповідному регулюванні існує ряд прогалин, які дозволяють обійти встановлені обмеження, що не відповідає статтям 3 і 8 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній).

Законами про вибори передбачені наступні положення, спрямовані на обмеження здійснення внесків у натуральній формі під час виборчих кампаній (додатково див. п.п. 3.2.4. і 3.2.5. цього Звіту):

- засобом масової інформації заборонено встановлювати знижки (доплати) на оплату ефірного часу та друкованої площі;
- здійснення передвиборної агітації може фінансуватись лише за рахунок коштів Державного бюджету (на загальнодержавних виборах), місцевих бюджетів (на місцевих виборах), а також

²³³ Мінімальна заробітна плата станом на 1.06.2010р.: 884 грн. Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

²³⁴ Стаття 22 Закону «Про об'єднання громадян», статті 1.22.1 та 7.11.3. Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»

за рахунок коштів виборчих фондів; інші джерела фінансування заборонені (іншими словами, кожен, хто бажає фінансувати передвиборну агітацію може здійснювати таке фінансування лише через виборчі фонди);

- здійснення передвиборної агітації у ЗМІ дозволяється лише за умови підписання відповідного договору між суб'єктом виборчого процесу і ЗМІ та за умови передоплати вартості ефірного часу чи друкованої площі; право розміщувати передвиборну агітацію у ЗМІ належить виключно суб'єктам виборчого процесу;
- якщо власник приміщень надав у користування приміщення одному із суб'єктів виборчого процесу, він зобов'язаний надати такі приміщення всім іншим суб'єктам виборчого процесу на тих самих умовах (за однаковою ціною тощо); це ж саме правило застосовується до друкованих і аудіовізуальних ЗМІ;
- кандидатам, які обіймають посади в органах публічної влади, державних і комунальних підприємствах, установах і організаціях, заборонено залучати для здійснення передвиборної агітації своїх підлеглих, транспорт, зв'язок, приміщення за місцем роботи тощо.

У той же час, закони про вибори містять низку прогалин у правовому регулюванні внесків у натуральній формі на користь суб'єктів виборчого процесу, які суттєво зменшують ефективність відповідних обмежень:

- дія зазначених вище обмежень розпочинається не з моменту призначення виборів, а з моменту реєстрації кандидатів відповідними виборчими комісіями, коли всі вони набувають статусу суб'єктів виборчого процесу (тобто до набуття партіями, блоками, кандидатами статусу суб'єктів виборчого процесу, здійснення внесків у натуральній формі фактично не регулюється взагалі; див. також п. 3.2.1 та 3.2.5 цього Звіту);
- будь-яка особа має право безкоштовно агітувати за чи проти партії, блоку, кандидата; на практиці більшість партійних активістів, працівники виборчих штабів, учасників демонстрацій тощо працюють на суб'єктів виборчого процесу «безкоштовно» (їхня діяльність оплачується готівковими коштами, не відображується у будь-яких звітах і фактично не контролюється ЦВК або іншими органами контролю);
- законодавство про вибори не проводить чіткого розмежування між політичною рекламою і висвітленням діяльності посадових осіб держави; як наслідок — одна й та ж сама інформація про суб'єкта виборчого процесу, який обіймає посаду в органі державної влади, в одних випадках вважається висвітленням його діяльності (у цьому випадку суб'єкт виборчого процесу не платить за її розповсюдження і не відображує непрямі витрати на поширення такої інформації у звіті про надходження і використання коштів виборчого фонду), а в інших — політичною рекламою;²³⁵
- визначення передвиборної агітації та політичної реклами є дуже вузьким, що в ході останніх виборчих кампаній призвело до поширення прихованої політичної реклами у передачах новин та програмах поточних подій, яка не оплачується з коштів виборчих фондів і не відображується у звітах про надходження і використання коштів виборчих фондів;²³⁶
- використання приміщень та ЗМІ, які належать суб'єктам виборчого процесу (партіям та блокам — на виборах у багатомандатних виборчих округах, кандидатам на виборах в одномандатних округах) не підлягає будь-яким обмеженням та регулюванню (відповідні витрати також не відображуються у будь-яких звітах і не контролюються).

4.2.6. Обмеження щодо внутрішньопартійних перерахувань коштів (між різними рівнями організації, між підрозділами різних рівнів, між різними виборчими округами)

Внутрішньопартійні перерахування коштів регламентуються статутами партій і не підлягають законодавчим обмеженням.²³⁷ Під час перебігу виборчих кампаній до уваги має братись лише одне обмеження: право здійснювати внески до виборчого фонду належить тому суб'єкту виборчого процесу, який висунув кандидата на відповідних виборах. Це означає, що, наприклад, партія не може перераховувати кошти безпосередньо до виборчих фондів кандидатів, висунутих місцевою організацією партії, або до виборчого фонду власної місцевої організації, яка бере участь у місцевих вибо-

²³⁵ Див.: Ukraine. Presidential Election 17 January and 7 February 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. — Warsaw, 28 April 2010. — p. 15; http://www.osce.org/documents/odihr/2010/04/43675_en.pdf

²³⁶ Ukraine. Presidential Election 17 January and 7 February 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. — Warsaw, 28 April 2010. — p. 16; http://www.osce.org/documents/odihr/2010/04/43675_en.pdf

²³⁷ Стаття 16 Закону «Про політичні партії в Україні»

рах. У цьому випадку партія спочатку має перерахувати кошти своїй місцевій організації, а місцева організація, відповідно, перерахує отримані кошти до власного виборчого фонду, виборчого фонду кандидата в одномандатному виборчому окрузі, висунутого місцевою організацією партії, або до виборчого фонду блоку, до складу якого входить місцева організація партії і т.д.

4.2.7. Роль членських внесків та (або) інших прямих платежів членів у фінансуванні партій

Достовірно встановити обсяг фінансування партій за рахунок членських внесків неможливо, оскільки у фінансових звітах політичних партій вони не виділяються окремо і включаються до загальної суми всіх надходжень з усіх джерел фінансування.²³⁸ При цьому законодавство не зобов'язує партії оприлюднювати звіти про членські внески окремо від фінансового звіту, і партії, у свою чергу, особливо не поспішають оприлюднювати такі звіти за власною ініціативою. Під час обговорення цього Звіту на фокус-групах представники партій наголошували на тому, що частка членських внесків у загальних надходженнях партій не перевищує 5–10%.²³⁹ На думку деяких експертів, відносно велику роль у фінансуванні партійної діяльності членські внески відіграють лише у Комуністичній партії України, але і вона за рахунок цих внесків може профінансувати лише від 10% до 50% потреб своїх місцевих організацій.²⁴⁰

4.2.8. Регулювання відносин між партіями та афілійованими групами (наприклад, профспілками) в частині внесків, спільного використання ресурсів (наприклад, будівель), найму працівників

Відносини між партіями та афілійованими з ними групами не регулюються взагалі (законодавство лише встановлює обмеження щодо джерел фінансування політичних партій). Партія може здійснювати фінансування тих видів діяльності, які передбачені її статутом, наприклад. Аналогічне правило застосовується і до інших організацій — вони можуть забезпечувати партію фінансовою підтримкою, якщо це не суперечить положенням їхніх статутів і якщо відповідна організація має право здійснювати внески на користь політичної партії.

Під час виборчих кампаній юридичним особам (крім партій та їхніх місцевих організацій, що висунули кандидатів) заборонено здійснювати пряме фінансування передвиборної агітаційної діяльності, однак таке обмеження можна обійти.

4.2.9. Регулювання підприємницької діяльності партій як способу залучення фінансових ресурсів, відмінності між регулюванням підприємницької діяльності партій та інших суб'єктів підприємництва

За загальним правилом партії не мають права здійснювати комерційну (підприємницьку) діяльність. Єдиним винятком з цього правила є продаж суспільно-політичної літератури, інших агітаційно-пропагандистських матеріалів, виробів з партійною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій та інших політичних заходів.²⁴¹ Доходи, отримані від цих видів діяльності звільняються від оподаткування податком на прибуток підприємств на підставі статті 7.11.3. Закону «Про оподаткування прибутку підприємств». Політичні партії не можуть отримувати доходи від акцій та інших цінних паперів, засновувати підприємства (за винятком ЗМІ).

4.2.10. Строки дії обмежень (постійно/ лише під час проведення виборів), визначення «виборчого періоду»

Обмеження щодо фінансування політичних партій застосовуються постійно. Обмеження щодо фінансування партій як суб'єктів виборчого процесу застосовуються лише під час виборчого процесу («виборчого періоду») і лише до суб'єктів виборчого процесу. Це означає, зокрема, що юридичні особи не мають права здійснювати внески до виборчих фондів партій, однак можуть перераховувати кошти безпосередньо партіям, які, у свою чергу можуть здійснювати внески до власних виборчих фондів (див. п. 4.2.1. цього Звіту).

²³⁸ Наказ ДПАУ №233 від 11.07.1997р. «Про затвердження форми Звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та порядку їх заповнення»

²³⁹ Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

²⁴⁰ Відповідно до інформації Комітету виборців України; <http://www.pravda.com.ua/news/4b1a9c7532f13/>

²⁴¹ Стаття 21 Закону «Про об'єднання громадян», статті 7.11.11. та 7.11.13. Закону «Про оподаткування прибутку підприємств»

У законах про вибори відсутнє чітке визначення «виборчого періоду». З огляду на те, що передбачені законом обмеження можуть бути застосовані лише до суб'єктів виборчого процесу, початок «виборчого періоду» розпочинається з моменту реєстрації суб'єктів виборчого процесу (див. п. 3.2.1. цього Звіту) і закінчується в момент закінчення голосування на виборах.

4.3. Граничні суми витрат

4.3.1. Граничні суми витрат партій, кандидатів (загалом і на конкретні цілі)

Граничні суми витрат

Закон «Про політичні партії в Україні» не встановлює будь-яких обмежень сум витрат політичних партій.

На загальнонаціональних та місцевих виборах не передбачені граничні суми витрат коштів виборчих фондів партій, виборчих блоків (на парламентських виборах), кандидатів на пост Президента.²⁴²

Відсутність цих обмежень не відповідає статті 9 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, яка рекомендує державам-членам Ради Європи розглянути можливість впровадження механізмів, спрямованих на запобігання надлишковому фінансуванню партій, таких як, наприклад, встановлення граничних сум витрат коштів на виборчі кампанії.

Таблиця 4.

РОЗМІРИ ВИБОРЧИХ ФОНДІВ НА ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ І ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ 1991–2010 рр.²⁴³

Роки	Президентські роки	Роки	Парламентські вибори
З 05.07.1991 до 16.03.1994 р.	Закон не передбачав можливість утворення виборчих фондів кандидатами у Президенти	До 18.11.1993	Закон не передбачав можливість утворення виборчих фондів кандидатами у депутати
З 24.02.1994 р. до 05.03.1999 р.	10 000 мінімальних заробітних плат (мінімальна заробітна плата на 24.02.1994 — 60 000 крб.; на 05.03.1999 — 74 грн.; офіційний курс на 24.02.1994 р.: 1 ECU = 38487 крб.; офіційний курс на 05.03.1999 р.: 1 EUR = 4.001948 UAH)	З 18.11.1993 р. до 19.09.1995 р.	100 мінімальних заробітних плат для кандидата в одномандатному окрузі (мінімальна заробітна плата на 18.11.1993 р. — 20 000 крб., на 19.09.1995 р. — 60 000 крб., офіційний курс на 18.11.1993 р.: 1 ECU = 5270 крб.; на 19.09.1995 р.: 1 ECU = 192 790 крб.)
З 05.03.1999 до 18.03.2004	100 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1 700 000 грн.; офіційний курс на 05.03.1999: 1 EUR = 4.001948 UAH; офіційний курс на 18.03.2004 1 EUR = 6.52904 UAH)	З 19.09.1995 р. до 24.09.1997 р.	20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для кандидата в одномандатному окрузі (неоподатковуваний мінімум доходів громадян на 19.09.1995 р.: 1 400 000 крб., неоподатковуваний мінімум доходів громадян на 24.09.1997 р.: 17 грн.; офіційний курс на 19.09.1995 р.: 1 ECU = 192 790 крб.; на 24.09.1997 р.: 1 ECU = 2.0471 UAH)
З 18.03.2004 до 21.08.2009	50 000 мінімальних заробітних плат (мінімальна заробітна плата на 18.03.2004 — 205 грн., на 21.08.2009 — 630 грн.; офіційний курс на 18.03.2004: 1 EUR = 6.52904 UAH; 21.08.2009: 1 EUR = 11.2297 UAH)	З 24.09.1997 р. до 18.10.2001 р.	Обмеження відсутні

²⁴² Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПГЛ рекомендували розглянути можливість відновлення обмежень граничних сум витрат коштів виборчих фондів на рівні, який би дозволяв вільно проводити виборчу кампанію. Відновлення відповідних обмежень дозволило б також забезпечити рівність можливостей суб'єктів виборчого процесу у здійсненні передвиборної агітації. Див.: Joint Opinion on the Law on Amending Some Legislative Acts on the Election of the President of Ukraine adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on 24 July 2009 by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 30th meeting (Venice, 8 October 2009) and by the Venice Commission at its 80th Plenary Session (Venice, 9–10 October 2009) on the basis of comments by Ms. Angelika Nussberger (Substitute Member, Venice Commission, Germany), Mr. Jessie Pilgrim (Electoral expert, OSCE/ODIHR). — П. 49; [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)040-e.asp)

²⁴³ Джерела: Законодавство України <http://www.nau.ua>;

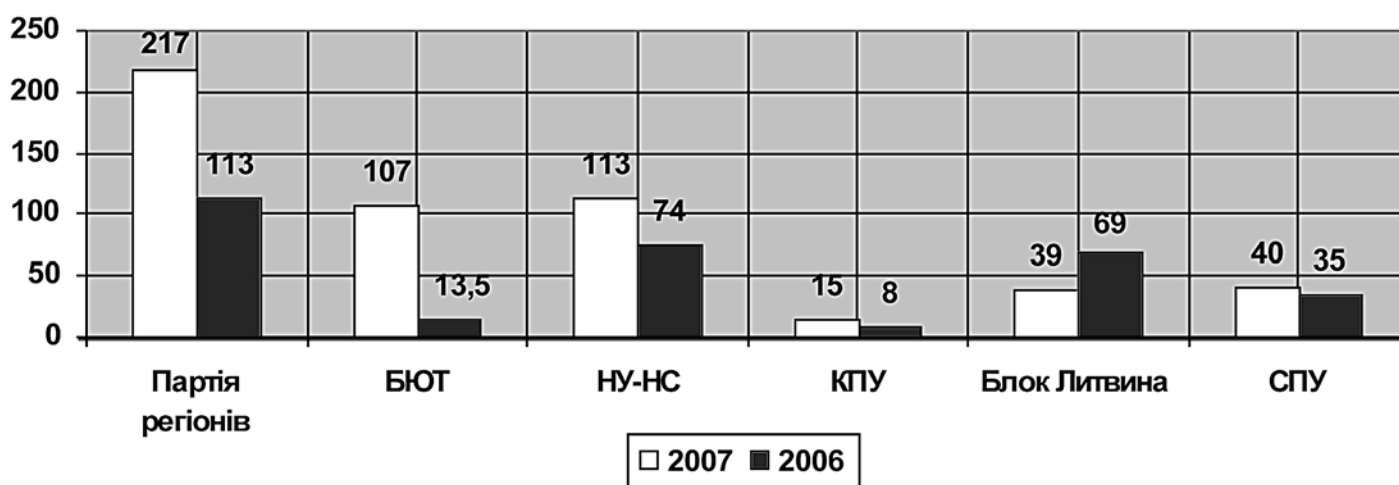
Ліга закон http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/ed_1993_01_01/SH000004.html;

Національний банк України http://www.bank.gov.ua/fin_ryn/of_kurs.htm

Роки	Президентські роки	Роки	Парламентські вибори
З 21.08.2009	Обмеження відсутні	З 18.10.2001р. до 07.07.2005р.	<ul style="list-style-type: none"> 10000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для кандидатів в одномандатних округах (170000грн.); 150000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — для партій і блоків в багатомандатному окрузі (2550000грн.) Офіційний курс на 18.10.2001р.: 1 EUR = 4.787434 UAH; на 07.07.2005р.: 1 EUR = 6.022022UAH
		З 07.07.2005р.	Обмеження відсутні

Під час обговорення цього Звіту на фокус-групах значна частина експертів погодилась з тим, що відсутність обмежень витрат коштів виборчих фондів призводить до постійного зростання витрат партій на виборчі кампанії.²⁴⁴ Однак ідея відновлення цих обмежень на загальнодержавних виборах в цілому підтримана не була. Основні аргументи проти неї полягали у тому, що: 1) встановлення обмежень витрат коштів виборчих фондів на виборах призведе до тіньового фінансування виборів; 2) існує високий рівень імовірності вибіркового застосування відповідних положень законодавства. Частина експертів висловила думку, що обмеження витрат партій має здійснюватись через обмеження політичної реклами на радіо і телебачення у період виборів, однак впровадження таких обмежень потребує чіткого визначення поняття «політичної реклами». Крім того, такі обмеження навряд чи будуть підтримані політичними партіями, оскільки радіо і телебачення є одним з найбільш важливих інструментів комунікації партій і виборців.

Рис. 1. РОЗМІРИ ОФІЦІЙНИХ ВИТРАТ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ВИБОРАХ У 2006–2007 рр. (млн. грн.)



Джерело: Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: Автореф. дис... к.е.н. — Київ, 2007. — с. 12

Обмеження щодо напрямів витрачання коштів

Як і інші юридичні особи, партії можуть витрачати кошти лише на цілі та види діяльності, передбачені їхніми статутами. Витрати партій на політичну рекламу (крім випадку, коли партія є суб'єктом виборчого процесу) не обмежуються.

За загальним правилом кошти виборчих фондів на всіх виборах можуть витрачатись лише на цілі, пов'язані зі здійсненням передвиборної агітації на відповідних виборах та у відповідних виборчих округах (це означає, наприклад, що кошти не можуть перераховуватись до виборчих фондів інших суб'єктів виборчого процесу (на тих самих виборах); кошти виборчих фондів для фінансування парламентських виборів не можуть використовуватись для фінансування місцевих і президентських виборів, і навпаки).

²⁴⁴ Більш детальну інформацію щодо фокус-груп наведено у вступі до цього Звіту.

Визначення передвиборної агітації є дуже широким і включає, серед іншого виготовлення матеріалів передвиборної агітації, використання ЗМІ, інші послуги, пов'язані із здійсненням передвиборної агітації (транспортні послуги; утримання транспортних засобів; оренду приміщень, технічних засобів здійснення передвиборної агітації; оренду приміщень для проведення зустрічей з виборцями; виготовлення і оренду рекламних щитів; послуги зв'язку), інші види передвиборної агітації.²⁴⁵

4.3.2. Обмеження витрат третіх осіб

Згідно із законами про вибори треті особи можуть фінансувати виборчі кампанії *лише* шляхом здійснення внесків до виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу; у цьому випадку на такі внески поширюються обмеження щодо джерел фінансування та розміру (більш детально див. п.п. 4.2.1.–4.2.3. цього Звіту). Іншими словами, фінансувати виборчі кампанії не через виборчі фонди формально заборонено. Однак на практиці, ця заборона може бути легко обійдена (більш детально див. п.п. 3.2.5., 4.2.5. цього Звіту).

4.3.3. Строки дії обмежень (постійно/ лише під час проведення виборів)

Обмеження витрат та інші обмеження, встановлені для партій, застосовуються постійно; обмеження витрат та інші обмеження, встановлені для суб'єктів виборчого процесу, застосовуються лише після набуття партіями, блоками та кандидатами статусу суб'єктів виборчого процесу (див. п. 4.2.10. цього Звіту).

4.4. Орган регулювання та вимоги щодо звітності

4.4.1. Загальні вимоги щодо звітності (суб'єкт подання звітності, зміст звітності, суб'єкт, якому подається звітність, строки її подання)

Звітність партій

Політичні партії зобов'язані готувати три види звітів:²⁴⁶

- звіт про доходи і витрати;
- звіт про майно;
- звіт про використання коштів неприбуткової організації.

При цьому Закон не встановлює жодних вимог до форми і змісту звіту про доходи і витрати та звіту про майно партій, а також мінімального переліку даних, які мають відображатись у таких звітах. Не визначено такі вимоги і підзаконними актами. Крім того, партія не зобов'язана подавати звіт про доходи і витрати і звіт про майно до будь-якого державного органу; вона має лише щорічно оприлюднювати такі звіти в одному із загальнонаціональних друкованих ЗМІ.

Звіти про використання коштів неприбуткових організацій подаються партіями (щодо використання коштів безпосередньо партіями) та їхніми місцевими організаціями, які мають статус юридичних осіб (щодо використання коштів лише цими організаціями). Ці звіти подаються щоквартально до державних податкових інспекцій за місцем реєстрації відповідно партії та її місцевих організацій, що мають статус юридичних осіб. Варто відзначити, що державні податкові інспекції не є незалежними органами контролю у розумінні статті 14 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній. Звіти про використання коштів неприбутковими організаціями, що подаються партіями, не є консолідованими: вони не включають звітність місцевих партійних організацій із статусом юридичних осіб, звітність утворених партією ЗМІ та інших осіб, прямо або опосередковано пов'язаних з партіями.

Як впливає з Наказу ДПА України № 233 від 11.07.1997 р., у звітах про використання коштів неприбуткових організацій не повинні зазначатись природа (прямий, непрямий) та сума (вартість) кожного внеску (див. п. 4.4.2. цього Звіту). Відсутність таких вимог пояснюється тим, що метою подання цих звітів є не забезпечення прозорості фінансування партій, а правильне визначення податкових зобов'язань (якщо такі зобов'язання виникли).

Вищезазначене дозволяє говорити про те, що в положеннях чинного законодавства стосовно регулювання звітності партій не враховано рекомендації статей 11–13 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній.

²⁴⁵ Постанова ЦВК від 5.01.2006 р. «Про порядок складання фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією»

²⁴⁶ Стаття 17 Закону «Про політичні партії в Україні», Наказ ДПА України № 233 від 11 липня 1997 «Про затвердження форми Звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та порядку їх заповнення»

Виборча фінансова звітність

Всі закони про вибори передбачають подання розпорядниками виборчих фондів до ЦВК (на загальнодержавних виборах) та відповідних територіальних виборчих комісій (на місцевих виборах) фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів. На загальнодержавних виборах такі звіти подаються не пізніше як на 15 день після дня проведення виборів,²⁴⁷ на місцевих — на 5 день після дня виборів.²⁴⁸ Форма цих звітів встановлюється ЦВК, а не законом (відповідні питання більш детально розглянуто у п.4.4.2. цього Звіту). Законодавство не покладає на розпорядників виборчих фондів обов'язок подавати чи оприлюднювати звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів до дня голосування, що було критично оцінено ОБСЄ/БДПЛ.²⁴⁹ Відсутність вимог щодо оприлюднення виборчої фінансової звітності до дня голосування негативно оцінюється і GRECO.²⁵⁰

Партії та їхні місцеві організації не зобов'язані подавати до виборчих комісій будь-які інші звіти, окрім звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів (тобто виборчі комісії не контролюють надходження і використання коштів на рахунках партій та їхніх місцевих організацій). Треті особи (включаючи фізичних осіб, ЗМІ, політичні партії, які не мають статусу суб'єктів виборчого процесу) не зобов'язані звітувати стосовно фінансування виборчих кампаній перед будь-яким державним органом. Таким чином, виборчим комісіям доступна дуже незначна частина інформації щодо фінансування виборів.

4.4.2. Ідентифікація (облік) і відображення у звітності окремих внесків і витрат, розмір яких перевищує встановлену межу

Ідентифікація та відображення внесків і витрат у звітності партій

Всі внески (включаючи інформацію про джерело та вартість кожного внеску) на користь політичних партій, а також про їхні витрати (включаючи інформацію про суму, цілі витрат та одержувача платежу) повинні відображатись у бухгалтерській звітності партії.

У той же час партії не зобов'язані звітувати про них — звіт про використання коштів неприбуткової організації повинен відображувати лише загальну суму доходів, отриманих у вигляді: а) безповоротної фінансової допомоги та добровільних внесків; б) надходжень від основної діяльності, зокрема — від продажу суспільно-політичної літератури і т.п.; в) пасивних доходів; г) субсидій, грантів і т.п., а також загальну суму витрат.

Відсутність у законодавстві положень, які б покладали на партії обов'язок відображення у фінансовій звітності, що подається до державних органів, інформації про природу і вартість кожного отриманого внеску, а для внесків, які перевищують певну межу, — інформації про осіб, які здійснили такі внески, не відповідає статті 12 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній.

Ідентифікація та відображення внесків і витрат у виборчій фінансовій звітності

На всіх виборах кожний внесок до виборчого фонду та кожна витрата коштів повинні бути окремо ідентифіковані та відображені у звітності.

Зокрема, на президентських виборах розпорядники коштів накопичувальних рахунків виборчих фондів кандидатів на пост Президента України у звітах про надходження і використання коштів виборчих фондів для кожного внеску фізичної особи повинні відображувати наступну інформацію:

- дату здійснення внеску;
- номер розрахункового документа;
- ім'я, прізвище, по-батькові особи, що здійснила внесок;
- дату народження особи, яка здійснила внесок;
- місце проживання, адресу житла платника;
- суму внеску.

²⁴⁷ Стаття 52 Закону «Про вибори народних депутатів України», стаття 42 Закону «Про вибори Президента України».

²⁴⁸ Стаття 63 Закону про місцеві вибори

²⁴⁹ Ukraine. Presidential Election. 17 January and 7 February 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. — Warsaw, 28 April 2010. — p. 14; http://www.osce.org/documents/odihr/2010/04/43675_en.pdf

²⁵⁰ GRECO. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Estonia. Transparency of Party Funding (Theme II) adopted by GRECO at its 37th Plenary Meeting (Strasbourg, 31 March — 4 April 2008). — p. 16; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)5_Estonia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)5_Estonia_Two_EN.pdf); GRECO. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding (Theme II) adopted by GRECO at its 40th Plenary Meeting (Strasbourg, 1 — 5 December 2008). — p. 26; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_Two_EN.pdf)

Стосовно внесків партій до виборчих фондів кандидатів (якщо кандидата висунуто партією чи виборчим блоком), а також щодо внесків кандидатів до їхніх власних виборчих фондів у фінансових звітах повинна розкриватись лише така інформація:²⁵¹

- дата надходження коштів;
- номер розрахункового документа;
- сума внеску.

Для кожного видатку з поточного рахунку виборчого фонду кандидата на пост Президента у фінансовому звіті має бути відображена наступна інформація: дата платежу, номер розрахункового документа, отримувач платежу (повна назва отримувача, код ЄДРПОУ, ідентифікаційний код), призначення платежу, сума платежу.²⁵² Аналогічний порядок ідентифікації та звітування щодо внесків до виборчих фондів та витрат впроваджено на парламентських²⁵³ та місцевих виборах.²⁵⁴

4.4.3. Аудит і оприлюднення звітів (суб'єкти проведення аудиту; строки, умови і порядок оприлюднення звітів)

Аудит і оприлюднення звітів партій

Звіт партії про доходи і видатки, звіт про майно і звіт про використання коштів неприбутковою організацією згідно із законодавством не підлягають обов'язковому аудиту.

Відповідно до статті 22 Закону «Про об'єднання громадян» політичні партії зобов'язані публікувати свої бюджети для загального відома. Разом з тим, Закон не визначає процедури, строку їх опублікування, а також не встановлює вимог щодо форми таких бюджетів.

Стаття 17 Закону «Про політичні партії в Україні» зобов'язує партії щорічно оприлюднювати у загальнодержавному друкованому ЗМІ фінансовий звіт про доходи і витрати та звіт про майно. Що стосується звіту про використання коштів неприбутковою організацією, то він за чинним законодавством не підлягає обов'язковому оприлюдненню.

Законодавство не встановлює будь-яких вимог щодо строків і процедури опублікування звіту про доходи і видатки та звіту про майно партії, як і вимог щодо їх змісту. Тому положення законодавства щодо оприлюднення звітів партій частково не відповідають п. «б» статті 13 Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній.

На практиці деякі партії оприлюднюють свої фінансові звіти, але оскільки законодавством вимоги до їх змісту не визначені, зміст цих звітів є доволі загальним (вони містять інформацію лише щодо загальної суми надходжень і витрат протягом звітного періоду та, відповідно, балансову вартість майна на момент складання звіту про майно партії).

Аудит і оприлюднення фінансової виборчої звітності

Фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів не підлягають обов'язковому аудиту. Всю відповідальність за повноту, достовірність та своєчасність їх подання несуть розпорядники коштів накопичувальних рахунків виборчих фондів (розпорядники виборчих фондів).

Закон про парламентські вибори не покладає на ЦВК обов'язок публікувати звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів партій та виборчих блоків. Не публікуються вони і самими партіями (блоками) та розпорядниками коштів накопичувальних рахунків виборчих фондів.²⁵⁵ Відсутність у законі відповідних положень не відповідає частині третій статті 7

²⁵¹ Таким чином, у звітах не відображується інформація про те, звідки кандидат або партія отримали кошти для їх перерахування до виборчих фондів. Відповідно, отримати уявлення про те, хто фінансує партію або кандидата, висунутого шляхом самовисування, неможливо

²⁵² Постанова ЦВК № 148 від 9.10.2009 р. «Про Порядок складання та форми фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України»

²⁵³ Постанова ЦВК № 72 від 5.01.2006 р. «Про Порядок складання фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у депутати від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією»

²⁵⁴ Постанова ЦВК № 323 від 29.12.2005 р. «Про порядок складання фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій), кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі»

²⁵⁵ У зв'язку з цим Місією зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ було рекомендовано внести до Закону «Про вибори народних депутатів України» зміни, які б передбачали покладення на суб'єктів виборчого процесу обов'язок оприлюднення інформації про джерела фінансування їхніх виборчих кампаній та напрями використання відповідних коштів. Див.: Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 20 December 2007. — Recommendation 20; http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf; Ukraine. Parliamentary Elections 26 March 2006. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 23 June 2006. — Recommendation 22; http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_en.pdf

Конвенції ООН про боротьбу з корупцією,²⁵⁶ згідно з якою держави-учасниці Конвенції повинні розглянути можливість прийняття належних нормативно-правових актів і вжиття відповідних адміністративних заходів з метою посилення прозорості у фінансуванні кандидатів на виборні посади та, у належних випадках, у фінансуванні політичних партій.

Стаття 43 Закону про президентські вибори передбачає, що дані про розміри виборчих фондів кандидатів на пост Президента України та фінансові звіти про використання їх коштів публікуються ЦВК у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» не пізніше як на 18 день після дня виборів. На практиці інформація, що публікується, має загальний характер і включає інформацію про загальну суму внесків до виборчих фондів від фізичних осіб, кандидатів у Президенти (до їхніх власних виборчих фондів), а також партій (до власного виборчого фонду партії чи до виборчого фонду виборчого блоку, який висунув кандидата у Президенти), загальну суму витрат на цілі, пов'язані із здійсненням передвиборної агітації.

Згідно із статтею 64 Закону про місцеві вибори, фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчого фонду місцевої організації партії, кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови оприлюднюються територіальною виборчою комісією у місцевих друкованих засобах масової інформації у п'ятиденний строк з дня надходження таких звітів до виборчої комісії. Як показує практика попередніх виборчих кампаній з місцевих виборів, інформація відповідних фінансових звітів, як і інформація, що оприлюднюються ЦВК на президентських виборах, носить загальний характер.

4.4.4. Орган регулювання: формування, повноваження; суб'єкти звернення зі скаргами до органу регулювання, кадрове забезпечення органу регулювання

Державний контроль за дотриманням *політичними партіями* як неприбутковими організаціями вимог законодавства щодо звітності про їхні доходи і видатки (а також достовірністю та повнотою даних, відображених у звітності) здійснюється відповідними державними податковими інспекціями на місцях. Державна податкова адміністрація є органом виконавчої влади, її голова призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Прем'єр-міністра відповідно до подання Міністра фінансів. Начальники державних податкових інспекцій призначаються Головою Державної податкової адміністрації за поданням голів державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.²⁵⁷ Начальник державної податкової інспекції, у свою чергу, призначає працівників інспекції, у тому числі інспекторів, які здійснюють перевірку звітів неприбуткових організацій (у тому числі і партій). ДПА та її територіальні органи здійснюють свою діяльність на основі принципу єдиноначальності (рішення приймаються начальником відповідної державної податкової інспекції).

Органи податкової служби наділено широкими повноваженнями, у тому числі правом ініціювання та проведення розслідувань, правом накладення адміністративних стягнень за порушення податкового законодавства (наприклад, у випадку несвочасного подання звіту, подання у звіті неправдивої інформації тощо).

Подати скаргу до державної податкової інспекції щодо порушення партією вимог законів стосовно фінансування неприбуткових організацій і подання такими організаціями звітності може будь-хто, однак така скарга перевірятиметься лише у випадку, якщо вона міститиме факти, які можуть бути перевірені. Державні податкові інспекції мають достатні кадрові ресурси, необхідні для проведення розслідувань (інспекторів, працівників підрозділів податкової міліції і т.д.).

На скільки ефективно органи податкової служби використовують надані їм повноваження для контролю за фінансуванням партій оцінити неможливо через відсутність такої інформації. Судячи з усього, діяльність партій перевіряється нечасто, оскільки вони не є платниками ПДВ та податку на прибуток підприємств, відповідно — імовірність ухилення партій від оподаткування є невисокою. Як свідчить судова практика (див. Додаток 2) більшість спорів органів податкової служби та партій пов'язана з неподанням місцевими організаціями партій звітів неприбуткових організацій. У той же час, під час проведення виборів Президента України 1999 року та парламентських виборів 2002 року мали місце непоодинокі випадки переслідування донорів окремих партій органами державної податкової служби у під приводом ухилення їх від сплати податків.²⁵⁸

²⁵⁶ Конвенцію ратифіковано Законом України від 18.10.2006 № 251-V; <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=251-16&p=1270074647320297>

²⁵⁷ Стаття 5 Закону «Про Державну податкову службу в Україні», п.8 Постанови Кабінету Міністрів України № 778 від 26 травня 2007 року «Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України»

²⁵⁸ Marcjin Walecki. Ukraine: the authoritarian abuse of disclosure, Transparency International Global Corruption Report 2004, p. 41–42; http://www.transparency.org/content/download/4418/26665/file/05_Disclosure_and_enforcement.pdf

Про випадки переслідування донорів окремих партій з політичних мотивів повідомлялось також під час виборів глави держави у 2004²⁵⁹ та у 2010 роках.²⁶⁰

Державний контроль за дотриманням вимог законодавства стосовно звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів суб'єктами виборчого процесу здійснюють ЦВК (на загальнодержавних виборах) та територіальні виборчі комісії (на місцевих виборах).

До складу Центральної виборчої комісії входить 15 членів. Згідно із Законом «Про Центральну виборчу комісію» ЦВК є незалежним органом. При цьому Закон передбачає низку механізмів, спрямованих на забезпечення незалежності ЦВК (більш детально див. п. 5.1.2. цього Звіту).

Центральна виборча комісія має право розглядати будь-які питання, віднесені до її повноважень, на підставі скарг, заяв та за власною ініціативою ЦВК (наприклад, у випадку, якщо Комісії стало відомо про порушення виборчого законодавства або виборчих прав громадян).

Право звернутись до ЦВК із заявою має будь-яка особа (у такій спосіб особа може поінформувати ЦВК про порушення прав інших осіб, порушення виборчого законодавства і т.п.). Право звернутись до ЦВК із скаргою у випадку порушень положень законодавства щодо фінансування участі суб'єктів виборчого процесу у виборах, а також обов'язків щодо звітності має виборча комісія, кандидат (партія, блок), а також виборець (у разі порушення його виборчих прав). Контроль за фінансуванням виборчих кампаній та виконанням обов'язків щодо подання фінансової звітності здійснюється членами ЦВК та окремим підрозділом Секретаріату ЦВК. Практика свідчить про те, що здійснюючи контроль за фінансуванням загальнонаціональних виборчих кампаній, ЦВК в основному зосереджується на контролі за рухом коштів на рахунках виборчих фондів, тобто сфері, в якій порушення фактично неможливі. Якщо певному суб'єкту виборчого процесу стало відомо про факти порушень правил фінансування виборчих кампаній, він, як правило, не звертається до ЦВК, оскільки тіньове фінансування виборчих кампаній носить масовий характер. Про низьку ефективність контролю у сфері фінансування виборчих кампаній свідчить і те, що стаття 159-1 Кримінального кодексу, яка передбачає відповідальність за порушення правил фінансування виборів, судами на практиці не застосовувалась.²⁶¹

Згідно з новою редакцією Закону про місцеві вибори, територіальні виборчі комісії на місцевих виборах формуються за поданнями зареєстрованих у встановленому порядку місцевих організацій партій, які утворили депутатські фракції у парламенті або які входять до складу виборчих блоків, депутатські фракції яких зареєстровані в парламенті, а також зареєстрованих місцевих організацій партій, які мають намір висунути кандидатів на відповідних місцевих виборах. При цьому місцеві організації «парламентських» партій можуть висунути до складу територіальних виборчих комісій по три кандидатури, інші місцеві організації партій — по одній кандидатурі. Склад обласних, районних (крім районів в Автономній Республіці Крим), міських (міст обласного значення, міст Києва, Севастополя), районних у містах Києві, Севастополі територіальних виборчих комісій формується Центральною виборчою комісією; склад районних (районів у Автономній Республіці Крим), міських (міст республіканського в Автономній Республіці Крим значення) територіальних виборчих комісій — виборчою комісією Автономної Республіки Крим. Після цього районні територіальні виборчі комісії формують склад міських, сільських, селищних територіальних виборчих комісій у відповідному районі, а міські територіальні виборчі комісії — склад районних у місті територіальних виборчих комісій. Територіальні виборчі комісії формуються у складі від 9 до 18 осіб. На відміну від попередньої редакції Закону про місцеві вибори, нова редакція Закону не передбачає можливості розподілу керівних посад у територіальних виборчих комісіях шляхом жеребкування — порядок заміщення керівних посад у виборчих комісіях визначатиметься на власний розсуд виборчих комісій, які формуватимуть склад виборчих комісій нижчого рівня. Члени виборчих комісій є політично залежними, оскільки можуть бути у будь-який час відкликані місцевими організаціями партій, які запропонували їх кандидатури до складу відповідних комісій.²⁶²

Основною формою діяльності територіальної виборчої комісії є її засідання, яке вважається повноважним за умови присутності на ньому більше половини членів комісії від складу комісії²⁶³ (за винятком дня голосування, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування та

²⁵⁹ Звіт Комітету Виборців України за підсумками моніторингу передвиборчої ситуації в Україні протягом березня — травня 2004 року. — с. 4–6; http://www.cvu.org.ua/files/1087977500_DTS-report-0-ukr.doc

²⁶⁰ Тиск влади на опозицію — «бумеранг» по-українськи; <http://cityukraine.info/?ukrnews=15129>

²⁶¹ У базі Єдиного державного реєстру судових рішень відсутні вироби у справах про злочини, передбачені статтею 159-1 КК України.

²⁶² Стаття 29 Закону про місцеві вибори

²⁶³ Згідно з попередньою редакцією Закону про місцеві вибори, засідання виборчої комісії вважалось повноважним за умови присутності на ньому не менше двох третин членів комісії

результатів виборів, коли засідання є повноважним незалежно від кількості присутніх на засіданні членів комісії). Рішення виборчих комісій приймаються більшістю голосів від присутніх на засіданні членів комісії.²⁶⁴ Як і ЦВК, територіальні виборчі комісії мають вирішувати всі питання, віднесені до їхньої компетенції, на підставі заяв, звернень і скарг. Територіальна виборча комісія може розглядати питання, віднесені до її компетенції, на підставі звернень, заяв і скарг. Порушення положень законодавства в частині фінансування виборчих кампаній та звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів можуть бути оскаржені до територіальної виборчої комісії кандидатом, його довіреною особою, місцевою організацією партії — суб'єктом виборчого процесу, її представником або уповноваженою особою, виборцем, виборчі права та законні інтереси якого було порушено рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження, територіальною виборчою комісією (останньою — у судовому порядку). Для організаційного, правового і технічного забезпечення здійснення повноважень щодо контролю за фінансуванням виборів територіальні виборчі комісії можуть залучати відповідних фахівців та технічних працівників. Однак спроможність територіальних виборчих комісій (особливо на рівні сіл, селищ, міст районного значення) здійснювати ефективний незалежний контроль у сфері фінансування виборчих кампаній є досить сумнівною, особливо — з урахуванням того, що фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів мають оприлюднюватись протягом 5 днів з дня їх надходження до відповідних територіальних виборчих комісій.²⁶⁵

4.4.5. Санкції за порушення і їхнє практичне застосування

Неоприлюднення партією фінансового звіту про доходи і витрати, звіту про майно та бюджету партії тягне лише оголошення попередження Міністерством юстиції України.²⁶⁶ На практиці попередження за вчинення цих порушень Міністерством юстиції ніколи не оголошувалось.

У разі неподання до відповідної податкової інспекції звіту про використання коштів неприбутковою організацією, партія може бути позбавлена статусу неприбуткової організації і виключена з Реєстру неприбуткових організацій і установ.²⁶⁷ Оскільки відповідні рішення податкових інспекцій не підлягають опублікуванню, оцінити, яким чином ця санкція застосовується на практиці, фактично неможливо. Як показує практика (див. Додаток 2), у разі неподання місцевою організацією партії звітів про використання коштів неприбутковою організацією, державні податкові інспекції не позбавляють їх неприбуткового статусу, а звертаються до суду з позовом про ліквідацію юридичної особи.

Закони про вибори, Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України не передбачають відповідальності розпорядників виборчих фондів за неподання звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів.

5. ВИКОНАННЯ

5.1. Орган регулювання

5.1.1. Наявність органу, який за власною ініціативою має право контролювати чи перевіряти діяльність партій

Згідно із статтею 18 Закону «Про політичні партії в Україні», контроль за діяльністю партій здійснює Міністерство юстиції України (в частині дотримання ними положень Конституції, законів «Про політичні партії в Україні», «Про об'єднання громадян», а також партійних статутів) і Центральна виборча комісія (в частині дотримання партіями встановленого порядку участі у виборах). Окрім цих органів, певними повноваженнями щодо контролю за діяльністю партій наділено також державні податкові інспекції (див. п. 4.4.4. цього Звіту). Рішення, прийняті цими органами у зв'язку із здійсненням контролю за діяльністю партій, а також рішення про притягнення партій до відповідальності, можуть бути оскаржені партіями у суді (див. також п.п. 1.2.10., 1.2.12., 1.3.3., 2.3.2. цього Звіту).

5.1.2. Регуляторний орган: порядок формування, підконтрольність, підзвітність, кадрові призначення, фінансування, звітність, оприлюднення звітів

Міністерство юстиції є центральним органом виконавчої влади; Міністр юстиції призначається на посаду Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України. Міністр може бути звільнений

²⁶⁴ Стаття 27 Закону про місцеві вибори

²⁶⁵ Частина тринадцята статті 64 Закону про місцеві вибори

²⁶⁶ Статті 19, 20 Закону «Про політичні партії в Україні»

²⁶⁷ п. 5.1. Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ, затвердженого Наказом ДПА України від 11.07.1997 р. №232

з посади за власною ініціативою парламенту. Міністр є відповідальним перед Кабінетом Міністрів і Верховною Радою. Діяльність Міністерства юстиції та його територіальних органів фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України; Міністерство звітує про свою діяльність Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України (в основному під час «години запитань до Уряду»). Письмові звіти про діяльність Міністерства не готуються; однак інформація про діяльність Міністерства оприлюднюється на його веб-сайті.

ЦВК є незалежним органом (див. п. 5.1.3 цього Звіту). Забезпечення діяльності ЦВК та Секретаріату ЦВК здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.²⁶⁸ Закон «Про Центральну виборчу комісію» визначає ЦВК як незалежний державний орган, відповідно — Комісія не зобов'язана звітувати про свою діяльність перед будь-якими іншими органами. Підзвітність ЦВК перед парламентом обмежується лише представленням у Верховній Раді інформації про діяльність ЦВК (у разі ініціювання заслуховування такої інформації самим парламентом), насамперед — в частині участі ЦВК у підготовці та проведенні виборів. Така інформація не публікується, однак її можна знайти у стенограмах засідань парламенту, розміщених на веб-сайті Верховної Ради України.

5.1.3. Незалежність органу та механізми забезпечення його незалежності

Міністерство юстиції України не можна вважати незалежним органом, оскільки: міністр юстиції є політичним діячем, який призначається на посаду парламентом; Міністерство юстиції входить до системи органів виконавчої влади; працівники центрального апарату Міністерства призначаються на посади та звільняються з посад Міністром; в Міністерстві відсутнє чітке розмежування між політичними та адміністративними посадами.

Що ж стосується Центральної виборчої комісії, то законодавством передбачено ряд механізмів, спрямованих на забезпечення незалежності Комісії від політичного впливу:

- члени ЦВК призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України за поданням Президента України;
- строк повноважень члена ЦВК — 7 років, підстави дострокового припинення повноважень члена Комісії чітко і вичерпно визначено законом; повноваження всього складу Комісії можуть бути припинені за ініціативою Президента і за наявності згоди кваліфікованої більшості (дві третини від конституційного складу парламенту) народних депутатів;
- голова, заступники голови та секретар ЦВК обираються самими членами ЦВК з-поміж членів ЦВК;
- членство в ЦВК є несумісним з будь-яким представницьким мандатом, членством в інших виборчих комісіях, підприємницькою діяльністю, роботою за сумісництвом (окрім викладацької, наукової та творчої діяльності), входженням до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті одержання прибутку, статусом представників, уповноважених (довірених) осіб суб'єктів виборчого процесу;
- член ЦВК не може бути членом будь-якої політичної партії;
- втручання у діяльність Комісії забороняється.

Однак на практиці ЦВК не може вважатись повністю незалежним органом, з огляду на те що:

- діяльність Комісії фінансується за рахунок коштів Державного бюджету, відповідно — уряд та парламент можуть впливати на її діяльність;
- призначення членів Комісії на посади може бути результатом політичного компромісу глави держави і парламентської більшості.

5.2. Прозорість

5.2.1. Правила, положення, інформація щодо прозорості політичних партій

Частина перша статті 6 Закону «Про об'єднання громадян» визначає прозорість як один з головних принципів діяльності політичних партій. Цією ж статтею Закону передбачено, що партії зобов'язані періодично оприлюднювати їхні основні документи, склад керівництва, дані про джерела фінансування і витрати. Крім того, відповідно до статті 22 Закону «Про об'єднання громадян» та статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні», партії повинні щорічно оприлюднювати свої бюджети та (у загальнодержавних ЗМІ, також на щорічній основі) фінансові звіти про доходи і видатки, звіти про майно. Інших положень, спрямованих на забезпечення прозорості діяльності партій, українське законодавство не містить (див. також п. 4.4.3. цього Звіту).

²⁶⁸ Стаття 36 Закону «Про Центральну виборчу комісію»

5.3. Відповідальність

5.3.1. *Можливість вжиття членами партії заходів щодо притягнення партії або її посадових осіб до відповідальності за несанкціоновані партією дії*

За загальним правилом партія несе відповідальність за дії своїх керівних органів та посадових осіб. Це прямо випливає зі змісту статті 20 Закону «Про політичні партії в Україні», а також положень податкового законодавства. Законодавство проводить чітке розмежування між санкціями, які можуть бути застосовані до партій (як до юридичних осіб) та санкціями, які можуть бути застосовані до посадових осіб партії. Посадові особи партії, наприклад, можуть бути притягнуті до відповідальності за вчинення ними злочинів або правопорушень саме як посадовими особами — якщо така відповідальність прямо передбачена Кримінальним кодексом або іншими законодавчими актами. Процедура ініціювання членом партії притягнення до відповідальності посадових осіб партії залежить від типу порушень: якщо порушено вимоги статуту партії, то посадова особа партії притягується до відповідальності на підставах і в порядку, визначених статутом; якщо порушено вимоги законодавства, то посадова особа партії притягується до відповідальності в порядку, визначеному законодавством.

5.3.2. *Обмеження або санкції, що можуть застосовуватись у випадку проходження членом партії (особою, що підтримується партією) професійної, військової, державної служби*

Законодавство забороняє членство у політичних партіях окремих категорій осіб (більш детально див. п. 2.1.2. цього Звіту). У разі порушення цієї заборони відповідна особа може бути звільнена із займаної посади. Якщо партія допустила членство у ній особи, яка за чинним законодавством не може бути членом будь-якої партії, Міністерство юстиції може оголосити партії попередження.

5.3.3. *Види санкцій*

У разі вчинення правопорушень партіями до них можуть бути застосовані наступні санкції:²⁶⁹

- оголошення попередження Міністерством юстиції України;
- заборона політичної партії;
- анулювання реєстраційного свідоцтва партії;
- звернення коштів, отриманих із заборонених джерел, у дохід держави;
- позбавлення неприбуткового статусу і виключення з Реєстру неприбуткових організацій і установ;
- штрафи (лише у випадку порушень законодавства про податки та інші загальнообов'язкові платежі).

Попередження оголошується партії у разі вчинення будь-яких порушень вимог законодавства за умови, що такі порушення не тягнуть інших видів відповідальності. На практиці майже всі порушення партіями вимог законодавства «караються» оголошенням попередження (оскільки підстави для заборони партії чи анулювання її реєстраційного свідоцтва вичерпно визначено законом, і будь-які інші санкції за порушення Закону «Про політичні партії в Україні» до партій не можуть бути застосовані).

Партія може бути заборонена у випадку порушення нею вимог до створення і діяльності партій, передбачених Конституцією та законами України. Вичерпний перелік цих вимог закріплено у статті 37 Конституції, статті 5 Закону «Про політичні партії в Україні» та статті 4 Закону «Про об'єднання громадян» (див. п. 1.3.3. цього Звіту).

Реєстраційне свідоцтво партії може бути анульоване у трьох випадках, передбачених Законом «Про політичні партії в Україні» (більш детально див. п. 1.2.9. цього Звіту).

У разі отримання партією фінансування із заборонених джерел, відповідні кошти повинні бути перераховані до Державного бюджету України, в іншому випадку такі кошти можуть бути звернені в доход держави за рішенням суду.

Будь-яке порушення законів щодо діяльності неприбуткових організацій політичними партіями може мати наслідком позбавлення партії статусу неприбуткової організації та її виключення з Реєстру неприбуткових організацій і установ.

²⁶⁹ Статті 15, 19–21, 24 Закону «Про політичні партії в Україні»; п. 5.1. Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ, затвердженого Наказом ДПА України від 11.07.1997 р. №232; стаття 17 Закону «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»

У випадку неподання партією до державної податкової інспекції за місцем реєстрації звіту про використання коштів як неприбутковою організацією, така партія може бути позбавлена неприбуткового статусу і, будь-якому разі, має сплатити штраф у розмірі 170 грн. (17 євро)²⁷⁰ за кожне неподання або несвоєчасне подання зазначеного звіту. Якщо партія використовує неприбутковий статус в цілях, що суперечать цілям надання такого статусу, вона має сплатити податок на прибуток підприємств за період, протягом якого здійснювалось порушення (але не більше ніж за 3 роки) та штраф у розмірі 200 % суми донарахованого податку на прибуток підприємств.²⁷¹

Чинне законодавство України проводить чітке розмежування між санкціями, які застосовуються лише до партій, та санкціями, які застосовуються лише до членів, посадових осіб партій та кандидатів на виборах. До партій можуть застосовуватись лише ті санкції, які передбачено саме для партій; до членів партії, посадових осіб партії та кандидатів на виборах можуть застосовуватись санкції, передбачені, відповідно, для членів партії, її посадових осіб, кандидатів. Такі санкції передбачено, зокрема, Кримінальним кодексом України (статтею 161 Кримінального кодексу, наприклад, передбачено відповідальність за розпалювання ворожнечі або обмеження прав громадян за ознаками національної приналежності, статі, релігійними ознаками тощо) та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Санкції, передбачені Кримінальним кодексом України, не можуть застосовуватись до юридичних осіб, у тому числі й партій.

5.3.4. Застосування санкцій на практиці (кількість перевірок, випадків притягнення до відповідальності, типи справ)

З 2001 року, коли було прийнято Закон «Про політичні партії в Україні», діяльність жодної із зареєстрованих партій заборонена не була. Протягом 2003 року Міністерством юстиції України проводилась широкомасштабна перевірка діяльності політичних партій, спрямована на виявлення невідповідності між їх фактичною діяльністю та вимогами законодавства. За результатами перевірки було виявлено порушення законодавства 46 партіями, і Міністерство юстиції України звернулось до Верховного Суду з позовом про скасування реєстрації 37 партій. Перелік найбільш поширених порушень включав відсутність партії за юридичною адресою, відсутність місцевих партійних організацій у більшості регіонів України, неповідомлення Міністерства юстиції про зміни у складі керівництва, статутних документах тощо.²⁷² У той же час, підстави для анулювання реєстраційних свідоцтв партій тлумачились Верховним Судом України звужено — позиція Верховного Суду України полягала у тому, що реєстрація партії може бути анульована лише у трьох випадках, передбачених Конституцією. Саме тому Верховним Судом України було анульовано реєстрацію тих партій, які у встановлений Законом строк не забезпечили утворення і реєстрацію своїх місцевих організацій у більшості регіонів (28 партій). З 2003 року Міністерством юстиції проводились лише вибіркові перевірки діяльності партій. Наприклад, у 2008 році Міністерство перевірило діяльність 4 партій (за результатами перевірки всім їм було оголошено попередження), у 2009 році — 20 зареєстрованих партій (за результатами перевірки Міністерство юстиції звернулось до Київського окружного адміністративного суду із позовами про анулювання реєстраційних свідоцтв 8 партій). Рішення суду у цих справах, що є доступними в Єдиному державному реєстрі судових рішень України, включені до Додатку 2.

5.3.5. Санкції за зловживання державними ресурсами

Чинне законодавство містить ряд недоліків, які не сприяють запобіганню використанню державних ресурсів для політичних потреб, у тому числі — для проведення передвиборної кампанії. Наприклад, відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні» партії можуть фінансуватись особами, які є постачальниками робіт, товарів і послуг для потреб органів публічної влади. Законодавство також не містить прямих заборон щодо участі у виборчій кампанії виборних посадових осіб, наприклад — Президента, народних депутатів, членів уряду, депутатів місцевих рад тощо. Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» надає органам публічної влади право на висвітлення своєї діяльності у державних ЗМІ, при цьому чіткого розмежування між висвітленням службової діяльності і передвиборною агітацією цей Закон (як і відповідні закони про вибори) не проводить. До факторів, які стимулюють використання державних ресурсів для політичних потреб можна віднести також відсутність незалежного суспільного

²⁷⁰ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

²⁷¹ Стаття 17.1.6-1 Закону «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»

²⁷² Згідно з інформацією прес-служби Кабінету Міністрів України; http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=852636

мовлення, перебування ЗМІ у власності органів місцевого самоврядування, недостатньо активну роль Національної ради з питань телебачення і радіомовлення у регулюванні телерадіомовлення, відсутність суттєвих реформ у сфері публічної служби (що призводить до зміщення політичної та адміністративної діяльності; можливості звільнення службовців з політичних мотивів тощо).

Відповідно, зловживання державними ресурсами для потреб політичної діяльності в Україні не є рідкісним явищем. На такі зловживання вказували і спостерігачі Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. Так, у Звіті за результатами спостереження за президентськими виборами 2010 року Місією зі спостереження за виборами було наголошено, що «під час обох турів Ю. Тимошенко зловживала адміністративним ресурсом для проведення агітації, що стирало межу між її роллю кандидата у Президенти та державного службовця..., роздавала земельні сертифікати, машини «швидкої допомоги» та автобуси.»²⁷³ Подібні приклади зловживання державними ресурсами мали місце і під час позачергових виборів 2007 року, коли Президент відкрито закликав голосувати за виборчий блок «Наша Україна — Народна Самооборона», і ця агітація транслювалась державним телебаченням і радіо на підставі Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування».²⁷⁴

Зазначені недоліки та прогалини у регулюванні призводять до того, що за українським законодавством «зловживання державними ресурсами» зводиться до злочинів та правопорушень, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом, Кодексом про адміністративні правопорушення і законами про вибори.

Якщо особа зловживає державними ресурсами в інтересах політичної партії, вона може бути притягнута до кримінальної відповідальності відповідно до статті 364 Кримінального кодексу України. Ця стаття встановлює кримінальну відповідальність за зловживання владою, тобто умисне використання службовою особою влади чи службового становища в інтересах третіх осіб чи в особистих інтересах всупереч інтересам служби. Особа може бути притягнута до відповідальності за статтею 364 КК України лише у випадку, якщо зловживання владою заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб. Істотною шкодою (якщо вона полягає у заподіянні матеріальних збитків), вважається шкода, розмір якої є не меншим за 1700 грн. (174 євро).²⁷⁵ Зловживання владою карається виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до 6 місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Якщо зловживання владою (у тому числі зловживання державними ресурсами) було вчинено працівником правоохоронного органу чи якщо воно спричинило тяжкі наслідки (тяжкими наслідками, якщо вони полягають у заподіянні матеріальних збитків, вважаються такі, які є не меншими за 4250 грн. (436 євро),²⁷⁶ КК України передбачає більш суворі види покарань (позбавлення волі на строк до 10 років з конфіскацією майна та позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років).

Стаття 184-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, службових приміщень, засобів транспорту і зв'язку та інших державних ресурсів. Особа притягується до адміністративної відповідальності на підставі статті 184-1 КУпАП, якщо неправомірне використання державних ресурсів завдало шкоду на суму, що не перевищує 85 грн. (8,7 євро).²⁷⁷ У цьому випадку на винну особу може бути накладений штраф у розмірі від 42,5 грн. до 85 грн. В усіх інших випадках зловживання державними ресурсами може мати наслідком лише звільнення особи із займаної посади.

Санкції за зловживання державними ресурсами суб'єктами виборчого процесу передбачені також законами про вибори.

Згідно із законами про парламентські та місцеві вибори, у випадку протиправного використання кандидатом державних ресурсів за місцем роботи, ЦВК (на парламентських виборах)

²⁷³ Ukraine. Presidential Election. 17 January and 7 February 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. — Warsaw, 28 April 2010. — p. 14; http://www.osce.org/documents/odihr/2010/04/43675_en.pdf

²⁷⁴ Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections. 30 September 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. — Warsaw, 20 December 2007. — p. 17; http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_en.pdf

²⁷⁵ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH. Якщо злочином заподіяно шкоду у вигляді матеріальних збитків, її розмір може встановлюватись на підставі наявних у справі доказів (документів тощо). Аналіз судових рішень свідчить також про те, що шкода може бути заподіяна і у вигляді нематеріальних збитків, зокрема — у вигляді підриву авторитету державного органу. В останньому випадку питання про те, чи є така шкода істотною, вирішує суд.

²⁷⁶ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

²⁷⁷ Офіційний курс станом на 1.06.2010: 1 EUR = 9.753421 UAH.

або відповідна територіальна виборча комісія (на місцевих виборах) можуть оголосити кандидату попередження. У випадку повторного вчинення правопорушень ЦВК або відповідна територіальна виборча комісія (на місцевих виборах) можуть скасувати рішення про реєстрацію кандидата. У той же час, партії та виборчі блоки, які висунули кандидатів у народні депутати, а також місцеві організації партій, які висунули кандидатів на місцевих виборах, не можуть бути притягнуті до відповідальності за зловживання державними ресурсами висунутими ними кандидатами, навіть якщо відповідні правопорушення були вчинені кандидатами за ініціативою відповідних партій, блоків і місцевих організацій партій.²⁷⁸

Найбільш ліберальний підхід до запобігання зловживанню державними ресурсами закріплено у Законі «Про вибори Президента України»: якщо кандидат на пост Президента України зловживає державними ресурсами, до нього може бути застосована лише одна санкція — оголошення попередження. Відповідно, кандидати у Президенти можуть постійно зловживати державними ресурсами і кожного разу «каратись» за це лише попередженням.

²⁷⁸ Стаття 64 Закону «Про вибори народних депутатів України», стаття 45 Закону про місцеві вибори

Додаток 1. Висновки і рекомендації²⁷⁹

Діяльність політичних партій в Україні регулюється низкою законів, які було ухвалено у різний час, і положення яких не в повній мірі узгоджено між собою. Окремі норми відповідних законів не відповідають Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, європейським стандартам у сфері політичних партій і, відповідно, мають бути переглянуті. Протягом останнього часу парламент спробував ініціювати декілька реформ, спрямованих на посилення ролі партій у формуванні державної політики. Однак більшість цих реформ не досягла поставлених цілей. Серед проблем, які потребують вирішення у перспективі — проблеми залежності партій від приватного фінансування та слабкості внутрішньопартійної демократії. Законодавчому органу та політичним партіям варто також докласти зусиль, спрямованих на забезпечення збалансованого представництва обох статей у виборних органах та керівних органах політичних партій, більш активне залучення національних меншин у публічне та політичне життя, оскільки відповідні питання на законодавчому рівні належним чином не врегульовано.

У зв'язку з цим видається доцільним:

1. Уніфікувати правове регулювання діяльності політичних партій.
2. Створити належні передумови для подальшого зміцнення партійної системи України, у тому числі шляхом внесення відповідних змін до законів про вибори, впровадження механізмів забезпечення фракційної дисципліни та запобігання міжфракційним переходам депутатів, альтернативних «партійному мандату».
3. Удосконалити процедуру створення та припинення діяльності партій:
 - переглянути вимогу щодо обов'язкового подання партіями підписів 10 000 виборців на підтримку свого створення;
 - більш чітко визначити повноваження Міністерства юстиції при проведенні реєстрації партій;
 - об'єднати реєстр партій і реєстр місцевих партійних організацій в єдину базу даних і забезпечити публічний доступ до бази даних такого єдиного реєстру через веб-сайт Міністерства юстиції;
 - визначити безпосередньо в Законі «Про політичні партії в Україні» порядок припинення діяльності місцевих організацій партій;
 - звзвати перелік підстав для анулювання свідоцтв про реєстрацію партій, а в перспективі — вилучити із Закону «Про політичні партії в Україні» положення, які передбачають можливість анулювання свідоцтв про реєстрацію партій;
 - врегулювати безпосередньо в Законі «Про політичні партії в Україні» порядок реорганізації партій і розпорядження активами партій при реорганізації.
4. Удосконалити процедуру контролю за діяльністю партій і розширити перелік санкцій, які можуть бути застосовані до партій:
 - чітко визначити повноваження Міністерства юстиції при здійсненні контролю за діяльністю партій, у більш віддаленій перспективі — закріпити повноваження щодо здійснення контролю за партіями за незалежними органами, наприклад, судами;
 - звзвати перелік підстав для оголошення партіям попередження та передбачити можливість застосування до партій санкцій (накладення стягнень) у вигляді штрафів.
5. Розглянути можливість додаткового державного фінансування партій, які впроваджують механізми забезпечення належного представництва жінок у керівних органах партій (наприклад, у вигляді запровадження внутрішніх квот) та серед кандидатів на виборні посади. У більш віддаленій перспективі варто розглянути можливість впровадження обов'язкових квот представництва однієї статі серед кандидатів, висунутих на місцевих та загальнодержавних виборах.
6. Розглянути можливість перегляду виборчих систем для місцевих виборів з метою розширення представництва національних меншин у виборних органах, які формуються в місцях компактного проживання національних меншин.
7. Передбачити ефективні механізми запобігання зловживанню державними ресурсами для політичних цілей, у тому числі — для потреб виборчих кампаній.

²⁷⁹ Варто ще раз підкреслити, що хоча цей Звіт було підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках спільного проекту Європейського Союзу і БДІПЛ, погляди, відображені у ньому, а також рекомендації Звіту не можуть вважатись такими, що відображують офіційну позицію Європейського Союзу, і не обов'язково відображують політику та позицію БДІПЛ/ОБСЕ.

8. Привести правове регулювання фінансування партій і виборчих кампаній у відповідність до європейських стандартів запобігання корупції у сфері фінансування партій і виборчих кампаній, зокрема:
- відновити пряме державне фінансування партій, яке б, зокрема, стимулювало внутрішньо-партійний розвиток;
 - обмежити приватне фінансування партій за джерелами і розміром внесків;
 - уніфікувати правила фінансування партій і виборчих кампаній;
 - закріпити за ЦВК повноваження, які б дозволяли здійснювати ефективний контроль за фінансуванням партій і виборчих кампаній (на загальнодержавних виборах);
 - розглянути можливість консолідації фінансової звітності партій і їхніх місцевих організацій;
 - забезпечити прозорість фінансування партій і виборчих кампаній;
 - передбачити ефективні і пропорційні санкції за порушення правил фінансування партій і виборчих кампаній.

Додаток 2. Судова практика з питань, пов'язаних з реєстрацією та припиненням діяльності партій і місцевих партійних організацій

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
30.08.2000	Скасування реєстрації місцевої організації партії	Ухвала Судової колегії в цивільних справах Верховного Суду України від 30.08.2000 р. ²⁸⁰	Львівська обласна організація КПУ була зареєстрована Львівським обласним управлінням юстиції 6 січня 1999 р. Свідоцтво про реєстрацію організації було підписано начальником управління, який на момент прийняття рішення вже не працював в Львівському обласному управлінні юстиції. 8 грудня 1999 року Львівська обласна рада прийняла рішення № 222 від 8.12.1999 р. «Про розгляд питання щодо діяльності обласної організації КПУ» та рішення № 54 від 9.02.2000 р. «Про підтримку вимог громадян, політичних партій і громадських організацій Львівщини щодо заборони діяльності в Україні комуністичних організацій». На підставі цих рішень, а також з урахуванням того, що рішення про реєстрацію партійної організації приймалось начальником управління, який був звільнений з посади і, відповідно, не мав права приймати рішення про реєстрацію організації, Колегія Львівського обласного управління юстиції 17.02.2000 р. прийняла постанову, якою анулювала запис про реєстрацію обласної організації КПУ. Відповідно, начальник управління юстиції своїм наказом від 18.02.2000 р. скасував рішення про реєстрацію обласної організації КПУ. Рішення Львівського обласного управління юстиції про скасування реєстрації Львівської обласної організації КПУ було оскаржене у Волинському обласному суді, який своїм рішенням від 27.06.2000 р. скасував постанову колегії Львівського обласного управління юстиції, наказ начальника управління юстиції та зобов'язав управління юстиції поновити запис про реєстрацію обласної організації КПУ. Не погоджуючись з рішенням суду, начальник Львівського обласного управління юстиції оскаржив його в касаційному порядку. Судова колегія в цивільних справах ВСУ касаційну скаргу залишила без задоволення з таких підстав: 1) постанова колегії управління юстиції і наказ начальника цього управління є незаконними, оскільки рішення про скасування запису про реєстрацію організації партії приймається лише у разі припинення діяльності організації; натомість Львівська обласна організація КПУ своєї діяльності не припиняла; 2) рішення про анулювання реєстрації обмежує права засновників організації, передбачені статтею 36 Конституції, зокрема право на свободу об'єднання у партії і громадські організації, членство в них тощо; 3) начальник управління юстиції лише підписав свідоцтво про реєстрацію партійної організації, крім того, свідоцтво було підписано у строки, протягом яких він ще виконував свої обов'язки; 4) зупинення всіх або окремих видів діяльності об'єднання громадян, ліквідація об'єднання громадян здійснюються лише за рішенням суду, а не на підставі рішення органу легалізації.
27.12.2001	Заборона політичної партії	Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 року № 20-рп/2001 у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р.) ²⁸¹	26 серпня 1991 р. Президія Верховної Ради України видала Указ «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України». Указ передбачав: тимчасове припинення діяльності Компартії України; опечатування приміщень партійних комітетів КПУ, встановлення заборони проведення будь-яких операцій з майном Компартії і передачу такого майна на баланс Верховної Ради України та відповідних місцевих рад. 30 серпня 1991 р. Указом Президії Верховної Ради України діяльність Компартії була заборонена. 139 народних депутатів звернулись до Конституційного Суду України з клопотанням про визнання цих указів такими, що не відповідають Конституції України. У своєму Рішенні Конституційний Суд України відзначив, що: 1) Комуністична партія України як громадське об'єднання була зареєстрована Міністерством юстиції Української РСР 22.07.1991 р., її програмні цілі і дії у період з 19 по 21 серпня 1991 року не суперечили умовам створення і діяльності партій, визначеним Конституцією, що підтверджується результатами розслідування, проведеного Генеральною прокуратурою України; 2) відповідно до Конституції СРСР, Конституції УРСР та Закону СРСР «Про громадські об'єднання» 1990 р., об'єднання громадян могли бути ліквідовані виключно за рішенням суду; заборонивши Компартію, Верховна Рада України перебрала на себе функції слідчих та судових органів, що суперечить принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову; 3) прийняття Президією Верховної Ради України оспорюваних указів суперечить статтям 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади повинні діяти в межах, визначених Конституцією України, та відповідно до Законів України. На підставі цього Конституційний суд України визнав оспорювані укази Президії Верховної Ради України такими, що не відповідають Конституції України. Одночасно Конституційний Суд України відзначив, що за Конституцією УРСР КПРС не відносилась ні до політичних партій, ні до громадських організацій. Тому Комуністична партія України, зареєстрована як об'єднання

²⁸⁰ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0117700-00&p=1268178034135029>

²⁸¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-01&p=1260610221550455>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
			громадян, не була правонаступником КПРС і Компартії України як складової КПРС. Тому визнання указів Президії Верховної Ради України неконституційними не має наслідком повернення у власність Комуністичної партії України майна КПРС, зверненого у державну власність.
25.06.2003	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Рішення Верховного Суду України від 25 червня 2003 року за зверненням Міністерства юстиції України про анулювання реєстраційного свідоцтва Партії комуністів (більшовиків) України ²⁸²	16 травня 2003 р. Міністерство юстиції звернулось із заявою про анулювання реєстраційного свідоцтва Партії комуністів (більшовиків) України. Міністерство послалось на те, що партією не здійснені необхідні заходи щодо приведення статутних документів у відповідність із вимогами Закону, а також не надано відомостей про створення та реєстрацію в установленому цим Законом порядку своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим. Оскільки партія порушила вимоги частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», Верховний Суд прийняв рішення про анулювання реєстраційного свідоцтва партії.
5.11.2004	Заборона політичної партії	Рішення Верховного Суду України від 5.11.2004 року у справі за поданням Міністерства юстиції України про заборону політичної партії ²⁸³	У жовтні 2004 року Міністерство юстиції звернулось до ВСУ з поданням про заборону політичної партії «К» на підставі порушення партією вимог статей 21, 24, 37 Конституції України, статті 5 Закону «Про політичні партії в Україні». Міністерство юстиції стверджувало, що партія організувала ряд мітингів і демонстрацій; відповідні акції супроводжувались розповсюдженням агітаційних матеріалів та листівок із закликами до розпалювання національної та етнічної ворожнечі, образами на адресу громадян російського та єврейського походження. Заклики до міжетнічної ворожнечі та образи єврейського населення містилися у публікаціях політичної партії на її офіційному Інтернет-сайті та прес-релізах. У своєму Рішенні Верховний Суд України підкреслив, що Міністерство юстиції України не надало доказів, які б підтверджували, що перераховані в поданні та організовані партією заходи були спрямовані на розпалювання міжетнічної чи расової ворожнечі та посягання на права і свободи людини. Суд також визнав, що надані суду публікації не спрямовані на розпалювання міжетнічної чи расової ворожнечі та посягання на права і свободи людини. Вирази, які містились у відповідних публікаціях, суд розглянув у контексті передвибірних політичних спорів та обговорення життя суспільства і дійшов висновку про те, що вони мають характер оціночних суджень, думок, критичних зауважень. Тому, незважаючи на те, що окремі висловлювання, ідеї та інша інформація викликали образи і занепокоєння серед частини населення, суд, беручи до уваги плюралізм думок, свободу поглядів і діяльності політичних партій, дійшов висновку про недоведеність підстав для закриття партії.
25.01.2007	Припинення місцевої організації партії як юридичної особи у зв'язку з неподанням звітності	Рішення Господарського Суду Донецької області від 25.01.2007 р. у справі № 31/445пн за позовом ДПІ у Калінінському районі міста Донецька до Жовтневої районної організації партії «Реформи і порядок» м. Маріуполя ²⁸⁴	Жовтнева районна організація партії «Реформи і порядок» м. Маріуполя була зареєстрована як юридична особа 16.05.2001 р. Починаючи з 13.05.2002 року зазначена організація не подавала до ДПІ звітність про використання коштів неприбутковою організацією. Неподання протягом року до органів державної податкової служби декларацій та документів фінансової звітності відповідно до статті 38 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» є підставою для припинення юридичної особи. На підставі цього Закону ДПІ звернулась до суду з позовом до місцевої організації партії про припинення юридичної особи. У своєму рішенні суд відзначив, що рішення про припинення діяльності партії приймається лише органом, який її зареєстрував. У зв'язку з цим МДПІ м. Маріуполя не має повноважень на звернення до суду щодо припинення діяльності районної організації політичної партії.
12.06.2007	Конституційність Закону «Про політичні партії в Україні»	Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 р. № 2-рп/2007 у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини дру-	Суб'єкт права на конституційне подання – 70 народних депутатів України – звернувся до конституційного суду України з клопотанням визнати ряд положень Закону «Про політичні партії в Україні» такими, що не відповідають Конституції. Посилаючись на статті 36, 37, 64 Конституції, депутати стверджували, що відповідні положення Закону порушують право громадян на об'єднання у політичні партії. У своєму Рішенні у зазначеній справі Конституційний Суд України відзначив, зокрема, наступне: 1) право на свободу утворення політичних партій може бути обмежене в інтересах національної безпеки і громадського порядку, охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод інших людей, а також в інших випадках, передбачених Конституцією; 2) оскільки партії визначаються Законом як організації з всеукраїнським статусом, необхідність збору підписів на підтримку рішення про утворення партії у двох третинах районів двох третин областей, міст Києва та Севастополя, Автономної Республіки Крим (стаття 10 Закону «Про політичні партії в Україні») не

²⁸³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0114700-04>

²⁸⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/385364>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
		<p>гої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні)²⁸⁵</p>	<p>суперечить Конституції України (крім положень, які передбачають обов'язків збір підписів громадян на підтримку утворення партії в Автономній Республіці Крим); 3) з тих самих причин не суперечить Конституції України і положення частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», яким передбачена необхідність утворення і реєстрації партією своїх обласних, районних та міських організацій у більшості регіонів України (крім положень, які передбачають обов'язковість реєстрації партійних організацій в Автономній Республіці Крим); 4) вимоги, закріплені в статтях 10 та 11 Закону «Про політичні партії в Україні» самі по собі не обмежують право свободи об'єднань, а лише визначають порядок реалізації цього права, мають на меті запобігти утворенню партій, діяльність яких розрахована на короткий строк або має на меті реалізувати ті чи інші вузько корпоративні інтереси; ці вимоги також не порушують рівності партій перед законом, оскільки поширюються на всі партії; 5) обмеження щодо джерел фінансування політичних партій, встановлені статтею 15 Закону «Про політичні партії в Україні», є допустимими, відповідають міжнародним стандартам і мають на меті забезпечення рівних умов для діяльності політичних партій, інтересів національної безпеки; 6) справляння збору за реєстрацію політичної партії не обмежує право громадян на свободу об'єднання в партії; 7) оскільки партії сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян, положення статті 24 Закону «Про політичні партії в Україні», які передбачають обов'язкову участь партій у загальнодержавних виборах принаймні один раз на 10 років, не суперечить Конституції України; 8) положення Закону в частині подання до Міністерства юстиції підписів громадян на підтримку створення партії, щорічного опублікування партією свого фінансового звіту, необхідності приведення статутних документів у відповідність до вимог Закону, є обмеженнями, які допускаються у демократичному суспільстві і підстав для визнання їх неконституційними немає; 9) законодавець має право на основі Конституції України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, додатково врегулювати правовий статус партій законом, але відповідні норми не повинні звужувати обсяг конституційних прав на свободу об'єднання у партії; 10) Конституція України не закріплює за Автономною Республікою Крим спеціальних прав у питаннях формування політичних партій перед іншими регіонами; тому положення статей 10 та 11, які передбачають обов'язковість збору підписів на підтримку утворення партії та обов'язкове утворення в АРК місцевих організацій партій суперечать Конституції.</p>
16.10.2007	Офіційне тлумачення Закону «Про політичні партії в Україні»	<p>Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 р. № 9-рп/2007 у справі за конституційним поданням Міністерства юстиції України про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій)²⁸⁶</p>	<p>Суб'єкт права на конституційне подання – Міністерство юстиції України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», якими передбачено, що політична партія протягом 6 місяців з дня реєстрації забезпечує створення та реєстрацію в порядку, визначеному Законом, своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та Автономній Республіці Крим. У своєму Рішенні Конституційний Суд України відзначив наступне: 1) відповідно до статті 133 Конституції України адміністративно-територіальний устрій України включає 27 одиниць; 2) положення частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» слід розуміти як обов'язок політичної партії утворити та зареєструвати обласні і прирівняні до них організації не менш як у 14 адміністративно-територіальних одиниць України; 3) наявність обласних і прирівняних до них організацій менш як у 14 адміністративно-територіальних одиницях, передбачених статтею 133 Конституції, є підставою для вирішення питання про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії; 4) питання стосовно кількості партійних організацій районного рівня, які повинні утворити партія, належним чином Законом не врегульовано, а тому його вирішення Конституційному Суду непідвідомче.</p>
12.02.2008	Оскарження бездіяльності Міністерства юстиції України; порушення строків реєстрації партії	<p>Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12.02.2008 р. у справі № к-27912/06 за скаргою до Міністерства юстиції України на бездіяльність Міністерства юстиції України щодо реєстрації політичної партії «Партія гумані-</p>	<p>Міністерство юстиції порушило встановлений строк розгляду заяв про реєстрацію партій, після чого прийняло рішення про відмову у реєстрації партії «Партія гуманістів України». Бездіяльність Міністерства юстиції України була оскаржена у Печерському районному суді м. Києва, рішення якого було підтверджено Апеляційним судом міста Києва. Під час розгляду справи Вищим адміністративним судом України було встановлено, що Міністерство юстиції України порушило строки прийняття рішення про відмову у реєстрації «Партії гуманістів України» і не змогло довести наявності підстав для відмови у реєстрації партії. У зв'язку з цим касаційну скаргу представника Міністерства юстиції було залишено без задоволення.</p>

²⁸⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v002p710-07&p=1260610221550455>

²⁸⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0a9p710-07&p=1260610221550455>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
		<p>стві України», за касаційною скаргою представника Міністерства юстиції України на Постанову Печерського районного суду м. Києва від 11.01.2006 р. та Ухвалу Апеляційного суду м. Києва від 11.07.2006 р.²⁸⁷</p>	
18.03.2008	Оскарження рішення про реєстрацію партії	<p>Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18.03.2008 р. у справі № 3/134 за позовом до Міністерства юстиції України про визнання протиправними дій щодо реєстрації Комуністичної партії України (оновленої), недійсним рішення про реєстрацію Комуністичної партії України (оновленої) та зобов'язання Міністерства юстиції України підготувати та направити подання до Верховного Суду України про заборону Комуністичної партії України (оновленої)²⁸⁸</p>	<p>Комуністична партія України (оновлена) була зареєстрована Міністерством юстиції України 9 листопада 2000 року. У своєму позові позивач стверджує, що: 1) реєстрація партії, дії якої, на його думку, спрямовані на незаконне захоплення державної влади, а реалізація статутних завдань досягається дискримінаційними методами, створила безпосередню загрозу «конституційним правам і свободам мільйонів людей», у тому числі позивачу і членам його сім'ї; 2) позивачу стало відомо, що КПУ (о) не має місцевих організацій у більшості областей України, що суперечить частині шостій статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», і Міністерство юстиції України не здійснювало контроль за наявністю необхідної кількості місцевих організацій; 3) ряд положень Статуту КПУ (о) суперечить Конституції та Закону «Про політичні партії в Україні». Суд визнав всі вимоги позивача необґрунтованими, оскільки: 1) подані для реєстрації Комуністичної партії України (оновленої) до Міністерства юстиції України документи відповідають законодавству України; 2) Міністерство юстиції України перевірило наявність у партії місцевих організацій; 3) позивач не надав суду докази, які б підтверджували порушення його прав, свобод та інтересів; 4) строк звернення до суду за захистом порушених прав становить 1 рік з дня порушення, позивач порушив цей строк, що є підставою для відмови у задоволенні позову.</p>
03.04.2008	Відмова у реєстрації об'єднання громадян	<p>Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02)²⁸⁹</p>	<p>7 червня 2000 року шість осіб створили громадське об'єднання «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (Громадський комітет), головою якого було обрано С.П. Корецького. 27 липня 2000 року для державної реєстрації Громадянського комітету заявники подали до Київського міського управління юстиції заяву про реєстрацію і Статут об'єднання. Міське управління юстиції повернуло заявникам заяву та статут і рекомендувало внести до статуту зміни, викладені міським управлінням в тих же документах.</p> <p>6 вересня 2000 року заявники подали нову редакцію статуту, в якій частково були враховані виправлення, запропоновані Київським міським управлінням юстиції. Листом від 18 вересня 2000 року управління повідомило заявників про відмову у реєстрації Громадянського комітету в зв'язку з тим, що положення статуту не були приведені у відповідність до національного законодавства. Зокрема, в статуті не було зазначено статус Громадянського комітету; положення щодо представництв Комітету в інших містах України суперечило положенню про те, що діяльність Комітету поширюється на територію міста Києва; статут передбачає дві мети Комітету замість однієї мети та завдань; на Виконавчу дирекцію Громадянського комітету було покладено господарські функції, тоді як стаття 24 Закону України «Про об'єднання громадян» передбачала, що об'єднання громадян може здійснювати господарську діяльність шляхом створення госпрозрахункових установ; положення про те, що Громадянський комітет може вести видавничу діяльність, та положення про те, що членами Комітету можуть бути волонтери, суперечить положенням зазначеного Закону. Також заявники не врахували всіх виправлень до тексту статуту та додали до заяви копію документа про сплату реєстраційного збору, тоді як законодавством передбачено подання оригіналу цього документа.</p> <p>30 листопада 2000 року заявники звернулися із скаргою до Печерського районного суду м. Києва на рішення Київського міського управління юстиції про відмо-</p>

²⁸⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2713229>

²⁸⁸ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1602531>

²⁸⁹ <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6553.0>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
			<p>ву у реєстрації Громадянського комітету. 13 березня 2001 року суд відмовив у задоволенні скарги заявників як необґрунтованої. 28 серпня 2001 року апеляційний суд м. Києва залишив без змін рішення суду першої інстанції.</p> <p>Суди встановили, що відмова у реєстрації Громадянського комітету була законною, оскільки певні положення статуту містили текстувальні розбіжності з положеннями відповідного національного законодавства. Зокрема, не було вірно визначено мету Громадянського комітету, і вона не відповідає вимогам статей 3 та 13 Закону України «Про об'єднання громадян». Положення пунктів 1.4, 5.1 та 7.11 статуту, відповідно до яких виконавча дирекція Громадянського комітету забезпечує «поточну господарчу та фінансову» діяльність та Громадянський комітет здійснює видавничу діяльність, не відповідають вимогам статей 9 та 24 зазначеного Закону. Формулювання пунктів 6.1 та 6.4 статуту в частині участі волонтерів в діяльності Громадянського комітету суперечить принципу рівноправності членів об'єднання, закріпленому в статті 6 Закону. 14 березня 2002 року колегія Верховного Суду залишила без задоволення касаційну скаргу заявників, встановивши, що відсутні підстави для перегляду справи судовою палатою з цивільних справ Верховного Суду України. 7 липня 2002 року заявники прийняли рішення ліквідувати Громадянський комітет та припинити його діяльність. Заявники звернулись до Європейського суду з прав людини.</p> <p>У своєму рішенні у справі Європейський суд з прав людини відзначив: 1) відмова національних органів державної влади надати статус юридичної особи об'єднанню громадян є втручанням у право заявників на здійснення права на свободу об'єднання; навіть припускаючи, що, Громадянський комітет міг діяти без державної реєстрації, можливість Громадянського комітету функціонувати належним чином без державної реєстрації була б ускладнена; 2) вислів «передбачений законом» в другому пункті статті 11 Конвенції не тільки вимагає, щоб дія, яка оскаржується, була передбачена національним законодавством, але також містить вимогу щодо якості закону; положення Закону України «Про об'єднання громадян», які регулюють реєстрацію об'єднань громадян, є занадто розмитими, щоб бути достатньо «передбачуваними» для зацікавлених осіб, та надають державним органам занадто широкі межі розсуду у вирішенні питання, чи може певне об'єднання бути зареєстрованим; відповідно - доступна заявникам процедура судового перегляду не могла стати на заваді свавільній відмові у реєстрації; 3) повноваження держави щодо захисту її інституцій та громадян від об'єднань, які можуть їм загрожувати, мають застосовуватись виважено, оскільки відступи від принципу свободи об'єднання мають бути такими, що чітко тлумачаться, і лише переконливі та нездоланні причини можуть виправдати обмеження такої свободи; натомість ні рішення судів, ні аргументи Уряду в справі не містять пояснення або ж навіть якоїсь вказівки на необхідність існування обмежень щодо можливості об'єднань самостійно здійснювати пропагандистську діяльність та лобіювати в органах державної влади ідеї та мету об'єднання, їх можливості залучати волонтерів у якості членів або здійснювати видавничу діяльність; Громадянський комітет мав мирні та суто демократичні мету та завдання і немає жодних ознак, що об'єднання використовувало б насильницькі та недемократичні засоби задля досягнення його мети; тим не менш органи державної влади вдалися до радикального за своїм впливом на заявників заходу, який не допустив, щоб об'єднання заявників навіть розпочало їх основну діяльність, а відтак обмеження, застосовані у справі, не переслідували «нагальну суспільну необхідність».</p> <p>За цих обставин суд постановив, що було порушено статтю 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.</p>
11.06.2008	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 22-а-2571/08 за апеляційною скаргою політичної партії «Партія ПРАВА» на постанову Печерського районного суду м. Києва від 30.05.2007 р. по справі за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Партія ПРАВА» про анулювання реєстраційного свідоцтва ²⁹⁰	30.05.2007 року Печерський районний суд м. Києва своєю постановою анулював реєстраційне свідоцтво політичної партії «Партія ПРАВА». Ця партія була зареєстрована Міністерством юстиції України 1.06.2003 р. Через 6 місяців після реєстрації партії її місцеві організації було зареєстровано у 2 регіонах України, що стало підставою для анулювання реєстраційного свідоцтва партії відповідно до частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні». На підставі цього Київський апеляційний адміністративний суд залишив Постанову Печерського районного суду м. Києва без змін і відмовив у задоволенні апеляційної скарги партії «Партія ПРАВА».

²⁹⁰ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1874624>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
14.01.2009	Припинення місцевої організації партії як юридичної особи у зв'язку з неподанням звітності	Постанова Снігурівського районного суду Миколаїв-ської області від 14.01.2009 р. у справі № 2-а-18/2009 за позовом Снігурівської міжрайонної ДПІ до Снігурівської районної організації політичної партії «Реформи і порядок» про припинення юридичної особи ²⁹¹	Снігурівська районна організація політичної партії «Реформи і порядок» була зареєстрована 12.02.2005 р. Однак з моменту реєстрації організація не подавала документи фінансової звітності до Снігурівської міжрайонної ДПІ. Відповідно до статті 38 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», неподання протягом року органам податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності, є підставою для припинення юридичної особи. На підставі цього Закону суд постановив припинити Снігурівську районну організацію партії «Реформи і порядок» як юридичну особу.
17.02.2009	Скасування державної реєстрації партії	Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 17.02.2009 р. у справі № 3/590 за позовом Всеукраїнського об'єднання ветеранів, Соборного козацтва України «СІЧ», Всеукраїнського товариства політичних в'язнів і репресованих, Асоціації дослідників голодоморів в Україні, Київської організації Співки офіцерів України та інших до Міністерства юстиції України про скасування державної реєстрації Комуністичної партії України. ²⁹²	10 позивачів звернулись до Окружного адміністративного суду України з позовами до Міністерства юстиції України про зобов'язання Міністерства юстиції України скасувати державну реєстрацію Комуністичної партії України як такої, що суперечить основним правам людини, Конституції та чинному законодавству України. На думку позивачів: 1) реєстрація КПУ була проведена з порушеннями чинного законодавства України, оскільки Програма і Статут КПУ суперечать Конституції; 2) діяльність КПУ загрожує суверенітету і цілісності держави, правам і свободам громадян України, у тому числі позивачам та їхнім членам. Комуністичну партію України було зареєстровано Міністерством юстиції України 5 жовтня 1993 року. Реєстрація партії була публічною, а тому позивачі були або могли бути обізнані з фактом реєстрації КПУ. Рішення про реєстрацію партії могло бути оскаржене протягом 2 місяців з дня його прийняття (ст. 2485 ЦПК від 18.07.1963). Цей строк позивачами було пропущено; причини пропуску строку ними пояснено не було. На цій підставі суд відмовив у задоволенні позову.
14.04.2009	Припинення місцевої організації партії як юридичної особи у зв'язку з неподанням звітності	Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 14.04.2009 р. у справі № 2-а-13401/08/1570 у справі за позовом Котовської ОДПІ Одеської області до Котовськом районної організації політичної партії «Вперед, Україно!» про припинення юридичної особи ²⁹³	Котовська районна організація політичної партії «Вперед, Україно!» була зареєстрована 30.07.2007 р. 17.10.2008 року начальником Котовськом ОДПІ було прийнято розпорядження про зняття з податкового обліку платників податків, які не подають до Котовськом ОДПІ звітність. 2.12.2008 року було встановлено, що районна організація зазначеної партії не надає податкову звітність з 2007 року. Згідно із статтею 38 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» підставою для припинення юридичної особи є неподання нею органам державної податкової служби документів фінансової звітності. На підставі цього Закону суд прийняв рішення про припинення Котовської районної організації політичної партії «Вперед, Україно!».
23.04.2009	Оскарження відмови у реєстрації	Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва	Голова Соціалістичної партії регіонів 25 липня 2008 року звернувся до Міністерства юстиції України із заявою про реєстрацію партії. У реєстрації було відмовлено (24.09.2008 р.) у зв'язку з тим, що назва партії не є суттєво відмінною від зареєстро-

²⁹¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2729950>

²⁹² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3059471>

²⁹³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4585721>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
	партії; використання назви партії	від 23.04.2009 р. № 15/390 у справі за позовом до Міністерства юстиції України про скасування Наказу Міністерства юстиції України від 24.09.2008 р. № 1619/5 «Про відмову у реєстрації Соціалістичної партії регіонів», зобов'язання зареєструвати політичну партію «Соціалістична партія регіонів» ²⁹⁴	ваних «Партії регіонів» і «Соціалістичної партії України». У судовому засіданні було встановлено, що при прийнятті рішення про відмову у реєстрації партії не було враховано висновки Інституту мовознавства ім. О. Потебні НАНУ, у яких повідомлялось, що назва «Соціалістична партія регіонів» не є тотожною назвам зареєстрованих партій «Партія регіонів» та «Соціалістична партія України». Крім того, приймаючи рішення про відмову у реєстрації партії, Міністерство юстиції порушило встановлений законом строк для його прийняття. На підставі цього суд дійшов висновку, що рішення про відмову у реєстрації партії прийнято необґрунтовано і з порушенням встановлених строків, скасував його і зобов'язав Міністерство юстиції повторно розглянути заяву про реєстрацію партії.
07.07.2009	Припинення місцевої організації партії як юридичної особи у зв'язку з її відсутністю за місцем реєстрації	Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 07.07.2009 р. у справі № 2а-2075/ 09/1470 за позовом Первомайської ОДПІ до Первомайської міської організації партії «Відродження» про припинення юридичної особи ²⁹⁵	Первомайська міська організація партії «Відродження» була зареєстрована 3.4.2003 р. 10.09.2007 р. було встановлено факт відсутності організації партії за її юридичною адресою, що відповідно до статті 38 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» є підставою для припинення юридичної особи. У Постанові суд відзначив, що Закон «Про політичні партії в Україні» визначає лише порядок припинення діяльності партій, а не їх місцевих організацій, у зв'язку з чим припинення діяльності місцевих організацій партій може здійснюватись на підставі загального законодавства, зокрема – Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». У зв'язку з цим судом було прийнято рішення про припинення юридичної особи – Первомайської міської організації партії «Відродження». ²⁹⁶
20.07.2009	Припинення місцевої організації партії як юридичної особи у зв'язку з неподанням звітності	Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 20.07.2009 р. у справі № 2а-2025/09/0670 за позовом Державної податкової інспекції в Олевському районі до Олевської районної організації Соціалістичної партії України про припинення державної реєстрації ²⁹⁷	Олевська районна організація Соціалістичної партії України була зареєстрована як юридична особа 23.01.2006 р. У березні 2009 р. ДПІ в Олевському районі звернулася до Житомирського окружного адміністративного суду з позовом про припинення Олевської районної організації СПУ у зв'язку з тим, що остання більше року не подавала до ДПІ декларації про доходи. У Постанові суд наголосив на тому, що: 1) органи державної податкової служби мають право звертатись до суду з позовами про скасування державної реєстрації лише суб'єктів підприємницької діяльності; 2) політична партія є неприбутковою організацією і не є суб'єктом підприємницької діяльності; 3) Законом «Про політичні партії в Україні» визначено перелік суб'єктів, які мають право ініціювати питання про заборону партії чи анулювання її реєстраційного свідоцтва, і органи податкової служби у цьому переліку не зазначені. На підставі цього суд відмовив у задоволенні позову ДПІ за безпідставністю.
20.08.2009	Припинення місцевої організації партії як юридичної особи у зв'язку з неподанням звітності	Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 20.08.2009 р. у справі № 2а-11399/09/0570 за позовом Добропільської ОДПІ до районної	Олександрівська районна організація партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» було зареєстроване 3.5.2001 р. 31.03.2009 р. перевіркою Добропільської ОДПІ було встановлено, що відповідна районна партійна організація не подала до ОДПІ належну податкову звітність, у зв'язку з чим ОДПІ звернулася до суду з позовом про припинення юридичної особи. У Постанові суд відзначив, що: 1) особливості державної реєстрації політичних партій визначаються спеціальними законами, зокрема – Законом «Про політичні партії в Україні»; 2) діяльність політичної партії припиняється лише шляхом її реорганізації, ліквідації, заборони, анулювання реєстраційного свідоцтва; 3) перелік суб'єктів, які можуть ініціювати і приймати рішення про припинення діяльності політичної партії вичерпно визначено законом, і органи державної подат-

²⁹⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3612860>²⁹⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4885046>²⁹⁶ Аналогічне рішення і на тих самих підставах цим самим судом було прийнято 7.07.2009 р. у справі № 2а-2071/09/1470 за позовом Первомайської ОДПІ до Первомайської міської організації Всеукраїнської партії духовності і патріотизму; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4929533>; 07.07.2009 р. у справі № 2а-2072/09/1470 за позовом Первомайської ОДПІ до Первомайської районної організації Аграрної партії України;<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4885045>²⁹⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4821258>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
		організації політичної партії «Всеукраїнське об'єднання політичної партії «Батьківщина» про припинення юридичної особи ²⁹⁹	кової служби до нього не входять; 4) контроль за дотриманням партіями вимог законів та їх статутів здійснює лише Міністерство юстиції, а не органи державної податкової служби. На підставі цього суд визнав, що ОДПІ не має права звертатись до суду з позовом про припинення діяльності партії як юридичної особи. ³⁰⁰
29.09.2009	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 29.09.2009 р. у справі № 2а-10344/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Народна воля» про анулювання реєстраційного свідоцтва від 2.10.2008 р. № 155-п.п. ³⁰⁰	Політична партія «Народна воля» була зареєстрована Міністерством юстиції України 2.10.2008 р. Станом на 3.04.2009 р. партією «Народна воля» зареєстровано 2 місцевих організації. Таким чином, партія порушила вимоги частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», згідно з якими вона мала вжити заходів щодо реєстрації своїх місцевих організацій у більшості (14) регіонів України. З урахуванням цього Окружний адміністративний суд м. Києва прийняв рішення про анулювання реєстраційного свідоцтва партії.
22.10.2009	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 22.10.2009 р. у справі № 2а-9157/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Україна майбутнього» про анулювання реєстраційного свідоцтва № 152-п.п. від 18.07.2008 р. ³⁰¹	Політична партія «Україна майбутнього» була зареєстрована Міністерством юстиції України 18.07.2008 р. На момент звернення Міністерства юстиції до суду партією було створено 9 обласних організацій. У судовому засіданні партія представила документи про реєстрацію 18 обласних організацій партії. У Постанові суд наголосив на тому, що порушення шестимісячного строку, протягом якого політична партія повинна забезпечити створення та реєстрацію своїх структурних утворень у 14 адміністративно-територіальних одиницях, не може бути безумовною підставою для анулювання свідоцтва політичної партії, у разі, коли на час розгляду справи в суді відповідні підстави відсутні. Оскільки відповідач надав докази утворення та реєстрації місцевих організацій партії у більшості регіонів України, суд дійшов висновку про відсутність підстав для анулювання свідоцтва про реєстрацію партії.
5.11.2009	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 5.11.2009 р. у справі № 2-а-10344/09/2670 за апеляційною скаргою політичної партії «Народна воля» на постанову Окружного адміністративного суду	Політична партія «Народна воля» була зареєстрована Міністерством юстиції України 2.10.2008 р. Станом на 3.04.2009 р. партією «Народна воля» зареєстровано 2 місцевих організації. Таким чином, партія порушила вимоги частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», згідно з якими вона мала вжити заходів щодо реєстрації своїх місцевих організацій у більшості (14) регіонів України. З урахуванням цього Окружний адміністративний суд м. Києва прийняв рішення про анулювання реєстраційного свідоцтва партії. Це рішення суду було оскаржене партією «Народна воля» в апеляційному порядку. Київський апеляційний адміністративний суд встановив, що станом на 3.04.2009 р. партією «Народна воля» було утворено первинні осередки та місцеві партійні організації у 15 областях України, тобто – у більшості регіонів України. До моменту подачі позовної заяви Міністерством юстиції України до Окружного адміністративного суду

²⁹⁸ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4820190>

²⁹⁹ Аналогічні рішення у справах за позовами ДПІ до місцевих організацій партій приймалися й іншими судами (хоча в цілому судова практика у цих справах є суперечливою). Див., наприклад, Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2009 р. у справі № 2-а-6486/09/0470 за позовом Державної податкової інспекції у Бабушкінському районі м. Дніпропетровська до Дніпропетровської обласної організації політичної партії «Прагматичний вибір» про припинення юридичної особи; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5468938>; Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 13.05.2009 р. у справі № 2а-14447/09/0370 за позовом Ратнівської міжрайонної державної податкової інспекції до Старовижівської районної організації політичної партії «Демократичний союз» про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності та його ліквідації; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3944645>; Рішення Господарського суду Харківської області від 13.07.2007 р. у справі № 56/97-07 за позовом прокурора Краснокутського району Харківської області в інтересах держави, в особі ДПІ у Краснокутському районі до Краснокутської районної організації партії «Демократичний Союз» про припинення юридичної особи; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1031096>; Рішення Господарського суду Донецької області від 25.01.2007 р. у справі № 31/438пн за позовом ДПІ у Калінінському районі м. Донецька до Маріупольської організації Української республіканської партії «УРП» про припинення юридичної особи; <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1301584>

³⁰¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6856318>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
		міста Києва від 29.09.2009 р. у справі № 2а-10344/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Народна воля» про анулювання реєстраційного свідоцтва від 2.10.2008 р. № 155-п.п. ³⁰²	м. Києва діяла 21 обласна організація партії, що не було враховано судом першої інстанції. Київський апеляційний адміністративний суд особливо наголосив на тому, що суд першої інстанції не дав оцінку положенням статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що призвело до неврахування Керівних принципів щодо заборони політичних парій та подібних заходів, ухвалених Венеціанською комісією 10–11 грудня 1999 р. Суд окремо наголосив на тому, що анулювання реєстраційного свідоцтва партії за своїми правовими наслідками є фактично примусовим припиненням політичної партії та подібним до заборони заходом. На підставі цих аргументів Київський апеляційний адміністративний суд задовольнив апеляційну скаргу політичної партії «Народна воля» на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва.
11.11.2009	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 11.11.2009 р. У справі № 2а-10348/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до Прогресивно-Демократичної Партії України про анулювання реєстраційного свідоцтва від 18.11.2008 р. № 163-п.п. ³⁰³	Політична партія «Прогресивно-Демократична Партія України» була зареєстрована Міністерством юстиції України 18.11.2008 р. Станом на 10 червня 2009 року було зареєстровано 15 регіональних організацій партії, на день звернення Міністерства юстиції до суду було зареєстровано 17 організацій Прогресивно-Демократичної Партії України. У своєму рішенні суд підкреслив, що: 1) реєстрація партійних організацій після закінчення строку, визначеного частиною шостою статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні», не є безумовною підставою для анулювання реєстраційного свідоцтва партії; 2) реальна можливість реєстрації структурних утворень політичної партії виникає з моменту отримання партією статусу юридичної особи; 3) оскільки діяльність партії не несе загрози незалежності, конституційному ладу, суверенітету України, правам і свободам громадян, свідоцтво партії не може бути анульоване. Суд відмовив Міністерству юстиції України у задоволенні позову.
30.11.2009	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 30.11.2009 р. у справі № 2а-10350/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Громадянський рух України» про анулювання реєстраційного свідоцтва від 28.10.2008 р. № 161-п.п. ³⁰⁴	Політична партія «Громадянський рух України» була зареєстрована Міністерством юстиції України 28.10.2008 р. У шестимісячний строк після реєстрації партією було створено та зареєстровано 3 місцевих організації, що суперечить частині шостій статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» і є підставою для анулювання реєстраційного свідоцтва партії. Однак у судовому засіданні партія представила оригінали свідоцтв про реєстрацію місцевих організацій партії у 18 регіонах України. У Постанові суд наголосив на тому, що порушення шестимісячного строку, протягом якого політична партія повинна забезпечити створення та реєстрацію своїх структурних утворень у 14 адміністративно-територіальних одиницях, не може бути безумовною підставою для анулювання свідоцтва політичної партії, у разі, коли на час розгляду справи в суді відповідні підстави відсутні. Оскільки відповідач надав докази утворення та реєстрації місцевих організацій партії у більшості регіонів України, суд дійшов висновку про відсутність підстав для анулювання свідоцтва партії.
17.12.2009	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 17.12.2009 р. у справі № 2а-10347/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Громадянська партія України» про анулювання реєстраційного свідоцтва від 23.10.2008 р. № 159-п.п. ³⁰⁵	Політична партія «Громадянська партія України» була зареєстрована Міністерством юстиції України 23.10.2008 року. Протягом 6 місяців після реєстрації партії нею було створено та зареєстровано 1 місцеву організацію, що суперечить частині шостій статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні» і є підставою для анулювання реєстраційного свідоцтва партії. Однак у судовому засіданні партія представила свідоцтва про реєстрацію місцевих організацій партії у 14 регіонах України. У Постанові суд наголосив на тому, що порушення шестимісячного строку, протягом якого політична партія повинна забезпечити створення та реєстрацію своїх структурних утворень у 14 адміністративно-територіальних одиницях, не може бути безумовною підставою для анулювання свідоцтва політичної партії, у разі, коли на час розгляду справи в суді відповідні підстави відсутні. Оскільки відповідач надав докази утворення та реєстрації місцевих організацій партії у більшості регіонів України, суд дійшов висновку про відсутність підстав для анулювання свідоцтва партії.

³⁰² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6674598>³⁰³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7270014>³⁰⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6902316>³⁰⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7270151>

Дата	Тип справи	Рішення суду	Обставини справи і зміст рішення суду
23.12.2009	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 23.12.2009 р. у справі № 2а-10346/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Пробудження» про анулювання реєстраційного свідоцтва від 04.09.2008 р. № 154-п.п. ³⁰⁶	Політична партія «Пробудження» була зареєстрована Міністерством юстиції України 04.09.2008 р. На момент звернення Міністерства юстиції до суду партією не було утворено жодної організації у регіонах України. У судовому засіданні представник партії представила документи про реєстрацію 16 обласних організацій партії. У Постанові суд наголосив на тому, що порушення шестимісячного строку, протягом якого політична партія повинна забезпечити створення та реєстрацію своїх структурних утворень у 14 адміністративно-територіальних одиницях, не може бути безумовною підставою для анулювання свідоцтва політичної партії, у разі, коли на час розгляду справи в суді відповідні підстави відсутні. Оскільки відповідач надав докази утворення та реєстрації місцевих організацій партії у більшості регіонів України, суд дійшов висновку про відсутність підстав для анулювання свідоцтва про реєстрацію партії.
02.02.2010	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 2.02.2010 р. у справі № 2-а-10351/09/2670 за позовом Міністерства юстиції України до політичної партії «Партія захисту прав людини» про анулювання реєстраційного свідоцтва № 157-п.п. від 06.10.2008 р. ³⁰⁷	Політична партія «Партія захисту прав людини» була зареєстрована Міністерством юстиції України 06.10.2008 р. На момент розгляду справи судом політичною партією «Партія захисту прав людини» було утворено та зареєстровано обласні організації партії у 16 областях України. Таким чином, партією не було порушено вимоги частини шостої статті 11 Закону «Про політичні партії в Україні». Суд дійшов висновку про відсутність підстав для анулювання реєстраційного свідоцтва партії і відмовив Міністерству юстиції України у задоволенні позову.
10.02.2010	Анулювання реєстраційного свідоцтва партії	Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 10.02.2010 р. у справі № 2а-9157/09/2670 за апеляційною скаргою Міністерства юстиції України на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 22.10.2009 р. у справі за позовом Міністерства юстиції до політичної партії «Україна Майбутнього» про анулювання реєстраційного свідоцтва ³⁰⁸	Політична партія «Україна майбутнього» була зареєстрована Міністерством юстиції України 18.07.2008 р. На момент звернення Міністерства юстиції до суду партією було створено 9 обласних організацій. У судовому засіданні партія представила документи про реєстрацію 18 обласних організацій партії. У Постанові суд наголосив на тому, що порушення шестимісячного строку, протягом якого політична партія повинна забезпечити створення та реєстрацію своїх структурних утворень у 14 адміністративно-територіальних одиницях, не може бути безумовною підставою для анулювання свідоцтва політичної партії, у разі, коли на час розгляду справи в суді відповідні підстави відсутні. Оскільки відповідач надав докази утворення та реєстрації місцевих організацій партії у більшості регіонів України, суд дійшов висновку про відсутність підстав для анулювання свідоцтва про реєстрацію партії. Міністерство юстиції подало апеляційну скаргу на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва, в якій просило скасувати цю постанову і задовольнити позовні вимоги Міністерства юстиції у повному обсязі. Київський апеляційний адміністративний суд встановив, що на момент розгляду справи судом першої інстанції партія підтвердила факт реєстрації осередків партії у більшості регіонів України. Таким чином, судом першої інстанції було дотримано норм законодавства. Київський апеляційний адміністративний суд ухвалив відмовити у задоволенні апеляційної скарги Міністерства юстиції України.

³⁰⁶ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7516941>

³⁰⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9207015>

³⁰⁸ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7937473>