



## Мохончук Богдан Сергійович

УДК 342.728

кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри конституційного права України,  
голова студентського наукового товариства,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків

Mokhonchuk Bohdan Serhiiovych  
Doctor of Philosophy in Law, assistant, Chair of Constitutional Law of  
Ukraine, head of the student scientific society,  
Yaroslav Mudryi National Law University  
Ukraine, Kharkiv

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

### ISSUES OF THE LEGAL STATUS OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE

Стаття присвячена аналізу правового статусу політичних партій як юридичних осіб та проблемам державного фінансування їх статутної діяльності. Проаналізовано діюче законодавства та досвід зарубіжних країн. Питання статусу політичних партій досліджено із врахуванням підстав створення, інтересу та цілей їх діяльності. Звертається увага на можливість звернення політичних партій із конституційною скаргою. Надано авторське розуміння статутної діяльності в аспекті державного фінансування політичних партій.

The article analyzes the legal status of political parties as legal entities and the problems of state financing of their statutory activities. The current legislation and experience of foreign countries are analyzed. The author examines the issues of the status of political parties considered in relation to the grounds of their legalization, interest and goals of their activities. The article considers the possibility of political parties' appeal with a constitutional complaint. The author's understanding of the statutory activity in the aspect of state financing of political parties is given.

**Ключові слова:** статус політичних партій, політичні партії як юридичні особи, державне фінансування політичних партій, статутна діяльність політичних партій.

**Keywords:** status of political parties', political parties as legal entities, state financing of political parties, statutory activity of political parties.

**Постановка проблеми.** Статтею 36 Конституції України гарантовано право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Особливий статус політичних партій зумовлений їх завданням – сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян та брати участь у виборах. Це зумовило прийняття у 2001 році спеціального Закону

України «Про політичні партії в Україні».

В той же час окремі питання правового статусу політичних партій як юридичних осіб залишаються невирішеними й сьогодні, що лише актуалізувалась внаслідок двох нещодавніх подій.

Перша – запровадження інституту конституційної скарги конституційною реформою (щодо правосуддя) 2016 року і, як наслідок, прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 № 2136-VIII, у ч. 1 ст. 56 якого зазначено, що до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права. Очевидно зазначене положення породжує питання про статус політичної партії як юридичної особи та її належність до суб'єктів звернення із конституційною скаргою.

Друга – запровадження державного фінансування політичних партій на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII.

27 вересня 2017 року Рахункова палата прийняла рішення № 19-3 «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції», яким встановила невизначеність у чинному законодавстві конкретних цілей, на які можуть спрямовуватися кошти державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні. У зазначеному рішенні Рахункова палата рекомендувала розробити проект змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині встановлення напрямів, за якими політичні партії можуть або не можуть використовувати кошти державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності [1].

Окрім цього, на засіданні Підкомітету з питань запобігання і протидії політичній корупції, народні депутати України висловили думку про необхідність визначення принципу подальшого контролю за бюджетними коштами при фінансуванні статутної

діяльності політичних партій (визначити заборонені або дозволені напрямки витрачання) [2].

Тому є актуальним дослідження правового статусу політичних партій та питання фінансування їх статутної діяльності.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Відповідно до ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Як зазначено у науково-практичному коментарі до Конституції України найбільш загальними засадами правового порядку в Україні згідно з коментованою статтею (ст. 19) є те, що ніхто, тобто жоден суб'єкт правових відносин незалежно від будь-яких конкретних умов та особливостей ситуації, не може бути примушений робити будь-що, непередбачене законодавством. Застосований у коментованій статті термін «ніхто» відображає рівність перед законом усіх без винятку суб'єктів правових відносин як одного із основоположних принципів права. Ним охоплюються як органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, так і підприємства, організації та установи, громадяни та іноземці, їх об'єднання [3].

Надаючи відповідь на питання, чи поширюється положення ч. 2, ст. 19 Конституції України (спеціально-дозвільний метод правого регулювання) на діяльність політичних партій, доцільно проаналізувати до якого різновиду юридичних осіб (публічного чи приватного права) вони належать.

В законодавстві політичні партії безпосередньо не віднесено до жодного з зазначених різновидів юридичних осіб. У науці окреслене питання також не було однозначно вирішено.

Як зазначає С.В. Ясечко: «У системі юридичних осіб публічного права є організації, які створюються на основі об'єднання осіб, а не адміністративного акту держави, і виявляють таким чином схожість з юридичними особами приватного права, проте відносяться до юридичних осіб публічного права. Мова йде про політичні партії, які набувають статусу юридичної особи на підставі закону про політичні партії» [4, с. 130-131].

В той же час О.В. Олькіна вважає, що досить спірною є формула, яка описує зв'язок юридичних осіб публічного права з публічною владою, за якою одні з них є носіями публічної влади, інші тією чи іншою мірою беруть участь у її реалізації, треті, будучи суб'єктами публічного права, вступають із нею в різні форми взаємодії, у якості носіїв корпоративних інтересів, загальних для більш-менш широких верств населення країни, борються за публічну владу або виявляють на неї тиск у рамках установленого правопорядку. За такого підходу до числа юридичних осіб публічного права можна віднести громадські організації та політичні партії, які хоч і мають конституційно-правовий статус, але в них, на думку О.В. Олькіної, інша – громадська природа

та завдання, що досить часто зводяться до контролю за дотриманням органами публічної влади чинного законодавства [5, с. 73].

Однак, проаналізувавши українське законодавство варто зазначити наступне.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії в Україні» політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання 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.

У ст. 81 Цивільного кодексу України зазначено, що юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні» рішення про створення політичної партії приймається на установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії, що оформлюється протоколом, який підписують головуючий та секретар.

Таким чином органи державної влади не створюють, а лише реєструють, в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», політичні партію. Тому відповідно до діючого законодавства політичні партії варто відносити до юридичних осіб приватного права.

Звісно, в даному аспекті неможливо не погодитись І.В. Спасибо-Фатєєвою, яка зазначає: «Враховання інтересу, задля якого створюється юридична особа, приводить до необхідності переглянути статус організації, які вважаються юридичними особами приватного права за критерієм, позначеним у ч. 2 ст. 82 ЦК України, але насправді їх інтерес абсолютно виходить за межі приватної сфери буття... Насамперед таку суспільно значущу мету мають політичні партії» [6, с. 71].

У продовження зазначеної позиції законодавством окремих зарубіжних країн політичні партії безпосередньо віднесено до юридичних осіб публічного права, насамперед, на підставі мети і цілей їх діяльності. Відповідно до п. «д», ч. 1, ст. 1509 Цивільного кодексу Грузії юридичними особами вважаються створені на підставі законодавства для досягнення публічних цілей недержавні організації (політичні партії та інші) [7]. Австрійське законодавство також визнає політичні партії юридичними особами публічного права [8, с. 179-180].

Однак в діючому українському законодавстві як критерій належності до юридичних осіб публічного права використовується підстава створення. Тому політичні партії не можна вважати юридичними особами публічного права, що дозволяє відносити їх до суб'єктів звернення з конституційною скаргою. Відповідно положення ч. 2, ст. 19 Конституції України на них не поширюється.

Стосовно питання встановлення напрямів, за якими політичні партії можуть або не можуть використовувати кошти державного бюджету на фінансування їх статутної діяльності варто зазначити

наступне.

Порядок використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні залежить, в першу чергу, від того, яка діяльність політичної партії може бути віднесена до статутної.

У ст. 37 Конституції України передбачено, що утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Існують й інші обмеження щодо утворення і діяльності політичних партій, які передбачені у ст. 5 Закону України «Про політичні партії в Україні», Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі тощо. Очевидно, що статутна діяльність політичних партій не може бути спрямована на порушення зазначених вище цінностей та вчинення правопорушень.

Водночас у ст. 8 Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачено перелік відомостей які повинен містити статут політичної партії. Фактично законодавець використав загально-дозвільний підхід («дозволено все, що не заборонено законом») для регулювання питання статутної діяльності політичних партій, адже зазначений перелік не є вичерпним.

Нам видається сумнівною доцільність закріплення вичерпного переліку різновидів та напрямів статутної діяльності. Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 23.05.2001 №6-рп/2001, питання, які належать до внутрішньої діяльності або виключної компетенції об'єднань громадян підлягають їх самостійному вирішенню. Тому встановлення вичерпного переліку різновидів статутної діяльності може розглядатись як надмірне втручання держави у діяльність політичних партій, обмеження права на свободу об'єднання.

При прийнятті рішення про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності варто виходити з положень статуту політичної партії. Перевіряти відповідність статуту діючому законодавству повинен уповноважений центральний орган виконавчої влади, який здійснює реєстрацію політичних партій (Міністерство юстиції України).

Окрім того, виключно на підставі закону, окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, може бути прийнято рішення про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Необхідно також врахувати, що підставою для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії є встановлення судом за позовом Національного агентства з питань запобі-

гання корупції або Рахункової палати фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності.

В даному аспекті можливе виникнення певних складнощів, оскільки виборче законодавство не містить і не може містити вичерпного переліку форм та засобів передвиборної агітації. Тому доцільним є розширення і систематизація їх ілюстративного переліку, щоб контролюючі органи точно могли віднести до передвиборної агітації окремі найбільш розповсюджені її форми.

#### **Висновки.**

Відповідно до діючого законодавства як критерій належності до юридичних осіб публічного права використовується саме підстава створення. Оскільки рішення про створення політичної партії приймається на установчому з'їзді, а органи державної влади лише реєструють зазначену форму добровільного об'єднання громадян, тому політичні партії не можна вважати юридичними особами публічного права. Це дозволяє відносити їх до суб'єктів звернення з конституційною скаргою. В той же час перспективним залишається вдосконалення законодавчого регулювання з урахуванням інтересу, задля якого створюється юридична особа, та мети її діяльності.

Стосовно статутної діяльності в аспекті державного фінансування політичних партій, до такої доцільно відносити будь-яку не заборонену законом, передбачену у статуті політичної партії діяльність, яка не спрямована на фінансування її участі у виборах (у разі реєстрації партії як суб'єкта виборчого процесу) та порушення обмежень щодо утворення і діяльності політичних партій.

---

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1.Рішення Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції» № 19-3 від 27 вересня 2017 року. URL:

[http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753314/R\\_RP\\_19-3\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753314/R_RP_19-3_2017.pdf?subportal=main)

2.21 березня відбулося засідання підкомітету з питань запобігання і протидії політичній корупції Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. 22 березня 2018 року. URL: [http://crimcor.rada.gov.ua/news/main\\_news/73573.html](http://crimcor.rada.gov.ua/news/main_news/73573.html)

3.Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2012. 1128 с.

4.Ясечко С. В. Питання щодо можливості юридичної особи публічного права вчиняти правочини з нематеріальними благами. Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті

(Матвеевські цивілістичні читання). Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 8 листопада 2016 року). К.: ТОВ «Білоцерківдрук», 2016. С. 129-131.

5.Олькіна О. В. Конституціоналізація поняття «юридична особа публічного права». Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 4. С. 72-74

6.Спасибо-Фатеева І. В. Юридичні особи за Цивільним кодексом України. Право України. №2. 2014. С. 70-79.

7.Гражданский кодекс Грузии. Парламентские ведомости, 31, 24.07.1997. Редакция от 23.12.2017. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/31702>

8.Чантурия Л. Л. Введение в общую часть гражданского права. М.: Статут, 2006. 349 с.