

УДК 329+340.12

Висоцький В. М., к.ю.н., доцент кафедри конституційного та міжнародного права ЛьвДУВС

Принцип рівності політичних партій: теоретико-правовий аналіз

Проведено комплексний теоретико-правовий аналіз принципу рівності політичних партій у політичній системі суспільства. Розглянуто особливості нормативного закріплення принципу рівності політичних партій. Вбачається, що реалізація принципу рівності, перш за все, виражається у рівності правового статусу політичних партій, зокрема, у їх рівноправності. Встановлено, що задля забезпечення рівності політичних партій необхідно досягти рівність їх фінансової діяльності, в тому числі шляхом запровадження державного фінансування їх статутної діяльності. Щодо відносин між правлячими та опозиційними партіями доречним вбачається надання опозиційним партіям додаткових юридичних гарантій виключно з дотриманням принципу рівності.

Ключові слова: політична партія, принципи діяльності політичних партій, принцип рівності, рівноправності, політична система.

Проведен комплексный теоретико-правовой анализ принципа равенства политических партий в политической системе общества. Рассмотрены особенности нормативного закрепления принципа равенства политических партий. Представляется, что реализация принципа равенства, прежде всего, выражается в равенстве правового статуса политических партий, в частности, в их равноправии. Установлено, что для обеспечения равенства политических партий необходимо достичь равенства их финансовой деятельности, в том числе путем введения государственного финансирования их уставной деятельности. Что касается отношений между правящими и оппозиционными партиями уместным видится предоставление оппозиционным партиям дополнительных юридических гарантий исключительно с соблюдением принципа равенства.

Ключевые слова: политическая партия, принципы деятельности политических партий, принцип равенства, равноправия, политическая система.

A comprehensive theoretical and legal analysis of the principle of equality of political parties in the political system is conducted. There is considered the features of the normative principle of equality between political parties. It seems that the implementation of the principle of equality is primarily expressed in the equality of the legal status of political parties, in particular, in their equality. It is established that to ensure equality of political parties need to reach equality of their financial activities, including through the introduction of public funding of their statutory activities. Talking about relations between the ruling and opposition parties it seems appropriate to provide additional legal opposition parties guarantees exclusively in compliance with the principle of equality.

Key words: political party, the principles of activity of political parties, the principle of equality, the principle of equal right, the political system.

Постановка проблеми. Сучасне українське суспільство переживає етап політичних, економічних та соціальних перетворень. Цей період характеризується низкою тенденцій, з-поміж яких необхідно виокремити: утвердження нових демократичних принципів державного ладу, поступова трансформація нашої держави у правову, формування громадянського суспільства. Вагоме значення у цьому процесі відіграє політична система суспільства, надзвичайно важливим елементом якої є політичні партії. Виділення й аналіз принципів організації та діяльності політичних партій на сучасному етапі розвитку суспільства є важливим завданням дослідження сутності цього суспільно-правового явища.

Стан дослідження. Вивчення окремих аспектів принципів організації та діяльності політичних партій у політичній системі суспільства мають місце в роботах сучасних

вітчизняних та російських учених С. Авак'яна, Т. Байкової, М. Баймуратова, О. Гейди, В. Євдокімова, С. Заславського, В. Кафарського, Д. Лук'янова, В. Погорілко, М. Примуша, В. Чіркiна, Ю. Шемшученка, Ю. Юдіна та ін. Проте дану проблему не можна вважати остаточно вирішеною, оскільки до цього часу наукові розробки з даної проблеми не вичерпують її змісту. Тому **метою статті** є проведення теоретико-правового аналізу реалізації принципу рівності політичних партій у політичній системі суспільства.

Виклад основних положень. Термін «принцип» походить від лат. *principium*, яке означає основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [12, с. 31]. Принципами правового статусу політичної партії можуть вважатися лише такі ідеї й положення, що, безсумнівно, визнані з боку суспільства та держави, записані в Конституції й інших законодавчих актах як керівні ідеї, що загалом фіксують місце політичної партії в суспільстві та державі. В Україні принципи політичних партій закріплені в Основному Законі держави [2] та в Законах України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. [7] і «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. [9].

Важливим принципом, що визначає правовий статус політичних партій у демократичній державі, є принцип рівності. Вимога рівності у політичних відносинах сьогодні має два різні аспекти. Перший аспект пов'язаний з тим, що всі політичні партії рівні перед законом. Конституція України (ч. 5 ст. 36) вказує на те, що всі об'єднання громадян рівні перед законом [2]. Дане конституційне положення конкретизується у ст. 4 закону «Про політичні партії в Україні»: «політичні партії є рівними перед законом» [9]. Принцип рівності політичних партій перед законом визначає поширення норм закону на всі партії незалежно від викладених у їхніх установчих і програмних документах ідеології, цілей та інтересів усіх політичних партій. Цей принцип виражається в рівному правовому статусі політичних партій, включаючи їхню правосуб'єктність, права, обов'язки, гарантії, відповідальність. Звичайно, що в цьому випадку не може йтися про фактичну рівність, тому що йдеться про рівні правові можливості. Навіть у рамках одного виду статус громадських об'єднань може бути неоднаковий. Для порівняння можна привести політичну партію, яку поважають і яка має своїх представників в органах державної влади України й органах місцевого самоврядування. Однак є й такі партії, що маловідомі і не мають дійсної можливості впливати на політичні або інші сфери життя суспільства та держави. Із правового погляду у всіх політичних партій рівні можливості. На нашу думку, рівність політичних партій перед законом встановлено для того, щоб унеможливити утворення знову однопартійної системи, яка не допускає існування інших політичних партій і підпорядковує їх своєму пануванню.

Другий аспект полягає в тому, що з принципом рівності політичних партій перед законом тісно пов'язаний принцип рівноправності, який має більш вузьку сферу дії і, по суті, є складовою частиною принципу рівності політичних партій. Якщо під рівністю мається на увазі рівність правового статусу політичних партій, загалом, то рівноправність має на увазі однаковий обсяг наданих партії прав. Обсяг прав не залежить від ідеології, цілей і завдань політичних партій. На цей обсяг впливає безпосередній факт приналежності об'єднання громадян до політичних партій. Так, правом брати участь у виборах користуються всі політичні партії на рівноправній основі. Це одна сторона цього принципу, яка поширює свою дію на партію загалом. Існує й інший

аспект, пов'язаний із становищем окремих членів політичної партії, а також з реалізацією права громадян на об'єднання. Держава у своїй діяльності створює громадянам, які є членами політичної партії, рівні можливості для реалізації конституційного права на об'єднання, на вираження своїх політичних поглядів і на участь у виборах. Принцип рівноправності спрямований також на забезпечення реалізації прав усіх громадян на об'єднання в політичні партії, саме тому не допускається створення політичних партій за ознаками професійної, расової, національної або релігійної приналежності. З іншого боку, усім членам політичної партії повинно бути надане право брати участь у партійному житті на рівних підставах. Тому політичні партії повинні створювати чоловікам і жінкам, громадянам України різних національностей, які є членами політичної партії, рівні можливості для представництва в керівних органах політичної партії, у списках кандидатів у депутати і на інші виборні посади в органах державної влади й органах місцевого самоврядування. Принцип рівноправності не заперечує внутрішню партійну ієрархію, що існує в політичній партії, як і в будь-якій іншій організації. Адже внутрішня організаційна єдність політичної партії припускає, крім наявності загальних цілей і завдань, також й ієрархічну структуру влади, наявність системи норм і правил регулювання її діяльності. Відповідно, принцип правової рівності виявляється в тім, що відносини вертикальної співвідпорядкованості між членами партії та її керівництвом засновані на закріплених у статуті партії нормах партійної дисципліни.

Правова регламентація політичних партій в сучасних умовах виходить із принципу їх рівності, який закріплюється конституціями та спеціальними законами. Так, згідно зі ст. 41 ч. 2 конституції Молдови політичні партії та суспільно-політичні організації «рівні перед законом» [1]; закон про політичні партії ФРН (§ 5) закріпив рівне суспільне становище партій [4].

Водночас слід зазначити, що принцип рівності політичних партій не завжди дотримується законодавством, котре регламентує їх права. В умовах тоталітарних і авторитарних режимів, де формально існувала багатопартійна система, законодавство відкрито не визнавало цей принцип. Тому К. Хессе зазначає, що «юридичне розрізнення великих і малих, правлячих і опозиційних партій – неприпустиме» [13, с. 95]. Ця відмінність реально існує у багатьох країнах і стосується регламентації таких прав політичних партій, як право на вільний доступ до державних засобів масової інформації та право на отримання державних субсидій.

Надзвичайно гострою проблемою за сучасних умов є забезпечення рівності у фінансовій діяльності політичних партій. Суттєва нерівність фінансових можливостей різних політичних партій призводить до нерівності їх шансів у політичному суперництві, до істотного викривлення «народної волі», формуванню та вираженню якої партії покликані сприяти. Як відповідь на це виник інститут державного фінансування партій. Деякі західні автори вважають, що цей інститут зменшує нерівність можливостей партій у політичному суперництві, їх залежність від окремих груп, а отже, є дієвим засобом у боротьбі з політичною корупцією, багато в чому пов'язаній з приватним фінансуванням. Водночас у державного фінансування політичних партій є й чимало супротивників, котрі вважають, що партії – це приватні організації, будь-яке втручання держави в діяльність яких неприпустиме, а державне фінансування призводить до обмеження свободи об'єднання, оскільки сприяє увічненню наявної партійної системи [14].

Сучасне законодавство передбачає кілька видів державного фінансування:

загальне та спеціальне, пряме та непряме. Якщо аналізу загального та спеціального фінансування приділено достатньо уваги, то пряме й непряме потребує прискіпливішого наукового дослідження.

З теоретичного погляду, пряме та непряме фінансування мають різну правову природу і вирішують різні тактичні завдання. Правовою природою непрямого фінансування є право партій на рівне ставлення з боку держави, тобто формальна рівність. При реалізації цього принципу держава створює всім політичним партіям однакові стартові можливості для пропаганди своїх цілей і надає деякі матеріальні пільги. Непряме фінансування може охоплювати: а) безкоштовне використання державного телебачення та радіомовлення під час виборів і між ними; б) безкоштовне використання державних друкованих видань і під час виборів, і між ними; в) безкоштовне користування послугами поштового та телефонного зв'язку; г) податкові пільги.

Основними позитивними моментами існування названого принципу є: по-перше, партії мають змогу більш широко пропагувати свої цілі й завдання; по-друге, населенню надається можливість детально ознайомитися з програмами політичних партій та віддати перевагу таким, що відповідають їхнім потребам; по-третє, забезпечується підтримка опозиційних партій, що полягає в рівних інформаційних можливостях та матеріальних пільгах з партіями більшості, що сприяє демократичному розвитку держави [3, с. 6].

Іншим видом є пряме фінансування, яке означає безпосереднє перерахування бюджетних коштів на рахунок політичної партії. Правовою природою такого виду фінансування є стимулювання розвитку окремих політичних партій. Формально всі партії можуть претендувати на бюджетні кошти, але з юридичного погляду підставою одержання бюджетних фондів має стати воля народу, виражена на виборах до органів державної влади. Іншими словами, скільки голосів віддадуть виборці за партію, відповідно стільки грошей їй перерахують. Такі виплати мають компенсувати затрати політичної партії на виборах, а також надати додаткову можливість для реалізації цілей та завдань, підтриманих виборцями.

Державне фінансування політичних партій зустрічається з низкою проблем, способи вирішення яких суттєво впливають на діяльність політичних партій. Передусім виникає питання: чи має держава фінансувати усі політичні партії чи тільки деякі з них? Який з принципів розподілу державних субсидій найдоцільніший: принцип рівності чи диференційований підхід?

Державне фінансування партій в Україні було врегульовано 27 листопада 2003 р. шляхом внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» та інших актів. У розділі VI-1 «Державне фінансування політичних партій» передбачено, що «статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах до органів державної влади, органів місцевого самоврядування фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, а також відшкодовуються витрати політичних партій, у тому числі й тих, що входили до виборчих блоків політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України». Щорічний обсяг фінансування статутної діяльності політичних партій (партій, що входили до виборчих блоків політичних партій) становить 0,01 розміру мінімальної заробітної плати помноженого на кількість громадян у списку виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. Партія має право на отримання коштів з бюджету у випадках, коли їх список за результатами виборів одержав не менше 3% голосів виборців. Закон передбачає також порядок

виділення та розподілу державних коштів на фінансування статутної діяльності політичних партій, підстави та порядок припинення або зменшення розміру державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Крім того, передбачено право політичної партії на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборчої агітації [6]. Однак, розділ IV-1 даного Закону було скасовано шляхом прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28.12.2007 № 107-VI [8]. І хоча Конституційний Суд України своїм рішенням № 10-рп/2008 від 28.05.2008 р. [11] визнав такі зміни неконституційними, Верховна Рада України так і не виправила дану ситуацію.

У цьому контексті постає питання: чи повинна держава встановлювати виборчий (загороджувальний) бар'єр, і чи він не суперечить принципу рівності політичних партій?

Досвід зарубіжних країн із цього питання є досить суперечливим і знаходить своє відображення у рішеннях органів конституційного правосуддя. Так, Верховний суд Ізраїлю в рішенні 1968 р. визнав, що положення закону про парламентські вибори, відповідно до якого державну субсидію отримують тільки партії, представлені в Кнесеті, є дискримінаційним. Він вказав, що принцип рівності припускає «рівні шанси бути обраними і тому поширюється на всі політичні партії, що беруть участь у виборах» [16, с. 300].

Конституційна рада Франції визнала неконституційним положення законопроекту 1990 р. про фінансування політичних партій, який передбачав, що політичні партії, не представлені в парламенті, можуть отримати державну субсидію за умови, якщо вони одержать на виборах не менше як 5% голосів. Рада вказала, що такий високий поріг перешкоджає «виникненню нових ідейних течій» і, отже, суперечить принципам рівності та свободи політичних партій.

Конституційний Суд України у 1998 р. фактично ухилився від оцінки виборчого бар'єру на предмет конституційності, дійшовши висновку, що позбавлення списків кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, які отримали менше ніж 4% голосів виборців, права на участь у розподілі депутатських мандатів є питанням політичної доцільності і має вирішуватися Верховною Радою України [10, с. 8]. Але в окремій думці судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. було висловлено іншу позицію. Він зазначив, що 4% бар'єр порушує принцип рівності, закріплений у Конституції України, тому що внаслідок такого розподілу окремі політичні партії і виборчі блоки партій мають більшу кількість депутатських мандатів, ніж фактично отримали їх від виборців. Це відбувається за рахунок голосів, набраних списками політичних партій і виборчих блоків партій, які не отримали 4% голосів. Такий порядок підрахунку голосів, зазначає М.Д. Савенко, фактично спотворює результати голосування і волевиявлення виборців [5, с. 18].

Наступне коло питань, які випливають з принципу рівності політичних партій, стосуються відносин, які виникають між правлячими й опозиційними партіями. Незважаючи на те, що рівність політичних партій закріплюється конституціями та спеціальними законами, юридична відмінність правлячих та опозиційних політичних партій виявляється в тому, що нерідко законодавство встановлює особливий правовий статус опозиційних партій. У цьому випадку йдеться передусім про надання опозиційним партіям додаткових правових гарантій, необхідних для реалізації ними передбачених законодавством прав, а існуючі в деяких країнах відступи від формального принципу рівноправ'я, як правило, мають на меті забезпечити можливість їх нор-

мального функціонування.

Наприклад, конституція Португалії надає парламентській опозиції право на ефірний час на державних радіо та телебаченні пропорційно кількості мандатів, право на відповідь і політичне заперечення на політичні заяви уряду, причому це право надається опозиційним партіям на рівних засадах з урядовими партіями, тобто вони мають однаковий ефірний час і однаковий обсяг публікацій (ст. 40). Крім того, опозиційні партії мають право на регулярне одержання від уряду інформації про проблеми, які викликають громадський інтерес (ч. 3 ст. 117) [15, с. 59].

Аналогічні положення містить закон Кабо-Верде, котрий, окрім іншого, передбачає право парламентської опозиції на те, щоб уряд консультувався з ним з таких питань, як призначення дати місцевих виборів, загальний напрям зовнішньої політики, політика у сфері національної оборони, основні положення плану та державного бюджету. Опозиції надане право брати участь у (ведеться за ініціативою уряду) роботі або підготовці чи зміні законодавства про політичні партії і вибори (ст. 6 і ст. 7) [15, с. 59–60]. У деяких країнах парламентські фракції опозиційних партій отримують додаткову матеріальну підтримку держави (ФРН, Швеція, Чехія).

Тож, у межах загального правового статусу політичних партій, формується особливий правовий статус опозиційних політичних партій, що загалом ґрунтується на принципі їх рівності.

Висновок. Проведений аналіз принципу рівності політичних партій на сучасному етапі розвитку суспільства є важливим завданням дослідження сутності цього суспільно-правового явища. Даний принцип має не тільки настановче та методологічне, а й практичне значення, оскільки матеріалізується в реальній діяльності політичних партій. Забезпечення рівності сьогодні в політичних відносинах є найбільш проблематичним питанням.

Отже, резюмуючи вищезазначене, можемо зробити наступні висновки: по-перше, реалізація принципу рівності виражається у рівності правового статусу політичних партій, зокрема, у їх рівноправності; по-друге, рівність політичних партій перед законом унеможливує утворення однопартійної системи, яка не допускає існування інших політичних партій і підпорядковує їх своєму пануванню; по-третє, важливим у забезпеченні рівності політичних партій є рівність у їх фінансовій діяльності. Запровадження державного фінансування статутної діяльності політичних партій забезпечить демократичність партійної системи та виборчих кампаній; по-четверте, надання опозиційним партіям додаткових юридичних гарантій повинно ґрунтуватися на принципі рівності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція Республіки Молдова от 29 июля 1994 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=3249&oidn=_0XL0PC2JU#_0XL0PC2JU.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Лук'янов Д. В. Державне фінансування політичних партій (спірні питання правового регулювання) / Д. В. Лук'янов // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод) : тези доп. та наук. повід. Всеукр. наук.- практич. конф. молодих учених / за ред. проф. М. І. Панова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – С. 5–7.
4. О политических партиях : Закон Федеративной Республики Германии от 24 июля 1967 г. [Електронний

ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/280/%D2/20782>

5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року (справа про вибори народних депутатів України) // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2(4). — С. 16—18.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні : Закон України від 27 листопада 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1349-15>.

7. Про громадські об'єднання : закон України від 22 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

8. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 28 грудня 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/107-17>

9. Про політичні партії в Україні : закон України від 5 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 2(4). — С. 4—15.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України). [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08/page>

12. Роль В.Ф. Фінансове право : навч. посібник / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Полова. — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 392 с.

13. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / Конрад Хессе ; [пер. с нем. Е. А. Сидоровой]. — М. : Юрид. лит., 1981. — 368 с.

14. Шведа Ю. Фінансування політичних партій. [Електронний ресурс] / Юрій Шведа. — Режим доступу : <http://yuriy-shveda.com.ua/index.php/en/publicistics/articles/84-finansuvannya-politychnykh-partij>

15. Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве / Ю. А. Юдин. — М. : Форум — Инфра-М, 1998. — 288 с.

16. Bogdanor V. Constitutions in democratic politics / Vernon Bogdanor ; Policy studies inst. — Aldershot etc. : Gower, Cop., 1988. — 395 p.

