

**А. Т. Тетянич**

аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ**

*У статті досліджуються проблеми конституційно-правового регулювання державного контролю, який здійснюється в разі легалізації політичних партій в Україні. Аналізується порядок створення політичних партій в Україні та його основні етапи, вивчається питання здійснення державного контролю на цих етапах. Також формулюється визначення державного контролю легалізації політичних партій і окреслюється його мета.*

**Ключові слова:** політичні партії, державний контроль, державні органи, контроль за діяльністю політичних партій, створення політичних партій, легалізація політичних партій, реєстрація політичних партій.

**Постановка проблеми.** Політичні партії є особливим видом об'єднань громадян, які не тільки сприяють формуванню і вираженню політичної волі останніх, але і беруть участь у виборах та формуванні органів державної влади і місцевого самоврядування, виконують низку інших суспільно важливих функцій, тобто діяльність політичних партій впливає на всі сфери суспільного життя. Законодавство більшості країн Європи передбачає контроль за діяльністю політичних партій, який здійснюється відповідними органами в разі та в межах, визначених конституцією та чинним законодавством відповідної країни. Також законодавство більшості країн передбачає, що політичні партії набувають повної правосуб'єктності і можуть користуватися всіма перевагами, закріпленими законодавством щодо політичних партій, тільки після їх державної реєстрації. Під час державної реєстрації починає здійснюватися і так званий первинний контроль щодо політичних партій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інститут легалізації об'єднань громадян, зокрема і політичних партій, в Україні досліджений досить детально та всебічно. Водночас проблематиці державного контролю під час створення політичних партій приділялося значно менше уваги. Окремі аспекти цієї проблематики

досліджували такі вчені, як: Ю.В. Баскакова [1], Н.В. Богашева [2], І.В. Бондарчук [3; 4], О.В. Гейда [5], В.І. Кафарський [6; 7], В.В. Черничко [8] та інші. Наукові розвідки в цьому напрямі проводилися здебільшого або в контексті загальних питань конституційно-правового статусу політичних партій, або крізь призму вивчення проблем легалізації політичних партій, а окремі дослідження, присвячені безпосередньо проблематиці державного контролю під час створення політичних партій, практично не проводилися.

**Мета статті** – дослідження проблем конституційно-правового регулювання державного контролю під час легалізації політичних партій в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі державний контроль щодо політичних партій визначають як діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на дотримання політичними партіями вимог законодавства в межах, необхідних у демократичному суспільстві [2, с. 391]. Н.В. Богашева, розглядаючи державний контроль щодо політичних партій, характеризує його чотирма складниками: суб'єкт контролю; об'єкт контролю; предмет контролю; процедура контролю [2, с. 249–250].

Законодавство більшості країн Європи передбачає низку передумов і вимог для створення і легалізації політичних партій, не є в цьому плані винятком і законодав-

ство України. Загалом, процес створення політичних партій є досить тривалою та складною процедурою, яка складається з декількох етапів, які так чи інакше врегульовані нормативно-правовими актами відповідної країни. У науковій літературі пропонується виділяти три основні способи (порядки) набуття політичними партіями легального статусу [2, с. 274–277; 5, с. 40–43; 10, с. 121; 11, с. 97; 12, с. 72; 13, с. 34]: явочний (політична партія визнається легальною вже з огляду на сам факт її утворення) [5, с. 40]; дозвільний (для створення партії необхідно отримати попередній дозвіл) та явочно-реєстраційний (політичні партії утворюються вільно, без будь-якого попереднього дозволу, але набувають легального статусу шляхом реєстрації в компетентному державному органі) [14]. Окремі вчені зазначають, що «обов'язкова реєстрація політичних партій, безперечно, обмежує свободу їх утворення» [5, с. 42]. Не можемо погодитися з такою позицією, оскільки в рішеннях Європейського суду з прав людини й актах міжнародних органів і організацій неодноразово зазначалося, що вимога реєстрації політичної партії не може розглядатися як обмеження свободи об'єднання [15; 16].

Закон України «Про політичні партії в Україні» [17] досить детально регламентує дореєстраційний етап створення політичної партії (порядок ухвалення рішення про створення політичної партії та його підтримку підписами громадян України, перелік відомостей, які повинен містити протокол установчого з'їзду про створення політичної партії, та реєстр осіб, які брали участь в установчому з'їзді тощо).

Наступним кроком у процесі створення політичної партії є її державна реєстрація. Як слушно зазначає Н.В. Богашева, хоча, з адміністративно-правового погляду, цей контроль є попереднім, проте, з конституційно-правового погляду, такий контроль не передує утворенню самостійного суб'єкта конституційного права (політичної партії), а є лише першим застосуванням щодо партії заходів державного контролю [2, с. 277]. У цьому аспекті не можемо погодитися з позицією Ю.С. Тихомирової, яка пропонує розділяти процедуру державного контролю діяльності політичних

партій на дореєстраційний, реєстраційний та постреєстраційний етапи [18, с. 8]. Із запропонованих вченим етапів контролю діяльності політичних партій впливає, що такий контроль починається ще до моменту подання заяви про реєстрацію політичної партії, тобто здійснюється ще під час підготовки документів, необхідних для державної реєстрації партії. Проте такий порядок може мати місце тільки за дозвільної системи легалізації політичних партій, в якій можливий контроль під час проведення заходів щодо створення партій, тоді як ми вже зазначали, за явочно-реєстраційного способу політичні партії утворюються вільно, без будь-якого попереднього дозволу, а легального статусу набувають за умови реєстрації. Тобто саме на етапі державної реєстрації починає здійснюватися державний контроль стосовно легалізації політичних партій.

Не зовсім однозначним у цьому аспекті виглядає і твердження І.В. Бондарчука, що легалізація політичних партій є формою державного контролю за набуттям легального статусу політичною партією [4, с. 11–12]. З такою позицією можна погодитися, якщо легалізація ототожнюється саме з реєстрацією політичної, а не з усією процедурою створення політичної партії. Саме на необхідність розглядати легалізацію політичних партій як окрему процедуру, потрібну для набуття політичною партією повної правосуб'єктності, однак незалежну від процедури утворення партії, вказує Н.В. Богашева [2, с. 274]. В.І. Кафарський слушно пропонує правове регулювання утворення партії умовно розділити на три етапи: дореєстраційне, реєстраційне та постреєстраційне [7, с. 132–133]. Проте, якщо ці три етапи розглядати в контексті державного контролю під час легалізації політичних партій, то такий контроль здійснюється тільки на другому етапі (реєстраційному). Вище ми вже акцентували увагу на тому, що на дореєстраційному етапі створення партії державний контроль не здійснюється. Що стосується постреєстраційного етапу, то зауважимо таке. Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні», до політичних партій ставляться відповідні постреєстраційні вимоги, наприклад,

політична партія протягом шести місяців зі дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим. Виконання цієї вимоги, безперечно, є об'єктом державного контролю щодо політичних партій, проте такий контроль відбувається в межах державного контролю щодо діяльності вже зареєстрованих політичних партій.

Порядок реєстрації політичної партії регламентується законами України «Про політичні партії в Україні» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [19]. Державна реєстрація політичних партій належить до компетенції Міністерства юстиції України, яке відповідно виступає і суб'єктом державного контролю під час створення політичних партій в Україні. Для реєстрації політичної партії до Міністерства юстиції подається заява, до якої додаються: протокол установчих зборів політичної партії; відомості про керівні органи; статут політичної партії; програма політичної партії; реєстр осіб (громадян), які брали участь в установчому з'їзді (конференції, зборах); список підписів громадян України за формою, встановленою Міністерством юстиції України [20]; документ про сплату адміністративного збору (розмір збору становить 140 прожиткових мінімумів для працездатних осіб); заява про включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій за формами, затвердженими відповідно до законодавства (за бажанням заявника). Форма заяви про реєстрацію політичної партії затверджена наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження форм заяв про реєстрацію політичної партії та її структурного утворення, форми відомостей про склад керівних органів політичної партії» [21].

Після отримання заяви та вказаних вище документів починається безпосередньо процедура реєстрації політичної партії, яка регламентується Порядком державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи [22]. Так, вказаний Порядок передбачає, що державна реєстрація політичних

партій проводиться на підставі правового висновку за результатами правової експертизи поданих для державної реєстрації документів. Правовий висновок готується державним реєстратором за допомогою програмних засобів ведення Єдиного державного реєстру в межах строку розгляду документів для державної реєстрації, встановленого законодавством, але не пізніше ніж за два дні до закінчення такого строку. Правовий висновок повинен містити: прізвище, ім'я та по батькові державного реєстратора; найменування політичної партії; обґрунтування з посиланням на конкретні норми законодавства щодо відповідності вимогам Конституції [23] та законів України, статуту (положенню) відповідної політичної партії документів, поданих для державної реєстрації. У разі невідповідності вимогам Конституції та законів України поданих для державної реєстрації документів у висновку зазначаються відповідні положення законодавства, яким суперечать подані для державної реєстрації документи, або норми статуту, які порушені під час ухвалення політичною партією відповідних рішень. Правовий висновок підписується державним реєстратором і після проходження процедури візування установленим законодавством порядком подається на затвердження міністру юстиції України або його заступнику, відповідно до розподілу повноважень. На підставі затвердженого правового висновку державний реєстратор ухвалює рішення про проведення державної реєстрації або про відмову в такій реєстрації.

Як бачимо, ключовим елементом описаного процесу реєстрації є здійснювана державним реєстратором правова експертиза поданих документів. Розгляд документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій, здійснюється не пізніше 30 робочих днів із дати подання документів для державної реєстрації. Хоча строк розгляду може бути продовжений суб'єктом державної реєстрації за необхідності, але не більше ніж на 15 робочих днів. Як слушно зауважує Ю.В. Баскакова, конкретизації поняття такої необхідності закон не містить, водночас навіть 15 днів затримки з реєстрацією можуть мати для партії велике значення [1].

З огляду на це, вчений вказує на доцільність визначення в законодавстві низки обставин, які можуть бути підставою для продовження строку ухвалення рішення про реєстрацію політичної партії, а 30 денний строк може бути продовжений Міністерством юстиції України, посилаючись на письмову вмотивовану відповідь заявнику, але не більше ніж на 15 днів [1]. Нами підтримується положення про конкретизацію «необхідності», за якої строк реєстрації може бути продовжений, водночас запропоноване Ю.В. Баскаковою положення «визначити в законодавстві низку обставин» не надасть потрібного ефекту. На нашу думку, для нівелювання зловживань у цій сфері з боку органу державної реєстрації, у законодавстві треба закріпити *виключний* перелік підстав для продовження строку розгляду документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій.

Отже, саме під час проведення реєстраційних дій здійснюється державний контроль щодо дотримання політичними партіями встановлених ст. 37 Конституції України обмежень на створення політичних партій, 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, а також встановленої Законом України «Про політичні партії в Україні» заборони на створення партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на пропаганду комуністичного та (або) націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки. Також державному контролю підлягає дотримання політичними партіями встановлених законодавством вимог і передумов, які необхідні для державної реєстрації політичної партії.

#### **Висновки і пропозиції.**

1. Державний контроль під час легалізації політичних партій – це здійснювана на підставі заяви про реєстрацію політичної партії діяльність компетентного дер-

жавного органу, під час якої встановлюється відповідність вимогам Конституції і законів України заявлених цілей політичної партії та поданих для її реєстрації документів. Метою зазначеного державного контролю є недопущення легальної діяльності політичних партій, 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; забезпечення належного дотримання політичними партіями всіх передбачених законодавством дореєстраційних вимог та дій, спрямованих на легалізацію політичної партії.

2. Ключовим елементом процесу реєстрації є здійснювана державним реєстратором правова експертиза поданих документів. Під час її проведення реєстратор встановлює, чи відповідають вимогам Конституції та законодавства України програмні цілі політичної партії та подані для реєстрації документи, саме за результатами правової експертизи реєстратором ухвалюється рішення про реєстрацію політичної партії або про відмову в такій реєстрації.

3. У Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» варто внести зміни, які б закріпили виключний перелік підстав для продовження строку розгляду документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій.

#### **Список використаної літератури:**

1. Баскакова Ю.В. Конституційні засади діяльності політичних партій в умовах розвитку парламентаризму в Україні. Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв. 2013. № 2. С. 204–209. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdakkkm\\_2013\\_2\\_51](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdakkkm_2013_2_51).
2. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. Київ, Логос, 2012. 446 с.

3. Бондарчук І.В. Особливості конституційно-правової відповідальності громадських організацій та політичних партій в Україні. URL: <http://www.pravnik.info/urukrain/897-osoblivosti-konstitucijno-pravovo%D1%97-vidpovidalnosti-gromadskix-organizacij-ta-politichnix-partij-v-ukra%D1%97ni.html>.
4. Бондарчук І.В. Конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2014. 20 с.
5. Гейда О.В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 190 с.
6. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія. Київ: Логос, 2008. 560 с.
7. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 471 с.
8. Черничко В.В. Конституційне право на об'єднання у політичні партії в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 228 с.
9. Черничко В.В. Реєстрація політичних партій як передумова реалізації права на об'єднання в політичні партії в Україні та країнах Європейського Союзу. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2016. №. 2. С. 21–28.
10. Лук'янов Д.В. Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання): монографія. Х.: Право, 2007. 320 с.
11. Гейда О.В. Легалізація політичних партій в Україні. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: збірка наукових праць. Харків: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2003. С. 97–98.
12. Юдин А.Ю. Политические партии и право в современном государстве. М.: Форум-Инфра, 1998. 288 с.
13. Адашис Л.І. Правове регулювання статусу політичних партій в Україні. Право і суспільство. 2012. № 2. С. 32–40.
14. Новакова О.В., Агафонова Г.С., Моїсеєва А.С., Струнін П.А. Політичні партії: теорія та функціональні практики. Луганськ: Вид-во СНУ ім. Володимира Даля, 2014. 300 с. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/7307/3/Political.pdf>.
15. Керівні принципи заборони та розпуску політичних партій від 11 грудня 1999 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_159](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_159).
16. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, приняты Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15–16 октября 2010 г.). URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true>.
17. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
18. Тихомирова Ю.С. Правовые формы контроля деятельности политической партии: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2003. 165 с.
19. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
20. Про затвердження форми Списку підписів громадян України, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії: наказ Міністерства юстиції України від 20 жовтня 2004 р. № 119/5. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v119\\_323-04](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v119_323-04).
21. Про затвердження форм заяв про реєстрацію політичної партії та її структурного утворення, форми відомостей про склад керівних органів політичної партії: наказ Міністерства юстиції України від 4 квітня 2005 р. № 26/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0026323-05>.
22. Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи: наказ Міністерства юстиції України від 9 лютого 2016 р. № 359/5. Офіційний вісник України. 2016. № 10. Ст. 471.
23. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

---

**Тетянич А. Т. Конституционно-правовые аспекты государственного контроля при легализации политических партий в Украине**

*В статье исследуются проблемы конституционно-правового регулирования государственного контроля, осуществляемого при легализации политических партий в Украине. Анализируется порядок создания политических партий в Украине и его основные этапы, изучается вопрос осуществления государственного контроля на этих этапах. Также формулируется определение государственного контроля при легализации политических партий и определяется его цель.*

**Ключевые слова:** *политические партии, государственный контроль, государственные органы, контроль за деятельностью политических партий, создание политических партий, легализация политических партий, регистрация политических партий.*

**Tetianych A. Constitutional and legal aspects of government control over the legalization of political parties in Ukraine**

*The article explores the issues relating to constitutional and legal regulation of the control over the legalization of political parties exercised by the government in Ukraine. It examines the procedure of the establishment of a political party in Ukraine and its main stages and studies the ways the governmental control is exercised at these stages. The author offers the definition of the governmental control over the legalization of political parties and outlines its purpose.*

**Key words:** *political parties, governmental control, state authorities, control over activities of political parties, establishment of political parties, legalization of political parties, registration of political parties.*