

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ОСНОВА ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ****ADMINISTRATIVE LAW AS THE BASIS OF THE LEGAL STATUS
OF POLITICAL PARTIES IN PUBLIC GOVERNANCE**

**Цуркан-Сайфуліна Ю.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
та прав людини
заступник директора з наукової роботи
Чернівецький навчально-науковий юридичний інститут
Національного університету «Одеська юридична академія»**

**Біленець Д.А., к.ю.н. доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського права
та приватно-правових дисциплін
Чернівецький навчально-науковий юридичний інститут
Національного університету «Одеська юридична академія»**

**Кольба В.Г., директор
Чернівецький фаховий коледж
Київського університету інтелектуальної власності та права**

Здійснено комплексне дослідження правової природи та адміністративно-правового статусу політичних партій як суб'єктів публічного управління. Обґрунтовано, що політичні партії відіграють ключову роль у формуванні політичної волі народу, беручи участь у виборчому процесі, здійсненні контролю за органами влади, формуванні політичної відповідальності посадових осіб. Водночас партії функціонують у публічно-правовому просторі, що зумовлює необхідність нормативного визначення їх статусу, прав, обов'язків та підзвітності. Особливу увагу приділено аналізу адміністративно-правового інструментарію, який застосовується до політичних партій як суб'єктів, що підлягають державному нагляду та адміністративному контролю. Розкрито зміст адміністративно-правових норм Конституції України, Закону України «Про політичні партії в Україні», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України. Досліджено особливості адміністративного регулювання створення, реєстрації, фінансування, відповідальності політичних партій, заборони їх діяльності, участі в інформаційній політиці та взаємодії з органами публічної влади. Проведено аналіз чинної адміністративно-правової практики, зокрема заходів з призупинення та заборони діяльності політичних партій в умовах воєнного стану. Акцентовано увагу на відсутності в чинному законодавстві процедур призупинення партійної діяльності, що створює ризики довільного застосування публічної влади.

Увага зосереджена на проблемах ефективності адміністративно-правового контролю у сфері фінансування партій, звітування перед НАЗК, а також дотримання політичними партіями стандартів публічної безпеки. Обґрунтовано необхідність формування стабільного адміністративно-правового режиму, який забезпечить баланс між свободою політичної діяльності та публічними інтересами держави у сфері безпеки, правопорядку і доброчесності влади. Результати дослідження можуть бути використані для удосконалення практики адміністративного нагляду за діяльністю політичних партій, а також для подальших наукових розвідок щодо ролі політичних інституцій у системі публічного управління за умов демократичного розвитку та правової трансформації держави.

Ключові слова: адміністративне право, політична партія, публічне управління, правовий статус, адміністративний контроль, адміністративна відповідальність, виборчий процес, НАЗК, фінансування партій, воєнний стан, заборона політичної партії, призупинення діяльності, публічна безпека, публічна влада.

The article presents a comprehensive study of the legal nature and administrative-legal status of political parties as subjects of public administration. It is substantiated that political parties play a key role in shaping the political will of the people through participation in the electoral process, oversight of public authorities, and formation of political accountability of public officials. At the same time, political parties operate within the public-law domain, which necessitates a clear normative definition of their legal status, rights, obligations, and accountability mechanisms. Particular attention is devoted to the analysis of administrative-legal instruments applied to political parties as entities subject to state supervision and administrative control.

The content of administrative-legal norms of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Political Parties in Ukraine», the Code of Ukraine on Administrative Offences, and the Code of Administrative Justice of Ukraine is examined. The study explores the specific features of administrative regulation in the areas of establishment, registration, financing, liability, prohibition of political parties, their involvement in information policy, and interaction with public authorities. The current administrative-legal practice is analyzed, particularly the measures related to the suspension and prohibition of political party activities under martial law. Special attention is drawn to the absence of a legal procedure for suspending party activities, which poses risks of arbitrary application of public power.

The focus is placed on the effectiveness of administrative-legal control over party financing, reporting obligations before the National Agency on Corruption Prevention (NACP), and compliance with public security standards. The need to establish a stable administrative-legal regime is substantiated, ensuring a balance between political freedom and the public interests of the state in the fields of security, public order, and integrity of governance.

The findings of this study may be used to improve the practice of administrative supervision over political party activities and to support further academic research on the role of political institutions in the system of public administration amid democratic development and legal transformation of the state.

Key words: administrative law, political party, public administration, legal status, administrative control, administrative liability, electoral process, NACP, party financing, martial law, prohibition of political party, suspension of activity, public security, public authority.

Вступ. Функціонування політичних партій у сучасній правовій системі України відбувається в умовах зростаючих вимог до правової визначеності, прозорості та підконтрольності суб'єктів, які беруть участь у публічному

управлінні. В умовах трансформації державного управління, запровадження воєнного стану та дії нових викликів безпеці політичні партії залишаються активними учасниками публічно-правових процесів, правовий статус

яких визначається не лише конституційними засадами, але й численними нормами адміністративного права. Водночас багатофункціональність політичних партій як суб'єктів публічного управління супроводжується недостатньою врегульованістю процедур адміністративного контролю, фрагментарністю регламентації їх правового статусу, а також наявністю практики вибіркового застосування норм адміністративної відповідальності.

Особливої гостроти набуває проблема балансу між правом на свободу політичної діяльності та публічним інтересом забезпечення правопорядку, державного суверенітету і захисту демократичного устрою. Цей баланс повинен бути забезпечений через належне адміністративно-правове регулювання правового статусу політичних партій як специфічних суб'єктів, що водночас користуються гарантіями конституційного захисту і підпадають під дію режимів адміністративного нагляду і контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правові аспекти діяльності політичних партій привертати увагу таких авторів, як Г.М. Глибіна, Л.І. Адашис, С.М. Скрипченко, О.О. Коцюрuba, Д. Калмиков. Їхні праці охоплюють питання адміністративно-правового статусу партій, обмежень щодо створення їх структурних осередків у публічній сфері, питань адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав та фінансової дисципліни, а також процедур заборони діяльності політичних партій. Зокрема, дослідження О.О. Коцюрubi аналізує правову природу заходів, застосованих до політичних партій під час воєнного стану, у контексті правового вакууму щодо призупинення їх діяльності.

Водночас наявні праці переважно фокусуються на окремих аспектах - питаннях реєстрації, фінансування, виборчої участі чи судового контролю. Комплексного дослідження адміністративно-правового статусу політичної партії як суб'єкта публічного управління, а також аналізу механізмів адміністративного контролю та відповідальності партій у рамках публічно-правових відносин, наразі недостатньо. Проблема зберігає актуальність з огляду на трансформацію інституційної структури влади та необхідність нормативного узгодження статусу політичних партій із системою адміністративного права.

Метою статті є всебічне дослідження адміністративно-правового статусу політичних партій як суб'єктів публічного управління, аналіз чинного нормативного регулювання їх прав і обов'язків у сфері адміністративного права, виявлення ключових проблем правозастосування та розроблення практичних пропозицій щодо удосконалення механізмів адміністративного контролю, відповідальності та правового захисту у діяльності політичних партій.

Основний виклад статті. У сучасній науці адміністративного права політичні партії розглядаються як особливий тип суб'єктів, що беруть участь у публічному управлінні через реалізацію прав, свобод і юридичних обов'язків, встановлених адміністративно-правовими нормами. Як зазначає Г.М. Глибіна, «адміністративно-правовий статус політичної партії - це її положення у суспільстві, що визначається адміністративно-правовими нормами, характеризується наявністю комплексу прав, свобод та відповідних їм юридичних обов'язків, які реалізуються шляхом адміністративно-правових відносин, що формуються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої гілки влади» [3, с.41]. Цей підхід дозволяє розглядати політичні партії як складові публічно-правового простору, що діють у межах виконавчо-розпорядчої сфери, хоча формально не є органами виконавчої влади. У сфері адміністративного права політичні партії підпорядковуються загальним правилам щодо суб'єктів публічної діяльності і підпадають під адміністративно-правові режими реєстрації, контролю та відповідальності.

Нормативне регулювання правового статусу політичних партій у системі публічного управління має багаторівневий

характер і здійснюється насамперед через адміністративно-правові норми, які встановлюють порядок створення, діяльності, контролю та відповідальності партій як суб'єктів адміністративного права. Основоположними актами у цій сфері є Конституція України, Закон України «Про політичні партії в Україні», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства, а також окремі укази Президента України та рішення судів.

Відповідно до Конституції України, громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії, однак діяльність партій заборонена, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підлив її безпеки [8]. Стаття 36 гарантує право громадян на свободу об'єднання у політичні партії, а у статті 37 встановлює заборону створення партій, які мають антиконституційні цілі або діють з порушенням суверенітету та безпеки держави [8].

Законодавче розмежування політичних партій і громадських об'єднань закріплено у профільному Законі України «Про політичні партії в Україні» [10]. У науковій літературі звертається увага на відмінності між ними. Як зазначено у фаховому підручнику під ред. С. Ківалова та Л. Білої-Тіунової, «основними відмінностями політичних партій від громадських об'єднань є такі: а) законодавство закріплює більше вимог до засновників та членів політичних партій, ніж до засновників та членів громадських об'єднань; б) політичні партії мають відмінний від громадських об'єднань порядок утворення та державної реєстрації; в) політичні партії можуть діяти виключно із всеукраїнським статусом, а громадські об'єднання - не лише; г) політичні партії та громадські об'єднання мають різну мету діяльності та різний обсяг прав; д) порядок припинення політичних партій істотно відрізняється від порядку припинення громадських об'єднань; ж) публічний контроль за діяльністю політичних партій є більш суворим; з) політична партія обов'язково повинна мати програму; к) порядок фінансування політичних партій, а також контроль за цільовим використанням коштів є більш суворим» [4, с.154].

Важливою адміністративно-правовою нормою є заборона створення структурних осередків політичних партій у певних сферах публічного управління. Л. Адашис вказував, що «законодавство України не допускає створення і діяльність структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях» [1, с.38]. Політична партія, хоча і залишається недержавним інститутом, об'єктивно інтегрується у сферу публічного управління, діючи в межах адміністративно-правового поля. Її діяльність є предметом суворого правового контролю з боку уповноважених органів, а сама партія набуває визначеного статусу у системі виконавчо-розпорядчої влади, що формує підґрунтя для подальшого аналізу її ролі як суб'єкта адміністративного права.

Законом України «Про політичні партії в Україні» врегульовано створення, реєстрацію, права і обов'язки, фінансування, припинення діяльності політичних партій. В Законі закріплені також адміністративно-правові обмеження, зокрема заборона діяльності партій у державних установах, а також механізми контролю за фінансами партій з боку Національного агентства з питань запобігання корупції [10]. Як зазначено в науковій літературі, «за порушення виборчих прав чинне законодавство передбачає як адміністративну, так і кримінальну відповідальність, які мають чимало спільних рис. У чинному законодавстві, як і у випадку з кримінальними правопорушеннями, передбачений вичерпний перелік адміністративних правопорушень (проступків) проти виборчих прав. Адміністра-

тивна відповідальність настає лише за ті діяння, які прямо передбачені в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Виключний каталог адміністративних правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення, та санкції за їхнє вчинення, визначені у Главі 15-А КУпАП» [2, с.357].

Адміністративне право створює цілу систему нормативно-правових рамок, у межах яких політична партія набуває правового статусу суб'єкта з чітко визначеним порядком дій, підзвітності та відповідальності у сфері публічного управління. Контроль за діяльністю політичних партій як суб'єктів адміністративного права реалізується через адміністративно-правові механізми, що ґрунтуються на принципах публічної відповідальності, законності та прозорості. Основною формою цього контролю виступає державний нагляд з боку уповноважених органів, зокрема Міністерства юстиції України, НАЗК та судових органів адміністративної юрисдикції.

Згідно з чинним законодавством, ключовим інструментом впливу на партію у разі порушень є попередження про недопущення незаконної діяльності. Такий захід прямо передбачений Законом України «Про політичні партії в Україні». Як відзначає Д. Калмиков, «у разі порушення партією вимог Конституції або інших законів України до неї може бути застосоване попередження про недопущення незаконної діяльності... Це означає, що порушення партією будь-яких вимог чинного законодавства у сфері політичних фінансів може бути підставою для застосування до неї цього заходу» [5].

Контроль за дотриманням законності у фінансуванні партій здійснює НАЗК, яке має повноваження вимагати пояснення, проводити перевірки, подавати до суду позови про припинення державного фінансування або про застосування адміністративної відповідальності. У разі виявлення порушень виборчого законодавства чи порядку фінансування, відповідальність політичної партії може мати адміністративний характер. Як зазначено у фаховій літературі, «адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які прямо передбачені в Кодексі України про адміністративні правопорушення...» [2, с.357].

Особливої уваги заслуговує механізм адміністративного позову про заборону політичної партії, який є крайнім заходом адміністративно-правового впливу. Цей механізм активно застосовувався у 2022 році під час воєнного стану. Так, відповідно до Указу Президента України № 153/2022, було призупинено діяльність одинадцяти політичних партій. Серед них – «Опозиційна платформа – За життя», «Партія Шарія», «Наші», «Опозиційний блок», «Союз лівих сил», «Держава» тощо [11]. Деталізуючи правову природу такого заходу, О.О. Коцюруба наголосив, що «РНБО запропонувала перелік з восьми критеріїв... однак законодавство України взагалі не містить такого інституту як призупинення діяльності політичних партій та відповідних процедурних норм, якими визначалися би підстави та порядок такого призупинення» [9, с.27]. Адміністративно-правовий контроль за політичними партіями ґрунтується на поєднанні превентивних, наглядових і репресивних заходів. Його ефективність залежить від якості нормативного регулювання та прозорості процедур. При цьому важливо забезпечити баланс між свободою політичної діяльності та публічними інтересами щодо забезпечення державного суверенітету, безпеки та правопорядку.

Політичні партії в системі публічного управління виконують не лише роль каналів політичної комунікації та репрезентації інтересів виборців, але й постають як суб'єкти правовідносин із чітко визначеним адміністративно-правовим статусом. Їх правосуб'єктність у публічному управлінні розкривається через реалізацію конкретних повноважень, участь у виборчому процесі, фінансуванні, інформаційному звітуванні та адміністративній відповідальності за порушення законодавства.

У межах теоретичної оцінки важливо враховувати, що адміністративне право значною мірою базується на конституційних нормах, зокрема тих, що регулюють свободу об'єднання, засади державної влади та публічної служби. Як зазначає Н.С. Федорук, «немає сумніву, що між конституційним і адміністративним правом існує тісний зв'язок, який полягає в тому, що конституційне право є провідною галуззю для всіх інших галузей права, оскільки їх норми мають базуватися на принципах та нормах Конституції України та не суперечити їм» [14, с.31].

Статус політичних партій у публічному управлінні слід розглядати не лише з точки зору політичної репрезентації, а й як функціональну частину публічної адміністрації, що взаємодіє з органами влади в межах адміністративно-правових процедур. Це підтверджується думкою С.М. Скрипченка, який вказує, що «публічне адміністрування пов'язує саме з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, адже саме вони реалізують безпосередньо свої повноваження, тим самим впливаючи на відповідні сфери суспільних відносин. Такими суб'єктами слід визнати суб'єктів владних повноважень, які створюються у визначений законодавством спосіб, мають відповідну компетенцію і здійснюють публічне адміністрування у визначеній сфері» [13, с.130].

Інформаційна політика партій також є предметом адміністративно-правового регулювання. Як підкреслюють Г.П. Ситник та співавт., у сучасних умовах інформаційні технології стали ефективним інструментом як політичної комунікації, так і політичного маніпулювання. Автори зазначають: «розвиток інформаційних технологій сприяє поширенню інформації і усуненню бар'єрів між людьми та соціальними групами... З іншого боку, вказані технології стали ефективним інструментом маніпулювання суспільною думкою. При цьому, як в інтересах утримання влади, так і опозиції для створення революційної ситуації, здійснення державних переворотів тощо» [12, с.43].

Політична партія не є лише суб'єктом політичної системи, але й активним учасником публічного управління з визначеними повноваженнями і відповідальністю. Її правовий статус забезпечується нормами адміністративного права, які виступають інструментом контролю, балансу інтересів і гарантування публічної безпеки. Незважаючи на усталену нормативну базу та наявність практики адміністративно-правового регулювання, правовий режим політичних партій в Україні залишається складним і неоднозначним з огляду на наявність низки системних проблем. Ці проблеми обумовлюють необхідність оновлення підходів до адміністративно-правового контролю, посилення відповідальності та забезпечення прозорості партійної діяльності. Суттєвою проблемою є низька ефективність застосування заходів адміністративної відповідальності до політичних партій у разі порушення ними законодавства, зокрема щодо фінансування та участі у виборчому процесі. Практика свідчить про те, що навіть у випадках виявлених порушень реакція державних органів часто обмежується формальним попередженням або безрезультатним судовим позовом. Це послаблює ефективність контролю і стимулює збереження непрозорих схем фінансування партій. Ще одним викликом є проблема політичного маніпулювання, яке посилюється розвитком інформаційних технологій і відсутністю належного правового реагування. Як зауважують Г.П. Ситник та співавт., «інформаційні технології стали ефективним інструментом маніпулювання суспільною думкою... як в інтересах утримання влади, так і опозиції для створення революційної ситуації, здійснення державних переворотів тощо» [12, с.44]. Це потребує впровадження оновлених норм адміністративного права, які б регулювали інформаційну діяльність політичних партій, у тому числі в електронному середовищі.

Реформування адміністративно-правового режиму партій потребує як нормативних змін, так і належної прак-

тики правозастосування. Це дозволить забезпечити баланс між демократичними правами партій та публічним інтересом держави.

Висновки. Політичні партії в Україні є важливими учасниками публічного управління, хоча формально не є органами влади. Їх діяльність впливає на функціонування держави, реалізацію виборчих прав громадян, формування політики. Саме тому адміністративне право відіграє ключову роль у встановленні чітких правил для партій: як вони можуть створюватися, діяти, фінансуватися, яку відповідальність несуть у разі порушення закону. Завдяки адміні-

стративному праву формується правовий порядок у сфері політичної діяльності. Чинне законодавство має серйозні прогалини. Зокрема, досі відсутній законний порядок тимчасового призупинення діяльності партій, а механізми контролю за їх фінансами працюють недостатньо ефективно. Це відкриває шлях до зловживань, непрозорого фінансування, правового свавілля. Також партії активно використовують новітні технології для впливу на громадську думку, що часто перетинається з маніпуляціями. У цій сфері адміністративне право поки не встигає за реаліями, тому законодавство потребує оновлення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адашиш Л. І. Правове регулювання статусу політичних партій в Україні. *Право і суспільство*. 2012. №2. С. 32–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_2_10
2. Вирішення виборчих спорів: підручник / Ю. Г. Барабаш [та ін.]. Київ: АК-ГРУП, 2023. 416 с. URL: <https://www.ifesukraine.org/wp-content/uploads/2023/10/ifes-ukraine-election-dispute-resolution-v1-2023-10-24-ukr.pdf>
3. Глибіна Г. М. Сутність адміністративно-правового статусу політичних партій в Україні. *Юридичний вісник*. Повітряне і космічне право. 2011. №1. С. 39–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna_u_2011_1_10
4. Загальне адміністративне право України: підручник / за ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/7f737101-5837-44fa-b005-dc8e3987a68c>
5. Калмиков Д. Попередження про недопущення незаконної діяльності як ефективний засіб стимулювання партії до оперативного виправлення неправомірної ситуації. URL: <https://pravo.org.ua/poperedzhennya-pro-nedopushhennya-nezakonnoyi-diyalnosti-yak-efektyvnyj-zasib-stymulyuvannya-partiyi-do-operatyvnogo-vypravlennya-nepravomirnoyi-sytuatsiyi>
6. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005, № № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996, № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Коцюруба О.О. Вплив держави на політичні партії: погляд крізь призму агресії Російської Федерації проти України. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 2 (23). С. 23–42. DOI: <https://doi.org/10.30970/jcl.2.2022.3>
10. Про Політичні партії: Закон України від 05.04.2001, № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій»: Указ Президента від 18.03.2022, № №153/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765>.
12. Ситник Г.П., Зубчик О.А., Орел М.Г., Штельмашенко М.Г. Політико-правове забезпечення публічного управління та адміністрування. Вінниця, 2020. 504 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/336/files/94ecd596-74a9-4c8e-859c-565b0682ba6e.pdf>
13. Скрипченко С.М. Суб'єкти публічного адміністрування функціонування політичних партій в Україні. *Правові новели*, 2020. № 12 (2). С.130–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prno_2020_12%282%29_20
14. Федорук Н.С. Окремі питання розмежування конституційних та адміністративних правовідносин. *Науковий вісник ХДУ. Серія: Юридичні науки*. 2018. №1 (2). С. 31–34. URL: <https://ljjournal.kspu.edu/index.php/lj/article/view/70>