

Ուկրաինայի բազմակուսակցական համակարգը, մարտահրավերներ և հեռանկարներ

ՎՈՒՈՂԻՄԻՐ ՎԵՆՇԵՐ

«Կիև-Մոհիլա Ակադեմիա» ազգային համալսարան, Ուկրաինա

Հողվածում ներկայացվում է Ուկրաինայի կուսակցությունների մասին օրենսդրության զարգացման սահմանադրական և իրավական նախապայմանների և ներկա իրավիճակի ամփոփ նկարագիրը: Դիտարկվում են կուսակցությունների զարգացմանն ուղղված երեք հիմնական մարտահավերներ՝ դրանց գործունեության ու կարգավիճակի վերաբերյալ գործող օրենսդրության մեջ ներկայացված նորությունների տեսանկյունից: Առաջինը կառավարության «մաքրման» և ապակոմունիզացիայի վերաբերյալ օրենսդրության ընդունումն ու կիրառումն է: Երկրորդը՝ կուսակցությունների պետական ֆինանսավորման վերականգնումն է, ներառյալ կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության ֆինանսավորումը, ինչպես նաև նախընտրական քարոզարշավների ժամանակ իրականացված ծախսերի փոխհատուցումը: Երրորդը կուսակցությունների ֆինանսավորման, դրանց գույքի, եկամուտների և ծախսերի վերահսկման ավելի կոշտ մեխանիզմների կիրառումն է, որը կնպաստի ոչ միայն կուսակցությունների, այլև այլ քաղաքական ինստիտուտների թափանցիկ և բաց գործունեությանը: Այդ մարտահրավերների հաղթահարումը կարող է դառնալ բազմակուսակցական համակարգի ձևավորման և զարգացման հեռանկարային ուղի :

Բանալի բառեր

Ուկրաինա, կուսակցություններ, բազմակուսակցական համակարգ, կառավարության «մաքրում», ապակոմունիզացիա, կուսակցությունների աուդիտ

Ուկրաինայում կուսակցությունները սկսել են զարգանալ անկախության ձեռքբերումից անմիջապես հետո: 1994թ. կայացած արտահերթ խորհրդարանական ընտրություններն առաջին բաց և բազմակուսակցական խորհրդարանական ընտրություններն էին: Դրանք երևան հանեցին գործող կուսակցությունների իրավական կարգավորման վերաբերյալ մի շարք վիճահարույց հարցեր: Ընտրությունների կազմակերպական և իրավական դրույթները, ինչպես նաև կուսակցությունների մասնակցության հարցը բազմաթիվ քննադատությունների արժանացան՝ կապված միջազգային չափանիշներին դրանց անհամապատասխանության հետ: ԵԱՀԿ Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակի (ԺՀՄԻԳ) դիտորդական առաքելության ներկայացրած արդյունքների հիման վրա արձանագրվել է, որ առաջին խորհրդարանական ընտրությունները

կարևոր քայլ էին իրական խորհրդարանական ներկայացուցչակա-
նության և ժողովրդի կամարտահայտման ուղղությամբ¹: Ընտրութ-
յունները նպաստեցին նաև կուսակցությունների մասին օրենսդրու-
թյան զարգացմանը: 1996թ. հունիսի 28-ին՝ նոր սահմանադրության
ընդունումից հետո, անկախ Ուկրաինայի պատմության մեջ առաջին
անգամ, քաղաքացիների քաղաքական իրավունքների կիրառման
վերաբերյալ որոշ ժողովրդավարական սկզբունքներ և իրավական
երաշխիքներ ստացան սահմանադրական դրույթի կարգավիճակ:
Ուկրաինայի Հիմնական օրենքի 5-րդ հոդվածը սահմանում էր, որ
երկրի սոցիալական կյանքը հիմնված է քաղաքական, տնտեսական և
գաղափարական բազմազանության վրա: Որևէ գաղափարախոսու-
թյուն չէր կարող համարվել պարտադիր: Սահմանադրության համա-
ձայն, պետությունը պարտավորվում էր ապահովել քաղաքական
գործունեության առավելագույն ազատություն, որն արգելված չէր
Ուկրաինայի սահմանադրությամբ և օրենքներով²: Ընդհանուր
առմամբ, այդ նորմատիվային կարգավորման նպատակը համապա-
տասխանում էր Ուկրաինայի նախկին խորհրդային հասարակության
պահանջներին, ինչպես նաև նախանշում էր քաղաքական գործունե-
ության ժողովրդավարացման հստակ միտումներ³:

Սահմանադրության 36-րդ հոդվածն ուղղակիորեն սահմանում
էր, որ քաղաքացիներն ունեն կուսակցություններում ազատորեն
միավորվելու իրավունք՝ իրենց իրավունքները և ազատությունները
պաշտպանելու և իրացնելու, ինչպես նաև քաղաքական, տնտեսական,
սոցիալական, մշակութային և այլ շահերը բավարարելու համար:
Կուսակցությունները պետք է նպաստեն ընտրազանգվածի քաղաքա-
կան կամքի ձևավորմանը և արտահայտմանը: Կուսակցության անդամ
կարող են դառնալ միայն Ուկրաինայի քաղաքացիները: Անդամակ-
ցության վերաբերյալ սահմանափակումներն ամրագրված են միայն

¹ OSCE/ODIHR Annual Report 1994, 01.12.1994,
<http://www.osce.org/odihr/20535?download=true> (27.10.2016).

² Constitution of Ukraine, 28.06.1996,
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
(27.10.2016).

³ **Meleshevich A.**, Party Systems in Post-Soviet Countries: a comparative study of
political institutionalization in the Baltic States, Russia, and Ukraine, New York:
Palgrave, Macmillan, 2007, p. 262.

Ուկրաինայի սահմանադրությամբ և օրենքներով: Ոչ ոք չի կարող ստիպողաբար միանալ քաղաքացիների որևէ խմբի կամ ենթարկվել սահմանափակումների՝ միայն այս կամ այն կուսակցությանը կամ հանրային կազմակերպությանը հարելու պատճառով: Բոլոր քաղաքացիները հավասար են օրենքի առջև⁴: Վերոնշյալը հիմք դարձավ Ուկրաինայում քաղաքական գործունեության ազատության հիմնարար սկզբունքների համար:

2001թ. ապրիլի 5-ին խոհրդարանն ընդունեց «Ուկրաինայի կուսակցությունների մասին» օրենքը՝ սահմանադրության 92-րդ հոդվածի 11-րդ կետի իրացման համար: Դրա համաձայն բացառապես Ուկրաինայի օրենքներն են սահմանում կուսակցությունների և այլ միությունների ձևավորման ու գործունեության սկզբունքները: Այդ օրենքի ընդունմամբ Ուկրաինան կատարեց իր՝ որպես ԵՄ անդամ պետության, առավել կարևոր պարտավորություններից մեկը: Օրենքում նշված են կուսակցության օրենսդրական սահմանումը, դրա առաձևահատկությունները, ինչպես նաև սահմանված է կուսակցությունների գործունեության իրականացման և դադարեցման կարգը: Ներկայացված են նաև կուսակցություններին անդամակցության և դրա դադարեցման, ինչպես նաև կազմակերպության կառուցվածքի, ֆինանսական աղբյուրների և այլ հարցերի լուծման հիմնական սկզբունքները: Ուկրաինայի սահմանադրությամբ ամրագրված այն դրույթների կիրառման նպատակով, որոնք նախատեսում են կուսակցություններում քաղաքացիների միավորման իրավունքի սահմանափակման պատճառների ընդարձակ ցանկ (սահմանադրության 37-րդ հոդված), «Ուկրաինայի կուսակցությունների մասին» օրենքում ևս այդ դրույթները ներառվեցին:

Կուսակցությունների մասին օրենսդրության ընդհանուր բնութագիրն այն է, որ վերջինս համապատասխանում է ժողովրդավարության միջազգային չափանիշներին և պահանջներին: Մակայն, ուշադրության չի արժանացել մեկ այլ կարևոր չափանիշ՝ օրենսդրության արդյունավետությունը: Կուսակցությունների մասին օրենսդրության կիրառման Ուկրաինայի փորձը փաստում է, որ այն երբեմն չի համապատասխանել իր բովանդակությանը, նպատակին և առաքելու-

⁴ Constitution of Ukraine, Op. cit.

թյանը: Ավելին, կուսակցությունները հաճախ գործում են օրենսդրությամբ նախատեսված սահմաններից դուրս: Ա. Մելեշևիչը նշում է, որ կուսակցական հարաբերություններում դրա գրեթե բոլոր անդամներն այս կամ այն չափով խախտում են օրենքը⁵: Ըստ հեղինակի պատճառը կուսակցությունների նկատմամբ վերահսկողության, բաց և թափանցիկ գործունեության ապահովման մեխանիզմների բացակայությունն է:

Բազմակուսակցական համակարգի զարգացումը նախատեսված էր նաև համապատասխան օրենսդրությամբ: Դա է փաստում Ուկրաինայի խորհրդարանի՝ որպես միակ օրենսդրական ներկայացուցչական մարմնի, ներքին կառուցվածքը.

2006-2007թթ.՝ 5 կուսակցություն (խորհրդարանական տեղերի բաշխում՝ 203+130+86+38+21);

2007-2012թթ.՝ 5 կուսակցություն + 1 խմբակցություն (խորհրդարանական տեղերի բաշխում՝ 194+97+63+25+20+19);

2012-2014թթ.՝ 4 կուսակցություն + 3 խմբակցություն (խորհրդարանական տեղերի բաշխում՝ 77+86+41+35+42+35+32);

2014-2016թթ.՝ 6 կուսակցություն + 2 խմբակցություն (խորհրդարանական տեղերի բաշխում՝ 143+81+43+26+21+21+19+23)⁶:

Ներկայացված տվյալները միանշանակ, անփոփոխ և վերջնական չեն, քանի որ արտահայտում են խմբակցությունների անդամների քանակը տվյալ պահին: Հետազոտողներն արձանագրում են, որ այդ թիվը պարբերաբար փոփոխվում է⁷: Քաղաքական անդամակցության փոփոխության հարցը կուսակցությունների գործունեության առավել կարևոր առանձնահատկություններից է⁸: Սակայն սույն հետազոտության համար կարևոր է յուրաքանչյուր խմբակցության անդամների միջին թիվը: Այդ ցուցանիշը ցույց է տալիս, որ վերջին տասնամյակում

⁵ **Meleshevich A.**, Cost of Parliamentary Politics in Ukraine, *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, 2016, 2, 147-170.

⁶ The analysis was carried out in accordance with official data of the web-portal of the Verkhovna Rada of Ukraine, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_deputat_list?skl=8 (27.10.2016).

⁷ **Herron E.S.**, Electoral Influences on Legislative Behavior in Mixed-Member Systems: Evidence from Ukraine's Verkhovna Rada. *Legislative Studies Quarterly*, 2002, 27, 3, 361-382.

⁸ **Thames F. C.**, Searching for the Electoral Connection: Parliamentary Party Switching In the Ukrainian Rada, 1998-2002, *Legislative studies quarterly*, May 2007, 32, 2, 223-256.

խորհրդարանում որևէ կուսակցություն երբեք չի ունեցել պատգամավորների ընդհանուր թվի կեսից ավելի տեղեր: Խորհրդարանում մշտապես գործում են հինգից ավել հիմնական խմբակցություններ, որոնք կարող են զգալիորեն ազդել խորհրդարանի աշխատանքի վրա և կայացնել անկախ որոշումներ: Այդ ցուցանիշը փաստում է Ուկրաինայում բազմակուսակցական համակարգի զարգացման և համապատասխան օրենսդրական խթանների առկայության մասին:

Այդպիսի օրենսդրական սկզբունքներն ավելի մեծ թվով կուսակցությունների հնարավորություն են տալիս ոչ միայն զարգանալ, այլև փոխել իրենց կարգավիճակն իշխանություն-ընդդիմություն ձևաչափում: Վերջին տասնամյակում Ուկրաինայի կուսակցությունները, մեկը մյուսին փոխարինելով, ձևավորել են խորհրդարանական մեծամասնություն: Անկախ Ուկրաինայի պատմության մեջ իշխանական քաղաքական ուժերի փոփոխություններ տեղի են ունեցել առնվազն երեք անգամ՝ բավական սուր ու արմատական պաշարով: Վերջին փոփոխությունը եղավ 2014թ., որի արդյունքում վերանայվեցին նաև քաղաքական առաջնահերթությունները: Դա էապես ազդեց նաև կուսակցությունների մասին օրենսդրության զարգացման վրա:

Ուկրաինայի օրենսդրության վրա ներկայումս ազդում են երեք հիմնական գործոններ՝ կառավարության «մաքրում», կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների հանրային ֆինանսավորում, կուսակցությունների ֆինանսավորման վերահսկում և մոնիտորինգ: Այդ գործոնները կարող են դիտարկվել որպես մարտահրավերներ, ձեռքբերումներ կամ զարգացման հեռանկարային միտումներ, որոնց գնահատումը կախված է ընտրված չափանիշների և արժեքների համախմբից: Դրանք էապես ազդում են նաև բազմակուսակցական համակարգի զարգացման վրա:

Կառավարության «մաքրում»

Ուկրաինայում կառավարության «մաքրումը» սկսվեց օրենսդրական համակարգից՝ «Արժանապատվության հեղափոխությունից» հետո: Դրա հիմնական բաղկացուցիչներն են լյուստրացիան և ապակոմունիզացիան:

Լյուստրացիայի (կառավարության «մաքրում») գործընթացը սկսվեց 2014թ. սեպտեմբերի 16-ին՝ «Կառավարության «մաքրման» մասին» օրենքի ընդունումից հետո: Ըստ այդ օրենքի, լյուստրացիան իրականացվում է պետական գործերի կառավարմանը մասնակցությունից այն անձանց զրկելու նպատակով, ում որոշումները, գործողությունները կամ անգործությունը (կամ այդ գործողությունների իրականացմանն աջակցությունը), ուղղված են իշխանության զավթմանը, ազգային անվտանգության հիմքերի ոչնչացմանը կամ մարդու իրավունքների ու ազատությունների ոտնահարմանը⁹: Օրենքի համաձայն, որոշ անձինք իրավունք չունեն կառավարությունում կամ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում զբաղեցնել որոշ պաշտոններ: Այդ արգելքը, սակայն, չի կիրառվում ընտրական համակարգում աշխատողների վրա: Օրենքը տարածվում է Յանուկովիչի նախագահության շրջանում ծավալված գործունեության վրա: Այդուհանդերձ, դրա առանձին դրույթներ ուղղակիորեն ազդում են կուսակցությունների գործունեության և ապակուրումնիզացիայի իրականացման վրա:

Օրենքի առաջին հոդվածի երրորդ մասի և չորրորդ հոդվածի չորրորդ մասի դրույթները սահմանում են հանրային ծառայության պաշտոններ զբաղեցնելու 10 տարվա արգելք այն անձանց համար, ովքեր ընտրվել և աշխատել են Խորհրդային Միության կոմունիստական կուսակցության, Ուկրաինայի կոմունիստական կուսակցության կամ նախկին ԽՍՀՄ որևէ այլ հանրապետության կոմունիստական կուսակցության ղեկավար պաշտոններում՝ մարզային կոմիտեի քարտուղարի պաշտոնից մինչև ավելի բարձր պաշտոններ, ովքեր ընտրվել և աշխատել են Խորհրդային Ուկրաինայի լենինյան կոմունիստական երիտասարդական միության կենտրոնական կոմիտեի քարտուղարի և ավելի բարձր պաշտոններում, ովքեր պետական ծառայողներ կամ գաղտնի գործակալներ են եղել ԽՍՀՄ պետական անվտանգության հարցերով կոմիտեում, Ուկրաինայի խորհրդային սոցիալիստական հանրապետության պետական անվտանգության հարցերով կոմիտեում, նախկին ԽՍՀՄ որևէ այլ հանրապետության պետական անվտանգության հարցերով կոմիտեում

⁹ Law of Ukraine «On government cleansing», 05.04.2001, <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/1682-18> (27.10.2016).

կամ ԽՍՀՄ պաշտպանության նախարարության գլխավոր հետախուզական վարչությունում, ովքեր ավարտել են Պետական անվտանգության կոմիտեի բարձրագույն կրթական հաստատությունները (բացառությամբ տեխնիկական մասնագիտությունների)¹⁰: Արգելքը կիրառվում է օրենքի դրույթների տեսանկյունից և չի պահանջում դատական միջամտություն: Բոլոր այն անձինք, ում նկատմամբ կիրառվում է այդ արգելքը, գրացված են անհատների Միասնական պետական գրանցամատյանում: Վերջինս ձևավորում է Ուկրաինայի արդարադատության նախարարությունը:

«Կառավարության «մաքրման» մասին» օրենքի՝ մարդու իրավունքների ոլորտի միջազգային չափանիշներին համապատասխանության գնահատումն իրականացրել է «Ժողովրդավարություն՝ իրավունքի միջոցով» Եվրոպական հանձնաժողովը (Վենետիկի հանձնաժողով): Վենետիկի հանձնաժողովը վերլուծել է օրենքի դրույթները և արձանագրել. «Լյուստրացիայի մասին ուղղակիորեն նշվում է նախկին խորհրդային ամբողջատիրական համակարգերի ժառանգության ոչնչացման վերաբերյալ ԵՄԽՎ-ի թիվ 1096 (1996) բանաձևում: Վերջինս սահմանում է, որ լյուստրացիայի իրականացման միջոցները կարող են լինել համատեղելի ժողովրդավարական պետության հետ, եթե բավարարվեն մի քանի չափանիշներ (12-րդ պարբերություն)... Կառավարության «մաքրման» մասին այս օրենքը տարբերվում է Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի այլ երկրներում ընդունված լյուստրացիայի մասին օրենքներից: Այն ավելի համընդգրկուն է և ունի երկու հիմնական նպատակ: Առաջինը, հասարակության պաշտպանությունն այն անձանցից, ովքեր իրենց նախկին վարքագծի պատճառով կարող են վտանգել նոր ձևավորված ժողովրդավարական վարչակարգը: Երկրորդ, պետական կառավարման համակարգի մաքրումն այն անձանցից, ովքեր ներգրավված են լայնամասշտաբ կոռուպցիայում: «Լյուստրացիա» եզրույթը, իր ավանդական իմաստով, ընդգրկում է միայն առաջին գործընթացը... Այդուհանդերձ, Վենետիկի հանձնաժողովը նշում է, որ երկու նպատակներն էլ լեզիտիմ են¹¹:

¹⁰ Նույն տեղում:

¹¹ Interim Opinion on the law on government cleansing (lustration law) of Ukraine Adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12-13

Հանձնաժողովը նշում է նաև, որ օրենքի առանձին դրույթներ ենթակա են վերանայման, այդ թվում՝ անհատական պատասխանատվության սահմանման վերաբերյալ դրույթները:

Կառավարության «մաքրման» մեկ այլ կարևոր բաղադրիչ է ապակումունիզացիան՝ համապատասխան գաղափարախոսություն ունեցող կուսակցությունների գործունեության արգելումը: Դրա աղբյուրը «Ուկրաինայի կուսակցությունների մասին» օրենքի հավելվածներն են, որոնք արգելում են այնպիսի կուսակցությունների գոյությունը, որոնց ծրագրային նպատակները կամ գործողությունները ուղղված են կոմունիստական և/կամ ազգային-սոցիալիստական (նացիստական) վարչակարգերի և դրանց խորհրդանիշների քարոզչությանը: Օրենքում ներկայացված են որոշ պահանջներ կուսակցությունների անվանումների և խորհրդանիշների վերաբերյալ: Կուսակցությունները չեն կարող ունենալ այնպիսի խորհրդանիշներ, որոնք հատուկ են կոմունիստական, ազգային-սոցիալիստական (նացիստական) ամբողջատիրական վարչակարգերին:

«Կոմունիստական և ազգային-սոցիալիստական ամբողջատիրական վարչակարգերի դատապարտման և դրանց խորհրդանիշների քարոզչության արգելման մասին» Ուկրաինայի 2015թ. ապրիլի 9-ի թիվ 317-VIII օրենքի 2-րդ հոդվածում նշվում է, որ այն դեպքում, երբ Ուկրաինայի Արդարադատության նախարարությունն ընդունի կուսակցությունների գործունեության, դրանց անվանումների և/կամ խորհրդանիշների՝ օրենքի պահանջներին անհամապատասխանության վերաբերյալ որոշում, այդ կուսակցություններն այլևս չեն համարվի ընտրական գործընթացի սուբյեկտներ: Եթե իրավաբանական անձինք, կուսակցությունները կամ բնակչության այլ խմբեր չեն իրագործում թիվ 317-VIII օրենքի դրույթները և ընդունվում է վերոնշյալ որոշումը, ապա Արդարադատության նախարարությունը կարող է իրավական միջոցներ ձեռնարկել այդ կուսակցությունների և քաղաքացիների այլ միավորումների գործունեության կասեցման համար:

Վենետիկի հանձնաժողովն ուսումնասիրել է այդ օրենքի դրույթները և նշել, որ «Հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՄՀԻԳ-ը ճանաչում են պետության իրավունքը՝ արգելելու և նույնիսկ քրեականացնելու ամբողջատիրական վարչակարգերի քարոզչությունը և որոշ խորհրդրդանիշների օգտագործումը: Չնայած պետությունները կարող են ընդունել օրենքներ, որոնք արգելում և նույնիսկ քրեականացնում են ամբողջատիրական վարչակարգերի քարոզչությունը և խորհրդանիշների օգտագործումը, այդ օրենքները պետք է բավարարեն ՄԻԵԿ-ի և մարդու իրավունքների տարածաշրջանային կամ միջազգային այլ փաստաթղթերում, ինչպես նաև պետական սահմանադրությամբ ամրագրված պահանջներին: Եթե այդ օրենքները բախվեն խոսքի կամ միավորվելու ազատությանը, ապա պետք է բավարարեն ժողովրդավարական հասարակության համար պարտադիր երեք չափանիշների՝ օրինականություն, լեգիտիմություն և անհրաժեշտություն: Ազատ ընտրությունների իրավունքին բախվելու դեպքում դրանք պետք է բավարարեն օրինականության և համաչափության պայմաններին: Օրենքները պետք է անվերապահորեն հետևեն «Չկա օրենք, չկա հանցագործություն» (*nullum crimen sine lege*) սկզբունքին¹²»: Հաշվի առնելով վերոնշյալը՝ Հանձնաժողովն Ուկրաինայի կառավարությանն առաջարկեց օրենսդրության մեջ առաձևացնել որոշ դրույթներ՝ կապված քաղաքական խորհրդանիշների օգտագործման, «քարոզչություն» հասկացության սահմանման, ինչպես նաև օրենսդրության խախտման դեպքում պատասխանատվության ենթարկման հետ:

Կուսակցությունների և նախընտրական քարոզարշավների հանրային ֆինանսավորում

2015թ. հոկտեմբերի 8-ին ստեղծվեց կուսակցությունների պետական ֆինանսավորման ինստիտուտը: Դրա նպատակն էր

¹² Joint Interim Opinion on the Law of Ukraine on the condemnation of the communist and national socialist (Nazi) regimes and prohibition of propaganda of their symbols Adopted by the Venice Commission at its 105th Plenary Session Venice (18-19 December 2015), CDL-AD(2015)041-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)041-e) (27.10.2016).

կուսակցությունների ֆինանսական, կազմակերպական, մարդկային ներուժի մակարդակի բարձրացումը, ազատ քաղաքական մրցակցության խթանումը, ինչպես նաև կուսակցությունների և նախընտրական քարոզարշավների ֆինանսական աղբյուրների ու ծավալների վերաբերյալ հասարակության իրազեկումը: «Կուսակցությունների պետական ֆինանսավորման ներկայացման միջոցով որոշ օրենսդրական ակտերում փոփոխություններ կատարելու վերաբերյալ» 2003թ. նոյեմբերի 27-ի օրենքը խթանեց կուսակցությունների պետական ֆինանսավորումը: Այդուհանդերձ, կուսակցությունների պետական ֆինանսավորումը չեղարկվեց «2008թ. պետական բյուջեի մասին և որոշ օրենսդրական ակտերում փոփոխություններ կատարելու մասին» 2007թ. դեկտեմբերի 28-ի օրենքով: Վերջինս, իր հերթին, ճանաչվեց որպես հակասահմանադրական Ուկրաինայի սահմանադրական դատարանի կողմից (Ուկրաինայի պետական բյուջեի մասին օրենքի առարկայի և բովանդակության մասին 2008թ. մայիսի 22-ի որոշում, դեպք թիվ 10-ոպ/2008):

«Կուսակցությունների մասին» օրենքի 17-րդ հոդվածի համաձայն, պետական բյուջեի միջոցները 1) օգտագործվում են կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության ֆինանսավորման համար, ինչը կապված չէ ընտրություններում նրանց մասնակցության հետ և ներառում է օրենսդրությամբ սահմանված կարգով կուսակցության և դրա տեղական կազմակերպությունների կանոնադրական մարմիններում ներգրավված անձանց աշխատավարձի վճարումը, 2) օգտագործվում են հերթական կամ արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների ժամանակ կուսակցությունների նախընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորման հետ կապված ծախսերը փոխհատուցելու համար¹³: Կուսակցությունն իրավունք ունի կանոնադրական գործունեության համար ստանալ պետական ֆինանսավորում, եթե վերջին հերթական կամ արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների ժամանակ բազմամանդատ ընտրատարածքում պատգամավորի թեկնածուների ընտրացուցակը հավաքի ընդհանուր ձայների ոչ պակաս, քան երկու տոկոս՝ հաշվի առնելով այդ

¹³ Law of Ukraine «On political parties in Ukraine», 05.04.2001, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/print> (27.10.2016).

ընտրատարածքում առաջադրված թեկնածուների բոլոր ընտրացուցակները: Կանոնադրական գործունեության համար կուսակցությանը պետական ֆինանսավորում տրամադրելու հարցը որոշում է Կոռուպցիայի կանխարգելման ազգային գործակալությունը:

Օրենքի 17-րդ հոդվածի համաձայն, կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության պետական ֆինանսավորման տարեկան չափը կազմում է նվազագույն աշխատավարձի 0,02 տոկոսը (սահմանված ֆինանսավորվող տարվան նախորդող տարվա հունվարի 1-ով) բազմապատկած բազմամանդատ ընտրատարածքում հերթական կամ արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների մասնակցած ընտրողների ընդհանուր թվով (2016թ. հունվարի 1-ի դրությամբ նվազագույն աշխատավարձը կազմում էր 1378 գրիվնա, արդյունքում՝ $0,02 * 1378 * 16\ 052\ 228 = 442\ 399\ 403$ գրիվնա):

Կոռուպցիայի կանխարգելման ազգային գործակալությունը կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության համար ֆինանսական միջոցները բաշխում է հետևյալ կարգով 1) Օրենքի 17-րդ հոդվածի համաձայն, կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության պետական ֆինանսավորման տարեկան ծավալի 10 տոկոսի չափով գումարը հավասարապես բաշխվում է ֆինանսավորման իրավունք ստացած կուսակցությունների միջև, եթե վերջին հերթական կամ արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների արդյունքներով համապատասխան կուսակցությունից տեղեր ստացած մեկ սեռի ներկայացուցիչների թիվը չի գերազանցում այդ կուսակցությունից ընտրված պատգամավորների ընդհանուր թվի երկու երրորդը; 2) Օրենքի 17-րդ հոդվածի համաձայն, կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության պետական ֆինանսավորման տարեկան գումարը բաշխվում է ֆինանսավորման իրավունք ստացած կուսակցությունների միջև՝ իրական ձայների քանակի համամասնությամբ, հաշվի առնելով խորհրդարանական ընտրությունների ժամանակ բազմամանդատ ընտրատարածքում այդ կուսակցությունների ներկայացրած թեկնածուների բոլոր ընտրացուցակները¹⁴:

«2014 թ. խորհրդարանական ընտրությունների արդյունքների մասին» թիվ 731-VIII օրենքի վերջնական եւ անցումային դրույթների

¹⁴ Նույն տեղում:

համաձայն, 2016թ. առաջին և երկրորդ եռամսյակի համար պետական ֆինանսավորում ստանում են միայն այն կուսակցությունները, որոնք հաղթահարել են հինգ տոկոսի շեմը, Օրենքի պահանջներին համապատասխան ներկայացրել են հաշվետվություն՝ կուսակցության գույքի, եկամուտների, ծախսերի և ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ, ինչպես նաև պարտավորվել են օրենսդրության մեջ իրականացնել Օրենքով նախատեսված փոփոխություններ: Պետությունն այդ կուսակցությունների կանոնադրական գործունեությունը ֆինանսավորում է 2016թ. երրորդ եռամսյակի համար նախատեսված բյուջեից: Օրենքի համաձայն, 2014թ. Ուկրաինայի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների նախընտրական քարոզարշավին մասնակցող կուսակցությունների ծախսերը փոխհատուցվելու են հաջորդ խորհրդարանական ընտրությունների արդյունքների հրապարակումից հետո:

2014թ. խորհրդարանական ընտրությունների արդյունքներով կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության համար ամենամյա պետական ֆինանսավորման իրավունք տրամադրվում էր հետևյալ կուսակցություններին՝ «Ժողովրդական ճակատ», «Պետրո Պորոշենկոյի դաշինք», «Ինքնապաշտպանություն» միություն, Ընդդիմադիր դաշինք, Լյաշկոյի արմատական կուսակցություն, «Բատկիվշինա» համաուկրաինական միություն: Դեռևս միանշանակ չէ այն հարցը, թե արդյոք կուսակցությունն ունի պետական ֆինանսավորման իրավունք «գեներալին քվոտայի» հիման վրա կամ արդյոք այն առհասարակ ունի այդ իրավունքը: Ըստ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի տվյալների, բազմամանդատ ընտրատարածքում պատգամավորի թեկնածուներ առաջադրող «Ինքնապաշտպանության միություն» կուսակցությունը ստացել է 32 խորհրդարանական տեղ: Խորհրդարանական տեղեր զբաղեցրած միևնույն սեռի պատգամավորների թիվը չի գերազանցում կուսակցության պատգամավորների ընդհանուր թվաքանակի երկու երրորդը (21 տղամարդ, 11 կին): Միաժամանակ, խորհրդարանի գործունեության որոշակի ժամանակահատվածում կուսակցության ձևավորած պատգամավորների կազմը կարող է փոփոխվել: Օրինակ, «Ինքնապաշտպանության միություն» կուսակցության դեպքում խմբակցության անդամների փոփոխությունն

արտահայտվում էր դրանց կրճատմամբ (26 անդամ): Դրա հիմնական պատճառներն էին այլ խմբակցություններին անդամակցությունը և անկուսակցական պատգամավորի կարգավիճակի ձեռքբերումը:

«Ուկրաինայի կուսակցությունների մասին» օրենքի 17-րդ հոդվածի համաձայն, կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության համար պետական բյուջեից հատկացվող միջոցների օգտագործման պետական կարգավորումն իրականացնում են Վերահսկիչ պալատը (ֆինանսական վերահսկողության համար պատասխանատու խորհրդարանական մարմին) և Կոռուպցիայի կանխարգելման ազգային գործակալությունը:

Այդուհանդերձ, օրենսդրության մեջ կուսակցությունների պետական ֆինանսավորման վերաբերյալ իրականացված փոփոխությունները համակարգային չէին: Կային մի շարք խնդիրներ՝ կապված կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության ֆինանսավորման միջոցների բաշխման վերաբերյալ դրույթների գործնական կիրառման, 2016 թ. համար կուսակցությունների ֆինանսավորման չափի և կուսակցություններին տրամադրված միջոցների օգտագործման ժամկետների հետ: Ուստի, «Կուսակցությունների մասին» օրենքի որոշ դրույթներ պահանջում են զգալի փոփոխություններ, մասնավորապես, կուսակցությունների պետական ֆինանսավորման ընթացակարգի, ձևակերպումների վերանայման ուղղությամբ:

Կուսակցությունների ֆինանսավորման վերահսկում և մոնիտորինգ

Հարկ է նշել, որ կուսակցության գույքի, եկամուտների, ծախսերի եւ ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ հաշվետվությունների մասին թիվ 731-VIII օրենքի դրույթները մտել են ուժի մեջ: Օրենքի համաձայն, կուսակցությունը պարտավոր է ներկայացնել հաշվետվություն գույքի, եկամուտների, ծախսերի և ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ համապատասխան եռամսյակի համար և ոչ ուշ քան հաշվետու եռամսյակի ավարտից 40 օր հետո: Կուսակցությունը պարտավոր է նաև սահմանված ժամկետում այդ հաշվետվությունը հրապարակել իր պաշտոնական կայքէջում:

«Ուկրաինայի կուսակցությունների մասին» օրենքի առաջին հոդվածի համաձայն, գույքի, եկամուտների, ծախսերի և ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ հաշվետվությունը պետք է պարունակի տեղեկատվություն 1) կուսակցության և դրա տեղական կազմակերպության գույքի և դրա արժեքի վերաբերյալ, 2) կուսակցությանը, դրա տեղական կազմակերպությանը ֆինանսական միջոցներ տրամադրելու ամսաթվի, ինչպես նաև համապետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններում մասնակցող կուսակցության, դրա տեղական կազմակերպության կամ կուսակցության թեկնածուի ընտրական բյուջեի վերաբերյալ; 3) հաշվետու ժամանակահատվածում կուսակցության կանոնադրական գործունեության համար պետական բյուջեից հատկացված միջոցների ընդհանուր գումարի, ինչպես նաև նախընտրական քարոզարշավի ֆինանսավորման համար նախատեսված գումարի չափի վերաբերյալ 4) կուսակցության, դրա տեղական կազմակերպության հաշվից կատարված վճարումների ամսաթվերի վերաբերյալ, 5) հաշվետու ժամանակաշրջանում կուսակցության և դրա տեղական կազմակերպության ֆինանսական պարտավորությունների կատարման ընդհանուր գումարի և մեկնարկի ու ավարտի ամսաթվերի վերաբերյալ¹⁵:

Կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության համար պետական ֆինանսավորման դադարեցման պատճառներն են՝ Օրենքով սահմանված ժամկետում կուսակցության գույքի, եկամուտների, ծախսերի և ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ հաշվետվության բացակայությունը, սահմանված պահանջներին չհամապատասխանող հաշվետվության կամ կուսակցության գույքի կամ միջոցների/ծախսերի վերաբերյալ ապատեղեկատվություն պարունակող հաշվետվության ներկայացումը: Օրենքի համաձայն, կուսակցության գույքի, եկամուտների, ծախսերի և ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ հաշվետվության վերլուծությունը և դրա արդյունքների ամփոփումն իրականացնում է Կոռուպցիայի կանխարգելման ազգային գործակալությունը՝ զեկույցի ստացման պահից ոչ ուշ քան երկու ամիս հետո:

¹⁵ Նույն տեղում:

Կուսակցությունների ներկայացրած հաշվետվությունները, ամենամյա ներքին ֆինանսական աուդիտը, ինչպես նաև Օրենքով նախատեսված դեպքերում արտաքին ֆինանսական աուդիտի գործընթացում մասնակցությունը պարտադիր պահանջներ են կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության պետական ֆինանսավորման համար: «Ուկրաինայի կուսակցությունների մասին» օրենքի 17-րդ հոդվածի համաձայն, նախագահական, խորհրդարանական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունները, ինչպես նաև պետության կողմից ֆինանսավորվող կուսակցությունները պետք է մասնակցեն կուսակցությունների գույքի, եկամուտների, ծախսերի և ֆինանսական պարտավորությունների վերաբերյալ հաշվետվության անկախ արտաքին աուդիտի գործընթացին այդ ընտրությունների կամ ֆինանսավորում ստանալու տարվան հաջորդող տարում¹⁶: Օրենքով սահմանված են նաև աուդիտորական ընկերություններին ներկայացվող պահանջները: Գործնականում ոչ բոլոր ընկերություններն են բավարարում սահմանված չափանիշներին, ինչն ավելի է բարձրացնում խաղաղույթները: Համապատասխանաբար, անկախ արտաքին աուդիտի պահանջը կարող է դառնալ գոյության և զարգացման լուրջ խոչընդոտ կուսակցությունների համար:

Օրենքը նախատեսում է նաև որոշ սահմանափակումներ կուսակցությունների աջակցությանն ուղղված ներդրումների չափի վերաբերյալ: Մասնավորապես, մեկ տարվա ընթացքում Ուկրաինայի քաղաքացու կատարած ներդրումը չի կարող գերազանցել ներդրում կատարելու տարվա հունվարի 1-ին սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 400-ապատիկը, իսկ իրավաբանական անձանցից ստացված հասույթը՝ 800-ապատիկը (15-րդ հոդված):

Այդ դրույթները զգալիորեն կրճատում են կուսակցությունների ֆինանսավորման հնարավորությունները, այդ թվում՝ ընտրական քարոզարշավների ժամանակ իրականացվող ծախսերի փոխհատուցումը: Մյուս կողմից, դրա արդյունքում բարձրանում է կուսակցությունների ֆինանսավորման և դրանց հիմնական հովանավորների թափանցիկ գործունեության մակարդակը:

¹⁶Նույն տեղում:

Ֆինանսական մոնիտորինգի վերաբերյալ օրենսդրության խախտման համար գործում է վարչական և քրեական պատասխանատվություն: Գնահատելով օրենսդրական պահանջների համապատասխանությունը միջազգային չափանիշներին՝ Վենետիկի հանձնաժողովը նշում է. «Ընդհանուր առմամբ, վարչական պատժամիջոցները, տույժերը կամ այլ տեսակի պատժամիջոցները, օրինակ, պետական ֆինանսավորման կամ հանրային աջակցության որևէ այլ ձևի ժամանակավոր կասեցումը պետք է կիրառվեն կուսակցությունների կողմից ֆինանսական միջոցների ապօրինի ձեռքբերման կամ ոչ պատշաճ օգտագործման դեպքում: Քրեական պատժամիջոցները պետք է կիրառվեն միայն ֆինանսական կարգերի լուրջ խախտումների դեպքում: Պատժամիջոցները պետք է լինեն համաչափ և ճկուն՝ ըստ խախտումների լրջության: Պետք է խուսափել նույն օրենսդրական խախտման համար միաժամանակ վարչական և քրեական պատժամիջոցներ կիրառելուց...»¹⁷: Նման եզրակացությունները կարող են դառնալ հիմք օրենսդրության հետագա զարգացման, առաջին հերթին՝ օրենքի որոշ խախտումների ապաքրեականացման տեսանկյունից:

Եզրակացություն

Կուսակցությունների մասին Ուկրաինայի օրենսդրության զարգացման արդի միտումների համակարգային և համեմատական վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ

1. Կուսակցությունների գործունեության կարգավորման սահմանադրական սկզբունքները զգալիորեն ամրապնդել են բազմակուսակցական համակարգի զարգացման հիմքերը: Կուսակցությունների գործունեությունը և օրենսդրությունը կարգավորող Հատուկ օրենքի ընդունումը նպաստել է մեծ թվով կուսակցությունների զարգացմանը: Դրանց մի մասը կարող է

¹⁷ Joint Opinion on the draft amendments to some legislative acts concerning prevention and fight against political corruption of Ukraine, adopted by the Council of Democratic Elections at its 52nd meeting (Venice, 22 October 2015) and by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), CDL-AD(2015)025-e, available at [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)025-e).

հավակնել զգալի սոցիալական աջակցության և հաղթանակի խորհրդարանական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններում:

2. Ուկրաինայի բազմակուսակցական համակարգը հնարավորություն է տալիս զգալի սոցիալական աջակցություն վայելող տարբեր կուսակցությունների ներկայություն խորհրդարանի բոլոր գումարներում: Այն չի նախատեսում որևէ մեծ խմբակցության գոյություն՝ իրական մրցակիցների բացակայության պայմաններում: Խորհրդարանում կուսակցությունների գործունեության մակարդակը մշտապես եղել է տարբեր:
3. Բազմակուսակցական համակարգի զարգացման արդի փուլում Ուկրաինայի օրենսդրությունն ապահովում է ստանդարտ իրավական մեխանիզմներ կառավարության «մաքքման» համար: Այդ մեխանիզմներն ուղղված են խթանելու բազմակուսակցական համակարգի զարգացումը՝ ժողովրդավարական սկզբունքների շրջանակում: Պահանջվում է օրենսդրության առանձին դրույթների լրամշակում, քանզի դրանք կարող են զգալիորեն սահմանափակել կուսակցությունների գործունեությունը:
4. Կուսակցությունների պետական ֆինանսավորման վերականգնումը նպատակ ունի ստեղծել պետական աջակցության մեխանիզմներ և խթանել անկախ քաղաքական ուժերի զարգացումը: Այդ դեպքում կնվազի վերջիններիս կախվածությունը տարբեր շահերի խմբերից, մասնավորապես, ֆինանսավորման տեսանկյունից: Ֆինանսավորումը նախատեսված է կուսակցությունների կանոնադրական գործունեության, ինչպես նաև քարոզարշավների ժամանակ իրականացված ծախսերի փոխհատուցման համար:
5. Վերոնշյալ քայլերն, ուղղված կուսակցությունների գաղափարական և ֆինանսական անկախությանը, ուղեկցվում են կուսակցությունների ֆինանսական գործունեության նկատմամբ հասարակական և պետական վերահսկողության նոր մեխանիզմների կիրառմամբ: Դա վերաբերում է ինչպես տարբեր աղբյուրներից ֆինանսական միջոցների ձեռքբերմանը,

- այնպես էլ դրանց պատշաճ օգտագործմանը: Այդ մեխանիզմների ներդրման նպատակն է խթանել կուսակցությունների թափանցիկ ու բաց գործունեությունը:
6. Կուսակցությունների վերաբերյալ օրենսդրության բարելավման համար նախանշվում են երեք հիմնական ուղղություններ, որոնք կարող են դառնալ առանցքային բազմակուսակցական համակարգի ձևավորման և զարգացման համար: Դրանք պահանջում են միջազգային չափանիշներին համապատասխանություն և անվտանգ կիրառում, քանզի որոշ դեպքերում կարող են հանգեցնել անցանկալի հետևանքների:

Multi-Party System of Ukraine: Challenges and Perspectives

VOLODYMYR VENHER

National University of "Kyiv-Mohyla Academy", Ukraine

The article provides a brief overview of the constitutional and legal conditions and contemporary circumstances for the development of the legislation on political parties in Ukraine. Three main challenges are outlined for the development of political parties in Ukraine in terms of the novelties of country's current legislation on the status and activities of political parties. Firstly, the adoption and implementation of the legislation regarding the government cleansing and decommunization have considerably influenced the political system of Ukraine and induced the development of extra instruments for the legal regulation of party activities. Another defined challenge is represented by the renewal of the state funding for political parties from the state budget, which accounts for the direct financial support of the statutory activities of political parties as well as reimbursement of their losses during the election campaign. Thirdly, the introduction of considerably tougher mechanisms for the control of the political parties' financing, their property, earnings and expenses should contribute to the rise of transparency and open functioning not only of parties but also of other political institutions in Ukraine. The above-mentioned challenges on condition of their appropriate and logical implementation can become high-potential trends of the development and establishment of multi-party system.