

2. Детектор пояснювальних записок: Законопроект № 14289 «Про політичні партії»

Вступ

Пояснювальна записка є одним із ключових документів законотворчого процесу, оскільки саме вона покликана обґрунтувати необхідність прийняття законодавчих змін, визначити їх цілі, очікувані результати та можливі наслідки для держави й суспільства. Фактично пояснювальна записка виступає своєрідною «дорожньою картою» законопроекту, яка дозволяє зрозуміти логіку законодавця та оцінити обґрунтованість запропонованого регулювання.

У сучасних демократичних державах якість пояснювальної записки є важливим показником якості законотворчого процесу. Належне обґрунтування законодавчих ініціатив сприяє прозорості парламентської діяльності, підвищує рівень довіри до державних інституцій та створює умови для змістовної участі громадян у формуванні державної політики. Натомість недостатня аргументація або відсутність належного аналізу можуть ускладнювати оцінку потенційних наслідків законодавчих змін.

Особливої актуальності питання якості пояснювальних записок набуває у сфері регулювання діяльності політичних партій. Політичні партії є невід'ємною складовою демократичної системи, забезпечуючи представництво суспільних інтересів, політичну конкуренцію та участь громадян у державному управлінні. Саме тому зміни до законодавства у цій сфері потребують ретельного аналізу, оскільки можуть впливати на функціонування політичної системи та розвиток демократичних інститутів.

У цьому контексті показовим є Законопроект № 14289 «Про політичні партії», зареєстрований у Верховній Раді України 10 грудня 2025 року. Законопроект пропонує комплексне оновлення правового регулювання діяльності політичних партій, включаючи питання створення та припинення

діяльності партій, їх фінансування, внутрішньої організації та механізмів державного контролю.

З огляду на масштаб запропонованих змін важливо оцінити не лише зміст самого законопроекту, а й якість його обґрунтування у пояснювальній записці. Такий підхід дозволяє визначити, наскільки запропоновані реформи базуються на доказових даних, чи враховують потенційні ризики та чи відповідають принципам належного врядування.

Метою дослідження є аналіз пояснювальної записки до Законопроекту № 14289 та оцінка її здатності обґрунтовувати необхідність запропонованих законодавчих змін.

Дослідницьке питання полягає у з'ясуванні того, наскільки пояснювальна записка є логічно узгодженою, доказовою та достатньою для підтвердження необхідності реформування законодавства про політичні партії.

Аналітична частина

Теза 1. Необхідність оновлення законодавства про політичні партії

Однією з ключових ідей пояснювальної записки є твердження про необхідність оновлення чинного законодавства у сфері діяльності політичних партій. Автори законопроекту виходять із того, що наявне правове регулювання не повною мірою враховує сучасні виклики розвитку політичної системи та потребує вдосконалення.

Загалом така аргументація виглядає логічною. За останні роки політичне середовище України зазнало суттєвих трансформацій, пов'язаних із цифровізацією політичної комунікації, зміною підходів до фінансування політичної діяльності та розвитком механізмів громадського контролю. Крім того, процес європейської інтеграції України зумовлює необхідність поступового наближення національного законодавства до міжнародних стандартів демократичного врядування.

Водночас аналіз пояснювальної записки свідчить, що обґрунтування потреби саме у прийнятті нового закону представлено обмежено. Зокрема, недостатньо розкрито питання, чому внесення змін до чинного законодавства є менш ефективним механізмом реформування порівняно з прийняттям нового законодавчого акта.

Крім того, у пояснювальній записці не завжди чітко розмежовуються проблеми законодавчого регулювання та труднощі практичного застосування чинних норм. У низці випадків виявлені проблеми можуть бути пов'язані не стільки зі змістом законодавства, скільки з особливостями його реалізації та контролю за виконанням.

Аргументація щодо необхідності оновлення законодавства є загалом переконливою, однак могла б бути посилена шляхом порівняльного аналізу альтернативних моделей реформування та більш чіткого розмежування нормативних і практичних проблем.

Теза 2. Удосконалення процедур створення та функціонування політичних партій

Наступним важливим блоком пояснювальної записки є обґрунтування необхідності вдосконалення процедур створення та функціонування політичних партій. Автори законопроекту звертають увагу на окремі особливості функціонування партійної системи, зокрема випадки реорганізації або перейменування політичних партій.

Подібні процеси є характерними для багатьох демократичних держав і можуть бути пов'язані як із розвитком політичної конкуренції, так і з трансформацією політичного середовища. Водночас значна кількість організаційних змін у діяльності політичних партій може свідчити про необхідність удосконалення окремих механізмів правового регулювання.

Разом із тим пояснювальна записка містить обмежений аналіз потенційних наслідків зміни відповідних процедур. Зокрема, потребує додаткової оцінки вплив запропонованих механізмів на рівень політичного плюралізму,

доступ нових учасників до політичної конкуренції та забезпечення рівності можливостей для різних суб'єктів політичного процесу.

Важливим також є питання балансу між необхідністю забезпечення прозорості діяльності політичних партій та збереженням відкритості політичної системи для нових учасників.

Пропозиції щодо вдосконалення процедур функціонування політичних партій загалом відповідають тенденціям розвитку сучасних демократичних систем, однак потребують додаткового аналізу їх можливого впливу на політичний плюралізм та конкурентність політичного середовища.

Теза 3. Підвищення прозорості фінансування політичних партій

Окремий розділ пояснювальної записки присвячений питанням фінансування політичних партій. Автори законопроекту наголошують на необхідності підвищення прозорості фінансової діяльності партій та вдосконалення механізмів контролю за джерелами їх фінансування.

Саме цей блок є одним із найбільш деталізованих у пояснювальній записці. Він містить статистичні дані, опис існуючих механізмів фінансування та окремі пропозиції щодо їх удосконалення. Такий підхід відповідає міжнародним стандартам прозорості політичного фінансування та рекомендаціям міжнародних організацій у сфері демократичного врядування.

Водночас окремі фінансові механізми потребують додаткового обґрунтування. Зокрема, доцільним видається розширення інформації щодо методики визначення обсягів державного фінансування, критеріїв його розподілу та показників оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Положення щодо фінансування політичних партій є найбільш деталізованою частиною пояснювальної записки. Разом із тим окремі

фінансово-економічні аспекти можуть потребувати додаткової конкретизації та деталізації.

Проведений аналіз засвідчив, що пояснювальна записка до Законопроекту № 14289 загалом виконує функцію обґрунтування необхідності реформування законодавства про політичні партії. Водночас рівень аргументації окремих положень є нерівномірним: поряд із використанням статистичних даних та аналізом окремих проблем функціонування партійної системи окремі аспекти потребують додаткового обґрунтування, аналізу альтернатив та оцінки потенційних наслідків реалізації запропонованих змін.

Саме такі елементи дозволяють оцінити, наскільки законодавча ініціатива відповідає принципам доказової політики, пропорційності та належного врядування.

Статистичне підґрунтя законодавчих змін

Однією з ознак якісної пояснювальної записки є використання статистичних даних для обґрунтування необхідності законодавчого втручання. Статистика дозволяє не лише описати проблему, а й визначити її масштаб, тенденції розвитку та потенційні напрями вирішення.

У пояснювальній записці до Законопроекту № 14289 використовуються окремі статистичні показники щодо функціонування партійної системи, рівня суспільної довіри та механізмів фінансування політичних партій. Використання таких даних відповідає принципам evidence-based policy (політики, заснованої на доказах), які дедалі ширше застосовуються у демократичних державах.

Водночас якість статистичного обґрунтування визначається не лише наявністю даних, а й повнотою їх інтерпретації та здатністю підтверджувати запропоновані законодавчі зміни.

Рівень суспільної довіри до політичних партій

Пояснювальна записка посиляється на низький рівень суспільної довіри до політичних партій як один із факторів, що обумовлює необхідність реформування законодавства.

Справді, довіра до політичних інститутів є важливим показником стабільності демократичної системи. Високий рівень довіри сприяє політичній участі громадян, легітимності державних рішень та зміцненню демократичних інститутів. Натомість низький рівень довіри може свідчити про потребу в удосконаленні механізмів політичного представництва.

Разом із тим рівень довіри є багатофакторним показником, на який впливають економічна ситуація, безпекові виклики, діяльність державних інституцій та політична культура суспільства. Тому сам по собі низький рівень довіри не може розглядатися як єдина підстава для законодавчих змін.

Графік 1. Умовне співвідношення довіри та недовіри до політичних партій



Низький рівень довіри до політичних партій може свідчити про необхідність удосконалення окремих механізмів функціонування партійної системи, однак потребує комплексного аналізу разом з іншими показниками розвитку демократії.

Динаміка розвитку партійної системи

Пояснювальна записка також звертає увагу на значну кількість зареєстрованих політичних партій та випадки їх реорганізації чи перейменування.

Такі процеси є характерними для багатьох демократичних систем і можуть свідчити як про високий рівень політичного плюралізму, так і про необхідність удосконалення окремих регуляторних механізмів.

При цьому сама кількість політичних партій не є безумовним показником ефективності або неефективності законодавства. Відповідно до демократичних стандартів, політичний плюралізм є однією з основ функціонування представницької демократії.

Таблиця 1. Окремі показники розвитку партійної системи України

Показник	Значення
Зареєстровані політичні партії	близько 400
Активні партії	93–110
Перейменування партій з 2014 року	понад 160
Нові реєстрації у 2015 році	79

Наведені показники демонструють динамічний характер розвитку партійної системи України. Водночас для її комплексної оцінки доцільно враховувати й інші критерії: рівень політичної конкуренції, внутрішньопартійної демократії та представництва різних соціальних груп.

Статистичні дані підтверджують потребу у періодичному оновленні законодавства про політичні партії, однак не визначають єдиної моделі реформування.

Фінансово-економічне обґрунтування законопроекту

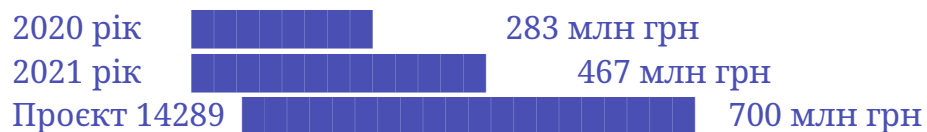
Наступним важливим елементом аналізу є фінансово-економічне обґрунтування запропонованих змін. У практиці належного врядування законодавчі ініціативи мають супроводжуватися розрахунками їх бюджетного впливу та оцінкою довгострокових наслідків.

Пояснювальна записка до Законопроекту № 14289 містить окремі фінансові показники щодо державного фінансування політичних партій. Разом із тим деталізація таких розрахунків залишається обмеженою.

Зокрема, додаткового розкриття потребують:

- методика визначення обсягів фінансування;
- прогноз кількості потенційних отримувачів коштів;
- критерії оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів;
- механізми моніторингу результативності фінансування.

Графік 2. Порівняльна динаміка державного фінансування політичних партій



Порівняльний аналіз свідчить про тенденцію до збільшення обсягів державного фінансування партійної діяльності. Водночас оцінка ефективності такого фінансування потребує визначення чітких індикаторів результативності.

Фінансово-економічне обґрунтування є важливою складовою пояснювальної записки, однак його деталізація може бути розширена шляхом подання повніших розрахунків та сценарного аналізу можливих наслідків реалізації законопроекту.

Ризики автоматичної індексації фінансування

Окремої уваги заслуговує питання індексації державного фінансування політичних партій. Автоматичне коригування обсягів фінансування може забезпечувати стабільність функціонування політичних інститутів, однак одночасно створює додаткові бюджетні зобов'язання.

В умовах обмежених фінансових ресурсів та значних витрат на безпековий сектор доцільним є забезпечення балансу між фінансовою стійкістю партійної системи та ефективністю використання бюджетних коштів.

Таблиця 2. Потенційні фінансові ризики

Ризик	Потенційний наслідок
Автоматична індексація	Зростання бюджетних видатків
Відсутність KPI	Складність оцінки ефективності
Нечіткі критерії розподілу	Нерівномірність фінансування
Обмежений сценарний аналіз	Фінансова невизначеність

Проведений аналіз засвідчив, що пояснювальна записка містить статистичні дані та окремі фінансові оцінки, однак їх деталізація може бути розширена. Подальша оцінка законопроекту потребує аналізу груп інтересів, міжнародних стандартів та потенційних ризиків імплементації.

Саме такий комплексний підхід дозволяє визначити, наскільки запропоновані зміни відповідають принципам демократичного врядування, пропорційності та рівності можливостей.

Аналіз груп інтересів

Будь-яка законодавча ініціатива впливає на широке коло суб'єктів. Тому одним із важливих критеріїв оцінки якості пояснювальної записки є визначення того, наскільки автори законопроекту врахували інтереси різних груп та можливі наслідки для них.

У випадку Законопроекту № 14289 запропоновані зміни можуть впливати як на політичні партії, так і на державні органи, виборців та інші учасники політичного процесу.

Таблиця 3. Потенційний вплив законопроекту на групи інтересів

Група	Потенційний вплив
Політичні партії	Зміна процедур діяльності та фінансування
Державні органи	Розширення контрольних функцій
Громадяни та виборці	Опосередкований вплив через партійну систему
Контролюючі органи	Додаткові адміністративні повноваження
Громадянське суспільство	Розширення можливостей моніторингу

Проведений аналіз свідчить, що найбільш безпосередній вплив законопроекту стосується політичних партій та органів державного контролю. Водночас кінцевим бенефіціаром будь-яких змін у сфері партійного законодавства залишаються громадяни, оскільки саме від якості функціонування партійної системи залежить ефективність політичного представництва.

Пояснювальна записка визначає основні цілі законодавчих змін, однак містить обмежений аналіз того, як запропоновані механізми можуть впливати на різні групи учасників політичного процесу.

Відповідність міжнародним стандартам

Оцінка законодавчих ініціатив у сфері діяльності політичних партій потребує врахування міжнародних стандартів демократичного врядування. Вони формуються через рекомендації міжнародних організацій та практику демократичних держав.

Серед ключових міжнародних документів у цій сфері варто виокремити:

- рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO);
- документи Венеційської комісії Ради Європи;
- стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD);
- рекомендації Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (OSCE/ODIHR).

Спільною рисою цих документів є акцент на прозорості фінансування політичних партій, забезпеченні політичного плюралізму, рівності можливостей та ефективному контролі за використанням фінансових ресурсів.

Проведений аналіз свідчить, що окремі положення Законопроєкту № 14289 загалом відповідають міжнародним тенденціям розвитку партійного законодавства. Зокрема, це стосується підвищення прозорості фінансування та вдосконалення механізмів контролю.

Водночас міжнародні стандарти також наголошують на необхідності забезпечення балансу між державним контролем та автономією політичних партій. Саме тому оцінка ефективності нових механізмів значною мірою залежатиме від практики їх застосування.

Таблиця 4. Основні міжнародні стандарти у сфері партійного законодавства

Організація	Основний принцип
GRECO	Прозорість політичного фінансування
Венеційська комісія	Політичний плюралізм
OECD	Доброчесність та підзвітність
OSCE/ODIHR	Рівність політичної конкуренції

Положення законопроєкту загалом узгоджуються із сучасними міжнародними підходами до регулювання діяльності політичних партій, однак ефективність їх реалізації залежатиме від практичних механізмів імплементації.

Потенційні ризики імплементації

Окрім аналізу змісту законодавчих змін, важливим є прогнозування можливих труднощів їх практичного впровадження. Саме оцінка ризиків

дозволяє визначити, чи є запропоноване регулювання достатньо збалансованим та реалістичним.

Одним із потенційних викликів може бути адміністративне навантаження на органи, відповідальні за здійснення контролю та моніторингу виконання нових вимог.

Також потребує уваги питання адаптації політичних партій до нових процедур звітності та фінансового контролю. Ефективність таких змін значною мірою залежатиме від наявності чітких процедур, належного інституційного забезпечення та достатніх ресурсів для їх реалізації.

Не менш важливим є забезпечення балансу між прозорістю та політичним плюралізмом. Надмірне регуляторне навантаження може створювати додаткові бар'єри для окремих учасників політичного процесу.

Таблиця 5. Потенційні ризики імплементації

Ризик	Можливий наслідок
Зростання адміністративного навантаження	Ускладнення реалізації норм
Недостатня інституційна спроможність	Нерівномірне застосування законодавства
Регуляторні бар'єри	Ускладнення політичної конкуренції
Відсутність чітких процедур	Правова невизначеність
Обмежені ресурси контролю	Зниження ефективності нагляду

Успішність імплементації законодавчих змін залежатиме не лише від якості правового регулювання, а й від інституційної спроможності органів влади та учасників політичного процесу забезпечувати їх практичне виконання.

Висновки

Проведений аналіз пояснювальної записки до Законопроекту № 14289 «Про політичні партії» засвідчив, що документ загалом виконує функцію обґрунтування необхідності реформування законодавства у сфері діяльності

політичних партій та містить низку аргументів щодо модернізації партійної системи України.

Водночас рівень деталізації окремих положень є нерівномірним. Поряд із використанням статистичних даних та аналізом окремих проблем функціонування партійної системи деякі аспекти потребують додаткового обґрунтування, зокрема щодо альтернативних моделей реформування, фінансово-економічних розрахунків та прогнозування наслідків реалізації законодавчих змін.

Проведене дослідження свідчить, що пояснювальна записка загалом відповідає принципам належного врядування та містить елементи доказового підходу до формування державної політики. Водночас подальше вдосконалення аналітичної складової пояснювальних записок може сприяти підвищенню якості законотворчого процесу та зміцненню довіри до парламентських інституцій.

Рекомендації

1. Розширювати використання статистичних даних та доказових підходів у пояснювальних записках.
2. Доповнювати законодавчі ініціативи альтернативними сценаріями реформування.
3. Надавати деталізовані фінансово-економічні розрахунки та оцінку бюджетного впливу.
4. Проводити системний аналіз впливу законодавчих змін на різні групи стейкхолдерів.
5. Забезпечувати подальшу гармонізацію законодавства з міжнародними стандартами демократичного врядування.