

ОРГАНИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

STATE AGENCIES EXERCISING CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE AND IN THE EU MEMBER COUNTRIES: A COMPARATIVE STUDY

Тетянич А.Т.,

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

У статті досліджуються проблеми конституційно-правового регулювання системи державних органів, що здійснюють контроль за діяльністю політичних партій. Аналізуються положення законодавства України, Польщі, Литви, Словаччини та деяких інших країн ЄС, які визначають компетенцію державних органів щодо контролю за діяльністю політичних партій. Також окреслюються основні типи державних органів, які здійснюють контроль за діяльністю політичних партій.

Ключові слова: політичні партії, державний контроль, державні органи, державний контроль за діяльністю політичних партій, легалізація політичних партій, фінансування політичних партій, політичні партії у виборчому процесі.

В статье исследуются проблемы конституционно-правового регулирования системы государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью политических партий. Анализируются положения законодательства Украины, Польши, Литвы, Словакии и других стран ЕС, которые определяют компетенцию государственных органов по контролю за деятельностью политических партий. Также определяются основные типы государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью политических партий.

Ключевые слова: политические партии, государственный контроль, государственные органы, государственный контроль за деятельностью политических партий, легализация политических партий, финансирование политических партий, политические партии в избирательном процессе.

The research paper explores the issues dealing with the constitutional and legal regulation of the system of state agencies that exercise control over the activities of political parties. It examines the laws and regulations of Ukraine, Poland, Lithuania, Slovakia and some other EU member countries that define the competence of state agencies concerning the exercise of control over the activities of political parties. It also defines the main types of state agencies that exert control over the activities of political parties.

Key words: political parties, governmental control, state agencies, governmental control over activities of political parties, legalization of political parties, funding of political parties, political parties in the elections.

Постановка проблеми. Політичні партії є особливим видом об'єднань громадян, які не тільки сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, але і беруть участь у виборах та формуванні органів державної влади і місцевого самоврядування та виконують ряд інших суспільно важливих функцій, тобто діяльність політичних партій впливає на всі сфери суспільного життя. У деяких країнах і на сьогодні діє так звана ліберальна модель, яка виходить із того, що партії повинні самостійно встановлювати стандарти чесності своїх членів, а належна поведінка партій у суспільно-політичному житті забезпечується загальними нормами права та моралі [1]. Проте як законодавство більшості сучасних країн, так і міжнародні нормативно-правові акти передбачають ті чи інші форми державного контролю за політичними партіями, який здійснюється відповідними компетентними державними органами у випадках та в межах встановлених законом.

Метою статті є дослідження проблем конституційно-правового регулювання системи державних органів, що здійснюють контроль за діяльністю політичних партій.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти законодавчого регламентування та компетенції

державних органів, які здійснюють контроль за діяльністю політичних партій, досліджували такі вчені як: Ю.В. Баскакова [2], Л.І. Адашис [3; 4], Н.В. Богашева [5; 6], І.В. Бондарчук [7; 9], О.В. Гейда [9; 10], В.В. Джуган [11; 12], В.І. Кафарський [13; 14], О.В. Совгіря [15], В.В. Черничко [16; 17] та інші. У той же час наукові розвідки в цьому напрямку проводилися переважно або в контексті загальних питань конституційно-правового статусу політичних партій, або через призму вивчення проблем відповідного виду діяльності політичних партій; а окремі дослідження, присвячені безпосередньо проблематиці конституційно-правового регулювання системи державних органів, що здійснюють контроль за діяльністю політичних партій, практично не проводилися.

Виклад основного матеріалу В юридичній літературі під державним контролем щодо політичних партій визначають діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на дотримання політичними партіями вимог законодавства у межах, необхідних у демократичному суспільстві [6, с. 391]. Н.В. Богашева, розглядаючи державний контроль щодо політичних партій, характеризує його чотирма складовими елементами: суб'єкт контролю; об'єкт

контролю; предмет контролю; процедура контролю [6, с. 249]. Розглянемо окремі особливості законодавчого регулювання суб'єктів контролю щодо політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС.

Державний контроль щодо політичних партій починає здійснюватися ще на етапі їх створення, а саме під час державної реєстрації. 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 [18]. У процесі реєстрації партії Міністерством юстиції України встановлюється чи відповідають подані для реєстрації документи встановленим законом вимогам, а також відповідність їх програмних цілей або дій вимогам Конституції України та законодавству України (відповідно до ст. 37 Конституції України [19], утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, 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 міжтнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються).

Реєстрацію політичних партій в країнах ЄС здійснюють різні органи: Міністерство юстиції (Литва [20]); Міністерство внутрішніх справ (Словаччина [21], Чехія [22]), суди загальної юрисдикції (Польща [23], Болгарія [24]). Так, відповідно до ст. 11 Закону Польщі «Про політичні партії» [23] для реєстрації політичної партії подається заява до Варшавського Округного Суду. Вказана заява повинна містити: повну та скорочену (за наявності) назву партії; імена та адреси членів партії, які уповноважені представляти партію у відносинах з органами держави та іншими суб'єктами. Необхідними додатками до заяви є: статут політичної партії; список, що містить підписи в підтримку партії, імена та домашні адреси не менш як однієї тисячі громадян Польщі, які досягли вісімнадцяти років і мають повну правоздатність, кожна сторінка цього списку повинна містити назву політичної партії, яка подає заяву про реєстрацію (при зібранні підписів осіб, які підтримують політичну партію застосовуються положення Закону Польщі «Про зібрання» [25]). Відповідно до § 4 Закону Словаччини «Про політичні партії та політичні рухи» [21] реєстрація політичних партій здійснюється Міністерством внутрішніх справ Словацької Республіки. Процедура реєстрації партії в Словаччині починається в день, коли Міністерство отримало заяву та всі передбачені законом документи, які додаються до заяви. Міністерство внутрішніх справ, оцінюючи подану заяву і документи, встановлює, чи відповідають подані доку-

менти встановленим вимогам та чи є підстави для відмови в реєстрації.

Як бачимо, головним завдання державного контролю, що проводиться відповідними органами під час реєстрації політичних партій, є недопущення легальної діяльності політичних партій, цілі або діяльність яких суперечить положенням конституції та законодавства відповідної країни. Також під час реєстрації партій відповідним органом контролюється належне та повне виконання партіями всіх встановлених законодавством передумов, необхідних для реєстрації політичної партії (наявність мінімальності кількості членів партії, подання списків з підписами громадян, що підтримують створення політичної партії тощо).

Окремо слід виділити контроль за фінансуванням політичних партій, якому приділяється значна увага як у спеціальних законах про політичні партії, так і в інших законодавчих актах України та країн ЄС. Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про політичні партії в Україні» [26] контроль за фінансуванням політичних партій здійснюють: Рахункова палата – за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; Національне агентство з питань запобігання корупції – за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей. Як бачимо, найширше коло повноважень щодо контролю за фінансуванням політичних партій належить Національному агентству з питань запобігання корупції.

Натомість у багатьох країнах ЄС основним органом, який здійснює контроль за фінансуванням політичних партій, виступають виборчі комісії. Наприклад, відповідно до ст. 23 Закону Литви «Про політичні партії» [20] політичні партії щорічно, не пізніше 15 березня подає в Головну виборчу комісію фінансові звіти політичної партії за попередній календарний рік. Також Головна виборча комісія затверджує форми звіту про використання асигнувань з державного бюджету і журналу реєстрації членських внесків політичної партії, опис порядку їх заповнення та подання; після узгодження з Аудиторською палатою Литви затверджує технічне завдання для аудиторських підприємств, які здійснюють перевірку політичної партії. Головна виборча комісія несе відповідальність за своєчасне подання інформації про порушення фінансування політичних партій в Службу спеціальних розслідувань Литовської Республіки та в Генеральну прокуратуру Литовської Республіки. Схожа практика існує і в Польщі, де відповідно до ст. 38 Закону Польщі «Про політичні партії», не пізніше 31 березня кожного року політичні партії подають до Національ-

ної виборчої комісії звіти про джерела фінансування (включно з банківськими кредитами). У свою чергу, Національна виборча комісія протягом шести місяців із дня отримання звіту повинна прийняти зазначений звіт, або прийняти його із зауваженнями, або ж відхилити звіт політичної партії, якщо він не відповідає встановленим законодавством вимогам.

У науковій літературі пропонується виділяти три види державних органів, які здійснюють контроль за фінансуванням партій: державні органи зі спеціальною компетенцією; державні органи загального фінансового контролю; виборчі комісії [27, с. 27]. На нашу думку, слід погодитися з думкою В.В. Джуґана, що така традиційна класифікація органів у сфері контролю за фінансуванням партій є не надто вдалою та точною, оскільки в ній головним критерієм віднесення відповідної країни до того чи іншого типу, по суті, є те, до якого органу партії подають свою фінансову звітність, хоча державний контроль за фінансуванням політичних партій здійснюють не тільки ті органи, до яких політичні партії подають звітність, але й ряд інших державних органів [11, с. 58].

Хоча в окремих країнах виборчі комісії і контролюють фінансову звітність політичних партій, проте основним їх завданням у цій сфері є контроль за дотриманням політичними партіями вимог законодавства під час виборчих кампаній. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про політичні партії в Україні» [26] Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах здійснюють державний контроль за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення

встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей. Повноваження виборчих комісій щодо контролю за політичними партіями під час їх участі у виборчому процесі містяться (або конкретизуються) в спеціальних законах про виборчі комісії [28; 29] та у виборчому законодавстві відповідної країни [30; 31; 32; 33; 34; 35].

Висновки. Структура та повноваження державних органів, які здійснюють контроль за діяльністю політичних партій у різних країнах, досить суттєво різняться. Можна виділити три основні типи державних органів, які здійснюють контроль за діяльністю політичних партій: органи, що здійснюють контроль за дотриманням політичними партіями вимог конституції та законодавства при державній реєстрації та після реєстраційної діяльності партій; органи, які контролюють дотримання політичними партіями встановленого порядку фінансування політичних партій; органи, що здійснюють контроль за дотриманням партіями законодавства під час їх участі у виборчому процесі. Хоча такий поділ і є доволі умовним, оскільки в багатьох країнах ЄС один й той самий орган може наділятися повноваженнями з контролю за різними видами діяльності політичної партії (наприклад, відповідні виборчі комісії контролюють як дотримання політичними партіями вимог законодавства під час їх участі у виборчому процесі, так і всі або окремі аспекти фінансування політичних партій).

На відміну від Закону України «Про політичні партії в Україні», спеціальні закони про політичні партії більшості країн ЄС не містять виключного переліку державних органів, які наділені повноваженнями з контролю за діяльністю політичних партій (зазвичай у законі про політичні партії визначається тільки компетенція органів, які здійснюють реєстрацію партій і анулювання такої реєстрації, та компетенція органів щодо перевірки фінансової звітності політичних партій).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. L. De Sousa Challenges to political financing regulation: sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability. URL: <http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/CC-Sousa.pdf>.
2. 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. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdakkkm_2013_2_51.
3. Адашис Л.І. Правове регулювання статусу політичних партій в Україні. Право і суспільство. 2012. № 2. С. 32–40.
4. Адашис Л.І. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на виборах народних депутатів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Харків, 2010. 20 с.
5. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 235 с.
6. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія. Київ. Логос, 2012. 446 с.
7. Бондарчук І. Особливості конституційно-правової відповідальності громадських організацій та політичних партій в Україні. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/897-osoblivosti-konstitucijno-pravovo%D1%97-vidpovidalnosti-gromadskix-organizacij-ta-politichnix-partij-v-ukra%D1%97ni.html>.
8. Бондарчук І.В. Конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Харків, 2014. 20 с.
9. Гейда О.В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 190 с.
10. 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.
11. Джуґан В.В. Органи, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 43. Т. 1. С. 56.

12. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. 226 с.
13. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 471 с.
14. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія. Київ: Логос, 2008. 560 с.
15. Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект. Право України. 2003. № 5. С. 130.
16. 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.
17. 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.
18. 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>.
19. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
20. Politinių partijų įstatymas Lietuvos Respublikos. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8624542DCE85/dqQHmvPNgh>.
21. Zákon zo 4. februára 2005 O politických stranách a politických hnutiach. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-85>.
22. Zákon ze dne 2. října 1991 o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. URL: <http://www.psp.cz/docs/laws/1991/424.html>.
23. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>.
24. Закон за политическите партии в сила от 01.04.2005 г. URL: <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501352>.
25. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001485>.
26. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
27. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І.Франка, 2003. 132 с.
28. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.
29. Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas Lietuvos Respublikos 2002 m. birželio 20 d. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AF228880894E/aqCOhYzwnq>.
30. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 10. Ст. 73.
31. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.
32. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 37-38. Ст. 366.
33. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm>.
34. Seimo rinkimų įstatymas Lietuvos Respublikos 2000 m. liepos 18 d. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4ABCF67D0AD9>.
35. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 29. mája 2014. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-180>.