

14. Ясочко Ю. О. Передвиборна агітація та політична реклама: поняття, співвідношення, порівняльно-правовий аналіз. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2014. Вип. 197(1). С. 27-32
15. Ануфрієнко О. М. Передвиборча агітація в Україні: правові особливості, етичні норми та принципи. Слов'янський вісник: зб. наук. пр. / Рівнен. ін-т слов'янознавства; наук. ред.: С.С. Троян. 2012. № 4 (30). С. 13-137
16. Шевченко Т. С. Правове регулювання передвиборної агітації у засобах масової інформації: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2012. Т. 129. С. 92-97.
17. Савков А. П. Сучасна роль засобів масової інформації у виборчому процесі України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2010. № 2/2010. С. 103–108.
18. Войтович Н. О. Політична реклама в ЗМІ в українському та законодавствах європейських країн. Вісник Львівського університету. Львів, 2001. Вип. 21. С. 140–144.
19. Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії: посібн. для представників засобів масової інформації / упоряд. О. О. Бурмагін, Л. В. Опришко, Л. Л. Панкратова. Київ, 2012. 43 с. URL: <https://irrp.org.ua/wp-content/uploads/2012/08/posibnyk-vybory-2012-doc-1.pdf> (дана звернення: 03.04.2018).
20. Смокович М. Практичні аспекти судової практики у справах щодо ведення передвиборної. Вісник Центральної виборчої комісії. Київ, 2010. № 2 (19). – С. 83-90.

УДК 342.728

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF EXERCISING CONTROL OVER ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES

Тетянич А.Т.,
асpirант кафедри
конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
Ужгородський національний університет

У статті досліджуються теоретико-правові аспекти контролю за діяльністю політичних партій. Вивчаються основні моделі нормативного регулювання контролю за діяльністю політичних партій та визначаються його основні види. Аналізується закріплення та межі такого контролю у національному законодавстві, міжнародних нормативно-правових актах та у практиці Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: політичні партії, державний контроль, громадський контроль, контроль за діяльністю політичних партій, державний контроль за діяльністю політичних партій.

В статье исследуются теоретико-правовые аспекты контроля деятельности политических партий. Изучаются основные модели нормативного регулирования контроля деятельности политических партий и определяются ее основные виды. Анализируется закрепления и пределы такого контроля в национальном законодательстве, международных нормативно-правовых актах и в практике Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: политические партии, государственный контроль, общественный контроль, контроль за деятельностью политических партий, государственный контроль за деятельностью политических партий.

The research paper explores theoretical and legal aspects of exercising control over the activities of political parties. It examines the main models of regulatory control over the activities of political parties and determines its main types. The research paper studies the legislative framework for this control and its range in the national legislation, international regulatory legal acts and in the practice of the European Court of Human Rights.

It is stated that some countries currently have the so-called liberal model that provides for non-interference of the government in the activities of political parties, as a result, there is no special law on political parties in such countries. However, both the legislation of most modern countries and international regulatory legal acts provide for certain forms of governmental control over political parties. The restrictions on the activities of political parties resulting from the exercise of the governmental control over them are permitted by the European Court of Human Rights and the Venice Commission.

The author suggests that two types of control over the activities of political parties be distinguished: internal and external. The internal control over the activities of a political party is exercised by the authorized party bodies and members of the party in the manner provided for by the provisions of its Statute. The external control is divided into governmental control and public control over the activities of political parties.

In the research paper, the governmental control over the activities of political parties is defined as activities of authorized state agencies that are carried out in cases, in the procedure and within the range provided for by the legislation and are aimed to prevent, detect and terminate those activities of political parties that do not satisfy the requirements of the Constitution and current legislation. The research paper examines subjects and the main objects of the governmental control over the activities of political parties that are enshrined in the legislation in Ukraine. It is also stated that European countries differ considerably in the composition of the subjects of the governmental control over the activities of political parties.

Key words: political parties, governmental control, public control, control over activities of political parties, governmental control over activities of political parties.

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. Належне кон-

ституційно-правове регулювання статусу політичних партій є необхідною умовою для будь-якої демократичної країни. У той же час, як національне законодавство більшості країн Європи, так і міжнародні нормативно-правові акти передбачають можливість здійснення контролю за діяльністю політичних партій у визначених випадках.

Метою статті є дослідження теоретико-правових проблем контролю за діяльністю політичних партій, особливостей законодавчого закріплення такого контролю та визначення його основних видів.

В Україні окрім аспекти контролю щодо політичних партій досліджували такі вчені, як Л. І. Адашик [1; 2], Н. В. Богашева [3; 4], І. В. Бондарчук [5; 6], О. В. Гейда [7; 8], В. В. Джуган [9; 10], В. І. Кафарський [11; 12] та інші. Разом з тим, наукові розвідки у цьому напрямку проводилися, переважно, або у контексті загальних питань конституційно-правового статусу політичних партій, або через призму вивчення проблем легалізації політичних партій, їх фінансування, участі політичних партій у виборах тощо, а окрім дослідження, присвячені безпосередньо проблематиці контролю за діяльністю політичних партій, практично не проводилися.

З етимологічної точки зору контроль (фрanc. *controle* – перевірка, від старофранц. *contrerole* – список, що має дублікат для перевірки) означає перевірку виконання законів, рішень тощо [13, с. 195]. Також у літературі зазначається, що французьке *controle* (*count+role*) утворилося від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії [10, с. 144]. Відповідно, контроль, окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, має також значення протидії чомусь небажаному [14, с. 71]. О. П. Хамходера, досліджуючи філологічне значення терміну «контроль» в українській мові, приходить до висновку, що він розкривається у декількох аспектах: перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам; перевірка, облік діяльності чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; установа чи організація, що здійснює нагляд за чим-небудь, перевіряє його; контролери [13, с. 194].

В юридичній енциклопедії державний контроль визначається як діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам та правилам [15, с. 138]. На думку С. Д. Дубенко, у широкому розумінні контроль – це сукупність економічних та політичних процесів і методів, котрі покликані забезпечувати дотримання конституції та законів, забезпечувати стабільність суспільного порядку та державного устрою [16, с. 76]. О. І. Сушинський визначає контроль як функцію, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлювати, встановлювати, констатувати та спрямовувати суспільні процеси [17, с. 29-30].

С. Г. Братель розглядає контроль як систему спостереження та перевірки процесу функціонування і фактичного стану підконтрольного об'єкту з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття суб'єктом рішень та результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення негативних наслідків їх виконання та інформування про них компетентні органи публічної влади чи громадськість [18, с. 102]. Ю. М. Козлов зауважує, що контроль охоплює нагляд за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан законності і дисципліни; вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень [19, с. 41]. На думку В. С. Шестака, державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактічних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [20, с. 8].

Як слухно зазначає Н. В. Богашева, контроль за додержанням політичними партіями вимог закону є, без сумніву, втручанням держави у діяльність незалежного від держави суб'єкта громадянського суспільства, а необхідність такого впливу не є загальновизнаною і значною мірою визначається доктриною, яка реалізується у державі [3, с. 125].

Зазначимо, що у деяких країнах і на сьогодні діє так звана ліберальна модель, яка передбачає невтручання держави у діяльність політичної партії, відповідно у цих країнах немає навіть спеціального закону про політичні партії. Так, ліберальна модель виходить з того, що партії повинні самостійно встановлювати стандарти чесності своїх членів, а належна поведінка партій у суспільно-політичному житті забезпечується загальними нормами права та моралі [21]. Таке положення є наслідком історичної концепції партій, як приватних асоціацій, у діяльність яких держава не втручається [22]. Проте, законодавство більшості сучасних країн та міжнародні нормативно-правові акти [23] передбачають ті чи інші форми державного контролю за політичними партіями. Такі обмеження у діяльності політичних партій пов'язані зі здійсненням щодо них державним контролем та цілком допускаються Європейським судом з прав людини і Венеціанською комісією [24; 25]. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі Республіканська Партия Росії проти Росії [26] зазначається, що будь-які вимоги щодо контролю за політичними партіями повинні оцінюватися критерієм, наскільки необхідними вони є у демократичному суспільстві. У той же час, суд наголошує, що державні органи повинні утримуватися від будь-якого надмірного контролю за діяльністю політичних партій, такого як контроль над членством у партії, кількістю та частотою партійних зібрань, діяльністю територіальних відділень та підрозділів [26]. Тому предметом уваги громадянського суспільства повинно бути недопущення з боку держави як перевищення встановлених меж, так і зловживань засобами контролю за їх дотриманням. Пошук розумного компромісу між заходами, спрямованими на гарантування і захист прав і свобод та водночас на їх розумне обмеження, є постійною проблемою діяльності демократичної держави [3, с. 125].

Як випливає з положень законодавства та практики Європейського суду з прав людини, контроль за діяльністю політичних партій поділяється на внутрішній та зовнішній. Зокрема, Європейський суд з прав людини зазначає, що контроль за статутом партії повинен бути внутрішнім, тобто він повинен здійснюватися членами політичної партії, разом з тим, члени партії повинні мати право оскаржувати справу у суді, якщо вони вважають, що рішення партійного органу суперечить статуту партії [26]. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про політичні партії в Україні» [27], центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, здійснює державний контроль за додержанням політичною партією вимог Конституції [28] та законів України, а також статуту політичної партії. Тобто законодавство України передбачає контроль за додержанням політичною партією вимог статуту. Як зазначає Н. В. Богашева, контроль за внутрішньо-організаційною діяльністю партій є більш глибокою формою втручання держави в автономне функціонування незалежного об'єднання; тому, встановлюючи можливість такого втручання, необхідно дуже точно визначити його обсяг [3, с. 131].

Отже, контроль щодо політичних партій поділяється на внутрішній та зовнішній. Якщо говорити про зовнішній контролю, то насамперед слід відзначити державний контроль за діяльністю політичних партій. У науковій літературі під державним контролем щодо політичних партій розуміється діяльність уповноважених органів державної влади, спрямована на забезпечення поваги партій до основних цінностей суспільства, недопущення в їх політичній діяльності порушень правопорядку, вимог до політичних партій, у межах, необхідних у демократичному суспільстві [4, с. 391].

Суб'єкти та основні об'єкти державного контролю щодо політичних партій наводяться у ст. 18 Закону України «Про політичні партії в Україні», відповідно до якої

державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють: Міністерство юстиції України – за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, крім випадків, коли здійснення такого контролю законом віднесено до повноважень інших органів державної влади; Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах – 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; Рахункова палата – за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; Національне агентство з питань запобігання корупції – за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з 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.

У різних країнах Європи склад суб'єктів державного контролю за діяльністю політичних партій істотно різиться. Так, у ряді країн державна реєстрація та анулювання такої реєстрації здійснюється не органами виконавчої влади, а відповідними судами. Наприклад, у Польщі, відповідно до ст. 11 Закону Республіки Польща «Про політичні партії» [29], реєстрація політичної партії здійснюється Варшавським Окружним Судом. Також окремі повноваження з державного контролю за діяльністю політичних партій у Польщі належать Національний Виборчий Комісії [30], Центральному Антикорупційному Бюро [31], Управлінню Публічних Закупівель [32] та Верховній Палаті Контролю [33].

Проте, на нашу думку, державний контроль не є єдиним видом зовнішнього контролю щодо політичних партій. Цілком логічно, що діяльність політичних партій (особливо парламентських) повинна перебувати під контролем суспільства. Так чи інакше суспільством оцінюються основні напрямки діяльності політичних партій, виконання ними своїх програм, джерела їх фінансування та види партійних витрат тощо.

Питання щодо здійснення громадського контролю за політичними партіями у науковій літературі недостатньо розроблене. Ю. С. Тихомирова вважає за необхідне поширення практики громадського контролю на діяльністю політичних партій для того, щоб політичні партії не петрівнювалися у закриті клуби, дотримувалися політичних прав і свобод громадян [34, с. 112]. Під громадським контролем у діяльністі політичної партії, учена пропонує

розуміти законодавчі та організаційні умови гласності, публічності, інформаційної відкритості, фінансової прозорості, що дозволяють представникам громадськості оцінювати діяльність політичної партії [34, с. 112].

В Україні, попри неодноразові спроби, закон про громадський контроль так і не прийнятий. Серед різних законопроектів, які подавалися до Верховної Ради України, питання здійснення громадського контролю щодо політичних партій докорінно різнилося. Так, у Проекті Закону про громадський контроль № 2737-1 від 13 травня 2015 р., громадський контроль визначався, як суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни, а до об'єктів громадського контролю відносилися тільки органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи [35]. Тобто, за вказаним законопроектом, суб'єктами громадського контролю виступали виключно громадські об'єднання, а об'єктом – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Такий підхід до громадського контролю, на нашу думку, є не надто вдалим.

За іншим законопроектом суб'єктами громадського контролю визнавалися фізичні особи, громадські об'єднання та недержавні організації, а об'єктами громадського контролю: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; державні і комунальні підприємства, установи, організації та юридичні особи, частка держави у статутному фонду яких п'ятдесят відсотків та більше; фізичні та юридичні особи – отримувачі бюджетних коштів; фізичні та юридичні особи, які продають товари, виконують роботи, надають послуги тощо [36]. Тобто за цим проектом політичні партії також виступають об'єктами громадського контролю (принаймні ті, котрі отримують кошти з державного бюджету у порядку державного фінансування). На нашу думку, на політичні партії повинен поширюватися громадський контроль, оскільки головним завданням партій є здобуття влади через участь у виборах, а партії, які перемогли на виборах безпосередньо формують державні органи.

Отже, можна виділити два види контролю за діяльністю політичних партій: внутрішній та зовнішній. Внутрішній контроль за діяльністю партії здійснюється уповноваженими на те партійними органами та членами партії у порядку, визначеному положеннями її статуту. У свою чергу, зовнішній контроль поділяється на державний та громадський контроль за діяльністю політичних партій.

Державний контроль за діяльністю політичних партій – це здійснювана у випадках, за процедурою та у межах, передбачених законодавством, діяльність уповноважених не те державних органів, яка спрямована на попередження, виявлення та припинення діяльності політичних партій, яка суперечить встановленим Конституцією та чинним законодавством вимогам.

ЛІТЕРАТУРА

- Адашис Л. І. Правове регулювання статусу політичних партій в Україні. Право і суспільство. 2012. № 2. С. 32-40.
- Адашис Л. І. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на виборах народних депутатів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Харків, 2010. 20 с.
- Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 235 с.
- Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія. Київ. Логос, 2012. 446 с.
- 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-politichnih-partij-v-ukra%D1%97ni.html>
- Бондарчук І. В. Конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Харків, 2014. 20 с.
- Гейда О. В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 190 с.

8. Гейда О. В. Легалізація політичних партій в Україні. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Збірка наукових праць. Харків: видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2003. С. 97-98.
9. Джуган 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. 56-59.
10. 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.
11. Кафарський В. І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 471 с.
12. Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія. Київ: Логос, 2008. 560 с.
13. Хамходера О. П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 2. С. 193-207.
14. Головкін О. В. Поняття та зміст державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2011. № 6. С. 70-77.
15. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Голова редкол. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 2. 744 с.
16. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посібник. Київ: Ін Юре, 1999. 242 с.
17. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
18. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 269 с.
19. Козлов Ю. М. Административное право. Москва: Юристъ, 1999. 320 с.
20. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2002. 18 с.
21. 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>
22. I. van Biezen. Financing political parties and election campaigns – guidelines. URL: https://www.coe.int/t/dgspdemocracy/Activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf
23. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 270.
24. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Принятые Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 г.). URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true>
25. Керівні принципи заборони та розпуску політичних партій. Прийняті Венеціанською комісією 11 грудня 1999 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_159
26. Case of Republican Party of Russia v. Russia (12976/07) 12 April 2011 URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#\[{{tabview}}:\[{{document}}\],{{temid}}:\[{{001-104495}}\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#[{{tabview}}:[{{document}}],{{temid}}:[{{001-104495}}]})
27. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
28. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
29. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>
30. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm>
31. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061040708>
32. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040190177/U/D20040177Lj.pdf>
33. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>
34. Тихомирова Ю.С. Правовые формы контроля деятельности политический партий: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2003. 165 с.
35. Проект Закону про громадський контроль № 2737-1 від 13 травня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101
36. Проект Закону про громадський контроль № 4697 від 14 квітня 2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646