

9. Чекаленко Л. Формування громадянського суспільства в Республіці Польща (з погляду українського контексту). *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 груд. 2012 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк. Київ: НІСД, 2013. С. 341–344.

10. Щодо стану реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні”. Аналітична записка. URL: www.niss.gov.ua/articles/1253/.

Надійшла до редколегії 10.09.2018 р.

УДК 329

СУЧАСНІ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Черноіваненко А. В.,

*провідний фахівець відділу дистанційного навчання та інформатизації,
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків*

Виділено й обґрунтовано основні напрями взаємодії політичних партій та органів державного управління, що мають суттєвий вплив на функціонування політичної системи. Проаналізовано кількісні та якісні показники, що характеризують взаємодію політичних партій з органами державного управління в Україні. Систематизовано рекомендації щодо нормативно-правового регулювання аспектів взаємодії.

Ключові слова: політичні партії, взаємодія з органами державної влади, статутна діяльність, контроль діяльності політичних партій, фінансування політичних партій.

Chernoivanenko A. V.,

Leading Specialist of Distance-Learning and Informatization Department, KRI NAPA, Kharkiv

MODERN PRACTICES OF INTERACTION BETWEEN POLITICAL PARTIES AND PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE

The main areas of interaction between the political parties and public authorities that exert a major influence on the political system's functioning have been identified and substantiated. The quantitative and qualitative indices characterizing the interaction of political parties and public authorities in Ukraine have been analyzed. Recommendations concerning the normative and legal regulation of the interaction aspects have been systemized.

Key words: political parties, interaction with public authorities, statutory activity, control over political parties' activities, funding of political parties.

Постановка проблеми. В умовах демократизації суспільства та утвердження європейських цінностей взаємодія ключових суб'єктів публічного управління привертає до себе все більше уваги науковців та практиків управління. Але питання про те, як же на загальнодержавному або регіональному рівні оцінити стан функціонування партійної системи та які саме показники для цього слід використати, досі залишаються відкритими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти механізмів співпраці між політичними партіями та державною владою у своїх працях досліджували: І. Абрам'юк, В. Бакуменко, В. Князев, В. Бичек, І. Артеменко, І. Бондаренко, В. Бондар, Р. Жмудський, О. Кравченко, М. Круглов, Л. Гонюкова, О. Федорчак та ін. Проблеми взаємодії органів державної влади, політичних партій та громадських організацій на місцевому рівні є предметом

© Черноіваненко А. В., 2018

досліджень у працях Д. Амборського, Б. Биринббера, М. Глассора, Г. Мостового, М. Побата, В. Роджера, І. Розпутенка, І. Федіва, Н. Чумаченка, В. Ігнатова, М. Карамзіна, А. Понеделкова, М. Пуженка, А. Старостіна, В. Черноуса та ін. Між тим питанням, що пов'язані з критеріями оцінювання якості взаємодії політичних партій з органами державного управління, приділяється недостатньо уваги, що і зумовлює актуальність статті.

Метою статті є узагальнення практик взаємодії політичних партій з органами публічного управління в Україні як на загальнонаціональному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Виклад основного матеріалу. Сучасна практика публічного управління передбачає наявність між політичними партіями та органами державної влади стійких контактів, що виникають і розвиваються на основі загальних інтересів з метою взаємного контролю або досягнення спільної мети. Є ціла низка суб'єктів з боку держави, які взаємодіють з політичними партіями, а саме: найбільшу кількість контактів мають Міністерство юстиції України, територіальні управління юстиції та органи державної реєстрації, Центральна виборча комісія, Національне агентство з питань запобігання корупції, Рахункова палата, які забезпечують належне правове та організаційне забезпечення процесу створення, функціонування та припинення діяльності політичних партій.

Контроль у сфері додержання політичною партією вимог законодавства і статуту, крім випадків, коли здійснення такого контролю законом віднесено до повноважень інших органів державної влади, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, а саме Міністерство юстиції України (далі – Міністерство юстиції). Зокрема, відповідно до Положення про Міністерство юстиції, до завдань органу віднесено:

- здійснення відповідно до законодавства реєстрації політичних партій;
- прийняття рішення щодо невідповідності діяльності, найменування та/або символіки юридичної особи, політичної партії, її обласної, міської, районної організації або іншого структурного утворення, передбаченого статутом політичної партії, іншого об'єднання громадян до вимог Закону України “Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки”;
- здійснення контролю за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії;
- реалізація визначених законом заходів у разі порушення політичними партіями Конституції та законів України [4].

Натомість, Головні територіальні управління юстиції, відповідно до п. 4.65 Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, здійснюють відповідно до Закону державну реєстрацію структурних утворень політичних партій [10], але контрольними функціями не наділені.

Загалом можна виокремити два основних напрями взаємодії політичних партій з Міністерством юстиції:

1. Реєстрація створення та реєстрація змін (дії, пов'язані з внесенням до реєстру).
2. Дії, пов'язані з перевіркою додержання законності та статуту партії.

Показники роботи у першому напрямі абсолютно зрозумілі: це кількість зареєстрованих політичних партій та їхніх структурних підрозділів, кількість змін (про керівника партії, осередку, юридичної адреси, змін до статуту). Зокрема, за 2017 р. зареєстровано чотири партії, 2016 р. – 42 партії; 2015 р. – 79 партій; 2014 р. – 37 партій [1]. Загалом 2015 р. став рекордним для України за кількістю зареєстрованих політичних партій. До цього найбільше партій за один рік було зареєстровано після Помаранчевої революції, у 2005 р. – 24 нові партії [Там само].

Тобто співпраця в цьому напрямі достатньо тісна: системно реєструються політичні партії та місцеві осередки. Спрямовано таку взаємодію на досягнення мети кожного з суб'єктів: органи юстиції мають на меті перевірити відповідність до законів, а партія – зареєструватися. Досягнення різних цілей можливе лише за умови співпраці, що зумовлює зацікавленість як держави, так і партій у процесі легалізації.

Але постає питання, як дати оцінку діяльності органів юстиції, що пов'язана з перевіркою додержання законності та статуту партії (як на всеукраїнському, так і на регіональному рівні). Механізм такого контролю фактично відсутній. Адже політичні партії та їхні структурні підрозділи не є підзвітними органам державної влади, при цьому не мають обов'язку повідомляти про свою діяльність: ні про з'їзди, ні про зібрання чи будь-які інші форми роботи місцевого осередка. Існує лише обов'язок подавати інформацію про зміни, що заносяться до Єдиного державного реєстру громадських формувань, а саме: прізвище, ім'я та по батькові керівника політичної партії, адреса місцезнаходження керівних органів місцевої організації партії (юридична, фактична, поштова адреса) або рішення про ліквідацію партії чи партійного осередку. Виникає питання забезпечення перевірки додержання політичними партіями та їхніми структурними підрозділами виконання чи невиконання статуту, а також додержання вимог Конституції та законів України.

Відсутність правових можливостей контролю статутної діяльності призводить до того, що велика кількість політичних партій у міжвиборчій період функціонує “лише на папері”, а їхня діяльність поживається лише в передвиборчій період.

Зазначена ситуація породжує такі явища, як “недіючі партії”, “технічні партії”, “віртуальні партії”.

До недіючих політичних партій, які колись функціонували, нині можна зарахувати майже кожну п'яту з 352 партій, що формально існують в Україні. Усі ці проекти покинули попередні лідери. Чимало політичних партій залишилися без фінансування після того, як їхні лідери втратили свій статус (депутатський, міністерський) [2].

Технічні партії використовують під час виборів задля відтягування голосів у лідерів перегонів. До віртуальних політичних партій можна віднести політичні партії, що створені та зареєстровані, але жодних згадок про їхню діяльність немає, а якщо й трапляються, то лише епізодично.

Тобто логічним, на нашу думку, є закріплення на законодавчому рівні механізму здійснення контролю діяльності політичних партій органами юстиції, забезпечення регулярності проведення такого контролю, оприлюднення звітності про нього.

Україні важко проаналізувати взаємодію політичних партій з органами державної реєстрації, оскільки на офіційному сайті Департаменту держав-

ної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції вказано, що Департамент у своїй діяльності керується низкою нормативно-правових актів, у т. ч. Положенням про Департамент державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції, затвердженим наказом Міністерства юстиції від 9 лютого 2017 р. № 654/к. У той самий час зазначене Положення відсутнє в публічному доступі: його неможливо знайти ані на сайті Верховної Ради України, ані на сайті Міністерства юстиції (у попередній та поточних версіях).

Наступним уповноваженим органом є Центральна виборча комісія (ЦВК), окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах, які проводять контроль і моніторинг 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 й використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їхнього оформлення до встановлених вимог, достовірністю включених до них відомостей.

Зараз основну діяльність ЦВК та її регіональних і місцевих органів спрямовано на організацію виборів у новоутворених об'єднаних територіальних громадах. Наприклад, із 30 нормативних актів ЦВК за 2017 р. 25 стосуються регулювання проведення місцевих виборів. Достатньо тісною є й організаційна співпраця в напрямі проведення місцевих виборів, адже відповідно до вимог ст. 36 Закону України "Про місцеві вибори" висування кандидатів у депутати та на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища місцевою організацією політичної партії відбувається на підставі Закону, статуту політичної партії, за рішенням вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій, зокрема, у відповідних перших та/або позачергових виборах, прийнятим після початку виборчого процесу відповідних місцевих виборів [4]. Отже, рівень і якість взаємодії залежить від якості підготовки структурних підрозділів політичних партій до місцевих виборів.

Окрім того, ЦВК здійснює і видавничу роботу у сфері аналітики і моніторингу діяльності політичних партій (у рамках інформаційної взаємодії): за результатами кожних виборів видається інформаційно-аналітичний збірник або інформаційно-довідкове видання, у якому детально аналізуються результати виборів, рівень підготовки (інформаційного, технічного, законодавчого, фінансового забезпечення), передвиборча агітація, результати роботи комісій, результати оскарження дій чи бездіяльності членів комісій будь-якого рівня та ін.

Співпраця в напрямі фінансового контролю й моніторингу діяльності політичних партій здійснюється Рахунковою палатою та Національним агентством із питань запобігання корупції. Рахункова палата здійснює нагляд і контроль за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності [8].

Відповідно до ст. 7, до повноважень Рахункової палати відноситься здійснення аудиту щодо проведення витрат державного бюджету і, відповідно, щодо витрат державного бюджету, пов'язаних із державним фінансуванням партій. Також Рахункова палата уповноважена на здійснення фінансового аудиту проведення витрат державного бюджету, інформування правоохоронних органів у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення, здійснення інших повноважень, передбачених законом [7].

Значно ускладнює процес такого контролю відсутність закріпленого в законодавстві поняття “статутна діяльність” в аспекті витрачання політичними партіями наданих з державного бюджету коштів. Витрачання ж державних фінансів на нестатутну діяльність політичної партії тягне за собою негативні правові наслідки для неї, зокрема у вигляді припинення державного фінансування.

При цьому варто зазначити, що надзвичайно складно проаналізувати діяльність Рахункової палати в напрямі аудиту коштів, виділених із державного бюджету на статутну діяльність політичних партій, адже в офіційному звіті Рахункової палати за 2016 р. (за 2017 р. звіт ще не оприлюднено на офіційному сайті Рахункової палати) інформації про відповідні перевірки немає.

Центральне місце у процесі перевірки додержання законності політичними партіями у сфері витрат коштів із державного бюджету посідає Національне агентство з питань запобігання корупції, що проводить контроль:

- додержання встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського та місцевого референдумів;
- 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 й використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах;
- повнотою таких звітів, відповідністю їхнього оформлення до встановлених вимог, достовірністю включених до них відомостей [6].

Згідно з Порядком проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції основними завданнями під час проведення перевірок є:

- визначення стану організації роботи із запобігання та виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм;
- встановлення можливих фактів порушення вимог Закону України “Про запобігання корупції”;
- здійснення державного контролю діяльності політичних партій відповідно до вимог Закону України “Про політичні партії в Україні”;
- своєчасне випередження, виявлення та вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень антикорупційного законодавства, законодавства у сфері фінансування політичних партій [9].

Окрім того, такий моніторинг відбувається на основі Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 вересня 2016 р “Про затвердження Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру” [11], яке визначає порядок здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції аналізу звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, а також комплекс заходів, передбачених Законом України “Про політичні партії в Україні”, що здійснюються Національним агентством за його результатами.

Національне агентство із запобігання корупції оприлюднило, що за 2017 р. було складено 264 протоколи про адміністративні правопорушення за результатами аналізу звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. З них:

– 170 протоколів за правопорушення, передбачене ст. 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме – порушення порядку подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду;

– крім того, 86 протоколів було складено за ст. 212-15 КУпАП, тобто порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії. Ще вісім протоколів складено за ненадання інформації, документів, а також порушення строків їхнього надання, передбачене ст. 188-46 КУпАП.

При цьому, відповідно до рішення НАЗК, фінансування на 2018 р. отримають політичні партії, за які під час останніх позачергових виборів народних депутатів України 2014 р. в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі було подано не менше п'яти відсотків дійсних голосів виборців.

Зокрема, кошти на фінансування статутної діяльності отримають:

- політична партія “Народний фронт” у сумі 132 080,301 тис. грн;
- політична партія “Блок Петра Порошенка” – 130 184,854 тис. грн;
- політична партія “Об'єднання “Самопоміч” – 65 462,270 тис. грн;
- політична партія “Опозиційний блок” – 56 262,418 тис. грн;
- політична партія “Радикальна партія Олега Ляшка” – 44 427,431 тис. грн;
- політична партія “ВО “Батьківщина” – 33 886,896 тис. грн.

Одночасно зазначимо, що політична партія “Об'єднання “Самопоміч” додатково отримає 51 367,13 тис. грн (10 %) державного фінансування за те, що кількість представників однієї статі не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів України, обраних від цієї політичної партії. Вказані кошти політичні партії отримуватимуть щоквартально протягом року [3].

Отже, діяльність вказаних політичних сил має бути прозорою, звіти про використання отриманих ними коштів мають бути офіційно оприлюднені на сайті НАЗК, що підвищить рівень довіри як до політичних партій, так і до державних інститутів.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок. Отже, взаємодія органів державної влади з політичними партіями здійснюється за такими напрямками: легалізації політичних партій та контроль додержання ними законодавства і статуту – з органами юстиції; у напрямі організації, підготовки та проведення виборів – з ЦВК; у напрямі фінансового контролю і моніторингу діяльності політичних партій здійснюється Рахунковою палатою та Національним агентством з питань запобігання корупції. Варто зазначити, що взаємодія політичних партій з органами державної влади – явище систематичне, адже на всіх етапах функціонування політичної партії (як момент утворення або ліквідації, так і момент досягнення влади шляхом формування органів місцевого самоврядування та парламенту) супроводжується виконанням органами влади своїх функцій.

Між тим подальшого нормативно-правового врегулювання потребують такі аспекти взаємодії політичних партій з органами державної влади:

- 1) контроль додержання політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії органами юстиції;
- 2) координація діяльності НАЗК та Рахункової палати щодо державного фінансування та звітності політичних партій;
- 3) конкретизація поняття “статутна діяльність політичної партії”.

При цьому подальших розвідок потребує проблема організації співпраці політичних партій із громадськими організаціями як ключовими елементами громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 18 січня 2017 року. *Офіційний сайт Департаменту державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції України*. URL: http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyyi.
2. Вишневецький Ю. Навіщо Україні 200 партій. *Коментарі*. 2009. № 36 (187). С. 20.
3. НАЗК розподілило понад півмільярда гривень на фінансування шести політичних партій у 2018 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/nazk-rozpodililo-ponad-pivmilyarda-griven-na-finansuvannya-shesti-politichnih-partij-u-2018-roci>.
4. Положення про Міністерство юстиції України / затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 2 лип. 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/page>.
5. Про місцеві вибори: Закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
6. Про політичні партії: Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/page>.
7. Про Рахункову палату: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні: Закон України від 27 листоп. 2003 р. № 1349-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1349-15>.
9. Про затвердження Порядку проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 верес. 2016 р. № 26. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1230-16>.
10. Про затвердження Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: наказ Міністерства юстиції України № 1707/5 від 23 черв. 2011 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0759-11/page>.
11. Про затвердження Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 верес. 2016 р. № 26. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1264-16>.
12. Хавронюк М. Яка діяльність політичної партії є “статутною”? URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyyi-e-statutnoyu>.
13. Шай Р. Проблеми функціонування політичних партій в Україні та шляхи удосконалення їхньої діяльності. *Вісник Нац. ун-ту “Львівська політехніка”*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 282–286.

Надійшла до редколегії 20.08.2018 р.