

Отже, на всіх етапах професіоналізації в прикордонній «Alma mater» від рядового до генерала ми враховуємо сучасний досвід підготовки воїна-професіонала, із належним рівнем правової компетентності, який гідно представляє Україну на державному кордоні.

Актуальними питанням сьогодення є пошук шляхів та механізмів подолання протиріч, що існують в законодавчій системі держави задля ефективного захисту національних інтересів України, подальша реалізація державної політики у сфері прикордонної безпеки, запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами, нарощення воєнної компоненти та готовність до взяття під повний контроль державного кордону на тимчасово окупованих територіях, боротьба з корупцією, підвищенні рівня довіри до прикордонників.

Таким чином, Державна прикордонна служба України відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні національної безпеки України у взаємодії із складовими сектору безпеки і оборони.

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

*Щебетун Ірина Степанівна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
конституційного, міжнародного і кримінального права Донецького національного
університету імені Василя Стуса*

Вітчизняний досвід становлення багатопартійності продемонстрував, що формування сильних і впливових політичних партій можливе лише за умови існування ефективної системи правового регулювання порядку їх створення, статутної діяльності і, насамперед, їх участі у виборах. Проблема правового регулювання створення і функціонування політичних партій має комплексний характер і не зводиться до розробки та прийняття законодавчих актів, які визначають порядок їх створення та здійснення ними статутної діяльності. Потрібний аналіз дієвості й ефективності застосування правових норм на

практиці, своєчасне виявлення колізій, що вимагають свого правового вирішення.

Виступаючи необхідним елементом політичної системи у демократичній державі, політична партія отримує подвійний статус: з одного боку, - є складовою громадянського суспільства, а тому має утворюватися і діяти вільно, сприяючи вираженню волі народу; з іншого боку, - партія через участь у виборах, формування своїх фракцій у представницьких органах влади, висування своїх представників до органів виконавчої влади бере участь у здійсненні державної влади, тому взаємний вплив суспільства на державу і держави на суспільство роблять їх взаємозалежними.

Вплив держави на політичні партії можливий різними способами: через нормативно-регулятивну підсистему політичної системи і через їх поточну діяльність.

Стаття 18 Закону «Про політичні партії в Україні»¹²⁴ називає такий вплив «державним контролем за діяльністю політичних партій». При цьому законодавство про партії повинно визначати також засади, межі і способи контрольованого впливу держави на політичні партії у їх поточній діяльності.

Поняття «державний контроль» у контексті свободи об'єднання у політичні партії вимагає уточнення загальноприйнятого змісту. Природа відповідних правовідносин найбільш адекватно відображається термінами «зовнішній контроль» та «нагляд»; із чотирьох функцій контролю (організаційної, корегувальної, профілактичної (превентивної) і правоохоронної функції)¹²⁵ тут повністю відсутня перша (організаційна).

Політична партія як об'єкт державного контролю є об'єднанням громадян, яке, реалізуючи їхню свободу об'єднання, утворюється і функціонує відповідно до волі своїх членів, а не органів державної влади, тому політична партія не є організаційно підпорядкованою Міністерству юстиції України чи Центральній

¹²⁴ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року (редакція від 01.10.2018 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст.118.

¹²⁵ Гаєва Н.П. Роль політичних партій у системі безпосередньої демократії. *Держава і право*: Зб. наук. праць. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ. 2017. Вип. 7. С. 210 – 215.

виборчій комісії (органам, уповноваженим законом здійснювати державний контроль щодо партій). Жоден із державних органів не уповноважений втручатися в поточну діяльність політичних партій; таке втручання прямо заборонене законом.

У загальному вигляді мета державного контролю щодо політичних партій полягає у тому, щоб не допустити їх дій поза межами правопорядку, встановленого законом, попередити можливі порушення законодавчо визначених вимог до політичних партій, не допустити їх виходу у політичній діяльності за встановлені законом межі, які захищають цінності суспільства, а у разі їх виявлення – вжити заходів щодо усунення негативних наслідків та недопущення подібних порушень у майбутньому.

НАЗК (Національне агентство з питань запобігання корупції) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, зокрема відповідно до п.п. 8¹, 8² ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»¹²⁶ має повноваження на реалізацію контрольних-наглядових функцій щодо державного фінансування та звітності політичних партій. Такими повноваженнями є зокрема державний контроль: за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, 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.

Відповідно до п.1 ч.1 ст.7 Закону «Про Рахункову палату» до повноважень Рахункової палати відноситься здійснення аудиту щодо проведення витрат державного бюджету, і відповідно, щодо витрат державного бюджету,

¹²⁶ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року (редакція від 31.01.2018 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст.2056.

пов'язаних з 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 законом¹²⁷.

Втім, у сфері контрольно-наглядових функцій щодо державного фінансування та звітності політичних партій залишаються невирішеними такі проблеми:

- 1) відсутність координації діяльності контрольно-наглядових функцій НАЗК та Рахункової палати щодо державного фінансування та звітності політичних партій;
- 2) нечіткість поняття «статутна діяльність політичної партії» в аспекті витрачання політичними партіями наданих з державного бюджету коштів.

Якщо політичні партії порушують Конституцію України та інші закони України, вони можуть бути притягнуті до відповідальності, зокрема до них може бути вжито заходів у вигляді попередження про недопущення незаконної діяльності чи заборони діяльності.

Чинним законодавством (ч.1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні») встановлено заборону певним суб'єктам здійснювати фінансування політичних партій.

Виходячи з приписів п.4 ч.1 ст.18 вищезазначеного Закону, державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій) покладено саме на НАЗК.

Утім, варто відзначити, що ч.1 ст.15 Закону «Про політичні партії в Україні» має низку вад, які суттєво заважають успішній реалізації реформи політичних фінансів.

Так, у п.2 ч.1 ст.15 Закону «Про політичні партії в Україні» законодавець виписав три відносно різні категорії суб'єктів, яким заборонено здійснювати

¹²⁷ Про Рахункову палату: Закон України від 02 вересня 2015 року (редакція від 04.04.2019 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст.360.

внески на підтримку партій. На практиці це призвело до того, що донори, представники партій, фахівці НАЗК та судді нерідко помилялися у тлумаченні змісту цих положень: притягнення до юридичної відповідальності тих осіб, які вважали, що діють в межах закону; втрати величезних ресурсів партіями та донорами; прийняття неправосудних рішень судами тощо. Тому існує потреба у формулюванні відповідної заборони в межах трьох самостійних пунктів.

Згідно з п.2 ч.1 ст.15 Закону «Про політичні партії в Україні» не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій «незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними об'єднаннями (організаціями)». Утім, згідно з чинним законодавством «незареєстрованих» громадських об'єднань, благодійних чи релігійних об'єднань (організацій) не існує та існувати не може. Більш того, у ч. 9 ст. 9 Закону «Про громадські об'єднання» наголошується на тому, що «дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання, крім дій, пов'язаних з реєстрацією такого об'єднання, забороняються». Тому зазначене положення є, як мінімум, юридично некоректним.

Громадська організація, діяльність якої спрямована на реалізацію тих самих цілей, що й партії, як правило є своєрідною «прокладкою», яка спотворює політичний процес і дозволяє партіям залишати свою справжню бухгалтерію в тіні. Значна частина партій використовують цей недолік законодавства для того, щоб отримувати та витратити кошти начебто від імені та в інтересах тієї чи іншої громадської організації, але насправді таким чином приховують справжні обсяги своїх доходів та витрат, імена осіб, які є справжніми донорами партій, напрямки та обсяги використання своїх коштів тощо. Це також дозволяє їм ухилятися від звітування за ці кошти перед НАЗК і робить її роботу неефективною у питаннях всіх видів державного контролю та спотворює запроваджену реформу політичних фінансів.

Варто зауважити, що здійснення внесків на користь партії з боку громадських, благодійних та релігійних об'єднань не тільки суперечить суті діяльності останніх, їхній правовій природі, а й активно використовується

партіями для фінансових маніпуляцій та ухилення від низки обов'язків. Тому необхідно заборонити здійснення внесків на користь партій з боку будь-яких громадських, благодійних чи релігійних об'єднань / організацій / формувань.

Дуже сумнівною є заборона, яка закріплена у п. 8 ч.1 ст.15 Закону «Про політичні партії в Україні», адже право громадян фінансувати партії є логічним продовженням їхнього права голосу та невід'ємною складовою плюралістичної демократії. У цьому контексті заборона здійснювати внески особами, які мають непогашений податковий борг, виглядає як мінімум дискримінаційною, тому, з нашої точки зору, вона повинна бути виключена з числа відповідних заборон.

Таким чином, державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування партій з боку окремих суб'єктів наразі є малоефективним, що обумовлено недосконалістю чинного законодавства (ч.1 ст.15 Закону «Про політичні партії в Україні»), тому варто внести зміни до ч.1 ст.15 Закону «Про політичні партії в Україні», виклавши п.2 ч.1 ст.15 Закону у наступній редакції: «не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, зазначені у пунктах «а», «в» – «і» п. 1 та у підпункті «а» п.2 ч.1 ст.3 Закону України «Про запобігання корупції».