

## ОРГАНИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

### AGENCIES EXERCISING GOVERNMENT CONTROL IN THE SPHERE OF FUNDING POLITICAL PARTIES IN UKRAINE AND SOME EU MEMBER COUNTRIES: A COMPARATIVE STUDY

Джуган В.В.,

*викладач кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету*

У статті досліджуються основні аспекти державного контролю у сфері фінансування політичних партій. Аналізуються особливості нормативно-правового регулювання системи державних органів, що здійснюють такий контроль в Україні та окремих країнах ЄС. Вивчається компетенція різних органів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій.

**Ключові слова:** політичні партії, фінансування політичних партій, державний контроль, державні органи, державний контроль у сфері фінансування політичних партій.

В статье исследуются основные аспекты государственного контроля в сфере финансирования политических партий. Анализируются особенности нормативно-правового регулирования системы государственных органов, осуществляющих такой контроль в Украине и отдельных странах ЕС. Изучается компетенция различных органов, осуществляющих государственный контроль в сфере финансирования политических партий.

**Ключевые слова:** политические партии, финансирование политических партий, государственный контроль, государственные органы, государственный контроль в сфере финансирования политических партий.

The article explores the main aspects of the government supervision in the sphere of funding political parties in Ukraine. It examines the peculiarities of the regulation of the system of government agencies exercising this supervision by law in Ukraine and in some EU member countries. It also looks into the competence of different agencies ensuring the government control in the sphere of funding political parties.

**Key words:** political parties, funding political parties, government control, government agencies, government control in the sphere of funding political parties.

**Постановка проблеми.** Діяльність та належне функціонування політичних партій має надзвичайно важливе значення для будь-якого сучасного демократичного суспільства. Водночас політичні партії для провадження статутної діяльності потребують значних коштів, потреба в яких постійно зростає у зв'язку зі зростанням вартості виборчих компаній [1, с. 91–92; 2, с. 29–30]. Для належного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень у фінансуванні політичних партій, цільовим використанням коштів, що отримані партією шляхом державного фінансування, відповідністю звітів партій встановленим вимогам, їх достовірністю та своєчасним поданням, а також за виконанням політичними партіями інших положень законодавства, що регулює фінансування політичних партій, у всіх країнах створюються відповідні державні органи. Як відзначає Парламентська асамблея Ради Європи в своїх рекомендаціях щодо фінансування політичних партій [3], держави мають створити незалежні ревізійні органи, наділені достатніми повноваженнями нагляду за звітністю політичних партій і витратами, пов'язаними з виборчими кампаніями. Система фінансування політичних партій в Україні останнім часом зазнала істотних змін. Такі зміни відбулися як у системі джерел фінансування політичних партій (запроваджено державне фінансування), так і в сис-

темі органів, що здійснюють державний контроль за фінансуванням політичних партій.

**Метою статті** є дослідження системи органів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах Європейського Союзу (далі – ЄС).

**Стан дослідження.** В Україні проблематику державного контролю за політичними партіями, зокрема контролю в сфері фінансування політичних партій, досліджували такі вчені, як Л.І. Адашис [4], В.І. Кафарський [5], Н.В. Богашева [6], О. Васильченко [7], О. Совгиря [8], С.М. Обушний [9], Г.Г. Петришина-Дюг [1], В.М. Лебедюк [10], С.М. Кустова [11]. Проте окремі дослідження, присвячені безпосередньо питанню державного контролю за фінансуванням політичних партій та системі органів, які здійснюють такий контроль в Україні, практично не проводилися.

**Виклад основного матеріалу.** Під державним контролем щодо політичних партій розуміється діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на дотримання політичними партіями вимог законодавства у межах, необхідних у демократичному суспільстві [6, с. 391]. Мета державного контролю щодо політичних партій полягає у тому, щоб не допустити їх дій поза межами правопорядку, встановленого законом, попередити можливі пору-

шення законодавчо визначених вимог до політичних партій, не допустити їх виходу у політичній діяльності за встановлені законом межі, які захищають вищі цінності суспільства, та у разі виявлення таких порушень – вжити заходів щодо усунення негативних наслідків та недопущення подібних порушень у майбутньому [12]. Загальна мета державного контролю щодо політичних партій конкретизується у певних цілях контролю, пов'язаних із відповідним його предметом [12].

Контроль характеризується такими елементами: суб'єкт контролю, тобто той, хто здійснює контроль; об'єкт контролю; предмет та процедура контролю [6, с. 249–250]. Основними об'єктами фінансового контролю є джерела фінансових ресурсів партій, витрати партій тощо [9, с. 154]. Механізм фінансового контролю за діяльністю політичних партій містить: державні органи, які здійснюють контроль, об'єкти контролю, склад фінансових правопорушень і відповідальність партій за їх вчинення [13, с. 26–27]. Як бачимо, відповідні державні органи є ключовим елементом державного контролю у сфері фінансування політичних партій.

У науковій літературі виділяють три основні види органів, які здійснюють такий контроль. Перший вид – це державні органи зі спеціальною компетенцією, другий вид – державні органи загального фінансового контролю і третій вид контрольних органів – виборчі комісії, на які у ряді країн покладаються повноваження контролювати всю фінансову діяльність політичних партій, а не тільки пов'язану з їх участю у виборах [9, с. 153–156; 13, с. 27–28; 14, с. 188–189]. Проте цей поділ не є універсальним, оскільки в деяких країнах просто немає органів для здійснення контролю за фінансовою діяльністю партій (Мальта, Швейцарія, Ліхтенштейн та Данія), а в багатьох європейських країнах за прийом і розгляд фінансових звітів партій і кандидатів можуть відповідати різні установи [15].

В Україні система державних органів, які здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій, визначається ст. 18 Закону України (далі – ЗУ) «Про політичні партії в Україні» [16]. Відповідно до названої статті, державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють: Рахункова палата, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах. Як бачимо, в Україні відсутній єдиний орган у сфері державного контролю фінансування політичних партій, а повноваження з такого контролю розподілені між кількома органами.

Так, НАЗК здійснює державний контроль за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського та місцевого референдуму, 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.

Варто зауважити, що окрім зазначених вище повноважень щодо державного контролю, НАЗК виконує ряд інших важливих функцій у сфері фінансування політичних партій. Відповідно до ч. 3 ст. 17-3 ЗУ «Про політичні партії в Україні», рішення про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності або про відмову у наданні такого фінансування приймається саме НАЗК. Також НАЗК, відповідно до ЗУ «Про політичні партії в Україні», встановлює визначення термінів «вирішальний вплив», «пов'язані особи», «спонсорство», «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» та «треті особи», що вживаються у вказаному Законі і мають важливе значення для фінансування політичних партій. Правові основи організації та діяльності НАЗК регулюються ЗУ «Про запобігання корупції» [17]. У свою чергу, НАЗК, на виконання положень ЗУ «Про політичні партії в Україні» прийняло ряд підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують окремі аспекти фінансування політичних партій [18; 19; 20; 21].

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.

Рахункова палата здійснює державний контроль за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Тобто Рахункова палата здійснює парламентський контроль за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету, хоча, як ми вже відзначили, НАЗК також наділена такою функцією контролю.

Розглянемо законодавче регулювання повноважень щодо контролю за фінансуванням політичних партій в окремих країнах ЄС. У Литві порядок здійснення державного контролю за фінансуванням політичних партій та органи, що його проводять, визначаються в п'ятому розділі Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [22], відповідно до якого контроль за фінансуванням політичних партій і політичних кампаній здійснюється Головною виборчою комісією, а також іншими органами в установленому законодавством порядку. Зокрема, Головна виборча комісія затверджує форми звіту про використання

асигнувань державного бюджету, відомості обліку фінансування політичної кампанії, затверджує опис порядку заповнення та подання звіту про фінансування політичної кампанії, створює умови і несе відповідальність за негайне оприлюднення на її інтернет-сайті зводу фінансових звітів політичних партій, затверджує форму листа для збору пожертвувань, встановлює максимальні розміри витрат на політичну кампанію за конкретними виборчими округами та оприлюднює їх, в установленому порядку здійснює контроль за дотриманням політичними партіями й учасниками політичної кампанії вимог законодавства Литви, а також вносить пропозиції щодо притягнення до відповідальності за порушення цього законодавства, після узгодження з Аудиторською палатою Литви затверджує форму звіту про фінансування політичної кампанії, технічне завдання для аудиторських підприємств, які здійснюють перевірку політичної партії або учасника політичної кампанії, і встановлює обсяг виконуваної аудитором роботи, здійснює контроль за використанням коштів, виділених на політичну кампанію, а також деякі інші повноваження у сфері контролю за фінансуванням політичних партій, виключний перелік яких міститься у ст. 23 Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль».

Головна виборча комісія, хоч і виконує більшість функцій із державного контролю за фінансуванням політичних партій, не є єдиним державним органом у цій сфері. Той самий Закон Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» передбачає, що Державна податкова інспекція здійснює перевірку того, чи мали особи, які здійснили пожертвування на користь партій, достатньо доходів для надання пожертви і чи були вони обкладені податком у встановленому законодавством порядку, про результати якої інформує Головну виборчу комісію. А аудит використання асигнувань державного бюджету, призначених для політичних партій, в установленому законом порядку проводить Державний контролер Литовської Республіки.

Відповідно до ст. 34 Закону Польщі «Про політичні партії» [23], політичні партії не пізніше 31 березня подають щорічні фінансові звіти до Національної Виборчої Комісії. Національна Виборча Комісія за результатами розгляду поданих звітів приймає одне з рішень: приймає звіт без застережень, приймає із застереженнями (вказуючи відповідні

недоліки), відхиляє звіт. Якщо звіт партії відхиляється Національною Виборчою Комісією така партія на рік втрачає право отримання державного фінансування. Закон Польщі «Про політичні партії» серед органів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій називає тільки Національну Виборчу Комісію, проте функції з державного контролю за таким фінансуванням виконують й інші органи, що впливає з аналізу законодавства Польщі. Так, відповідно до ст. 2 Закону Польщі «Про Центральне Антикорупційне Бюро» [24], до завдань Центрального Антикорупційного Бюро, зокрема, належить виявлення та попередження правопорушень у сфері фінансування політичних партій. Закон Польщі «Про Верховну Палату Контролю» [25] передбачає, що Верховна Палата Контролю є вищим органом державного аудиту, що контролює як органи державної влади та державні організації так і інші організації, зокрема і політичні партії, в частині використання ними державних коштів. Голова Верховної Палати Контролю може звертатися до Конституційного Суду Польщі із заявою про відповідність конституції цілей та діяльності політичної партії. Польські науковці вказують і на можливість державного контролю за фінансуванням політичних партій деякими іншими органами [26].

**Висновки.** Класифікація органів у сфері контролю за фінансуванням партій, що традиційно використовується в науковій літературі, на органи зі спеціальною компетенцією, органи загального фінансового контролю та виборчі комісії є не надто вдалою та точною, оскільки в ній головним критерієм належності відповідної країни до того чи іншого типу, по суті, є те, до якого органу партії подають свою фінансову звітність. Проте, відповідно до законодавства більшості країн ЄС, державний контроль за фінансуванням політичних партій здійснюють не тільки ті органи, до яких політичні партії подають звітність, але й ряд інших державних органів.

Хоча система органів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій, у країнах суттєво різняться, проте здебільшого до таких органів належать вищий виборчий орган, вищий орган фінансового контролю, спеціальний орган по боротьбі з корупцією. За такого розподілу повноважень із державного контролю у сфері фінансування політичних партій необхідною умовою його ефективності є відсутність дублювання таких повноважень та їх чіткий розподіл між контролюючими органами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Петришина-Дюг Г. Фінансування політичних партій: проблеми правового регулювання у сучасних державах / Г. Петришина-Дюг // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2013. – № 60. – С. 91–97.
2. Skotnicki K. Modele i źródła finansowania partii politycznych / K. Skotnicki // Przegląd Sejmowy. – 2014. – № 1. – S. 29–48.
3. Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи щодо фінансування політичних партій від 22 травня 2001 р. № 1516 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yuriy-shveda.com.ua/en/communion/partology/624-rekomendations.html>.
4. Адашис Л. Проблеми фінансування політичних партій в Україні / Л. Адашис // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 10–16.
5. Кафарський В. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : [Монографія] / В. Кафарський. – К.: Логос, 2008. – 560 с.
6. Богашева Н. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : [Монографія] / Н. Богашева. – К.: Логос, 2012. – 446 с.

7. Васильченко О. Фінансування політичних партій у зарубіжних країнах / О. Васильченко // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2008. – № 6. – С. 80–85.
8. Совгіря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект / О. Совгіря // Право України. – 2003. – № 5. – С. 130–133.
9. Обушний С. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.08 / С. Обушний. – К., 2007. – 186 с.
10. Лебедюк В. Фінансування політичних партій в Україні: механізми державного контролю / В. Лебедюк // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 14. – С. 100–103.
11. Кустова С. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС / С. Кустова // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2015. – № 3. – С. 105–110.
12. Богашева Н. Державний контроль щодо політичних партій у контексті свободи об'єднання / Н. Богашева // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/vtd/2011\\_4/BOGASH.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/vtd/2011_4/BOGASH.pdf)
13. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна / А. Романюк, Ю. Шведа, О. Шумельда. – Львів, Видавничий центр ЛНУ ім. І.Франка, 2003. – 132 с.
14. Політичні партії: теорія та функціональні практики : [Навчальний посібник] / О. Новакова, Г. Агафонова, А. Моїсеєва, П. Струнін. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2014. – 300 с.
15. Фінансування політичних партій та виборчих кампаній Довідник з фінансування політичної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf>.
16. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
17. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
18. Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 липня 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 71. – Ст. 2420.
19. Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11 серпня 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 74. – Ст. 2494.
20. Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 9 червня 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 53. – Ст. 1878.
21. 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 вересня 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 73. – Ст. 2483.
22. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės : Įstatymas Lietuvos Respublikos 2004 m. rugpjūčio 23 d. Nr. IX-2428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CF812DA6E814>.
23. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>.
24. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>.
25. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061040708>.
26. Zawadzki J. System finansowania partii politycznych w Polsce – praktyka i kierunki rozwoju / J. Zawadzki. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/20\\_J.Zawadzki\\_\\_System\\_finansowania\\_partii\\_politycznych....pdf](http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/20_J.Zawadzki__System_finansowania_partii_politycznych....pdf).