

УДК 347.73

DOI 10.33244/2617-4154.4(21).2025.18-32

М. В. Глух,

*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри фінансового та податкового права,
Державний податковий університет
email: marina_gluh@ukr.net*

ORCID ID 0000-0002-6107-5415;**Н. Б. Новицька,**

*доктор юридичних наук, професор, с.н.с.,
Державний податковий університет
email: natalka_bn_@ukr.net*

ORCID ID 0000-0003-4753-7625;**А. Ю. Бабенко,**

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового та податкового права,
Державний податковий університет
email: a.y.babenko@gmail.com*

ORCID ID 0000-0002-8462-4763

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті досліджено правові аспекти державного контролю за фінансовою діяльністю політичних партій в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Встановлено, що державний контроль за фінансовою звітністю є одним з об'єктів загального контролю за фінансуванням політичних партій. Розглянуто нормативно-правові засади фінансової звітності політичних партій. Проведено порівняльний аналіз законодавства про фінансову звітність у Польщі, Литві, Німеччині.

Метою статті є аналіз правових механізмів контролю за фінансуванням політичних партій в Україні, визначення органів, які здійснюють контроль за фінансуванням політичних партій, та виявлення можливостей імплементації зарубіжного досвіду з метою підвищення прозорості, підзвітності та ефективності системи контролю у сфері фінансування політичних партій.

Для досягнення поставленої цілі застосовано комплексний підхід, що визначає застосування загальнонаукових і спеціально-наукових методів дослідження. Зокрема, функціональний метод застосовано для визначення функцій суб'єктів, які забезпечують проведення контролю за фінансуванням політичних партій. Формально-юридичний

метод використано для аналізу норм правових актів, що регулюють фінансування політичних партій. Системно-структурний метод застосовано для виокремлення основних особливостей правового регулювання фінансування політичних партій. Для формування висновків та пропозицій також застосовувалися методи аналізу, синтезу, індукції, дедуції, аналогії.

Підсумовано, що державний контроль у сфері фінансування політичних партій є ключовим інструментом забезпечення прозорості, підзвітності й доброчесності діяльності політичних партій. Аналіз національного та європейського досвіду засвідчує, що ефективна система контролю ґрунтується на чітко визначених правилах фінансування, належній звітності, а також на діяльності спеціально уповноважених органів, які мають достатній повноваження для здійснення моніторингу та реагування на виявлені фінансові порушення. Українська модель містить широкі повноваження НАЗК та інших органів, однак потребує подальшого вдосконалення з огляду на європейські стандарти. Зокрема, доцільним для України є: 1) деталізація процедур перевірки фінансових звітів і порядку реагування на порушення; 2) розмежування звітності за державним та приватним фінансуванням; 3) запровадження регулярного інформування органів контролю про надходження внесків; 4) створення відкритої онлайн-бази даних щодо внесків (з урахуванням вимог конфіденційності); 5) чітке визначення цільових напрямів використання політичними партіями державних коштів.

Ключові слова: політична партія, фінансування політичних партій, фінансові правовідносини, політичне фінансування, контроль, фінансовий контроль.

Постановка проблеми. Контроль за фінансуванням політичних партій є однією з ключових передумов забезпечення прозорості політичного процесу, запобігання корупції та формування довіри громадськості до інститутів влади. В Україні правові механізми контролю за фінансовою діяльністю політичних партій закріплені в ряді нормативно-правових актів, однак їхня ефективність залишається предметом наукових дискусій. Потреба в поглибленому вивченні правових механізмів контролю за фінансуванням політичних партій зумовлена потребою в гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами та практикою країн Європейського Союзу у сфері забезпечення прозорості фінансування політичних партій. З огляду на це, актуальним є дослідження правових механізмів контролю за фінансуванням політичних партій в Україні, їх ефективності, відповідності міжнародним стандартам, а також можливостей імплементації європейського досвіду для підвищення прозорості фінансової діяльності політичних партій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне підґрунтя дослідження сформовано на основі наукових праць вітчизняних вчених, у яких аналізується правовий статус політичних партій та специфіка їхнього фінансового забезпечення, а саме: Н. В. Богашевої, В. В. Джугана, Я. О. Корчака, С. М. Кустової, Ю. В. Олійника, А. С. Романюка, Ю. Р. Шведа, О. В. Шумельди та інших науковців. Водночас відсутність цілісного й системного наукового аналізу правових інструментів контролю за фінансуванням політичних партій в Україні зумовлює актуальність обраної тематики та потреби в її подальшому дослідженні.

Метою статті є дослідження правових інструментів, що забезпечують контроль за фінансовою діяльністю політичних партій в Україні, окреслення кола суб'єктів, уповноважених здійснювати такий контроль, а також аналіз можливостей запозичення та впровадження позитивного іноземного досвіду з метою посилення прозорості, підзвітності й результативності механізмів контролю у сфері фінансування політичних партій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Завданням вказаної статті є визначення та характеристика специфічних рис здійснення контролю за фінансовим забезпеченням діяльності політичних партій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Політичні партії наділені правом набувати у власність, утримувати, користуватися та розпоряджатися рухомими й нерухомими об'єктами, технічними засобами, транспортними ресурсами та грошовими коштами за умови дотримання вимог чинного законодавства України. Фінансове й матеріальне забезпечення їх діяльності реалізується у двох основних формах. По-перше, це внески на користь політичних партій, до яких належать грошові надходження, майно, надання послуг, пільг, позик, нематеріальних активів або інших майнових переваг, зокрема членські платежі, спонсорська допомога, а також товари й послуги, отримані безоплатно чи на пільгових умовах. По-друге, це бюджетне фінансування статутної діяльності партій, яке може передбачати, зокрема, оплату праці працівників їхніх центральних та місцевих статутних органів у межах, установлених законом. Отже, гарантуючи свободу політичної діяльності, законодавець водночас закріплює за політичними партіями право на матеріально-фінансові ресурси та визначає допустимі джерела й форми їх фінансування [1, с. 23].

З метою ефективного нагляду за дотриманням законодавчих обмежень у сфері фінансування політичних партій, за цільовим використанням державних коштів, отриманих партіями, а також за відповідністю їхніх фінансових звітів установленим нормам, їх точністю та своєчасністю подання, у різних державах створюються спеціальні уповноважені органи. Так, Парламентська асамблея Ради Європи в своїх рекомендаціях щодо фінансового забезпечення функціонування політичних партій наголошує, що країни мають формувати незалежні контролювальні інституції, які володіють достатніми повноваженнями для перевірки фінансової звітності партій і витрат, пов'язаних із виборчими процесами. Оновлення, які відбулися в останні роки в механізмах фінансування політичних партій в Україні, також охопили сферу державного контролю, зокрема структуру та функціонування органів, відповідальних за здійснення такого нагляду [2, с. 56].

Насамперед доцільно визначити, що під державним контролем діяльності політичних партій загалом визначають роботу уповноважених державних органів, що має на меті забезпечення виконання політичними партіями вимог нормативно-правових актів за обсягом, який є потрібним для функціонування демократичного суспільства [3, с. 391].

Так, А. С. Романюк, Ю. Р. Шведа, О. В. Шумельда до системи фінансового контролю за діяльністю політичних партій наводять такі складові: а) державні інституції, які здійснюють контроль; б) об'єкти, до яких цей контроль спрямований; в) фінансові

правопорушення; г) відповідальність політичних партій за фінансові правопорушення [4, с. 26–27]. Отже, ключовими елементами механізму державного контролю у сфері фінансування політичних партій є: органи, що проводять контроль, об'єкти контролю, порядок проведення контрольних заходів, види фінансових порушень і санкції.

Визначення органів, уповноважених проводити публічний контроль за фінансовою діяльністю політичних партій, є ключовим елементом правового регулювання їхнього статусу. Перелік таких інституцій та обсяг їхніх контрольних повноважень залежать від місця, яке вони посідають у політичній системі держави. Саме це впливає на здатність політичних партій належно і в цивілізований спосіб виконувати свої статутні функції та реалізовувати суспільно-політичну місію [5, с. 170].

Всупереч міжнародним стандартам у сфері фінансування політичних партій, в Україні досі немає ефективного та незалежного органу, уповноваженого здійснювати контроль за фінансовою діяльністю партій. Станом на сьогодні відповідні контрольні функції розподілені між Міністерством юстиції України, Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), органами державної фіскальної служби, Центральною виборчою комісією та окружними (територіальними) виборчими комісіями. Міністерство юстиції та органи фіскальної служби через специфіку свого статусу не можуть вважатися по-справжньому незалежними інституціями, тоді як повноваження виборчих комісій у сфері контролю фінансування передвиборної агітації є як часово, так і функціонально обмеженими. На відміну від цього в більшості європейських країн контроль за фінансуванням політичної діяльності здійснює або орган, відповідальний за адміністрування виборчого процесу, або спеціалізований антикорупційний орган, або ж окрема інституція, створена саме для контролю за фінансуванням партій та передвиборної агітації [6, с. 107].

В Україні перелік державних органів, які уповноважені проводити контроль у сфері фінансування політичних партій, визначений статтею 18 Закону України «Про політичні партії в Україні». Так, стаття 18 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначає, що державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють: 1) Міністерство юстиції України – у частині перевірки дотримання партією Конституції, законодавства та положень власного статуту, за винятком випадків, коли ці функції законом покладені на інші органи; 2) Центральна виборча комісія, а також окружні й територіальні виборчі комісії – щодо дотримання партіями встановлених процедур участі у виборах, своєчасності подання проміжних та остаточних фінансових звітів виборчих фондів, правильності їх оформлення та достовірності поданої інформації; 3) Рахункова палата України – у сфері контролю за правомірним і цільовим використанням державних коштів, що спрямовуються на фінансування статутної діяльності політичних партій; 4) НАЗК – щодо дотримання партіями встановлених законом обмежень на фінансування, правильності та законності витрачання коштів державного фінансування, своєчасного подання звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання, а також звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах, повноти та достовірності таких звітів. Політичні партії зобов'язані надавати на вимогу відповідних органів усі необхідні документи та пояснення. Рішення контролювальних інституцій можуть бути оскаржені в порядку, визначеному законодавством [7].

Так, згідно з вказаною нормою, контроль за діяльністю політичних партій здійснюють: Міністерство юстиції України, Рахункова палата України, НАЗК, Центральна виборча комісія, а також окружні й територіальні виборчі комісії під час місцевих виборів. Отже, в Україні не існує єдиного уповноваженого органу, відповідального за контроль усього комплексу питань фінансування політичних партій, тому що функції контролю розподілені між кількома державними інституціями.

Відповідно до статті 17-9 «Про політичні партії в Україні» функції контролю за правомірним та цільовим використанням політичними партіями коштів державного фінансування належать Рахунковій палаті України та НАЗК. У випадках, коли НАЗК встановлює факти використання бюджетних коштів на виборчу діяльність або на інші цілі, що не відповідають статутній діяльності партії, НАЗК зобов'язане невідкладно звернутися до суду з позовною заявою для підтвердження таких порушень [7].

Поміж іншого, виокремлюють три основні групи органів, які здійснюють контроль за витрачанням коштів з державного фінансування політичних партій. До першої групи належать спеціалізовані державні органи, уповноважені саме на контроль за фінансовою діяльністю політичних партій. Друга група охоплює органи загального фінансового контролю, що здійснюють ширший спектр контрольних функцій, включно із моніторингом діяльності партій. Третю групу становлять виборчі комісії, яким у ряді держав доручено контроль не лише за фінансуванням виборчих кампаній, а й за всією фінансовою діяльністю політичних партій [8, с. 153–156].

Водночас такий поділ не є універсальним, адже в деяких країнах відсутні органи, спеціально призначені для державного контролю за фінансовою діяльністю політичних партій (Мальта, Швейцарія, Ліхтенштейн, Данія). Крім того, у багатьох державах Європейського Союзу функції щодо приймання та перевірки фінансових звітів партій і кандидатів покладені на різні інституції, що ще більше ускладнює загальну класифікацію [9].

Державне фінансування діяльності політичних партій зумовлює потребу у формуванні результативної системи контролю та нагляду за дотриманням цільового призначення бюджетних коштів. На думку В. В. Джугана, норми національного законодавства потребують подальшого вдосконалення за рахунок детального й однозначного закріплення переліку напрямів, у межах яких політичні партії мають право використовувати кошти державного бюджету для реалізації положень своїх статутів. У зв'язку з цим науковець обґрунтовує доцільність внесення змін до статті 17-1 Закону України «Про політичні партії в Україні», передбачивши в ній закритий перелік видів статутної діяльності, фінансування яких допускається за рахунок бюджетних асигнувань. Реалізація такого підходу дала б змогу спрямовувати державну фінансову підтримку виключно на ті напрями діяльності політичних партій, які визнаються державою суспільно значущими, водночас забезпечуючи оптимальне співвідношення між самостійністю партій та вимогами відкритості й підзвітності у використанні публічних фінансових ресурсів. Крім того, це сприятиме уникненню суперечливого тлумачення правових приписів за логікою «дозволено лише те, що прямо визначено законом» або «заборонено все, що не передбачено нормативно». Водночас експерти наголошують, що бюджетне фінансування має бути орієнтоване на довгостроковий розвиток та інституційне зміцнення політичних партій, а також на

забезпечення виконання ними функцій, не пов'язаних безпосередньо з виборчим процесом, зокрема проведення освітніх заходів для громадян або вивчення громадської думки [10, с. 12].

Варто зауважити, що НАЗК виконує ключову роль у системі державного контролю за дотриманням законодавчих вимог у сфері фінансування політичних партій. Відповідно до статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК здійснює публічний контроль за дотриманням встановлених обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, отриманих з бюджету на фінансування статутної діяльності, своєчасністю подання фінансової звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, звітів про надходження та використання коштів фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду ініціативної групи, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їхнього оформлення встановленим вимогам, достовірністю внесених до них відомостей. Крім контрольних функцій, НАЗК виконує ряд інших важливих завдань у сфері партійного фінансування. Відповідно до п. 8-2 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК затверджує розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону [11]. Згідно з ч. 3 ст. 17-3 Закону України «Про політичні партії в Україні», саме НАЗК ухвалює рішення про надання або відмову в наданні партії державного фінансування її статутної діяльності [7].

Як було зазначено вище, Рахункова палата здійснює заходи публічного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням, тобто перевірку того, наскільки правильно та за призначенням політичні партії використовують бюджетні кошти, отримані для підтримки їхньої статутної діяльності. Фактично Рахункова палата реалізує парламентський контроль над цим напрямом [12].

Центральна виборча комісія, а також окружні та територіальні виборчі комісії на місцевому рівні контролюють дотримання політичними партіями правил участі у виборчому процесі. У межах наданих повноважень Центральна виборча комісія проводить контроль за цільовим використанням коштів, виділених з бюджету на підготовку і проведення виборів народних депутатів України, контролює порядок надходження, обліку та використання коштів виборчих фондів у порядку та в межах, встановлених законом. Також виборчі комісії стежать за тим, щоб виборчі фонди партій були належно задокументовані, а їхні проміжні й остаточні фінансові звіти подавалися вчасно, оформлювалися відповідно до вимог законодавства та містили достовірні дані [13].

Цікавим в аспекті контролю за фінансовою діяльністю політичних партій є досвід Литовської Республіки, де система контролю та перелік органів, відповідальних за моніторинг фінансування політичних партій, закріплені в розділі V Закону «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль».

Відповідно до вказаного Закону, основний нагляд за фінансовою діяльністю партій та політичних кампаній здійснює Головна виборча комісія, а також інші органи відповідно до їхніх законодавчих повноважень. Головна виборча комісія, зокрема, затверджує форми звітів щодо використання бюджетних коштів і форми фінансових документів політичних кампаній, визначає порядок оформлення та подання звітності про фінансування політичної кампанії, забезпечує оперативне оприлюднення узагальнених фінансових звітів політичних партій на своєму офіційному вебсайті, встановлює форму листа для збору добровільних внесків, визначає граничні обсяги витрат на політичні кампанії в окремих виборчих округах і публікує відповідні дані, контролює дотримання партіями та учасниками кампаній вимог законодавства у сфері політичного фінансування та ініціює притягнення порушників до відповідальності, після погодження з Аудиторською палатою затверджує форму фінансового звіту політичної кампанії, технічне завдання для аудиторських компаній та обсяг аудиторської перевірки, здійснює нагляд за використанням коштів, призначених на проведення політичної кампанії. Попри те, що Головна виборча комісія виконує більшість наглядових завдань, вона не є єдиним органом фінансового контролю у сфері фінансової діяльності політичних партій. Так, Державна податкова інспекція перевіряє, чи мали фізичні особи, які здійснили внески, достатні доходи для здійснення внесків та чи були ці доходи належним чином оподатковані. Про результати таких перевірок інспекція повідомляє Головну виборчу комісію. Окремо аудит використання бюджетних коштів, виділених для фінансування діяльності політичних партій, проводиться Державним контролером Литовської Республіки [14].

Також, наприклад, у Польщі, відповідно до ст. 34 Закону «Про політичні партії», політичні партії зобов'язані щороку подавати фінансові звіти до Національної виборчої комісії [15]. Хоча вказаний Закон прямо називає Національну виборчу комісію єдиним органом державного контролю у сфері фінансування політичних партій, аналіз польського законодавства свідчить, що контрольні функції здійснюють і інші інституції. Зокрема, згідно зі ст. 2 Закону «Про Центральне антикорупційне бюро» [16], до повноважень вказаного органу належить виявлення та запобігання правопорушенням, пов'язаним із фінансуванням політичних партій. Закон Польщі «Про Верховну палату контролю» [17] визначає, що Верховна палата контролю – це вищий орган державного аудиту, який перевіряє діяльність органів державної влади, державних установ, а також інших організацій, включно з політичними партіями, у частині використання ними бюджетних коштів. Крім того, голова Верховної палати контролю має право звернутися до Конституційного суду Польщі щодо перевірки відповідності конституції цілей і діяльності політичної партії.

Наприклад, у Франції публічний контроль за фінансовою діяльністю політичних партій здійснює Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і політичного фінансування, перед якою партії зобов'язані подавати свої фінансові звіти [18, с. 100]. У Словаччині аналогічні повноваження належать Державній комісії з виборів і контролю за фінансуванням політичних партій – спеціальному незалежному органу, який складається із 14 членів і відповідає за нагляд над фінансами політичних партій [19].

Щодо об'єктів контролю за фінансуванням політичних партій, то відповідно Закон України «Про політичні партії в Україні» визначає такі основні об'єкти контролю у сфері фінансування партій: своєчасність подання фінансових звітів про надходження та витрати коштів виборчих фондів, відповідність їх оформлення встановленим вимогам і достовірність зазначених у них даних; цільове використання коштів, виділених із державного бюджету на підтримку статутної діяльності партій; дотримання встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій; своєчасність подання звітів політичних партій щодо майна, доходів, витрат та фінансових зобов'язань. Отже, ключовими об'єктами контролю є своєчасність подання звітності, правильне цільове використання державного фінансування та дотримання законодавчих обмежень у фінансуванні партій [7].

Ще однією складовою механізму публічного контролю з фінансування політичних партій є фінансові правопорушення та відповідальність за їх вчинення. Норми законодавства України, що визначають відповідальність у сфері фінансування політичних партій, визначені, зокрема, у Законі України «Про політичні партії в Україні». Відповідно до ст. 19 цього Закону в разі порушення політичною партією Конституції України або вимог спеціального законодавства до неї можуть бути застосовані такі заходи впливу: винесення попередження про неприпустимість незаконної діяльності або заборона діяльності політичної партії. Водночас зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності партії у встановленому законом порядку не може бути підставою для застосування наведених заходів [7].

Щодо безпосередньої відповідальності за порушення правил фінансування політичних партій, відповідні норми частково закріплені в ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні». Згідно з цією нормою в разі виявлення під час перевірки звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомляє про це органи, уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності, та надсилає відповідним органам (посадовим особам) матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень [7].

Поміж іншого, у статті 17-7 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначено, що державне фінансування статутної діяльності політичної партії зупиняється за рішенням НАЗК у разі: 1) неподання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у встановлений строк; 2) подання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати,

встановленої на 1 січня відповідного календарного року. НАЗК ухвалює рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії до усунення політичною партією причин, що зумовили зупинення державного фінансування її статутної діяльності [7].

До того ж статтею 17-8 Закону України «Про політичні партії в Україні» підставою для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії визначено: 1) застосування до політичної партії заходів кримінально-правового характеру; 2) повторне впродовж року вчинення будь-якого з таких порушень: неподання політичною партією до НАЗК у встановлений строк звіту політичної партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру; подання політичною партією до НАЗК звіту політичної партії про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати; умисне отримання політичною партією внеску, отриманого від особи, яка не мала права здійснювати такий внесок, або в розмірі, що перевищує встановлений розмір; 3) встановлення судом за позовом НАЗК фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності; 4) невикористання коштів, отриманих на фінансування статутної діяльності політичної партії, протягом одного року; 5) повторне впродовж року зарахування на окремий рахунок політичної партії, відкритий в установі банку України для зарахування коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, коштів, які заборонено зараховувати на такий рахунок; 6) подання політичною партією до НАЗК заяви про відмову від державного фінансування. Рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії ухвалюється НАЗК упродовж п'яти днів з дня отримання НАЗК відповідних документів [7].

Варто зауважити, що, відповідно до статті 17-1 Закону України «Про політичні партії в Україні», державне фінансування спрямоване виключно на статутну діяльність політичних партій, яка не пов'язана з їх участю у виборах народних депутатів, Президента чи місцевих виборах. Зокрема, це охоплює оплату праці працівників статутних органів партій та їхніх місцевих організацій відповідно до законодавства. Крім того, державне фінансування може використовуватися для відшкодування витрат партій, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації під час чергових і позачергових виборів народних депутатів України [7].

Для більш ґрунтовного розуміння можливих напрямів удосконалення правового регулювання фінансової звітності політичних партій в Україні потрібно звернутися до досвіду країн Європейського Союзу. У Польщі законодавство встановлює обов'язок політичних партій подавати два окремі види фінансових звітів. Зокрема, згідно зі ст. 34 Закону Польщі «Про політичні партії», до 31 березня кожного року політичні партії

мають подати Національній виборчій комісії річний звіт про отримання та використання субсидій із державного бюджету. Такий звіт разом із висновком аудитора, якого призначає Національна виборча комісія, оприлюднюється в офіційному виданні Республіки Польща «Monitor Polski». Крім того, політичні партії зобов'язані подавати до Національної виборчої комісії звіти про джерела фінансування своєї діяльності та про здійснені витрати, включно з витратами виборчого фонду. Варто підкреслити, що польський законодавець значно спростив структуру фінансової звітності, розділивши її на два окремі документи. Лише в разі виявлення порушень у річному звіті про використання бюджетних субсидій політична партія може бути позбавлена права на державне фінансування. Натомість в Україні вся інформація про майно, доходи, витрати та фінансові зобов'язання партій, включно з даними про використання коштів державної підтримки, подається в одному комплексному звіті. Це означає, що, відповідно до ст. 17-7 та 17-8 Закону України «Про політичні партії в Україні», недоліки звіту, навіть якщо вони не стосуються державного фінансування, можуть спричинити зупинення або припинення надання бюджетних коштів [20, с. 53].

У Німеччині порядок складання та подання фінансової звітності політичних партій визначається Законом «Про політичні партії» [21]. Відповідно до цього Закону, вищий орган партії зобов'язаний щороку, після завершення календарного року, оприлюднювати звіт про джерела надходжень і напрями використання коштів, що надійшли до партійної каси впродовж звітного періоду, а також подавати інформацію про майновий стан партії. Окремо в звіті має зазначатися кількість членів партії, які зобов'язані сплачувати членські внески. Фінансовий звіт підлягає обов'язковій перевірці аудитором або аудиторською компанією, після чого його подають голові Бундестагу до 30 вересня року, що настає за звітним. Голова Бундестагу забезпечує оприлюднення цього звіту у формі парламентського документа, а також може за власною ініціативою продовжити строк його подання до трьох місяців. Крім того, щороку голова Бундестагу подає парламенту узагальнений звіт про фінансовий стан політичних партій та подані ними фінансові звіти, який також розглядається як парламентський документ. Варто підкреслити, що, на відміну від німецького підходу, форма фінансового звіту політичних партій в Україні передбачає лише подання загальної суми членських внесків. Жодної інформації про кількість членів партії, які повинні ці внески сплачувати, національне законодавство не вимагає.

В. В. Джуган вважає, що аналіз досвіду правового регулювання державного контролю за фінансовою звітністю політичних партій у державах Європейського Союзу дає змогу сформулювати такі рекомендації для вдосконалення українського законодавства: 1) з урахуванням практики Польщі, Німеччини доцільно збільшити звітний період для політичних партій, що дасть змогу партіям сконцентрувати більше уваги на своїй статутній діяльності та зменшить навантаження на НАЗК, яке сьогодні опрацьовує значний масив звітності; 2) запровадити обов'язок подавати до НАЗК інформацію про кількість членів партії, які мають сплачувати членські внески (як у Німеччині), або ж забезпечити подання розширеної звітності щодо сплати членських і вступних внесків, що сприятиме ефективнішому контролю за дотриманням законодавчих обмежень у

сфері фінансування партій; 3) доцільно встановити обов'язок для партій регулярно повідомляти контролювальний орган про отримані внески та створити онлайн-базу даних фізичних осіб, які здійснюють внески на користь партій. Такий підхід значно посилить фінансово-правову дисципліну політичних партій [20, с. 53].

Висновки. Отже, державний контроль у сфері фінансування політичних партій є ключовим інструментом забезпечення прозорості, підзвітності й доброчесності діяльності політичних партій. Аналіз національного та європейського досвіду засвідчує, що ефективна система контролю ґрунтується на чітко визначених правилах фінансування, належній звітності, а також на діяльності спеціально уповноважених органів, які мають достатні повноваження для здійснення моніторингу та реагування на виявлені фінансові порушення. В Україні система контролю характеризується інституційною багатокомпонентністю: Міністерство юстиції України, НАЗК, Рахункова палата, Центральна виборча комісія та виборчі комісії різних рівнів здійснюють окремі напрями фінансового контролю. Такий підхід забезпечує багаторівневість контролю, однак водночас створює ризики фрагментованості та дублювання функцій. порівняно з рядом європейських держав, де контроль сконцентровано в одному спеціалізованому органі, українська модель потребує подальшої координації й уточнення повноважень між наглядовими інституціями. Досвід країн Європейського Союзу демонструє, що ключовими елементами ефективного контролю є: незалежність контролювальних органів, чіткі форми та стандарти звітності, аудит державного фінансування, регулярна публічність фінансових даних, а також наявність реальних санкцій за порушення. Україна поступово імплементує ці підходи, зокрема через наділення НАЗК широкими контрольними повноваженнями, однак нормативне регулювання та механізми відповідальності залишаються недостатньо деталізованими. Українська модель містить широкі повноваження НАЗК та інших органів, однак потребує подальшого вдосконалення з огляду на європейські стандарти. Зокрема, доцільним для України є: 1) деталізація процедур перевірки фінансових звітів і порядку реагування на порушення; 2) розмежування звітності за державним та приватним фінансуванням; 3) запровадження регулярного інформування органів контролю про надходження внесків; 4) створення відкритої онлайн-базу даних щодо внесків (з урахуванням вимог конфіденційності); 5) чітке визначення цільових напрямів використання політичними партіями державних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Посібник для політичних партій з політичного фінансування / Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні. 2018. 164 с. URL : <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/05/IFES-Ukraine-Manual-on-campaign-finance-for-political-parties-v1-2018-12-Ukr.pdf>

2. 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. URL : <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/734d423f-a61e-496e-8e5e-0af7de356466/content>

Глух М. В., Новицька Н. Б., Бабенко А. Ю. Правові механізми контролю за фінансуванням політичних партій: національний та європейський досвід

3. Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. Київ : Логос, 2012. 446 с.
4. 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.
5. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.
6. Кустова С. М. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 3. С. 105–110. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_3_17
7. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
8. Обушний С. М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.
9. Фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Довідник з фінансування політичної діяльності / за ред. Е. Фальгера, С. Джонс, М. Оман. URL : <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf>
10. Джуган В. В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» МОН України. Ужгород, 2017. 17 с.
11. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n159>
12. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#n40>
13. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text>
14. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės : Įstatymas Lietuvos Respublikos 2004 m. rugpjūčio 23 d. Nr. IX-2428. URL : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.240788>
15. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>
16. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>
17. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061040708>
18. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник. 2-е вид., допов. і перероб. / за заг. ред. В. О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
19. 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>

20. Джуган В. В. Державний контроль за фінансовою звітністю політичних партій: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2021. № 63. С. 51–55. DOI : <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.9> ; URL : <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/232034/230910>

21. Gesetz über die politischen Parteien vom 24.07.1967. URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>

REFERENCES

1. Posibnyk dlia politychnykh partiï z politychnoho finansuvannia. Mizhnarodna fundatsiia vyborchykh system (IFES) v Ukraïni. 2018. 164 s. URL : <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/05/IFES-Ukraine-Manual-on-campaign-finance-for-political-parties-v1-2018-12-Ukr.pdf> [in Ukrainian].

2. Dzhuhan V. V. (2017). Orhany, shcho zdiïsnuiut derzhavnyï kontrol u sferi finansuvannia politychnykh partiï v Ukraïni ta okremykh kraïnakh YeS : porivnialnyï analiz. *Naukovyï visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia «Pravo»*. URL : <https://dSPACE.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/734d423f-a61e-496e-8e5e-0af7de356466/content> [in Ukrainian].

3. Bohasheva N. V. (2012). Vidnosyny derzhavy i politychnykh partiï v Ukraïni: konstytutsiïno-pravovi aspekty : monohrafiia. Kyïv : Lohos [in Ukrainian].

4. Romaniuk A. S., Shveda Yu. R., Shumelda O. V. (2003). Polityko-pravovi aspekty finansuvannia politychnykh partiï: svitovyï dosvid ta Ukraïna. Lviv : Vydavnychyï tsentr LNU im. I. Franka [in Ukrainian].

5. Konstytutsiïne pravo Ukraïny : pidruch. dlia stud. vyshch. navch. zakl. / za red. V. P. Kolisnyka ta Yu. H. Barabasha. Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].

6. Kustova S. M. (2015). Finansuvannia politychnykh partii yak strukturna skladova inteɦratsiïnoho protsesu Ukrainy do YeS. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_3_17 [in Ukrainian].

7. Pro politychni partii v Ukraïni : Zakon Ukrainy vid 05.04.2001 № 2365-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> [in Ukrainian].

8. Obushnyï S. M. (2007). Finansove zabezpechennia diialnosti politychnykh partiï v Ukraïni : dys. ... kand. ekonom. nauk : 08.00.08. Kyïv [in Ukrainian].

9. Finansuvannia politychnykh partiï ta vyborchykh kampaniï. Dovidnyk z finansuvannia politychnoi diialnosti / za red. E. Falhera, S. Dzgons, M. Oman. URL : <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf> [in Ukrainian].

10. Dzhuhan V. V. (2017) Konstytutsiïno-pravovi zasady finansuvannia politychnykh partiï v Ukraïni ta kraïnakh YeS: porivnialnyï analiz : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Derzh. VNZ «Uzhhorod. nats. un-t» MON Ukraïny. Uzhhorod [in Ukrainian].

11. Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n159> [in Ukrainian].

12. Pro Rakhunkovu palatu : Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 576-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#n40> [in Ukrainian].
13. Pro Tsentralnu vyborchu komisiuu : Zakon Ukrainy vid 30.06.2004 № 1932-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text> [in Ukrainian].
14. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės : Įstatymas Lietuvos Respublikos 2004 m. rugpjūčio 23 d. Nr. IX-2428. URL : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.240788>
15. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>
16. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>
17. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061040708>
18. Konstytutsiŷne pravo zarubizhnykh kraїн : navch. posibnyk. 2-e vyd., dopov. i pererob. / za zah. red. V. O. Riiaiky. Kyїв : Yurinkom Inter, 2006 [in Ukrainian].
19. 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>
20. Dzhuhan V. V. (2021). Derzhavnyi kontrol za finansovoioi zvitnistiu politychnykh partii: porivnialnyi analiz. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia «Pravo»*. DOI : <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.9> ; URL : <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/232034/230910> [in Ukrainian].
21. Gesetz über die politischen Parteien vom 24.07.1967. URL : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>

M. V. Glukh, N. B. Novytska, A. Yu. Babenko. LEGAL MECHANISMS FOR CONTROLLING THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES: NATIONAL AND EUROPEAN EXPERIENCE

Control over the financing of political parties is one of the key prerequisites for ensuring the transparency of the political process, preventing corruption and building public trust in government institutions. In Ukraine, legal mechanisms for controlling the financial activities of political parties are enshrined in a number of regulatory and legal acts, but their effectiveness remains the subject of scientific debate. The need for in-depth study of legal mechanisms for controlling the financing of political parties is due to the need to harmonize Ukrainian legislation with European standards and the practice of European Union countries in the field of ensuring the transparency of political party financing. In view of this, it is relevant to study the legal mechanisms for controlling the financing of political parties in Ukraine, their effectiveness, compliance with international standards, as well as the possibilities of implementing European experience to increase the transparency of the financial activities of political parties.

The purpose of the article is to analyze the legal mechanisms of control over the financing of political parties in Ukraine, to identify the bodies that exercise control over the financing of political parties, and to identify opportunities for implementing foreign experience in order

to increase transparency, accountability and efficiency of the control system in the field of financing of political parties.

To achieve the set goal, a comprehensive approach was applied, which determines the use of general scientific and special scientific research methods. In particular, the functional method was used to determine the functions of entities that ensure control over the financing of political parties. The formal-legal method was used to analyze the norms of legal acts that regulate the financing of political parties. The systemic-structural method was used to identify the main features of the legal regulation of the financing of political parties. The methods of analysis, synthesis, induction, deduction, and analogy were also used to form conclusions and proposals.

The article examines the legal aspects of state control over the financial activities of political parties in Ukraine and individual countries of the European Union. It is established that state control over financial reporting is one of the objects of general control over the financing of political parties. The regulatory and legal framework of the financial reporting of political parties is studied. A comparative analysis of the legislation on financial reporting in Poland, Lithuania, and Germany is conducted.

It is summarized that state control over the financing of political parties is a key tool for ensuring transparency, accountability, and integrity of the activities of political parties. An analysis of national and European experience shows that an effective control system is based on clearly defined financing rules, proper reporting, and the activities of specially authorized bodies that have sufficient powers to monitor and respond to identified financial violations. The Ukrainian model contains broad powers of the NACP and other bodies, but requires further improvement in view of European standards. In particular, it is advisable for Ukraine to: 1) detail the procedures for verifying financial reports and the procedure for responding to violations; 2) separation of reporting on state and private funding; 3) introduction of regular reporting to control bodies on receipt of contributions; 4) creation of an open online database on contributions (taking into account confidentiality requirements); 5) clear definition of target areas for the use of public funds by political parties.

Keywords: *political party, financing of political parties, political financing, control, financial control.*

Стаття надійшла до редколегії 24 листопада 2025 року