

Constitutional and legal aspects of monitoring financing of political parties in Ukraine and the Republic of Poland: a comparative study

Конституційно-правові засади контролю за фінансуванням політичних партій в Україні та Республіці Польща: порівняльний аналіз

Aniuta Tetianych

Key words:

political parties, financing of political parties, state control, government agencies, control over activity of political party, control over financing of political party.

Ключові слова:

політичні партії, фінансування політичних партій, державний контроль, державні органи, контроль за діяльністю політичних партій, контроль за фінансуванням політичних партій.

Постановка проблеми. Політичні партії є особливим видом об'єднань громадян, які не тільки сприяють формуванню і вираженню їхньої політичної волі, але і беруть участь у виборах і формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, виконують низку інших суспільно важливих функцій, тобто діяльність політичних партій впливає на всі сфери суспільного життя. Водночас законодавство більшості країн Європи передбачає контроль за діяльністю політичних партій, який здійснюється відповідними органами в разі та в межах, визначених конституцією і чинним законодавством відповідної країни. Зважаючи на зростання ролі правового регулювання фінансування політичних партій, особливої актуальності набуває питання державного контролю у сфері фінансування політичних партій.

Метою статті є порівняльне дослідження проблем конституційно-правового регулювання державного контролю за фінансуванням політичних партій в Україні та Республіці Польща.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти державного контролю за фінансуванням політичних партій досліджували такі вчені, як: Н. Богашева¹, І. Бондарчук², В. Джуган³, В. Кафарський⁴, С. Обушний⁵, О. Совгиря⁶, С. Сон⁷ та інші. Водночас дана проблематика здебільшого досліджувалася або в контексті загальних питань конституційно-правового статусу політичних партій, або в розрізі окремих аспектів правового регулювання діяльності політичних партій, тоді як окремі порівняльно-правові дослідження, присвя-

¹ Богашева Н. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія. Київ: Логос, 2012. 446 с.

² Бондарчук І. Особливості конституційно-правової відповідальності громадських організацій та політичних партій в Україні. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/897-osoblivosti-konstitucijno-pravovo%D1%97-vidpovidalnosti-gromadskix-organizacij-ta-politichnix-partij-v-ukra%D1%97ni.html>.

³ Джуган 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.

⁴ Джуган В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. 226 с.

⁵ Кафарський В. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія. Київ: Логос, 2008. 560 с.

⁶ Кафарський В. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 471 с.

⁷ Обушний С. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.

⁸ Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект. Право України. 2003. № 5. С. 130–133.

⁹ Сон С. Тенденції розвитку конституційно-правового статусу політичних партій в Україні. Молодий вчений. 2016. № 10. С. 456–459.

чені безпосередньо проблематиці державного контролю за фінансуванням політичних партій, практично не проводилися.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі державний контроль щодо політичних партій визначають як діяльність уповноважених органів державної влади, спрямовану на дотримання політичними партіями вимог законодавства в межах, необхідних у демократичному суспільстві.¹⁰ В. Кафарський слушно зазначає, що важливим у контексті подальшої діяльності політичних партій є державний контроль за їх фінансуванням, а також пропонує, поруч з поточним державним контролем за діяльністю політичних партій та контролем за додержанням порядку участі політичних партій у виборчому процесі, виділяти також державний контроль за фінансуванням політичних партій¹¹.

Державний контроль за фінансуванням політичних партій розуміється як спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю діяльність уповноважених на те державних органів, яка здійснюється за визначеною законом процедурою і має на меті забезпечення відповідності фінансування політичних партій вимогам чинного законодавства та притягнення до відповідальності осіб, винних у його порушенні.¹² Н. Богашева, розглядаючи державний контроль щодо політичних партій, характеризує його чотирма складниками: суб'єкт контролю; об'єкт контролю; предмет контролю; процедура контролю.¹³ Окремі вчені до механізму фінансового контролю стосовно політичних партій включають державні органи, що здійснюють контроль, об'єкти контролю, склад фінансових правопорушень і відповідальність партій за їх вчинення.¹⁴ В. Джуган до основних елементів державного контролю за фінансуванням політичних партій пропонує відносити такі: суб'єкт контролю, об'єкти контролю, процедура контролю, склад фінансових правопорушень і відповідальність за їх вчинення.¹⁵ Саме останній підхід до структури контролю за фінансуванням політичних партій вбачається найбільш повним.

Науковцями пропонуються різні пропозиції щодо класифікації суб'єктів, які здійснюють контроль за фінансуванням політичних партій (державні органи зі спеціальною компетенцією, державні органи загального фінансового контролю та виборчі комісії^{16, 17, 18}). Як в Україні, так і в Польщі, система державних органів, що здійснюють контроль за фінансуванням політичних партій, регулюється спеціальним законом про політичні партії. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про політичні партії в Україні»,¹⁹ контроль за фінансуванням політичних партій здійснюють: Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах – за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних і остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей; Рахункова палата – за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; Національне агентство з питань запобігання корупції – за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із 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

¹⁰ Богашева Н. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія. Київ: Логос, 2012. С. 391.

¹¹ Кафарський В. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. С. 138–139.

¹² Джуган В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. С. 24.

¹³ Богашева Н. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія. Київ: Логос, 2012. С. 249–250.

¹⁴ Романюк А., Шведа Ю., Шумельда О. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. С. 27.

¹⁵ Джуган В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. С. 147.

¹⁶ Новакова О., Агафонова Г., Моїсєєва А., Струнін П. Політичні партії: теорія та функціональні практики. Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2014. 300 с. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/7307/3/Political.pdf>.

¹⁷ Обушний С. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Київ, 2007. С. 153–155.

¹⁸ Джуган 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. 57.

¹⁹ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.

виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їхнього оформлення встановленим вимогам, достовірністю відомостей, які вони містять.

Як бачимо, найширшими повноваженнями щодо контролю за фінансуванням політичних партій наділено Національне агентство з питань запобігання корупції. Також варто звернути увагу на те, що здійснення контролю за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, покладається як на Національне агентство з питань запобігання корупції, так і на Рахункову палату, тобто відбувається дублювання повноважень двома органами. Не здійснює належного розподілу даного повноваження між вказаними державними органами і ст. 17–9 Закону України «Про політичні партії в Україні», яка безпосередньо присвячена державному контролю за цільовим використанням політичною партією коштів, виділених із державного бюджету на фінансування її статутної діяльності. Відповідно до названої статті, державний контроль за законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснюють Рахункова палата та Національне агентство з питань запобігання корупції. У разі виявлення Рахунковою палатою чи Національним агентством з питань запобігання корупції фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані нею на фінансування участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю, Рахункова палата чи Національне агентство з питань запобігання корупції невідкладно звертається до суду з позовом про встановлення відповідних фактів. Водночас в юридичній науці слушно зазначається, що під час 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.²⁰

Закон Польщі «Про політичні партії»²¹ не містить чіткого та повного визначення органів, які здійснюють контроль за фінансуванням політичних партій. Відповідно до ч. 2 ст. 34 вказаного Закону, політичні партії подають фінансові звіти до Національної виборчої комісії, а відповідно до ст. 35 та ст. 38, політичні партії повідомляють Національну виборчу комісію про створення та ліквідацію виборчого фонду, а також подають не пізніше 31 березня наступного року інформацію про доходи та витрати, здійснені з виборчого фонду в попередньому році. Також окремі повноваження з контролю за фінансуванням політичних партій в Польщі здійснюють Центральне антикорупційне бюро²², Управління публічних закупівель²³ та Верховна палата контролю.²⁴

Що стосується об'єктів контролю за фінансуванням політичних партій, то в юридичній літературі наводяться різні підходи до їх визначення. Наприклад, Я. Завадський виділяє контроль за поданням політичними партіями відповідних фінансових звітів і контроль за використанням фінансових ресурсів, отриманих політичною партією у вигляді субсидій із державного бюджету.²⁵ В. Джуган до основних об'єктів контролю за фінансуванням політичних партій відносить своєчасність подання звітів, цільове використання коштів, отриманих партією з державного бюджету, та додержання встановлених законом обмежень у фінансуванні політичних партій.²⁶ На нашу думку, виділення таких груп об'єктів контролю за фінансуванням політичних партій є загалом слушним, проте запропоноване їх формулювання не виправдано звужене. Так, ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначає, що аналіз звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру передбачає встановлення відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, своєчасності подання звіту, повноти та достовірності відображеної у звіті інформації, встановлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації. З даного положення випливає,

²⁰ Джуган В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. С. 147, 151.

²¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>.

²² Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061040708>.

²³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040190177/U/D20040177Lj.pdf>.

²⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>.

²⁵ Zawadzki J. System finansowania partii politycznych w Polsce – praktyka i kierunki rozwoju. Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. 2013. № 169. S. 221–222.

²⁶ Джуган В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. С. 152.

що Національне агентство з питань запобігання корупції контролює не тільки «своєчасність подання звітів», але й встановлює відповідність оформлення звіту вимогам законодавства, повноту та достовірність відображеної у звіті інформації тощо.

Також у даному контексті дещо звуженим здається формулювання одного з об'єктів контролю за фінансуванням політичних партій як «додержання встановлених законом обмежень у фінансуванні політичних партій». Законодавство України і Польщі встановлює низку обмежень щодо фінансування політичних партій. Ці обмеження стосуються як окреслення кола фізичних і юридичних осіб (у Польщі жодні юридичні особи не мають права здійснювати пожертвування на користь політичних партій), які не мають права здійснювати фінансування політичних партій, так і встановлених законодавством гранично допустимих розмірів внесків (пожертвувань) на підтримку політичних партій. Так, відповідно до ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», загальний розмір внеску на підтримку політичної партії від громадянина України протягом одного року не може перевищувати чотирьохсот, а від юридичної особи – восьмисот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески. А відповідно до ст. 25 Закону Польщі «Про політичні партії», максимальний розмір пожертвування від однієї особи не може перевищувати п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат. Отже, такий підхід передбачає здійснення контролю тільки за додержанням встановлених обмежень у фінансуванні партій із боку фізичних і юридичних осіб. Інакше кажучи, тут охоплюється тільки одне джерело фінансування політичних партій – приватне фінансування. Водночас важливу роль у системі джерел фінансування політичних партій відіграє самофінансування партій. Якщо такі види самофінансування політичних партій, як вступні та членські, регулюються виключно статутами політичних партій, то можливість отримання доходів від підприємницької та іншої діяльності політичних партій регулюється законодавством і також підлягає державному контролю.

Отже, на нашу думку, основними об'єктами контролю за фінансуванням політичних партій є: повнота, достовірність, своєчасність подання звітів та відповідність їхнього оформлення вимогам законодавства; цільове використання фінансових ресурсів, які отримані партією з державного бюджету; джерела фінансових ресурсів політичних партій. Вказані об'єкти досить детально регламентуються спеціальними законами про політичні партії України і Польщі, а також ухваленими відповідно до цих законів підзаконними нормативними актами. Так, форми звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджуються рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції.²⁷ Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру,²⁸ визначає порядок складання та подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до Національного агентства з питань запобігання корупції, а також вимоги до розкриття елементів такого звіту, а Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру²⁹ визначає порядок здійснення Національним агентством із 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», які здійснюються Національним агентством за його результатами.

Висновки. Закон Польщі «Про політичні партії» не містить виключного переліку державних органів, які мають право здійснювати контроль за фінансуванням політичних партій, а також чітких і виключних повноважень Національної виборчої комісії в цій сфері, що є його недоліком як спеціального закону, який регулює статус політичних партій. Водночас Закон України «Про політичні партії в Україні» не містить чіткого розподілу компетенції щодо контролю за цільовим використанням політичною партією коштів, виділених із державного бюджету, закріплюючи це повноваження за різними державними органами. Отже, обидва законодавчі акти потребують відповідних змін, які б удосконалили правове регулювання компетенції державних органів щодо контролю за фінансуванням політичних партій.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

Основними об'єктами контролю за фінансуванням політичних партій є такі: повнота, достовірність, своєчасність подання звітів політичних партій та відповідність їх оформлення вимогам законодавства; цільове використання фінансових ресурсів, отриманих партією з державного бюджету; джерела фінансових ресурсів політичних партій.

Анотація

У статті досліджуються проблеми конституційно-правового регулювання державного контролю за фінансуванням політичних партій в Україні та Республіці Польща. Вивчаються особливості здійснення державного контролю за фінансуванням політичних партій в Україні та Польщі. Також здійснюється порівняльний аналіз системи державних органів, які контролюють фінансування політичних партій у Польщі й Україні.

Summary

The article explores issues concerning the constitutional and legal regulation of monitoring financing of political parties by the state in Ukraine and the Republic of Poland. It examines the peculiar features of exercising control by the state over financing of political parties in Ukraine and in Poland. The article also compares the systems of government agencies which exercise the control over the funding of political parties in Poland and Ukraine.

Використана література:

1. Богашева Н. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти: монографія. Київ: Логос, 2012. 446 с.
2. Бондарчук І. Особливості конституційно-правової відповідальності громадських організацій та політичних партій в Україні. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/897-osoblivosti-konstitucijno-pravovo%D1%97-vidpovidalnosti-gromadskix-organizacij-ta-politichnix-partij-v-ukra%D1%97ni.html>.
3. Джуган 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.
4. Джуган В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. 226 с.
5. Кафарський В. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія. Київ: Логос, 2008. 560 с.
6. Кафарський В. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 471 с.
7. Обушний С. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.
8. Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект. Право України. 2003. № 5. С. 130–133.
9. Сон С. Тенденції розвитку конституційно-правового статусу політичних партій в Україні. Молодий вчений. 2016. № 10. С. 456–459.
10. Романюк А., Шведа Ю., Шумельда О. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. С. 27.
11. Новакова О., Агафонова Г., Моїсеєва А., Струнін П. Політичні партії: теорія та функціональні практики. Луганськ: Вид-во СЧУ ім. В. Даля, 2014. 300 с. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/7307/3/Political.pdf>.
12. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
13. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>.
14. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061040708>.
15. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040190177/U/D20040177Lj.pdf>.

16. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>.
17. Zawadzki J. System finansowania partii politycznych w Polsce – praktyka i kierunki rozwoju. *Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*. 2013. № 169. S. 216–225.
18. 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.
19. 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.
20. 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.

Aniuta Tetianych,
*PhD student in the Department of Constitutional
Law and Comparative Jurisprudence
at State Higher Institution "Uzhhorod National University"*