

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.9>

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФІНАНСОВОЮ ЗВІТНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Джуган В.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
volodymyr.dzhugan@uzhnu.edu.ua
ORCID 0000-0001-7896-836X*

Джуган В.В. Державний контроль за фінансовою звітністю політичних партій: порівняльний аналіз.

У статті досліджуються конституційно-правові аспекти державного контролю за фінансовою звітністю в Україні та окремих країнах ЄС. Констатується, що державний контроль за фінансовою звітністю є одним з об'єктів загального контролю за фінансуванням політичних партій. Досліджуються нормативно-правові засади у сфері подання звітів про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру. Положення ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначає загальну структуру та зміст фінансового звіту, періодичність звітування та загальні риси порядку його подання. Стандартна форма, порядок складання та подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру регламентуються на підзаконному рівні, а саме актів, що затверджуються рішеннями Національного агентства з питань запобігання корупції. Попри зовнішню правову визначеність у даній сфері, виявлено існування колізії між нормами Законів України «Про політичні партії в Україні» та «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 5 квітня 2001 р. № 2365, що передбачають протилежні за змістом норми про спосіб та форму звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Проводиться порівняльний аналіз законодавства про фінансову звітність у Польській Республіці, Федеративній Республіці Німеччині та Латвійській республіці. На відміну від України, де політичні партії повинні звітуватися щоквартально, у цих державах, за загальним правилом, політичні партії подають фінансову звітність щорічно. Іншою особливістю спеціальних законів про політичні партії цих країн є те, що у звіті також повинно бути вказано число членів партії, які зобов'язані сплачувати внески (у Німеччині), або має щоквартально подаватися окремий звіт про реєстраційні та членські внески (у Латвії). Серед іншого, цікавим є досвід Латвії й у питанні створення он-лайн бази даних пожертвувань, доступ до якої є відкритим.

За наслідками проведеного компаративного дослідження синтезовано пропозиції й рекомендації щодо покращення якості функціонування механізму державного контролю за фінансовою звітністю політичних партій.

Ключові слова: політичні партії, державний контроль, фінансова звітність, фінансування політичної партії, доходи та видатки політичної партії.

Dzhugan V.V. State control over the financial statements of political parties: a comparative study.

The article examines the constitutional and legal aspects of state control over financial statements in Ukraine and individual EU countries. It is stated that state control over financial statements is one of the objects of general control over the financing of political parties. The legal framework for reporting financial assets, income, expenses and liabilities is examined. Provisions of Art. 17 of the Law of Ukraine «On Political Parties in Ukraine» determines the general structure and content of the financial report, the frequency of reporting and the general features of the procedure for its submission. The standard form, procedure for compiling and submitting a report of a political party on property, income, expenses and liabilities of a financial nature are regulated by bylaw, namely acts approved by decisions of the National Agency for the Prevention of Corruption. Despite the external legal certainty in this area, there is a gap between the norms of the Laws of Ukraine «On Political Parties in Ukraine» and «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Preventing and Combating Political Corruption» of April 5, 2001 № 2365, which

provide the opposite according to the content of the norm on the manner and form of the report of a political party on property, income, expenses and liabilities of a financial nature.

A comparative analysis of financial reporting legislation in the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany and the Republic of Latvia is conducted. Unlike in Ukraine, where political parties are required to report quarterly, in these countries, as a general rule, political parties submit financial statements annually. Another feature of the special laws on political parties in these countries is that the report must also indicate the number of party members who are required to pay dues (in Germany) or a separate report on registration and membership dues (in Latvia). Among other things, the experience of Latvia in creating an online database of donations, access to which is open, is interesting.

As a result of the comparative study, proposals and recommendations for improving the quality of the functioning of the mechanism of state control over the financial statements of political parties were synthesized.

Key words: political parties, state control, financial statements, funding of political parties, revenues and expenditures of political party.

Постановка проблеми. У сучасних умовах ефективного функціонування такого інституту громадянського суспільства як політичні партії неможливе без належної фінансово-майнової основи. Такі природні джерела фінансування партій як вступні та членські внески поступово втратили своє первинне значення, і об'єктивно не можуть бути єдиним джерелом надходжень у партійну касу. Все більшої ваги набуває фінансування партій з приватних джерел, що в той же час породжує ризики спотворення призначення політичних партій у зв'язку із потраплянням у відносини залежності від приватних «донорів». Це спонукає законодавця до встановлення певних обмежень у фінансуванні партій, зокрема, щодо максимального розміру внеску на одну особу. Альтернативним джерелом поповнення партійних бюджетів стало запровадження в Україні, попри негативну суспільну думку, державного фінансування. Проте, як відомо, сам факт закріплення у нормативних актах тих чи інших норм права не гарантує їх реалізацію, дотримання чи виконання. Таким чином, надзвичайної актуальності набувають питання державного контролю за фінансуванням політичних партій в цілому та їх фінансовою звітністю зокрема.

Стан опрацювання. Проблематика правового регулювання відносин у сфері державного контролю за політичними партіями потрапляла у сферу наукових інтересів таких вчених як Л.І. Адашис, Н.В. Богашева, О.П. Васильченко, В.І. Кафарський, О.В. Совгіря, Г.Г. Петришина-Дюг, С.М. Кустова. Проте рівень дослідження питань державного контролю за фінансовою звітністю політичних партій залишається недостатнім.

Метою статті є з'ясування недоліків правового регулювання у сфері державного контролю за фінансовою звітністю політичних партій в Україні та вироблення пропозицій для їх вирішення з урахуванням досвіду деяких країн ЄС.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі виділяють різні об'єкти контролю за фінансуванням політичних партій, зокрема, джерела фінансових ресурсів партій (контроль за використанням тільки дозволених джерел); прибутки одержані з легальних джерел (контроль за дотриманням установлених лімітів пожертвувань при загальному та цільовому фінансуванні); витрати партій тощо [1, с. 154; 2, с. 30].

Закон України «Про політичні партії в Україні» визначає вичерпний перелік об'єктів контролю за фінансуванням політичних партій, серед яких особливої уваги заслуговує контроль за своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі фінансовий звіт) [3].

Загалом, фінансова звітність визнається однією з умов фінансової діяльності політичних партій [4, с. 278]. Подання політичними партіями фінансових звітів та їхня наступна перевірка вповноваженими, переважно державними органами є однією з форм фінансового контролю. Використання цієї форми контролю закріплено в законодавствах про політичні партії та вибори [1, с. 160].

В Україні фінансова звітність партій регламентується ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні», відповідно до якої політичні партії, місцеві організації політичних партій ведуть бухгалтерську звітність, проводять щорічний внутрішній фінансовий аудит своєї діяльності, а також проходять зовнішній незалежний фінансовий аудит (у разі отримання державного фінансування). До того ж, норми цієї статті зобов'язують партії подавати до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі НАЗК) щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, фінансовий звіт політичної партії.

Форма такого звіту визначена Рішенням НАЗК «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» [5]. Фінансовий звіт партії повинен містити інформацію про майно та нематеріальні активи, внески та інші надходження, платежі та інші витрати», а також зобов'язання фінансового характеру [3]. Він підлягає перевірці НАЗК у строк, що не перевищує 60 днів з дня їх надходження, на предмет своєчасності подання; повноти та інформації; правомірності здійснення

фізичними та юридичними особами внесків на користь політичної партії; дотримання політичною партією вимог щодо використання грошових коштів виключно у безготівковій формі, вимог закону в частині реагування на випадки отримання внесків, здійснених фізичною чи юридичною особою з порушенням вимог законодавства, а також вимог законодавства щодо проведення щорічного внутрішньопартійного фінансового аудиту та проходження зовнішнього незалежного аудиту фінансової звітності.

Положення Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачають, що фінансовий звіт подається шляхом його заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК. Більш детально порядок подання звітів регулюється Положенням про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру [6]. В даному положенні, зокрема, передбачається, що звіт подається в паперовій та електронній форма. Виникає логічне запитання: в якій формі політична партія має подати звіт аби не порушити законодавство?

З юридичної точки зору, у разі виникнення колізії між правовими нормами, як відомо, необхідно застосовувати ту, що міститься у нормативно-правовому акті вищої юридичної сили. У даному випадку це Закон України «Про політичні партії в Україні». Тобто наразі політичні партії повинні подавати фінансові звіти шляхом його заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК. Жодних інших застережень чинна редакція Закону України «Про політичні партії в Україні» [3] не містить.

Для глибшого розуміння ситуації, що склалася навколо форми та порядку подання фінансового, слід звернутися до нормативного акту [7], з яким власне й пов'язане запровадження заповнення звітів на офіційному веб-сайті НАЗК. Зокрема, необхідно звернути увагу на розділ II «Прикінцеві та перехідні положення», пункт 1 якого набрання чинності досліджуваною нормою пов'язує із з днем, наступним за днем опублікування Закону. Публікація відбулася 15 січня 2020 р. в газеті Голос України, а набуття чинності відповідно 16 січня.

Однак вже у наступному пункті розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законодавець передбачає, що до початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення фінансових звітів політичні партії подають їх в порядку та в спосіб, визначені Законом України «Про політичні партії в Україні» в редакції, що діяла на день опублікування цього Закону [7]. День початку має визначити НАЗК окремим рішенням. Таким чином, сьогодні в Україні на законодавчому рівні існують дві протилежні за змістом, але однакової юридичної сили норми щодо форми та порядку подання фінансових звітів політичними партіями. Ми переконані, що модернізація способу звітування партіями про свої кошти та майно, безумовно, є правильним та прогресивним кроком. Однак прослідковується дивна тенденція у законотворчій практиці, коли закони про внесення змін розглядаються як самостійні нормативно-правові акти та на них покладається не властива їм регулятивна функція.

Для кращого розуміння подальших напрямків вдосконалення правового регулювання у сфері фінансової звітності в Україні варто звернутися до законодавства країн ЄС.

Законодавство Польщі передбачає підготовку та подання політичними партіями двох різних фінансових звітів. Так, відповідно до ст. 34 Закону Польщі «Про політичні партії» [8], політичні партії не пізніше 31 березня подають до Національної Виборчої Комісії щорічні звіти отримання та витрати субсидій з державного бюджету. Звіт разом з висновком офіційного аудитора, обраним Національною виборчою комісією публікується в офіційному віснику Республіки Польщі «Monitor Polski».

Також партії подають до Національної Виборчої Комісії звіти про джерела фінансування політичної партії та її видатків, в тому числі видатків виборчого фонду. Порядок подання та перевірки таких звітів регулюються статтями 38, 38a, 38b, 38c та 38d Закону Польщі «Про політичні партії».

Слід зауважити, що у Польщі законодавець максимально спростив форму фінансового звіту, розподіливши його на два самостійні документи. Лише у випадку фіксування порушень в щорічному звіті про отримання та витрати субсидій з державного бюджету партія може втратити право на державну фінансову підтримку. В Україні ж усі відомості про майно та рух коштів політичних партій, в тому числі відомості про витрати коштів державного фінансування, подаються в рамках одного фінансового звіту. Тобто, враховуючи норму ст. 17⁷ та 17⁸ Закону України «Про політичні партії в Україні», виявлення недоліків у фінансовому звіті, які не стосуються державного фінансування, фактично можуть стати підставою для його зупинення чи припинення.

У ФРН порядок подання фінансових звітів політичних партій регулюється Законом «Про політичні партії» [9]. Так, відповідно до § 23 зазначеного Закону вищий партійний орган зобов'язаний в кінці календарного року опублікувати звіт про джерела і про витрачання коштів, що надійшли в партійну касу протягом цього року (звітний рік), а також про майно партії. У звіті також повинно бути вказано число членів партії, які зобов'язані сплачувати внески. Фінансовий звіт повинен бути перевірений аудитором або аудиторською фірмою. Після цього звіт має бути представлений голові Бундестагу до 30 вересня того року, який слідує за звітним. В свою чергу, голова Бундестагу повинен поширити його у вигляді парламентського документа,

хоча він має право на власний розсуд продовжити термін подання звіту до трьох місяців. Також голова Бундестагу щорічно представляє Бундестагу звіт про стан фінансів партій, а також про фінансові звіти партій, котрий повинен бути розглянутий як парламентський документ.

Варто наголосити, що на відміну від ФРН, у затвердженій формі фінансового звіту в Україні міститься лише одна згадка про членські внески, а саме суму внесених грошових коштів. Жодних відомостей про необхідність подання кількості учасників партії, які повинні сплачувати членські внески, у вітчизняному законодавстві немає.

Досить цікавим є нормативне регулювання організації фінансової звітності політичних партій у Латвії, яке вважається одним з найбільш прозорих не тільки у ЄС, але і у світі. Так, відповідно до Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [10], політичні партії готують річний звіт відповідно до закону «Про бухгалтерію» [11] і щорічно, не пізніше 31 березня подають його в Бюро із запобігання та боротьби з корупцією, а в Службу державних доходів – копію цього звіту. При поданні звіту в Бюро із запобігання та боротьби з корупцією політичною партією, якій надано фінансування з державного бюджету, до нього додається звіт про витрачання фінансування з державного бюджету в звітному році з вказівкою залишків коштів на початок і на кінець звітного року. Бюро із запобігання та боротьби з корупцією після отримання річного звіту політичної партії не пізніше 10 днів публікує представлену в них інформацію в газеті «Latvijas Vēstnesis» і на своїй сторінці в інтернеті, в порядку встановленому Кабінетом Міністрів.

Порядок публікації відомостей про фінанси політичних партій в Латвії встановлюється Постановою Кабінету Міністрів [12], яка передбачає, що окрім подання звітів, політична партія протягом 15 днів після отримання пожертвування надсилає у Бюро із запобігання та боротьби з корупцією відомості про пожертвування, де зазначається тип пожертвування, сума, дата отримання, а також фізична особа, яка здійснила пожертвування. Бюро протягом трьох робочих днів після того, як отримано інформацію про пожертвування вносить її до он-лайн бази даних. До бази даних вноситься наступна інформація: назва політичної партії та її реєстраційний номер; тип пожертвування; сума; дата отримання пожертвування; ім'я та дата народження особи, яка здійснила пожертвування.

Політична партія щоквартально подає звіт про реєстраційні та членські внески. Цей звіт повинен визначити внесок кожного члена, який передається з початку календарного року. Бюро протягом 15 робочих днів після отримання звіту публікує в он-лайн базі даних відповідну інформацію. Он-лайн база даних є повністю відкритою для ознайомлення (знаходиться за адресою: <https://www.knab.gov.lv/lv/db/donations/>).

Варто зауважити, що положення про загальний та відкритий доступ до відомостей про осіб, які здійснили пожертвування на користь політичної партії, є досить цікавим, але викликає деякі питання. Як відзначає І. ван Байзен, тут головне знайти вірний компроміс між прозорістю та конфіденційністю [13]. Розмірковуючи над даною дилемою вчена наводить переваги і недоліки відкритості інформації про пожертвування. Так, розкриття політичних пожертвувань полегшує виявлення та запобігання політичній корупції, оскільки вона може виявити зв'язок між великими пожертвуваннями і певними урядовими рішеннями для громадськості та засобів масової інформації. Виборці можуть претендувати на те, щоб мати право знати, хто фінансує партію, оскільки це може вплинути на їх виборчий вибір. З іншого боку, І. ван Байзен вказує, що донори можуть мати законне бажання зберегти конфіденційність їхніх політичних уподобань, а вимоги щодо розкриття інформації можуть бути невинуватими порушенням, як особистої конфіденційності, так і автономії політичних партій як асоціацій. Приватні пожертвування політичним партіям можна розглядати як форму політичної участі та вираження політичної підтримки рівнозначно акту голосування, відповідно так само, як демократія захищає таємницю голосування, донори можуть вимагати збереження конфіденційності їх політичних уподобань, додаткову це актуальність це несе для таких категорій осіб, як державні службовці, судді тощо [13]. К. Касас-Замора з приводу компромісу між прозорістю та конфіденційністю відзначає, що колективні переваги від розкриття джерел фінансової підтримки політичних партій та їх діячів переважають право приватних осіб, які зробили пожертвування політичним партіям [14].

Висновки. Отже, на сьогоднішній день в Україні на законодавчому рівні існують дві протилежні за змістом, але однакової юридичної сили правові норми щодо форми та порядку подання звітів політичними партіями. Вбачається, що єдиним юридично вірним шляхом вирішення даної колізії буде внесення змін до розділу VI Закону України «Про політичні партії в Україні», що визначатимуть умови застосування положень статті 17 даного Закону до дня початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій.

Дослідження досвіду правового регулювання питань державного контролю за фінансовою звітністю політичних партій в окремих країнах ЄС дозволяє запропонувати наступні пропозиції для українського законодавця:

- з урахуванням аналогічних норм у Польщі, ФРН та Латвії, варто збільшити звітний період для політичних партій, що дозволить більше сконцентрувати їх увагу на статутній діяльності і зменшить навантаження на НАЗК з перевірки величезної кількості звітів;
- передбачити обов'язок політичних партій подавати до НАЗК хоча би інформацію щодо кількості учасників партії, які повинні сплачувати членські внески (як у ФРН) або ж обов'язок надавати повну звітність з питань сплати членських та вступних внесків (як у Латвії), що в свою чергу дозволить більш ефективно здійснювати контроль за дотриманням обмежень у сфері фінансування партій;
- поряд із наведеним та в умовах збільшеного звітного періоду, запровадити систематичне сповіщення контролюючого органу про надходження пожертвувань, а також формування он-лайн бази даних фізичних осіб, що здійснюють внески на рахунок партій, що, безумовно, посилить ступінь фінансово-правової дисципліни політичних партій;

Попри те, що запровадження в Україні практики Латвійської Республіки про публікацію у відкритій он-лайн базі даних відомостей про пожертвування на користь політичної партії, звичайно, сприятиме підвищенню прозорості фінансування політичних партій, хоча це питання потребує подальших наукових досліджень на предмет дотримання конфіденційності інформації про особу. Також заслуговує на окреме вивчення питання про доцільність розмежування звітування, що стосується самофінансування та приватного фінансування партій, від звітування про рух коштів, одержаних в межах державного фінансування партій, як це прийнято у Польщі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. К., 2007. 186 с.
2. 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.
3. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#n250> (дата звернення: 01.02.2021)
4. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія. К.: Логос, 2008. 560 с.
5. 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. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0904-16#n13> (дата звернення: 01.02.2021)
6. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text> (дата звернення: 01.02.2021)
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#Text> (дата звернення: 01.02.2021)
8. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604> (дата звернення: 01.02.2021)
9. Gesetz über die politischen Parteien vom 24.07.1967. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf> (дата звернення: 01.02.2021)
10. Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=36189> (дата звернення: 01.02.2021)
11. Par grāmatvedību: Latvijas Republikas Likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=66460> (дата звернення: 01.02.2021)
12. Kārtība, kādā Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs publicē politisko organizāciju (partiju) gada pārskatus, vēlēšanu ieņēmumu un izdevumu deklarācijas, ziņojumus par dāvinājumiem (ziedoјumiem) un ziņojumus par biedru iestāšanās naudu un biedru naudu: Ministru kabineta noteikumi Nr.1055. 2010. 16.novembrī. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=221570> (дата звернення: 01.02.2021)
13. Van Biezen I. Campaign and party finance. URL: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf> (дата звернення: 01.02.2021)
14. Casas-Zamora K. Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. Colchester : ECPR Press, 2005. 306 p.