

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Кафедра загальнотеоретичного правознавства та публічного права

Магістерська робота
освітній ступінь – магістр

на тему: **«КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ (НА
ПРИКЛАДІ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ)»**

Виконала: студентка 2 року навчання

Спеціальності 081 «Право»

Фекийшгазі Корнелія Степанівна

Керівник: Ключковський Юрій Богданович
доктор юридичних наук, доцент

Рецензент _____

Магістерська робота захищена

З оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«_____» _____ 2026 р.

Київ - 2026

Декларація академічної доброчесності

Я, Фекийшгазі Корнелія Степанівна, студентка другого року навчання магістерської програми за спеціальністю «Право» факультету правничих наук НаУКМА підтверджую таке:

- написана мною магістерська робота на тему «Конституційно-правові засади фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 3.1. Положенням про академічну доброчесність здобувачів освіти у НаУКМА, зі змістом якого я ознайомлений/ознайомлена;

- я заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

- згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб



30.04.2026

Фекийшгазі К.С.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ЗАСАД ЇХ ФІНАНСУВАННЯ.....	10
1.1. Поняття політичної партії як особливої форми громадського об'єднання	10
1.2. Загальні засади фінансування діяльності політичних партій.....	20
1.3. Проблеми публічного та приватного фінансування діяльності політичних партій.....	32
РОЗДІЛ 2. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ.....	43
2.1. Поняття виборчого процесу та види діяльності політичної партії у виборчому процесі.....	43
2.2. Джерела фінансування виборів народних депутатів України	53
2.3. Виборчі фонди політичних партій як джерело фінансування	58
2.4. Джерела формування виборчих фондів політичних партій.....	71
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА ЗВІТНОСТІ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ВИБОРЧИХ ФОНДІВ.....	84
3.1. Система державного контролю за формуванням та використанням коштів виборчих фондів.....	84
3.2. Правове регулювання звітності про надходження та використання коштів виборчих фондів.....	92
3.3. Правові наслідки порушення вимог щодо фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі.....	103

ВИСНОВКИ	109
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	113

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасних демократичних державах політичні партії виступають ключовими інститутами представницької демократії, через які забезпечується формування політичної волі громадян та реалізація публічної влади. Водночас ефективне функціонування політичних партій неможливе без належного фінансового забезпечення їх діяльності, що обумовлює особливу значущість правового регулювання фінансування партій, особливо у контексті виборчого процесу.

Фінансування політичних партій безпосередньо впливає на рівень політичної конкуренції, справедливість виборчого процесу, ступінь незалежності партій від приватних інтересів, а також на рівень довіри суспільства до політичних інститутів. У зв'язку з цим формування ефективної, прозорої та збалансованої системи фінансування політичних партій є однією з ключових передумов функціонування демократичної держави.

Водночас чинна модель фінансування політичних партій в Україні, попри її загальну відповідність міжнародним стандартам, характеризується наявністю низки концептуальних і прикладних проблем. До них належать обмежений доступ нових політичних сил до державного фінансування, недосконалість формули визначення його обсягу, дисбаланс у розподілі коштів, недостатня визначеність напрямів використання бюджетних ресурсів, а також неефективність механізмів контролю та відповідальності.

Особливої актуальності ці питання набувають у контексті виборчого процесу, оскільки саме на цьому етапі фінансові ресурси політичних партій безпосередньо впливають на результати виборів та рівність можливостей учасників політичної конкуренції.

Про актуальність зазначеної проблематики свідчать і останні виборчі процеси в Румунії та Республіці Молдова, у межах яких були зафіксовані спроби іноземного впливу, зокрема через фінансові та інформаційні механізми. Такі прецеденти підтверджують наявність реальних ризиків використання фінансування як інструменту впливу на виборчий процес та актуалізують необхідність посилення прозорості й контролю у цій сфері.

У зв'язку з цим дослідження правових засад фінансування політичних партій у виборчому процесі є своєчасним і необхідним, оскільки спрямоване на виявлення існуючих проблем правового регулювання та формування пропозицій щодо їх усунення з метою підвищення прозорості, ефективності та справедливості виборчого процесу.

Метою дослідження є комплексний аналіз правового регулювання фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі в Україні, зокрема механізмів формування та використання виборчих фондів, системи контролю та звітності, а також правових наслідків порушення встановлених вимог, з метою виявлення системних недоліків чинної моделі правового регулювання, оцінки її ефективності та формування прикладних пропозицій щодо її вдосконалення.

Виходячи з мети дослідження, **завданнями** для її досягнення є:

- 1) Розкрити зміст поняття фінансування політичних партій, проаналізувати основні моделі фінансування політичних партій та визначити особливості української моделі;
- 2) Дослідити співвідношення державного та приватного фінансування політичних партій, їх правову природу та функціональне призначення. Виявити актуальні проблеми та запропонувати шляхи їх подолання;
- 3) Визначити види діяльності політичних партій у виборчому процесі, що потребують фінансового забезпечення;

- 4) Проаналізувати правову природу виборчих фондів політичних партій та елементи їх функціонування та виявити актуальну проблематику, сформулювавши пропозиції для її подолання;
- 5) Дослідити систему контролю та звітності щодо використання коштів виборчих фондів;
- 6) Оцінити ефективність чинної системи відповідальності за порушення вимог фінансування політичних партій у виборчому процесі.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі.

Предметом дослідження є норми виборчого та спеціального законодавства України, а також відповідні правові підходи і механізми, що регулюють фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі, включаючи формування та використання виборчих фондів, систему контролю і звітності та практику їх застосування.

У ході дослідження було використано сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних **методів**, що забезпечило комплексність і обґрунтованість отриманих результатів.

До **філософських методів** належить сучасний **світоглядно-філософський метод**, який дозволив сформулювати загальне бачення ролі фінансування політичних партій у демократичному суспільстві, зокрема у контексті забезпечення прозорості політичного процесу, рівності політичної конкуренції та запобігання зловживанням фінансовими ресурсами.

Серед **загальнонаукових методів** використано:

діалектичний метод, який застосовувався при дослідженні розвитку підходів до фінансування політичних партій, зокрема еволюції моделей фінансування

(англосаксонської, європейсько-континентальної та змішаної), а також при аналізі взаємозв'язку між державним і приватним фінансуванням;

метод аналізу, що використовувався для детального дослідження окремих елементів правового регулювання, зокрема джерел формування виборчих фондів, механізмів контролю та звітності, а також правових наслідків порушення відповідних вимог;

метод синтезу, який дозволив об'єднати отримані результати аналізу в цілісне уявлення про систему фінансування політичних партій та сформулювати узагальнені висновки;

метод узагальнення, що застосовувався при формулюванні авторських висновків щодо основних проблем правового регулювання та визначенні напрямів його вдосконалення;

метод абстрагування, який дозволив виокремити ключові ознаки таких категорій, як «фінансування політичної партії», «виборчий фонд», «контроль» та «звітність», відмежувавши їх від другорядних характеристик;

системно-функціональний метод, що використовувався для дослідження фінансування політичних партій як цілісної системи, включаючи взаємозв'язок її елементів, зокрема джерел фінансування, механізмів контролю, звітності та правових наслідків порушень, тощо.

До спеціально-наукових методів віднесено:

формально-юридичний метод, який був основним у дослідженні, оскільки дозволив здійснити аналіз норм виборчого та спеціального законодавства України, зокрема Виборчого кодексу України та Закону України «Про політичні партії в Україні», а також підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють порядок формування та використання виборчих фондів, контроль і звітність;

метод порівняльного правознавства, який застосовувався при аналізі міжнародних стандартів у сфері фінансування політичних партій, зокрема підходів, сформульованих у документах Венеційської комісії, а також окремих прикладів правового регулювання в інших державах;

метод теоретико-правового прогнозування і моделювання, який використовувався при формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинної моделі фінансування політичних партій, зокрема у частині запровадження більш ефективних механізмів фінансового контролю, автоматизації звітності, уточнення правового режиму джерел фінансування та посилення персоналізованої відповідальності суб'єктів виборчого процесу.

РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ЗАСАД ЇХ ФІНАНСУВАННЯ

1.1. Поняття політичної партії як особливої форми громадського об'єднання

У більшості сучасних держав існування та діяльність політичних партій є загальновизнаною ознакою демократичного способу організації та здійснення влади. Політичні партії відіграють ключову роль у забезпеченні участі широких верств населення у політичному процесі, сприяють проведенню конкурентних виборів та формуванню організованої політичної опозиції. У цьому контексті наявність багатопартійної системи, свободи об'єднання громадян у політичні партії та гарантії їхньої вільної діяльності розглядаються як одні з фундаментальних характеристик демократичної держави [1, с. 8]

У національному законодавстві, стаття 36 Конституції України згадує політичні партії у контексті права на свободу об'єднання, зазначаючи, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [2].

Конституція України фактично пропонує дихотомічний поділ категорії «об'єднання громадян» на політичні партії та громадські організації [3, с.32]. Такий підхід логічно свідчить про наявність певної специфіки політичних партій як форми об'єднання громадян, що зумовлює їх виокремлення в окрему категорію. У зв'язку з цим постає необхідність відмежування політичних партій від інших форм

об'єднань громадян, зокрема громадських організацій, а також з'ясування їхньої правової природи. Це, своєю чергою, зумовлює потребу у визначенні поняття політичної партії та окресленні її основних ознак. Додатково зазначаємо, що термін об'єднання громадян запроваджується для позначення загальної категорії, яка включає два види об'єднань громадян: політичні партії та громадські організації. Водночас не використовується для визначення політичної партії через категорію громадських об'єднань, оскільки відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» політичні партії та релігійні організації не належать до громадських об'єднань [4].

То що ж таке політична партія, яку ми спостерігаємо у політичному житті сучасної демократії? На перший погляд поняття політичної партії є надзвичайно простим. Коли ми говоримо “політична партія”, то загалом дійсно усі добре розуміємо, про яке суспільне явище йдеться [1, с. 34]. Водночас, у більшості випадків вона сприймається виключно як елемент політичного процесу або інструмент участі у виборах, тоді як її правова природа, особливості функціонування та взаємодії з державою залишаються поза увагою. Зокрема, недостатньо усвідомлюються питання організації діяльності політичних партій, специфіки їх фінансування, джерел формування коштів, а також механізмів державного контролю та регулювання. Саме ці аспекти визначають сутність політичної партії як особливого суб'єкта публічного права та обумовлюють її відмінність від інших об'єднань громадян.

Отже, розпочнемо з найпростішого – етимології. Етимологічно слово “партія” походить від латинського іменника *pars*, що означає частину більшого, або дієслова *partire*, що означає ділити. Ще в давнину вживалося воно для визначення певного політичного угруповання, відтак вживання слова “партія” означає, що в групі представлена лише частина соціальної спільноти [2, с. 35]. У свою чергу, термін «політична» вказує на характер діяльності такого угруповання, що пов'язаний із

здійсненню влади та управлінню суспільними справами, історичні витoki якого сягають практик самоврядування давньогрецьких полісів. Відтак, політична партія це не просто об'єднання частини соціуму, це об'єднання, яке має за мету отримати владу, здійснювати управління. На цьому етапі можемо окреслити перші дві ознаки політичної партії – це якісно відокремлена група людей, що об'єднується з метою отримання влади, здійснення управління.

Досліджуючи праці різних науковців – політологів та правників – доходимо висновку, що існує чимало ознак якими часто наділяють політичні партії, однак, на наш погляд, варто виділяти лише ті, які істотно відмежовуватимуть політичну партію від інших типів об'єднань. Наприклад, Ю. Шведа у своїй праці «Теорія політичних партій і партійних систем» до індикаторів політичних партій відносить організованість, залученість, узгодженість, автономію, проблемну орієнтацію, класовість, партійну програму, стратегію і тактику, місце в системі влади, інституалізацію [1, с. 123]. Нам важко погодитися з таким підходом, з огляду на те, що такі ознаки як організованість, залученість, узгодженість можуть бути цілком притаманні і будь-яким іншим типам громадських об'єднань, відтак вони недостатньо окреслюють ідентичність політичної партії як специфічного об'єднання громадян.

Більше того, на думку, В. Кафарського, навіть така ознака як «політичний характер діяльності» недостатньо розкриватиме зміст категорії «політична партія». Важко не погодитися, адже часто ті ж громадські організації проводять різного роду політичні акції, здійснюють громадську експертизу діяльності органів влади, активно обговорюють й аналізують діяльність кандидатів на виборах, тощо. Як каже науковець – «діяльність громадської організації не обмежується і може бути політичною» [3, с. 46].

На наш погляд, чи не найвдаліше визначення політичної партії пропонується Венеційською комісією у Кодексі належної практики щодо політичних партій:

«політична партія – це об'єднання, завданням якого є висування кандидатів на виборах, щоб бути представленою у політичних інституціях та здійснювати політичну владу на будь-якому рівні – національному, регіональному чи місцевому – або на всіх трьох рівнях» [5, с. 3]. Наведене визначення фактично розкриває зміст політичної партії через три взаємопов'язані елементи: мету, завдання та спосіб досягнення мети. Кінцевою метою діяльності політичної партії виступає здійснення політичної влади на відповідному рівні - національному, регіональному чи місцевому. Завданням партії при цьому визначено висування кандидатів на виборах, тобто конкретну діяльність, спрямовану на реалізацію цієї мети. Водночас представництво у політичних інституціях виступає проміжною ланкою між завданням і метою, адже саме через здобуття представництва у відповідних органах публічної влади політична партія отримує можливість здійснювати політичну владу.

На наш погляд, визначення Венеційської комісії у Кодексі належної практики відображає найбільш сутнісні характеристики політичної партії як об'єднання, даючи доволі чітке розуміння – що це за об'єднання, яка його мета і чим таке об'єднання займається.

Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії Венеційської комісії визначають політичну партію як об'єднання осіб, однією з цілей якого є участь в управлінні публічними справами через висунення кандидатів на вільних і демократичних виборах [6, с.8].

Порівнюючи наведені Венеційською Комісією визначення, можна відзначити, що вони відображають спільне розуміння сутності політичної партії, однак розставляють різні акценти. Визначення, закріплене у Керівних принципах та Пояснювальній доповіді, наголошує, насамперед, на участі політичної партії в управлінні публічними справами, тобто на її ролі як інструменту реалізації демократичного врядування. Водночас висування кандидатів розглядається як один із засобів досягнення цієї мети. У той час як визначення наведене у Кодексі

належної практики щодо політичних партій ключовим завданням визначається висування кандидатів на виборах. Кодекс належної практики щодо політичних партій має більш прикладний і адресний характер, оскільки він орієнтований безпосередньо на політичні партії як суб'єктів, діяльність яких підлягає регулюванню. Відповідно, у ньому використовується більш конкретизоване визначення, яке чітко окреслює функціональне призначення партії та механізм досягнення її мети. Натомість, Керівні принципи та Пояснювальна доповідь мають ширший, рамковий характер і адресовані передусім законодавцю та іншим суб'єктам нормотворення. Тому визначення у них є більш узагальненим і концептуальним, із акцентом на демократичній ролі партій у системі публічного управління.

Рухаючись далі у процесі напрацювання власного визначення політичної партії, вважаємо також за доцільне дослідити національне законодавство на предмет визначення політичної партії. Конституція України не містить визначення політичної партії, вказуючи лише на її окремі функції - формування і вираження політичної волі громадян та участь у виборах [2].

Більш детальний підхід до ідентифікації політичної партії міститься в однойменному законі України «Про політичні партії»: «політична партія - це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [7].

Законодавче визначення, насамперед, дає нам інформацію про організаційно-правову форму політичної партії, а саме – «зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян». Відтак, політична партія є об'єднанням громадян, тобто формою реалізації свободи об'єднання; членство в політичній партії є добровільним; політична партія набуває правосуб'єктності лише після

державної реєстрації. Водночас зазначені характеристики радше відображають загальні вимоги до організації та легалізації об'єднань громадян, ніж розкривають специфічну сутність політичної партії як окремого виду таких об'єднань. Ці елементи не мають визначального значення для ідентифікації політичної партії, оскільки притаманні значній кількості інших інститутів громадянського суспільства, зокрема громадським організаціям. Добровільність вступу до будь-яких громадських об'єднань гарантується Конституцією, відповідно свобода об'єднання презюмується, у зв'язку з чим, дані елементи визначення могли б бути викладені поза межами власне дефініції, не перевантажуючи її положеннями, що не відображають сутнісних ознак політичної партії.

Далі законодавче визначення каже про змістовну основу політичної партії, а саме про наявність певної загальнонаціональної (підкреслюємо – не локального значення), програми суспільного розвитку. Політична партія об'єднує людей на основі спільних політичних ідей та програмних цілей; йдеться саме про загальнонаціональну програму, що відрізняє партію від вузьких корпоративних або регіональних об'єднань. У цій частині можемо погодитися з підходом законодавчого визначення, хоча знову ж таки можна ставити під сумнів дану ознаку як власне ідентифікуючу для політичної партії, враховуючи, що інші громадські об'єднання також можуть мати свого роду стратегії розвитку загальнонаціонального чи регіонального рівня.

Важливою частиною законодавчого визначення є виокремлення однієї з основних функцій політичної партії, згадка про яку міститься також у Конституції - «сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян». В цьому аспекті власне й найкраще проявляються сутність представницької демократії. Йдеться про те, що партії: агрегують і узагальнюють інтереси різних соціальних груп; формують політичні позиції та програми; виступають посередником між суспільством і

державою. Можемо сказати, що це ніщо інше як представницька функція політичної партії.

Вище ми зазначали, що однією з характерних рис політичної партії є прагнення до здійснення влади та управління, однак виникає питання – яким чином це прагнення реалізується на практиці? Відповідь на це питання також міститься у законодавчому визначенні. Ключовим способом реалізації політичної діяльності партії є її участь у виборах - саме ця ознака відрізняє партії від громадських організацій або політичних рухів, які можуть займатися політичною діяльністю, але не висувають кандидатів на виборах. Звідси можемо виділити ще одну функцію політичної партії, а саме електоральну. Більше того, цікаво зауважити, що – не висування кандидатів від партії на виборах упродовж певного періоду часу може бути підставою для скасування її реєстрації, адже це свідчить про невідповідність основним засадам діяльності та значенні партії у суспільстві. Наприклад, станом на 2025 рік Міністерство юстиції України подало 54 позовні заяви про скасування реєстрації політичних партій через не висування кандидатів на виборах президента України та виборах народних депутатів [8, с. 96].

Водночас, на наш погляд, тут доцільно розмежувати два елементи – мету та спосіб її досягнення, для повноцінного розуміння найхарактернішої риси політичної партії. Метою створення та діяльності політичної партії є участь у виборах, зокрема з метою здобуття влади, що реалізується шляхом висування кандидатів. Відтак, цю ознаку доцільно розглядати у комплексі як участь у виборах через висування кандидатів.

Завершується ж законодавче визначення політичної партії ще однією характерною рисою – участю в інших політичних заходах. Що ж це за заходи? Насправді спектр потенційних політичних заходів може бути доволі широким – від участі в формуванні органів влади до проведення роботи з виборцями, здійсненні політичної агітації, тощо. Водночас участь у політичних заходах не є специфічною

рисою політичних партій, оскільки притаманна також іншим суб'єктам, зокрема громадським організаціям, про що вже було сказано вище. Відтак, дана ознака має надмірно узагальнений характер і не виконує самостійної відмежувальної функції, що ставить під сумнів доцільність її включення до законодавчої дефініції.

Підсумовуючи, законодавче визначення політичної партії, закріплене в Законі України «Про політичні партії в Україні», дозволяє виокремити кілька ключових ознак цього інституту. По-перше, політична партія розглядається як зареєстроване добровільне об'єднання громадян, що визначає її організаційно-правову природу. По-друге, вона формується на основі спільної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що відображає її ідеологічну та програмну основу. По-третє, однією з основних функцій партії є сприяння формуванню та вираженню політичної волі громадян, що свідчить про її роль як посередника між суспільством і державою. Крім того, важливою ознакою політичної партії є участь у виборах та інших формах політичної діяльності, що спрямовані на реалізацію її програмних цілей та вплив на формування державної політики. Недоліком даного визначення, на наш погляд, є його надмірна перевантаженість додатковими відомостями, що зміщує акцент уваги з найсуттєвіших характеристик політичної партії.

Вважаємо, що основною функцією дефініції є відмежування певного явища чи поняття від суміжних. У зв'язку з цим, вбачаємо за доцільне взяти за основу визначення запропоноване Венеційською комісією у Кодексі належної практики щодо політичних партій, оскільки саме воно містить найбільш характерні ознаки політичної партії, які дозволяють відмежувати її від інших громадських об'єднань.

Відтак, на наш погляд, доцільно ідентифікувати політичну партію як об'єднання громадян, спрямоване на здобуття та здійснення влади, що реалізується через участь у виборах до органів публічної влади шляхом висування кандидатів.

Досліджуючи поняття політичної партії неможливо оминати той факт, що згідно зі ст. 11 Закону про Політичні партії з моменту реєстрації статуту політичної

партії остання набуває статус юридичної особи [7]. На перший погляд, як юридичній особі політичній партії притаманні всі ознаки юридичної особи: організаційна єдність, відокремлене майно, самостійна цивільно-правова відповідальність, виступ в обігу від свого імені [9, с.6]. Неоднозначність тлумачення виникає при віднесенні політичної партії до певного виду юридичних осіб – приватного чи публічного права. Відповідно до статті 81 Цивільного кодексу України, юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів, у той час як юридична особа публічного права - розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [10].

Виходячи з цього, політична партія повинна була б відноситися до юридичних осіб приватного права, оскільки створюється на підставі установчого документу, а саме статуту політичної партії. На наш погляд, такий критерій розподілу юридичних осіб як підстава утворення не є досконалим і не дозволяє повною мірою відобразити правову природу політичних партій.

Більш релевантним критерієм у цьому контексті доцільно вважати сферу суспільних відносин, у межах яких функціонує відповідний суб'єкт. Політичні партії, попри формальне віднесення до юридичних осіб приватного права, здійснюють свою діяльність переважно у публічно-правовій площині, беручи участь у формуванні та реалізації публічної влади.

На користь цього свідчить низка обставин. По-перше, правовий статус політичних партій значною мірою визначається нормами публічного, а не приватного права, що проявляється у спеціальному регулюванні їх створення, діяльності, фінансування та контролю. По-друге, мета діяльності політичних партій виходить за межі приватних інтересів їх членів і спрямована на участь у формуванні державної політики та задоволення суспільних інтересів. По-третє, у разі досягнення відповідного електорального результату політичні партії набувають

можливості безпосередньої участі у здійсненні публічної влади, а також отримують доступ до державного фінансування [11, с.40].

Крім того, Н.В. Богашева підкреслює, що статус партії як юридичної особи має допоміжний характер та має низку нетипових особливостей «зокрема, спеціальну, істотно обмежену (а не загальну, як передбачено статтею 91 Цивільного кодексу України для юридичних осіб) цивільну правоздатність партії; майнову відокремленість членів партії від майна партії, а отже, відсутність їхньої майнової зацікавленості в разі ліквідації партії» [3, с. 139].

Отже, попри те, що за національним законодавством політичні партії формально віднесені до юридичних осіб приватного права, їх правова природа не може бути повною мірою зведена до приватноправової. З огляду на сферу їх діяльності, цілі функціонування та участь у здійсненні публічної влади, політичні партії мають виразні ознаки суб'єктів публічного права. Це дає підстави розглядати їх як особливу, змішану категорію юридичних осіб, у якій поєднуються елементи приватноправового статусу з публічно-правовим функціональним призначенням.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що ключовою відмежувальною ознакою політичної партії є її спрямованість на здобуття та здійснення політичної влади, яка реалізується через участь у виборах шляхом висування кандидатів. Саме ця характеристика відрізняє політичні партії від інших об'єднань громадян, навіть тих, що здійснюють політично орієнтовану діяльність. Водночас низка ознак, які традиційно включаються до визначень політичних партій (організованість, участь у політичних заходах, програмність тощо), не мають самостійного відмежувального значення та можуть бути притаманні іншим суб'єктам.

Дослідження законодавчого визначення політичної партії, закріпленого в Законі України «Про політичні партії в Україні», свідчить про його певну переважаність елементами, що не відображають сутнісних характеристик цього інституту. У зв'язку з цим більш доцільним видається використання підходу,

запропонованого Венеційською комісією в Кодексі належної практики щодо партій, який дозволяє чітко окреслити мету, завдання та механізм діяльності політичної партії.

Крім того, встановлено, що політичні партії, попри формальне віднесення до юридичних осіб приватного права, фактично функціонують у публічно-правовій площині. Це проявляється у спеціальному порядку їх створення та діяльності, особливостях фінансування і контролю, а також у їхній участі у формуванні та здійсненні публічної влади. Відтак, політичні партії доцільно розглядати як особливу, змішану категорію юридичних осіб, у якій поєднуються елементи приватноправового статусу з публічно-правовим функціональним призначенням.

Водночас ефективна реалізація функціонального призначення політичних партій є неможливою без належного матеріального забезпечення діяльності політичних партій. Саме тому питання формування фінансової основи їх функціонування, джерел надходження коштів, порядку їх використання, а також механізмів державного контролю та регулювання у цій сфері набувають ключового значення. У зв'язку з цим подальшого дослідження потребують загальні засади фінансування політичних партій як невід'ємного елементу їх конституційно-правового статусу.

1.2. Загальні засади фінансування діяльності політичних партій

Політична партія, як і будь-яка інша організація, не здатна повноцінно здійснювати свою діяльність без належного фінансового забезпечення, оскільки саме фінансові ресурси виступають матеріальною основою її функціонування, забезпечуючи можливість реалізації статутних цілей, організації поточної діяльності, участі у виборчому процесі, а також здійснення комунікації з виборцями.

Паралельно з розвитком політичних партій як інституту демократичного суспільства, розвивалися і моделі їх фінансування. Відтак, на доктринальному рівні виокремлюють такі моделі фінансування політичних партій: 1) англосаксонську модель, у якій правове регулювання переважно недержавного фінансування; 2) європейсько-континентальну модель, де спостерігається перевага державного фінансування, що гарантується законодавством; 3) змішану модель, для якої є характерним поєднання державного та приватного фінансування [12, с.129].

Англосаксонська модель фінансування політичних партій є підходом до фінансування політичних організацій, який характерний для країн з англосаксонською правовою традицією, таких як Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канада, Австралія та інші. В англосаксонській моделі, політичні партії отримують фінансування в основному від приватних джерел, таких як членські внески, пожертви від корпорацій та громадян, а також фондів. У порівнянні з іншими моделями, державне фінансування політичних партій є обмеженим та не визначає основний джерело їхніх фінансових ресурсів

Європейсько-континентальна модель фінансування політичних партій є підходом, який характеризує деякі країни Європи та континентальні частини світу, такі як Франція, Німеччина, Італія, Іспанія та інші. У рамках європейсько-континентальної моделі, держава відіграє значну роль у фінансуванні політичних партій. Це може включати в себе надання субсидій на партійні програми, виборчі кампанії та інші витрати. Державне фінансування супроводжується високим рівнем контролю та регулювання, а також передбачено чітке нормативно-правове регулювання щодо порядку використання отриманих від держави коштів.

Змішана модель фінансування політичних партій – це підхід, який комбінує елементи різних моделей фінансування - політичні партії отримують фінансування як від держави, так і від приватних джерел. Змішана модель може виявитися ефективною для багатьох країн, оскільки вона дозволяє поєднати переваги різних

систем фінансування, а також реагувати на конкретні особливості політичного середовища та культури країни [12, с. 129].

Водночас, поділ моделей фінансування політичних партій має скоріше теоретичний характер, оскільки у сучасних правових системах фактично не існує моделей, що ґрунтуються виключно на одному з окреслених джерел. Натомість переважають змішані моделі фінансування, у межах яких поєднуються як державні, так і приватні ресурси, із певним домінуванням одного з елементів залежно від особливостей національного правового регулювання [13, с. 75].

Модель фінансування політичних партій, закріплена Законом України «Про політичні партії в Україні», передбачає поєднання приватного фінансування (тобто внесків на підтримку партій, у тому числі на фінансування виборчої кампанії партій) та державного фінансування політичних партій (у формах фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їх участю у виборах), а відтак є змішаною за своєю суттю.

Будь-яке дослідження цікаво починати з прикладних аспектів, тож не буде винятком й наше дослідження засад фінансування діяльності політичних партій.

Розглянувши статут однієї з політичних партій, звертаємо увагу на доволі розлогу кількість завдань, які ставить перед собою партія у різних галузях суспільного життя, наприклад: сприяння реалізації стратегічних завдань щодо розвитку держави, підтримка та розвиток підприємництва, сприяння розвитку освіти і науки, політичної освіти та правової культури, розвиток молодіжних організацій та рухів, тощо [14, с.2].

Більше того, політична партія передбачає розлогу організаційну структуру – первинні осередки, місцеві організації партій, тощо [14, с.8]. Цілком закономірно, що для реалізації такої кількості амбітних цілей та завдань, для утримання усіх структурних утворень політична партія, безумовно, потребує фінансових ресурсів.

Законодавство України не містить чіткого визначення поняття «фінансування політичних партій». Водночас у нормативно-правових актах використовується низка суміжних термінів, що стосуються регулювання цієї сфери, зокрема: «кошти партій», «майно партій», «внесок на підтримку політичної партії», «обмеження щодо здійснення внесків», «спонсорство» тощо. Хоча окремі з цих категорій мають законодавче тлумачення, значна їх частина залишається нормативно невизначеною, що зумовлює певну термінологічну фрагментарність у правовому регулюванні фінансування політичних партій [13, с. 72].

Аналізуючи доктринальні підходи до визначення поняття фінансування політичних партій, доходимо висновку про наявність доволі широкого спектру підходів до його тлумачення [70, с. 92].

О. Васильченко визначає фінансування політичних партій як врегульовану правовими нормами діяльність держави, юридичних та фізичних осіб щодо забезпечення фінансової спроможності та функціонування політичної партії [15, с. 81].

На думку В. Джугана, фінансування політичних партій – це здійснювана в порядку та в межах, встановлених чинним законодавством, діяльність політичних партій, органів державної влади, фізичних та юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, які піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань [13, с. 82].

С.М. Обушний, натомість, досліджуючи фінансування політичних партій з точки зору економічної науки, пропонує використовувати термін «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», під яким він розуміє сукупність фінансово-економічних заходів, спрямованих на формування, розподіл та використання грошових надходжень з різних джерел накопичення з метою забезпечення виконання політичними партіями своєї статутної діяльності,

економічне значення якої полягає у створенні громадянського суспільства як суспільного блага [13, с. 71].

Визначення, запропоноване С.М. Обушним, вирізняється більш комплексним підходом до розуміння фінансування політичних партій, зокрема через використання категорії «фінансове забезпечення». На відміну від інших підходів, автор акцентує увагу не лише на формуванні фінансових ресурсів, але й на їх подальшому розподілі та використанні, що дозволяє розглядати фінансування як цілісний процес руху коштів.

З нашої точки зору, фінансування політичної партії доцільно визначити як врегульований нормами права процес забезпечення її діяльності грошовими, майновими та іншими ресурсами, необхідними для реалізації програмних цілей і завдань.

Крім того, слід зауважити, що фінансування політичних партій не зводиться виключно до грошових ресурсів. Це впливає із законодавчого визначення внеску на підтримку політичної партії, що міститься в Законі України «Про політичні партії», яке охоплює не лише грошові кошти, а й інше майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, а також будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру, у тому числі роботи та послуги, надані на безоплатних чи пільгових умовах. У зв'язку з цим фінансування політичних партій доцільно розглядати у ширшому, ресурсному вимірі, як сукупність усіх форм їх підтримки, що мають економічну цінність [7]. Оскільки фінансування, у тому числі, формується через систему внесків, а отже потенційно охоплює всі зазначені елементи, незалежно від їх грошової чи негрошової природи.

Фінансування політичної партії здійснюється на певних засадах підґрунтя яких було сформовано рекомендаціями Парламентської асамблеї Ради Європи, на основі яких побудовано більшість сучасних регуляторних механізмів. Відтак фінансування політичних партій має передбачати таке: 1) наявність чітких правил, що стосуються

приватних пожертв; 2) розумний баланс між публічними та приватними джерелами фінансування; 3) чесні критерії розподілу державних дотацій партіям; 4) наявність обмеження витрат партій на передвиборну агітацію; 5) повну прозорість рахунків; 6) незалежні механізми аудиту та обґрунтовані санкції за порушення [13, с. 37].

На доктринальному рівні, у свою чергу, виділяють низку більш детально визначених принципів. Зокрема, О. Шарандін, у своїй праці виділяє такі принципи фінансування політичних партій: принцип законності, принцип рівноправності фінансування, принцип прозорості фінансування та принцип незалежності політичних партій від джерел фінансування [16, с. 101]. На наш погляд, такий підхід до визначення ключових принципів фінансування політичних партій є виправданим, оскільки акцентує увагу на найбільш вагомим аспектах.

Принцип законності фінансування, як фундаментальний принцип правового регулювання, полягає у тому, що формування та використання фінансових ресурсів політичних партій здійснюється виключно на підставі та в межах закону, з дотриманням встановлених правил щодо джерел надходження коштів, порядку їх використання та звітності. Водночас, автор зазначає, що дотримання норм законодавства в процесі політичного фінансування є основоположною вимогою, що поширюється як на політичні партії, спонсорів, так і на державні органи, які здійснюють контроль за фінансуванням [16, с. 101].

Принцип рівноправності фінансування, на думку автора, полягає у забезпеченні рівних можливостей для всіх належно зареєстрованих політичних партій у залученні та використанні фінансових ресурсів. Про рівність можливостей згадує і Ю. Ключковський у контексті забезпечення рівності можливостей діяльності партій у виборчому процесі [17, с. 379]. Водночас, у цьому питанні є низка істотних проблем, які будуть детальніше окреслені у наступному підрозділі дослідження.

Принцип прозорості фінансування передбачає відкритість інформації про джерела надходження та напрями використання коштів політичних партій, що забезпечується через механізми фінансової звітності, її оприлюднення та здійснення контролю з боку уповноважених органів [16, с. 102].

Принцип незалежності політичних партій від джерел фінансування полягає у недопущенні впливу донорів або інших суб'єктів фінансування на політичну діяльність партій, їх програмні засади та прийняття рішень, що досягається шляхом встановлення обмежень щодо внесків та запобігання концентрації фінансового впливу [16, с. 102].

Отже, для початку, з наведеного вище можемо зробити висновок про наявність двох основних джерел фінансування – державне та приватне. Це класичний підхід до класифікації фінансування політичних партій за критерієм джерела надходження, застосовний у практиці майже всіх державах. Закон України «Про політичні партії» так само зазначає, що «надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у формі: 1) внесків на підтримку партій; 2) державного фінансування статутної діяльності політичних партій у порядку, встановленому цим та іншими законами України» [7].

Водночас зазначені форми фінансування потребують чіткого розмежування з огляду на їх правову природу, функціональне призначення та механізми реалізації.

Приватне фінансування політичних партій здійснюється у формі внесків на їх підтримку та охоплює всі види ресурсів, що надаються фізичними та юридичними особами відповідно до вимог законодавства. Воно може бути спрямоване як на забезпечення поточної (позавиборчої) діяльності політичної партії, так і на фінансування її участі у виборчому процесі.

Натомість державне фінансування політичних партій має публічно-правову природу та спрямоване на забезпечення стабільного функціонування партій як інститутів демократії. О. Коцюруба у своїй праці щодо впливу держави на створення

та діяльність політичних партій визначає такий вид державного впливу як стимулюючий, що передбачає систему норм, гарантій, принципів, рекомендацій, заохочень для партій, а також надання їм ресурсів, пільг, переваг спрямованих на розбудову та стабільний розвиток [11, с. 69]. З іншого боку, авторка виділяє обмежувальний вплив, що включає застосування системи співмірних обмежень, заборон, контрольних заходів та санкцій, вимог та обов'язків політичних партій, або громадян, що мають намір створити політичну партію, що застосовуються виключно на підставі Конституції та законів, переслідують легітимну мету, обумовлені суспільною необхідністю досягнення цієї мети, є пропорційним та обґрунтованим. Фінансування діяльності політичних партій державою авторка відносить до стимулюючого впливу, що здійснюється з метою зміцнення автономії політичних партій, запобігання корупції, що пов'язана з політичними фінансами, підвищення фінансової прозорості, захист політичної рівності та конкурентоспроможність на виборах, забезпечення політичних партій достатніми ресурсами для необхідної демократичної діяльності, підвищення інституціоналізації та стабільності партій [11, с. 110].

Відтак, державне фінансування політичних партій реалізується у двох основних формах: фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їх участю у виборах, та відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації під час виборів народних депутатів України.

У цьому контексті, О. Коцюруба пропонує поділити державне фінансування на загальне та спеціальне. Загальне державне фінансування, на думку авторки, надається на постійній основі і спрямоване на підтримку функціонування партійних організацій. У той час як спеціальне - включає цільові виділення коштів для конкретних видів діяльності та відшкодування витрат на передвиборчі кампанії [11, с. 209].

Важливо розуміти що мається на увазі під статутною діяльністю політичної партії, оскільки законодавчого визначення даного поняття немає, однак його розуміння фактично дає інформацію про те, на що партія має право витратити бюджетні кошти.

Відповідно до ст. 17 Закону про Політичні партії, у разі виявлення Рахунковою палатою або НАЗК обставин, що свідчать про використання політичною партією бюджетних коштів, призначених для фінансування її статутної діяльності, на цілі, пов'язані з участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на інші цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю, такі органи зобов'язані невідкладно звернутися до суду з відповідним позовом про встановлення цих фактів [7].

У свою чергу, встановлення судом факту нецільового використання коштів державного бюджету є юридичною підставою для припинення державного фінансування статутної діяльності відповідної політичної партії. Таким чином, питання про те, чи відповідає використання бюджетних коштів поняттю «статутної діяльності», не має наперед визначеного нормативного вирішення, а підлягає встановленню судом у кожному конкретному випадку.

Такий підхід, на наш погляд, не позбавлений недоліків, оскільки фактично створює передумови для вибіркового підходу держави до оцінки відповідних партійних витрат, що може мати наслідком обмеження діяльності окремих політичних сил. Більш детально зазначена проблематика буде розглянута у наступному підрозділі.

Під фінансуванням статутної діяльності політичної партії, на наш погляд, доцільно розуміти надання коштів із державного бюджету на забезпечення її інституційного функціонування відповідно до статуту як установчого документу, поза межами виборчого процесу.

Таке фінансування охоплює, зокрема, оплату праці працівників статутних органів партії та її місцевих організацій, організаційно-адміністративні витрати, а також інші витрати, необхідні для здійснення партією її постійної діяльності.

Аналіз Закону України «Про політичні партії в Україні», а саме статті 8, дає можливість зробити висновок, що видами статутної діяльності можуть бути, зокрема, утворення, визначення повноважень статутних органів політичної партії; розроблення внутрішньопартійних документів (порядку вступу до партії, прав та обов'язків її членів тощо); скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії; здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями й витратами політичної партії, її місцевих організацій, утворення органів чи посадових осіб, відповідальних за здійснення такого контролю (аудиту); залучення аудиторської фірми для проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про доходи, майно, витрати й фінансові зобов'язання політичної партії, її місцевих організацій [7].

Не менш важливо розуміти природу державного фінансування партій, його цілей. Надання публічних коштів партіям часто розглядається як необхідний елемент забезпечення принципу рівності можливостей для всіх партій. Так, у Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо фінансування політичних партій відзначається, що політичні партії повинні отримувати фінансування з державного бюджету для запобігання встановленню залежності від приватних донорів і гарантувати рівні можливості для усіх політичних партій. Державне фінансування повинно, з одного боку, визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку має партія, з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, з іншого - надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені та на чесних умовах конкурувати зі стійкішими партіями.

З іншого боку, державне фінансування не повинно перевищувати рівня, потрібного для досягнення вищезазначених цілей, оскільки надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та їхнім електоратом. Відтак, питання визначення розміру державного фінансування політичних партій та критеріїв, за якими вони його отримують, є вартими розгляду, оскільки виступають предметом широких наукових і практичних дискусій, у зв'язку з чим детальніший розгляд окресленої проблематики буде відображено у наступному підрозділі [54].

Щодо приватного фінансування політичних партій, Венеційська комісія у змісті Керівних принципів регулювання політичних партій зазначає, що фінансування політичних партій є формою політичної участі, і є цілком доцільним, щоб партії залучали приватні фінансові внески, тобто пожертви. Більше того, законодавство може передбачати, що всі політичні партії повинні фінансуватися, принаймні частково, за рахунок приватних коштів як прояв мінімального рівня підтримки. За винятком джерел фінансування, заборонених відповідним законодавством, усі особи повинні мати право вільно виражати свою підтримку обраній політичній партії шляхом фінансових та негрошових внесків [18, с. 95].

Водночас, наявність приватного фінансування повинна передбачати достатньо ефективні запобіжники задля унеможливлення посилення непропорційного впливу окремих осіб чи груп інтересів на діяльність політичних партій. Йдеться насамперед про недопущення ситуацій, за яких фінансова підтримка трансформується у політичну залежність партії від донорів та впливає на її програмні засади, рішення або поведінку у публічній сфері. У цьому контексті ключового значення набувають обмеження розміру внесків, прозорість їх походження та ефективний контроль за дотриманням встановлених правил, що в сукупності спрямовані на збереження автономії політичних партій та забезпечення справедливості політичної конкуренції [18, с. 95].

Повертаючись до змісту Керівних принципів регулювання політичних партій, зауважуємо, що історично обмеження щодо фінансування встановлювалися з метою обмежити можливість окремих категорій осіб або груп отримувати політичний вплив та впливати на процес прийняття рішень через фінансові переваги. Відповідно до пункту 212 Керівних принципів - розумні обмеження приватних внесків можуть передбачати встановлення максимальної суми, яку може надати один донор. Найбільш доцільним є встановлення таких обмежень із урахуванням інфляції, наприклад через індексацію, прив'язану до мінімальної заробітної плати, а не у вигляді фіксованих сум [18, с. 96]. Детальніше питання обмежень приватних внесків буде розглянуто у контексті внесків до виборчих фондів політичних партій.

Окремо варто звернути увагу на те, що відповідно до статті 14 Закону України «Про політичні партії», внесок на підтримку партії може мати не тільки грошову форму, зокрема: майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру, у тому числі членські внески членів політичної партії, спонсорство третіми особами заходів чи іншої діяльності на підтримку партії, товари, роботи, послуги, надані або отримані безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку) – усе це вважатиметься внеском на підтримку партії [7].

Водночас, передбачення здійснення внеску у нематеріальній формі може створювати ризики для належної звітності. У цьому контексті пункт 216 Керівних принципів зазначає, що законодавство має регулювати негрошову підтримку (in-kind contributions), яка може надаватися як фізичними, так і юридичними особами. Такі внески визначаються як будь-які товари, послуги чи майно, надані безкоштовно або за ціною нижчою за ринкову. Загалом на них мають поширюватися ті самі правила та обмеження, що і на фінансові внески, а їхня вартість повинна

визначатися за ринковими цінами та відображатися у фінансовій звітності [18, с. 97].

Отже, фінансування політичних партій доцільно розглядати як врегульований нормами права процес забезпечення її діяльності грошовими, майновими та іншими ресурсами, необхідними для реалізації програмних цілей і завдань. Його основною метою є забезпечення спроможності партій виконувати свої функції як інститутів демократії, зберігаючи при цьому баланс між ефективністю діяльності та незалежністю від джерел фінансування.

У доктрині виокремлюють різні моделі фінансування політичних партій, однак у сучасних умовах переважає змішана модель, що поєднує державні та приватні джерела. Відповідно, фінансування політичних партій здійснюється у двох основних формах - державній та приватній, кожна з яких має власну правову природу, функціональне призначення та механізми реалізації.

Водночас як державне, так і приватне фінансування характеризуються наявністю окремих проблемних аспектів, що потребують більш детального аналізу, який буде здійснено у наступному підрозділі дослідження

1.3. Проблеми публічного та приватного фінансування діяльності політичних партій

Публічне фінансування політичних партій є важливим інструментом забезпечення рівності політичної конкуренції, зміцнення політичного плюралізму та запобігання надмірній залежності від приватних донорів. Водночас, його ефективність залежить від низки критеріїв: обсяг фінансування, напрямки використання коштів, природа коштів, що надається в розпорядження політичних партій, які саме партії отримують державну підтримку, тощо.

Нормативно-правове регулювання державного фінансування політичних партій в Україні передбачає чітко визначені умови, порядок надання та механізм розподілу відповідних коштів. Зокрема, право на отримання державного фінансування статутної діяльності виникає у політичній партії за умови, що за результатами останніх чергових або позачергових виборів народних депутатів України її виборчий список у загальнодержавному багатомандатному окрузі набрав не менше п'яти відсотків голосів виборців від загальної кількості голосів, поданих за всі партійні списки [7].

Відтак, в українській моделі держава фінансує лише парламентські партії, встановлюючи для отримання відповідного фінансування той самий поріг, що й для доступу до розподілу мандатів у парламенті. Такий підхід фактично пов'язує державну підтримку із вже досягнутим електоральним успіхом політичної сили. Водночас варто зауважити, що раніше законодавство передбачало нижчий поріг, зокрема на рівні 2 %, що дозволяло ширшому колу політичних партій претендувати на державне фінансування. Наявність нижчого бар'єра сприяла більшому політичному плюралізму та створювала передумови для розвитку нових або малих партій, тоді як чинна модель у більшій мірі орієнтована на підтримку вже усталених партій [11, с. 118].

Проходження партії до парламенту, станом на сьогодні, є найбільш поширеним критерієм для отримання державного фінансування. Однак, у практиці держав існують відмінні підходи до визначення таких критеріїв, зокрема у низці держав визначальними критеріями є: набрання певного відсотку голосів на виборах, який може бути як рівним, так і меншим за прохідний бар'єр; відсоток місць на попередніх виборах; реєстрація як політичної партії загалом; участь у виборах; тощо [11, с. 114].

Цікавим у цьому випадку є досвід Естонії, за законодавством якої фінансова підтримка надається не лише політичним партіям, які отримали представництво в

парламенті, а й тим, що подолали нижчий виборчий поріг, зокрема, набрали не менше 2 % голосів виборців, отримуючи при цьому фіксовану субсидію. Водночас із зростанням рівня електоральної підтримки відповідно збільшується і обсяг державного фінансування, що свідчить про застосування прогресивної моделі розподілу коштів [11, с. 115].

Венеційська комісія у Кодексі належної практики щодо партій зауважує, що якщо законодавство передбачає публічне фінансування, політичні партії повинні мати доступ до нього при можливо мінімальних передумовах. Останні повинні бути розумними та недискримінаційними [5, п. 41].

На наш погляд, визначальними критеріями для визначення партій, які мають право на державне фінансування мають бути: участь у виборах та рівень підтримки електоратом, що може визначатися за результатами участі у виборах. Участь у виборах є базовою умовою для отримання права на державне фінансування, тоді як рівень електоральної підтримки має визначати обсяг такого фінансування.

По-перше, участь партії у виборчому процесі є цілком обґрунтованою передумовою отримання фінансування, оскільки, як зазначалося раніше, саме участь у виборах становить її основне функціональне призначення, а відтак державна підтримка має надаватися тим суб'єктам, які реально реалізують цю функцію. По друге, варто розуміти, що державні кошти не є безмежними, а відтак держава неспроможна фінансувати усі політичні партії без урахування рівня їх впливовості у суспільстві, особливо беручи до уваги ті держави, де характерною рисою політичної структури суспільства є велика кількість політичних угруповань, які не є стійкими та рідко набувають достатнього рівня авторитету у суспільстві.

Водночас, на наш погляд, визначаючи рівень електоральної підтримки на основі результатів виборів, важливо застосовувати недискримінаційні критерії, зокрема встановлювати достатньо низький поріг підтримки, який не нівелюватиме волевиявлення значної частини виборців та не виключатиме з системи державного

фінансування нові або менш представлені політичні сили. Показовим у цьому контексті є підхід, застосований у Федеративній Республіці Німеччина, де право на отримання державної субсидії мають політичні партії, що набрали не менше 0,5% голосів на федеральних або європейських виборах [26, с. 228].

З іншого боку, хоча результати виборів є найбільш об'єктивним та універсальним критерієм визначення рівня суспільної підтримки політичної партії, вони не позбавлені недоліків, оскільки не враховують динаміку політичних процесів та становище новостворених партій. Зокрема, залишається відкритим питання щодо політичних сил, які виникають та розпочинають активну публічну діяльність у міжвиборчий період і ще не мали можливості продемонструвати свій рівень підтримки через виборчі результати. Крім того, орієнтація виключно на результати виборів може не відображати актуальний рівень довіри до партії, зокрема у випадках, коли вона втрачає значну частину підтримки після виборів унаслідок власних політичних рішень або змін у суспільних настроях.

Відтак, на нашу думку, для більш комплексного підходу до визначення авторитетності та впливовості політичної партії у суспільстві доцільно враховувати також додаткові індикатори, зокрема результати регулярних соціологічних досліджень, рівень фінансової активності та кількість внесків на її підтримку, а також участь партії у публічному житті, включаючи медійну присутність та ініціативну діяльність.

Не менш дискусійним питанням є обсяг державного фінансування політичних партій. В українській моделі, обсяг державного фінансування визначається за встановленою законодавством формулою, відповідно до якої він становить одну соту розміру мінімальної заробітної плати, визначеної станом на 1 січня року, що передуює року виділення коштів, помножені на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України. З цієї

суми 90% розподіляються пропорційно до набраних голосів, а 10% - між тими партіями, хто дотримався гендерного балансу [7]. У цьому контексті варто окремо дослідити дві проблеми – формулу визначення загального обсягу коштів, що виділяється на фінансування політичних партій та порядок визначення суми коштів, які фактично отримують партії.

Насамперед, розглянемо проблему щодо формули визначення обсягу державного фінансування. Описаний вище нормативний підхід до визначення обсягу державного фінансування свідчить про поєднання кількох концептуальних акцентів. По-перше, прив'язка загального обсягу фінансування до мінімальної заробітної плати та кількості виборців, які взяли участь у голосуванні, викликає неоднозначні думки. Прив'язка обсягу державного фінансування до рівня мінімальної заробітної плати загалом видається обґрунтованою, оскільки дозволяє враховувати актуальну економічну ситуацію в державі. Такий підхід забезпечує гнучкість і адаптивність фінансування, що відповідає й міжнародним стандартам.

Водночас прив'язка фінансування до кількості виборців, які взяли участь у голосуванні, є більш дискусійною. Єдиним переконливим аргументом на її користь може бути те, що вищий рівень участі громадян у виборах об'єктивно потребує більшого ресурсного забезпечення політичних структур, через які здійснюється взаємодія з виборцями, зокрема політичних партій. Разом із тим, такий підхід має суттєві недоліки. Зокрема, він може призводити до значних коливань обсягу державного фінансування залежно від явки виборців, яка, у свою чергу, може визначатися низкою зовнішніх обставин, не пов'язаних з ефективністю діяльності партій. Крім того, така модель враховує лише активних виборців, але не охоплює всю сукупність громадян, які мають право голосу і є потенційною базою представництва партій. У сучасному формулюванні, залежність обсягу державного фінансування партій від явки виборців виглядає наче перекладення відповідальності за явку на партії, хоча, наприклад, в умовах низькою явки виборців

партії навпаки могли б потребувати більше ресурсів для відновлення та встановлення належно комунікації та рівня довіри з виборцями.

З цього приводу пункт 233 Керівних принципів регулювання політичних партій зазначає, що така сума державного фінансування політичних партій має бути ретельно визначена таким чином, щоб забезпечити ефективність такого фінансування. З огляду на різноманітність виборчих систем і кампаній у різних державах, неможливо встановити універсальний рівень фінансування, придатний для всіх випадків. Водночас законодавство повинно передбачати дієві механізми перегляду, спрямовані на періодичну оцінку впливу чинного державного фінансування та, за необхідності, коригування обсягів виділених коштів. Таке фінансування має розподілятися неупереджено, на основі «об'єктивних, справедливих і розумних критеріїв». Загалом, розмір субсидій має бути достатнім для досягнення мети підтримки, але не повинен бути єдиним джерелом доходів або створювати умови для надмірної залежності від державного фінансування [18, с. 104].

Таким чином, видається доцільним переглянути чинну формулу визначення обсягу державного фінансування політичних партій, зберігши як базовий показник прив'язку до розміру мінімальної заробітної плати як такого, що об'єктивно відображає економічну ситуацію в державі. Водночас подальше визначення обсягу фінансування не повинно залежати від явки виборців, оскільки цей показник не є достатньо об'єктивним і стабільним критерієм, а натомість має ґрунтуватися на більш релевантних та сталих індикаторах.

Щодо проблематики розподілу коштів між політичними партіями, нормативне регулювання щодо розподілу 90% коштів пропорційно до кількості отриманих голосів демонструє акцент на принципі електоральної підтримки як основному критерію визначення обсягу фінансування, що забезпечує прив'язку державної підтримки до реального рівня довіри виборців до політичних партій.

З одного боку, такий підхід сприяє відображенню результатів демократичного волевиявлення у фінансовому забезпеченні партій. З іншого боку, такий підхід об'єктивно не сприяє підтримці малих та нових політичних партій, які мають обмежені ресурси та ще не сформували значної електоральної бази. Натомість політичні сили, що вже отримали суттєву підтримку на виборах, як правило, і без того володіють більшими фінансовими та організаційними можливостями, що призводить до їх подальшого посилення та поглиблення дисбалансу у політичній конкуренції.

У цьому контексті заслуговує на увагу також підхід, запропонований О. Коцюробою, який передбачає запровадження змішаної системи розподілу державного фінансування. Суть такої моделі полягає у поєднанні пропорційного та компенсаторного елементів: наприклад, 70% загального обсягу фінансування розподіляється між парламентськими партіями пропорційно до кількості отриманих голосів, тоді як 30% - між політичними партіями, що набрали від 2% до 5% голосів виборців, але не отримали парламентського представництва [11, с. 122].

На нашу думку, запропонована модель є загалом обґрунтованою та здатною виконувати функцію балансування інтересів різних груп політичних суб'єктів. Водночас її практична реалізація може супроводжуватися низкою проблемних аспектів. Зокрема, виникає питання щодо статусу політичних партій, утворених у міжвиборчий період, які не брали участі в останніх виборах і, відповідно, не мають зафіксованого рівня електоральної підтримки.

Крім того, на наш погляд, альтернативним підходом до розподілу коштів може стати механізм базового фінансування (фіксованого мінімуму) для всіх політичних партій, які подолали встановлений поріг підтримки. Сутність такого підходу полягає у гарантуванні кожній з цих партій певного мінімального обсягу ресурсів, необхідного для забезпечення її інституційної діяльності, зокрема функціонування організаційної структури, комунікації з виборцями та участі у політичному процесі.

Водночас, понад цей базовий рівень фінансування, додаткові кошти можуть розподілятися залежно від рівня електоральної підтримки, визначеного за результатами виборів. Це дозволяє зберегти стимулюючу функцію державного фінансування, за якої політичні партії зацікавлені у розширенні власної підтримки серед виборців.

Отже, чинна модель розподілу державного фінансування, побудована переважно на принципі електоральної підтримки, хоча й забезпечує зв'язок із результатами демократичного волевиявлення, водночас посилює нерівність між політичними партіями та не сприяє розвитку малих і нових політичних сил. У зв'язку з цим доцільним видається впровадження більш збалансованих підходів до розподілу коштів, зокрема поєднання пропорційного фінансування з елементами базової підтримки, що дозволить забезпечити як справедливість, так і політичний плюралізм.

Ще однією актуальною проблемою у контексті публічного фінансування є напрямок використання коштів та контроль за їх використанням. Як вже було зазначено раніше, державне фінансування спрямоване на забезпечення статутної діяльності, однак побутує думка, що партії використовують публічне фінансування не на статутну діяльність, бо її розуміння не визначено законодавством. Попередньо, ми частково вивели розуміння категорії «фінансування статутної діяльності», а саме - надання коштів із державного бюджету на забезпечення її інституційного функціонування відповідно до статуту як установчого документу, поза межами виборчого процесу. Крім того, таке фінансування повинно було б охоплювати досягнення статутних цілей та завдань, які ставить перед собою партія. Водночас, останні дослідження показують, що лєвова частка державного фінансування витрачається партіями на політичну рекламу, що не однозначно сприймається суспільством. Експерти відзначають, що витрачання політичними партіями коштів

з державного бюджету на політичну рекламу є неефективним з точки зору суспільного інтересу, особливо враховуючи проблему відсутності чіткого розмежування політичної реклами у міжвиборчий період та під час виборчого процесу [11, с. 164].

Венеційська комісія з цього приводу наголошує на потенційних труднощах розмежування статутної діяльності та передвиборчої. Партіям буде важко визначити напевно, які види діяльності слід віднести до пов'язаних з передвиборною роботою, а які належать до категорії статутної діяльності, особливо коли йдеться, приміром, про інформаційно-просвітницькі кампанії серед населення, орендну плату за приміщення, де розміщується штабквартира партії, чи витрати на зарплату працівників тощо [13, с. 79]. У деяких державах це питання вирішується шляхом формулювання вичерпного списку цілей, які можуть фінансуватися за рахунок бюджетних коштів, або ж навпаки – шляхом визначення списку цілей, на які не є можливим використання бюджетних коштів.

На наш погляд, визначення вичерпного переліку цілей, на які політичні партії можуть або не можуть витрачати бюджетні кошти, видається недоцільним з огляду на широту їх діяльності та різноманітність статутних завдань. У таких умовах більш ефективним є підхід, заснований на здійсненні державного нагляду, що відповідає міжнародним стандартам і не обмежує інституційний розвиток партій.

Водночас в Україні фактично сформовано доволі сувору модель контролю за використанням бюджетних коштів, яка реалізується Національним агентством з питань запобігання корупції та Рахунковою палатою України і передбачає застосування як тимчасових, так і остаточних санкцій. Зокрема, державне фінансування може бути зупинене у разі неподання фінансової звітності або подання звіту з істотними порушеннями чи недостовірними даними, із можливістю його відновлення після усунення недоліків, тоді як більш серйозні порушення,

зокрема нецільове використання коштів, можуть призвести до повного припинення фінансування [7].

Кодекс належної практики щодо політичних партій зазначає про необхідність наявності механізмів нагляду. Зокрема, кожна політична партія має включити до свого статуту механізми аудиту за її фінансовим обліком на національному рівні та нагляду за фінансовим обліком на будь-якому регіональному та місцевому рівні. Вона повинна також підлягати аудиту з боку державних органів влади, особливо у сфері фінансування [5, п. 44].

Отже, державне фінансування політичних партій спрямовується на забезпечення їх статутної діяльності, однак законодавство не містить чіткого визначення цього поняття. Така невизначеність зумовлює складнощі у розумінні допустимих напрямів використання коштів і, як наслідок, створює ризики посиленого тиску на політичні партії у вигляді звинувачень у нецільовому використанні фінансування. Надмірна суворість вимог та контрольних механізмів у цих умовах не є виправданою, оскільки може обмежувати інституційний розвиток партій. Відтак доцільним видається забезпечення можливості вільного використання коштів у межах статутної діяльності за умови належного державного нагляду, спрямованого передусім на недопущення використання бюджетних коштів для фінансування виборчого процесу.

Переходячи до проблем приватного фінансування політичних партій чи не найбільш актуальним залишається здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для таких внесків. Така ситуація створює передумови для використання фізичних осіб як формальних донорів з метою приховування реальних джерел фінансування, що ускладнює ідентифікацію фактичних внескодавців та знижує рівень прозорості фінансових потоків.

Проблема полягає в тому, що законодавство не містить чітко визначеної заборони на здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах третіх осіб. Це відкриває можливості для опосередкованого фінансування політичних партій з боку осіб, що мають значний економічний або політичний вплив [24]. З огляду на це, доцільним видається вдосконалення законодавчого регулювання у кількох напрямках. По-перше, необхідно запровадити чітку заборону на здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах третіх осіб, із одночасним встановленням обов'язку підтвердження самостійного характеру внеску. По-друге, доцільним є введення механізмів перевірки співвідношення розміру внеску та задекларованих доходів особи, зокрема через інтеграцію з податковими реєстрами. Водночас зазначена проблематика не вичерпується наведеними аспектами, оскільки приватне фінансування політичних партій охоплює значно ширше коло викликів, пов'язаних із джерелами походження коштів, формами внесків, механізмами їх обліку та контролю. У зв'язку з цим більш детальний аналіз проблем приватних внесків буде здійснено у наступних розділах цього дослідження.

РОЗДІЛ 2. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

2.1. Поняття виборчого процесу та види діяльності політичної партії у виборчому процесі

Насамперед, перед початком власне дослідження діяльності політичних партій у виборчому процесі необхідно з'ясувати природу основних понять із якими ми матимемо справу, а саме – поняття виборчого процесу та видів діяльності політичних партій у виборчому процесі

Згідно положень Виборчого кодексу України, виборчий процес - це здійснення протягом встановленого цим Кодексом періоду часу суб'єктами, визначеними статтею 22 цього Кодексу, виборчих процедур, пов'язаних із підготовкою і проведенням відповідних виборів, встановленням та офіційним оголошенням (офіційним оприлюдненням) їх результатів [19].

На наш погляд, законодавче визначення недостатньо зважає на нормативно-правове регулювання виборчих процедур. Такий підхід створює хибне враження, ніби суб'єкти виборчого процесу діють на власний розсуд. У цьому контексті слушною видається позиція Ю. Ключковського, який підкреслює, що виборчі процедури мають нормативну природу, а відтак правовий інститут виборчого процесу доцільно розглядати як сукупність (систему) відповідних процедурних норм. Саме ці норми формують нормативні рамки реалізації виборчого процесу як діяльності уповноважених суб'єктів, визначаючи порядок, способи та межі їх поведінки [17, с. 564]. Таким чином, виборчий процес слід розуміти не лише як фактичну діяльність суб'єктів, а передусім як реалізацію нормативно встановлених

процедур, що забезпечують його цілісність, передбачуваність і правову визначеність.

Крім того, законодавче визначення виборчого процесу не приділяє належної уваги його матеріальному (змістовному) аспекту, зокрема питанню реалізації виборчих прав громадян у ході виборчого процесу. У запропонованій дефініції виборчий процес постає виключно як сукупність процедурних дій, що знову ж таки звужує його зміст до формально-організаційної площини. Такий підхід не узгоджується із загальною логікою виборчого законодавства, оскільки саме забезпечення реалізації виборчих прав громадян становить одну з ключових засад виборчого процесу, зокрема відповідно до частини першої статті 21 Виборчого кодексу України [19]. На наш погляд, більш повне розуміння цієї категорії має враховувати, що виборчий процес є не лише процедурною діяльністю, а й механізмом практичної реалізації конституційних виборчих прав громадян.

Відтак, законодавче визначення виборчого процесу послідовно відображає три його аспекти – темпоральний, суб'єктний та процедурний.

Темпоральний аспект виборчого процесу проявляється у його часовій обумовленості, оскільки цілеспрямована діяльність суб'єктів виборчого процесу розгортається у визначеній хронологічній послідовності та підпорядковується встановленим строкам. Виборчий процес має наперед встановлені моменти його початку та завершення, які закріплюються нормами виборчого законодавства та є обов'язковими для всіх учасників відповідних правовідносин. Часові межі здійснення окремих виборчих дій, зокрема встановлені строки та терміни, суттєво впливають на можливість реалізації суб'єктивних виборчих прав і законних інтересів учасників виборчого процесу, а також на досягнення його кінцевої мети. Враховуючи, що виборчий процес є тимчасовим, встановлення його початку та кінця, а також строки здійснення усіх виборчих процедур набувають ще більш суттєвого значення.

У контексті темпорального аспекту розкриття моментів початку та завершення виборчого процесу має принципове значення для дослідження фінансування діяльності політичних партій, оскільки саме ці часові межі визначають правовий режим здійснення фінансових операцій. Встановлення чітких моментів початку і закінчення виборчого процесу дозволяє відмежувати фінансування виборчої кампанії від інших форм політичного фінансування, зокрема поточної діяльності партії у міжвиборчий період, що має інший правовий режим, джерела та обмеження.

Крім того, саме в межах визначеного законом періоду виборчого процесу виникає унікальне правове регулювання, зокрема щодо виборчих фондів, обмежень джерел фінансування, правила здійснення витрат та фінансової звітності. Відповідно, чітке окреслення початку виборчого процесу є моментом активації спеціального режиму фінансування, тоді як його завершення пов'язується із припиненням відповідних фінансових операцій (наприклад, закриттям виборчих фондів та поданням фінансових звітів).

Щодо суб'єктного аспекту, насамперед визначаємо, що згідно статті 22 Виборчого кодексу України, суб'єктами виборчого процесу є: виборець, виборча комісія, партія (організація партії), кандидат та офіційний спостерігач від партії чи кандидата [19]. На думку В. Яворського, суб'єкти виборчого процесу - це особи, органи та організації, які виступають основними уповноваженими учасниками виборчих правовідносин, беруть безпосередню, самостійну участь у підготовці та проведенні виборів і наділені законом спеціальними повноваженнями [25, с. 47].

Ю. Ключковський, у свою чергу, зазначає, що слід визнати суб'єктами виборчого процесу тих учасників виборчих правовідносин, які у виборчому процесі мають специфічні для виборчого процесу власні права і законні інтереси чи повноваження, пов'язані з відповідними виборами, та активно (з власної ініціативи) їх реалізують, зокрема можуть захищати ці права, за спеціальними (характерними

для виборчого процесу) процедурами, а значить, володіють спеціальною, виборчо-процесуальною правосуб'єктністю [17, с. 568].

З таким визначенням можемо погодитися, оскільки дійсно суб'єкти виборчого процесу наділені спеціальною правосуб'єктністю. Саме спеціальна правосуб'єктність є критерієм для відмежування суб'єктів виборчого процесу від інших учасників виборчих правовідносин.

Спеціальна правосуб'єктність у виборчому процесі означає повноцінну участь у правовідносинах, що виникають під час проведення відповідних виборів, наявність специфічних прав (похідних від основних виборчих прав), обов'язків, а також захищених законом інтересів у відповідному виборчому процесі, можливість діяти з власної ініціативи при виконанні необхідних виборчих процедур, а також захищати свої права та законні інтереси і нести специфічну (з урахуванням виборчо-процесуального статусу) відповідальність за вчинені правопорушення.

Виходячи з наведеного вище, ключовими ознаками суб'єкта виборчого процесу є наявність специфічних прав, обов'язків та інтересів у виборчому процесу, можливість діяти з власної ініціативи, а також здатність захищати свої права та інтереси й нести відповідальність за ті чи інші порушення у ході виборчого процесу [17, с. 568].

Відповідно, учасники виборчих правовідносин, які не мають власних прав і законних інтересів, пов'язаних із виборами, чи специфічних повноважень, а здійснюють лише певні функції, спрямовані на організаційно-технічне, матеріальне чи інформаційне забезпечення виборчого процесу, діючи в межах своєї загальної правосуб'єктності (дієздатності), визначеної безвідносно до виборчого процесу, не можуть претендувати на статус суб'єктів цього процесу, як наприклад медіа [17, с. 568].

Насамкінець, метою процедурного аспекту є встановлення чіткої правової регламентації виборчих процедур, зокрема задля забезпечення рівності прав і

можливостей усіх учасників виборчого процесу, а також недопущення зловживання правами на шкоду іншим. Цікавим у даному контексті є те, що встановлення відповідного способу дій характерне передусім для суб'єктів владних повноважень, які, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб що передбачені Конституцією та законами України» [2]. Водночас, єдиним суб'єктом владних повноважень серед розглянутих вище суб'єктів виборчого процесу є виборча комісія. Для інших ж суб'єктів фактично діє правило - «усе, що прямо не заборонено, дозволено». Виникає цілком закономірне питання щодо правомірності тих чи інших обмежень діяльності таких суб'єктів у виборчому процесі. Відповідь ж на таке питання заключається у специфіці публічних правовідносин, що виникають у ході виборчого процесу. Ю. Ключковський з цього приводу пояснює - щоб забезпечити взаємну узгодженість реалізації усіх цих прав і законних інтересів, як цього вимагає стаття 23 Конституції, закон повинен встановлювати достатньо чіткі межі способів і форми поведінки суб'єктів, які діють за власним розсудом [17, с. 580].

Виходячи зі специфіки нашого дослідження, зосередимося на політичній партії як доволі специфічному суб'єкті виборчого процесу, зокрема через колективний характер такого суб'єкта. Виходячи з наведених нами вище ключових ознак суб'єкта виборчого процесу, політична партія наділена специфічним правом, а саме – правом на висування кандидатів, так званим номінаційним правом [17]. Крім того, політична партія наділена ще низкою похідних від номінаційного прав у виборчому процесі: право пропонувати кандидатури до складу виборчих комісій, право здійснювати передвиборну агітацію, право на здійснення фінансування передвиборної агітації зокрема, право на висування офіційних спостерігачів на виборчих дільницях, право оскаржувати порушення виборчого законодавства. Виходячи зі змісту номінаційного права політичної партії, зауважує Ю. Ключковський, що суб'єктом виборчого процесу є не кожна політична партія, а лише політична партія, яка висунула кандидатів, котрі беруть участь у відповідному

виборчому процесі. Виборчо-процесуальна правосуб'єктність політичної партії (на місцевих виборах - її місцевої організації) виникає з моменту реалізації її повноваження висувати кандидатів на відповідному партійному форумі (з'їзді, зборах, конференції) [20, с. 176].

Варто також прокоментувати формулювання вжите у статті 22 Виборчого кодексу України – «партія (організація партії), яка висунула кандидатів на відповідних виборах», у зв'язку з використання форми множини у змісті якої, може помилково може видаватися, що партія набуває статусу суб'єкта виборчого процесу лише в разі висування на відповідних виборах більше ніж одного кандидата. Однак, навіть якщо політична партія, висунула єдиного кандидата на виборах, вона набуває виборчо-процесуальної правосуб'єктності. Також можемо зазначити, що визначальним у даному випадку буде сам факт реалізації номінаційного права, а не кількісний показник висунутих кандидатів [20, с. 177].

Не менш важливим питанням, що потребує системного дослідження є види діяльності політичної партії у виборчому процесі, які власне й потребують фінансування.

Трохи вище ми вже згадували про кілька напрямків діяльності політичних партій у виборчому процесі, зокрема здійснення перевиборчої агітації та, як факультативний напрямок, - оскарження виборчого законодавства. Факультативним цей напрямок іменуємо через те, що очевидно матиме він місце лише у разі наявності тих чи інших порушень, відтак не є обов'язково наявним.

Водночас питання напрямів діяльності політичної партії має комплексний характер, що зумовлює і багатовекторність її фінансування, зокрема у межах виборчого процесу, а відтак потребує системного дослідження з метою чіткого визначення видів діяльності, які підлягають фінансовому забезпеченню.

Насамперед, звертаючись до статті 147 Виборчого кодексу України, звертаємо увагу на формулювання її частини другої – «Партія для фінансування своєї виборчої

кампанії, в тому числі для фінансування передвиборної агітації, зобов'язана утворити власний виборчий фонд...» [19].

З наведеного вище формулювання робимо висновок про один із напрямків фінансування діяльності політичної партії, а саме її виборча кампанія. Станом на сьогодні, як національне законодавство не містить визначення терміну «виборча кампанія», що зумовлює неоднозначне її розуміння та застосування [59].

Здійснюючи тлумачення положення частини другої статті 147, бачимо, що законодавець розмежовує поняття «виборча кампанія» та «передвиборна агітація», а саме як ціле та частину. Відтак, виборча кампанія є ширшим поняттям, ніж передвиборна агітація, і охоплює, окрім останньої, інші види діяльності та заходів, пов'язаних із участю політичної партії у виборчому процесі [19].

Загалом ж, термін «виборча кампанія» був імплементований у національне законодавство з іноземних правових систем. Відтак, цікавим до з'ясування є зміст цього терміну в інших юрисдикція. Однак, розпочнемо з етимології слова «campaign», яке з англійської означає організовувати низку заходів з метою досягти певної мети [26]. У своєму загальному значенні цей термін не обмежується виключно політичним контекстом і може застосовуватися у різних сферах. Водночас інші джерела пропонують більш конкретизований підхід, відповідно до якого «campaign» охоплює, зокрема, публічні виступи та демонстрації, спрямовані на досягнення соціальної, політичної або комерційної мети [27]. Таким чином, у межах цього підходу зміст терміна зазнає певної конкретизації через прив'язку до визначених цілей та форм реалізації.

Отже, узагальнюючи наведене, можна дійти висновку, що поняття «campaign» має універсальний характер і позначає організовану діяльність, спрямовану на досягнення певної мети, однак у конкретних контекстах, зокрема політичному, воно набуває більш вузького, змістовно наповненого значення.

Переходячи до пошуку змісту виборчої кампанії саме у політичному контексті, зауважуємо, що на доктринальному рівні це поняття доволі рідко ставало предметом самостійних досліджень, що свідчить про недостатній рівень теоретичного опрацювання цієї категорії та брак уваги до її чіткого визначення. Водночас у науковому та практичному дискурсі воно широко використовується, нерідко наповнюючись різним, подекуди несистемним змістом.

Ю. Шведа, наприклад, у своїй праці «Політичні партії у виборах: теорія та практика виборчої кампанії», зазначає, що виборча кампанія - офіційно оголошений період доцільно організованої, методично грамотно побудованої та змістовно насиченої діяльності кандидата у депутати, політичної партії з метою здійснення масового психологічного впливу на електорат для усвідомленого та неусвідомленого спонукання їх віддати голоси за того чи іншого кандидата (партію) [28, с. 8]. Водночас дане визначення має більш політологічний характер, а також містить низку оціночних понять, що не дозволяє нам взяти його за основу у нашому дослідженні.

У науковій літературі також зустрічається підхід до розуміння виборчої кампанії у широкому та вузькому значеннях. Зокрема, у широкому сенсі її визначають як регламентований законом комплекс заходів, спрямованих на організацію вільного волевиявлення громадян, що фактично охоплює діяльність усіх суб'єктів виборчого процесу. Важко погодитися з таким визначенням, оскільки він фактично підміняє собою поняття виборів загалом, включаючи до змісту виборчої кампанії практично всі виборчі процедури, що може зумовлювати колізії в інтерпретації двох понять. Натомість більш обґрунтованим видається вузький підхід, відповідно до якого виборча кампанія розглядається як сукупність дій кандидата (політичної партії) та його команди, спрямованих на досягнення бажаного результату виборів [28, с. 8].

Для формування належного розуміння даної категорії звертаємося до низки актів Венеційської комісії та застосовуючи системне тлумачення спробуємо вивести її ключові ознаки, а у підсумку визначення.

Насамперед, виборча кампанія у змісті обраних актів згадується у контексті різних напрямків правового регулювання, відтак виборча кампанія здійснюється за певними правилами, є об'єктом правового регулювання. Крім того, виборча кампанія у текстах Комісії окреслюється як діяльність окремих суб'єктів виборчого процесу – зокрема партій та кандидатів. Виборча кампанія є визначеною у часі, має свої відповідні строки. Насамкінець, виборча кампанія не зводиться до передвиборної агітації, яка, проте є її наскрізним елементом. Аналіз практики Венеційської комісії свідчить, що поняття “campaigning” використовується як функціональна категорія, яка охоплює діяльність кандидатів і політичних партій у межах визначеного законом періоду, спрямовану на вплив на виборців, та водночас розглядається як сфера, що підлягає спеціальному правовому регулюванню з метою забезпечення рівності можливостей, прозорості фінансування та дотримання демократичних стандартів [29].

Узагальнюючи наведені підходи, вважаємо за доцільне виходити з вузького доктринального розуміння виборчої кампанії як діяльності окремих суб'єктів виборчого процесу - політичних партій або кандидатів, спрямованої на реалізацію їх законного інтересу бути обраними до органів державної влади. При цьому, попри важливу роль передвиборної агітації як одного з ключових елементів такої діяльності, виборча кампанія не може бути зведена виключно до неї. Визначальним критерієм віднесення тих чи інших дій до змісту виборчої кампанії слід вважати їх цільову спрямованість - досягнення бажаного результату у виборчому процесі.

Відтак, до виборчої кампанії, виходячи з наведених вище думок, можемо відносити різного роду організаційну діяльність партій у виборчому процесі, зокрема – діяльність виборчих штабів, які Ю. Шведа визначає як організаційно-аналітичні

структури, які розробляють виборчу стратегію та забезпечують її реалізацію [28, с. 78]. Кожен виборчий штаб потребує певної кількості працівників, зокрема спеціального спрямування – політтехнологів, спеціалістів з агітаційної діяльності, юристів, бухгалтерів, тощо. Безумовно, роботу цих людей партія так само повинна оплачувати. Крім того, у ході виборчого процесу, партія проводить широкую інформаційно-аналітичну роботу, що часто полягає в дослідженні електоральних настроїв, розробці стратегій, проведенні соціологічних опитувань, тощо.

Отже, діяльність політичної партії у виборчому процесі, на наш погляд, може бути класифікована таким чином:

- 1) Організаційна діяльність, до якої слід відносити створення та забезпечення функціонування виборчих штабів (як мінімум оренду приміщень для виборчих штабів) політичних партій, а також координацію роботи між регіональними штабами або осередками політичної партії;
- 2) Кадрове забезпечення, що означає залучення відповідних спеціалістів для організації та реалізації виборчої кампанії, зокрема політтехнологів, агітаторів, аналітиків, довірених осіб, тощо;
- 3) Інформаційно-аналітична діяльність, що передбачає проведення різного роду соціологічних опитувань, аналізу електорату та його поведінки, тощо;
- 4) Агітаційна діяльність, форми якої передбачені статтею 51 Виборчого кодексу України;
- 5) Юридична діяльність, яку вище ми іменували факультативною, оскільки вона зводиться до потенційних порушень виборчого законодавства, та, як наслідок, їх оскарження у судовому порядку, що так само потребує певного фінансового забезпечення.

Отже, за підсумками дослідження у межах цього підрозділу можемо сміливо сказати, що виборчий процес доцільно розглядати не лише як сукупність процедурних дій, а як нормативно врегульований механізм реалізації виборчих

прав, що має темпоральний, суб'єктний і процедурний виміри. У контексті суб'єктного аспекту, наголошуємо, що політична партія є суб'єктом виборчого процесу, набуваючи цього статусу з моменту реалізації номінаційного права, тобто висування кандидата або кандидатів на відповідних виборах.

Щодо встановлення змісту категорії «виборча кампанія», як основного напрямку спрямування коштів партії у виборчому процесі, підсумовуємо що він є ширшим ніж зміст поняття «передвиборної агітації». Виборча кампанія охоплює всю діяльність політичної партії, спрямовану на досягнення бажаного результату виборів – обрання її кандидатів до органів державної влади. На основі ж аналізу змісту категорії «виборчої кампанії» нам вдалося окреслити конкретні напрямки діяльності політичних партій у виборчому процесі, а саме: організаційний, напрямок щодо кадрового забезпечення, інформаційно-аналітичний, агітаційний та юридичний.

2.2. Джерела фінансування виборів народних депутатів України

Попередньо ми зазначали, що діяльність політичних партій неможлива без належної матеріальної бази, зокрема фінансових ресурсів. Особливої актуальності це питання набуває під час виборчого процесу.

Основні засади фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі встановлені положеннями Виборчого кодексу України, зокрема розділу шістнадцятого щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів народних депутатів України [19].

Згідно статті 147, витрати на підготовку і проведення виборів депутатів здійснюються виключно за рахунок коштів державного бюджету, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, коштів виборчих фондів партій -

суб'єктів виборчого процесу та коштів власних виборчих фондів кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій - суб'єктів виборчого процесу [19].

Виходячи з наведеного вище, маємо три джерела фінансування проведення виборів: кошти державного бюджету, кошти виборчих фондів партій, кошти власних виборчих фондів кандидатів, які й будуть предметом розгляду у межах цієї частини роботи.

У контексті аналізу законодавчого регулювання фінансування виборів в Україні доцільно зробити висновок, що лівова частка коштів державного бюджету спрямовується на організаційно-процедурну складову виборів - забезпечення діяльності виборчих комісій усіх рівнів (зокрема оплату праці їх членів, організаційні витрати, транспорт, зв'язок, комунальні послуги), виготовлення виборчої документації, функціонування системи ведення Державного реєстру виборців, а також інші витрати, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів. Крім того, не менш важливим напрямком фінансування є інформаційне забезпечення виборів за рахунок коштів державного бюджету. Стаття 161 Виборчого кодексу України оперує поняттям спеціальне інформаційне забезпечення виборів народних депутатів, що передбачає інформування виборів про: зареєстрованих кандидатів та суб'єктів їх висування; передвиборні програми партій - суб'єктів виборчого процесу; рахунки виборчих фондів партій - суб'єктів виборчого процесу, допустимий розмір добровільного внеску та спосіб, у який робиться внесок; скасування реєстрації (вибуття з балотування) кандидата у депутати; факти та події, пов'язані з виборчим процесом [19].

Наприклад, Центральна виборча комісія за кошти державного бюджету забезпечує виготовлення інформаційних матеріалів про політичні партії та кандидатів, таких як інформаційні плакати та буклети, які містять відомості довідкового характеру: персональні дані кандидатів, їх біографічну інформацію, виборчі списки, а також офіційно подані передвиборні програми. Водночас такі

матеріали мають чітко визначене функціональне призначення - інформування виборців, а не вплив на їх вибір [17, с. 402].

Принципово важливим є те, що інформаційні матеріали, виготовлені за рахунок коштів державного бюджету, не містять ознак передвиборної агітації: вони не включають закликів голосувати чи не голосувати за певного кандидата або політичну силу, не містять оціночних суджень чи переваг, а подають інформацію у нейтральній, уніфікованій формі. Таким чином, держава, фінансуючи такі матеріали, не втручається у політичну конкуренцію, а забезпечує рівний доступ усіх суб'єктів виборчого процесу до представлення інформації про себе [17, с. 403].

Натомість передвиборна агітація, як діяльність, спрямована на формування або зміну волевиявлення виборців, фінансується виключно за рахунок виборчих фондів політичних партій та кандидатів. Це забезпечує розмежування публічного та приватного фінансування у виборчому процесі: держава фінансує нейтральне інформаційне забезпечення виборів, тоді як політичні суб'єкти самостійно фінансують власну агітаційну діяльність.

Вартим уваги є ще один напрямок державного фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі. Так, відповідно до ст. 17¹ Закону України «Про політичні партії в Україні», за рахунок коштів державного бюджету відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України. Відповідно до законодавства політична партія отримує право на відшкодування таких витрат, якщо на останніх виборах народних депутатів України вона взяла участь у розподілі депутатських мандатів [66]. Такий підхід є доволі класичним і для держав-членів ЄС. Так, наприклад, в Польщі порядок визначення суми відшкодування є спільним для всіх партій і визначається із розрахунку на одне місце відповідно у верхній або нижній палаті парламенту [60, с. 174]. Згідно з

французьким законодавством, партія, яка подолала на виборах 5% бар'єр, отримує після виборів державну компенсацію [67, с. 22].

Максимальна сума можливого відшкодування дорівнює максимальному розміру виборчого фонду політичної партії [17].

Однак слід мати на увазі, що на сьогодні максимальний розмір виборчого фонду політичної партії закріплений Виборчим кодексом України та складає дев'яносто тисяч розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року [19]. У зв'язку з цим норма Закону «Про політичні партії» потребує відповідних змін, оскільки у своїй чинній редакції вона формує хибне уявлення про відсутність обмежень щодо максимального обсягу виборчого фонду, а відтак – схиляє до думки щодо можливості штучного збільшення витрат політичними партіями з метою отримання більшого обсягу бюджетного відшкодування.

Таким чином державне фінансування у формі компенсації витрат на діяльність політичних партій у виборчому процесі, а саме здійснення заходів передвиборної агітації відбувається вже після проведення виборів. При цьому слід зазначити, що у разі, якщо кошти надаються політичним партіям після виборів, може виникати питання забезпечення рівних можливостей та справедливого балансу між політичними партіями, які беруть участь в парламентських виборах. У цьому контексті доцільно звернути увагу на позиції Венеційської Комісії, викладені у змісті Керівних принципів регулювання політичних партій.

Відтак, одна з позицій рекомендує при розробці систем розподілу коштів ретельно розглядати можливість запровадження систем фінансування перед виборами на противагу системам відшкодування витрат після виборів, оскільки останнє може призвести до нездатності невеликих, нових або менш заможних партій ефективно конкурувати. Система післявиборчого фінансування може не забезпечити мінімальних початкових фінансових ресурсів, необхідних для

фінансування політичної кампанії. Крім того, виділення коштів має відбуватися на досить ранній стадії виборчого процесу, щоб забезпечити рівні можливості протягом усього періоду виборчої кампанії [18, с. 105].

Відповідно до пункту 239 Керівних принципів, найбільш ефективним з точки зору забезпечення політичного плюралізму та рівності можливостей видається поєднання обох підходів - коли частина фінансування розподіляється порівну між суб'єктами, а інша частина залежить від рівня їх електоральної підтримки. Розуміємо дану позицію, як таку, що частина державного фінансування політичних партій таки повинна відбуватися до початку виборчого процесу. Водночас, для надання власної оцінки таких позицій необхідно дослідити інші джерела фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі, аби комплексно зрозуміти рівень забезпеченості партій фінансовими ресурсами [18, с. 105].

Донедавна в національному законодавстві передбачався ще один спосіб державного фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі. Зокрема, частина четверта статті 51 Виборчого кодексу каже, що передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів, партій (організацій партій) - суб'єктів виборчого процесу, якщо інше не передбачено цим Кодексом. Коментоване положення містить застереження щодо винятку з цього припису, допускаючи можливість передбачення цим Кодексом інших джерел фінансування передвиборної агітації. Таким винятком тривалий час було фінансування окремих заходів і матеріалів передвиборної агітації за рахунок бюджетних коштів, що виділені на підготовку і проведення відповідних виборів, а саме шляхом виділення ефірного часу, надання друкованих площ, фінансування виготовлення певних агітаційних матеріалів тощо). На сьогодні таких форм фінансової підтримки кандидатів і партій (місцевих організацій партій), а отже і винятків зазначених в абзаці першому частини четвертої, Виборчий кодекс не передбачає [20, с. 519].

На наш погляд, скасування таких форм державної підтримки діяльності політичних партій у виборчому процесі загалом, та у здійсненні передвиборної агітації загалом свідчить про розвиток виборчого законодавства у напрямку забезпечення нейтральності держави у виборчому процесі та дотримання принципу рівності суб'єктів виборчої конкуренції. Крім того, відмова від таких форм підтримки, як безоплатне надання ефірного часу чи друкованих площ, могла бути обумовлена необхідністю чіткого розмежування інформаційного забезпечення виборів і передвиборної агітації.

Підводячи підсумки цієї частини, зазначаємо, що державне фінансування виборів в Україні має визначальне значення для забезпечення реалізації виборчих прав громадян та належного функціонування виборчого процесу загалом. Насамперед воно спрямоване на організаційно-технічне забезпечення виборів, що включає фінансування діяльності виборчих комісій, ведення Державного реєстру виборців, виготовлення виборчої документації, інформаційне забезпечення виборів та інші процедурні аспекти. Саме завдяки такому фінансуванню держава гарантує можливість проведення виборів як упорядкованого, безперервного та доступного для громадян процесу, забезпечуючи тим самим реальне здійснення їхніх виборчих прав.

Водночас у частині фінансування діяльності політичних партій участь держави має обмежений та опосередкований характер і реалізується у формі поствиборчого відшкодування витрат на передвиборну агітацію. Таке відшкодування надається лише тим політичним партіям, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів. Таким чином, державне фінансування у цій частині не втручається безпосередньо у перебіг виборчої конкуренції, а компенсує вже понесені витрати суб'єктів, які отримали підтримку виборців, водночас закріплюючи зв'язок між обсягом публічного фінансування та рівнем електоральної довіри.

2.3. Виборчі фонди політичних партій як джерело фінансування

Переходячи до дослідження наступного джерела фінансування, а саме виборчих фондів політичних партій, насамперед, зазначаємо що утворення виборчих фондів є обов'язком політичних партій, зокрема для фінансування своєї виборчої компанії [19].

Передусім, спробуємо визначити зміст категорії виборчий фонд, для належного її розуміння, оскільки станом на сьогодні законодавче визначення відповідної категорії відсутнє.

На думку, Шевєрової В.Є., виборчий фонд можна визначити як відкритий, відповідно до закону, банківський рахунок (рахунки) політичної партії (місцевої організації партії, кандидата) для збору коштів на фінансування проведення передвиборної агітації [38, с. 34].

Ми не можемо погодитися з окресленим підходом, оскільки кошти виборчого фонду не спрямовуються виключно на фінансування передвиборної агітації, а відтак запропоноване визначення є надто вузьким. Метою створення виборчих фондів є фінансування виборчої кампанії загалом, яка не обмежується виключно здійсненням передвиборної агітації. Виборча кампанія охоплює ширший комплекс заходів та видів діяльності, що потребують належного фінансового забезпечення, зокрема організацію роботи виборчих штабів, оплату праці залученого персоналу, проведення аналітичної та соціологічної роботи, підготовку та розповсюдження інформаційних матеріалів, логістичне забезпечення діяльності кандидатів і партій, а також інші організаційні та супровідні заходи. Крім того, частина витрат може бути пов'язана із забезпеченням комунікації з виборцями, юридичним супроводом виборчого процесу, представництвом інтересів суб'єктів виборчого процесу у відповідних органах тощо. Таким чином, звуження призначення виборчого фонду виключно до фінансування передвиборної агітації не відображає його реальної правової природи та функціонального призначення. Крім того, викликає застереження використання у запропонованому визначенні формулювання «для

збору коштів», оскільки воно створює уявлення про виборчий фонд виключно як механізм акумулювання фінансових ресурсів. Натомість, виборчий фонд передбачає не просто накопичення фінансових ресурсів, а їх рух - надходження, облік, контроль та витрачання відповідно до встановлених законодавством цілей і обмежень.

Водночас заслуговує на підтримку підхід Теслюк С.А., яка визначає виборчий фонд політичної партії як тимчасовий цільовий фонд, оскільки у такому визначенні обґрунтовано акцентується на його строковому характері [39, с. 311]. Дійсно, виборчий фонд створюється виключно на період виборчого процесу та припиняє своє функціонування після його завершення, що відображає його правову природу як спеціального фінансового інструменту, обмеженого у часі.

З точки зору політичної науки Ю. Шведа трактує виборчий фонд політичної партії (блоку) як «відкритий, у відповідності з законом, банківський рахунок політичної партії (виборчого блоку) для збору коштів на проведення виборчої кампанії» [39, с. 307]. Визначення, запропоноване Ю. Шведою, загалом коректно відображає зміст категорії виборчого фонду, однак, подібно попередньо аналізованому визначенню зводить призначення виборчого фонду виключно до механізму акумулювання коштів, що на нашу думку, хибно.

Починаючи з найпростішого, хочеться встановити розуміння категорії «фонд», що може дати ґрунтовний початок виведення власного тлумачення виборчого фонду. Словник іншомовних слів наводить такі дані стосовно цього поняття: «Фонд (франц. *fond* від лат. *fondus* – основа) – це 1) запаси, ресурси, нагромадження, капітал; 2) кошти, матеріальні засоби, призначені для якої-небудь мети...» [40, с. 73].

Виходячи з наведеного, категорія «фонд» у загальному значенні охоплює як сукупність ресурсів, так і їх цільове призначення, що дозволяє розглядати його не лише як статичне накопичення коштів, але й як інструмент їх функціонального використання. У цьому контексті ключовими ознаками фонду є наявність певного обсягу фінансових чи матеріальних ресурсів, їх відокремленість, а також

спрямованість на досягнення визначеної мети. Перенесення цього підходу на сферу виборчих правовідносин дає підстави стверджувати, що виборчий фонд слід розуміти як спеціально сформований фінансовий ресурс, який має чітко визначене цільове призначення - фінансування виборчої кампанії політичної партії, а також підпорядковується встановленим законодавством правилам формування та використання.

Перед тим як перейти до більш глибокого вивчення правового регулювання виборчих фондів, спробуємо виділити основні його структурні елементи, на яких нам важливо буде зосередитися у ході подальшого дослідження. З огляду на це, функціонування виборчих фондів політичних партій охоплює такі основні складові:

- 1) два види рахунків – один накопичувальний та поточні, з яких здійснюється фінансування витрат на виборчу кампанію;
- 2) розмір виборчого фонду;
- 3) джерела надходження коштів на відповідні рахунки, власне джерела формування фонду;
- 4) суб'єкти, уповноважені розпоряджатися коштами виборчого фонду (розпорядники);
- 5) напрями та порядок використання коштів виборчого фонду;
- 6) механізми контролю, обліку та звітності щодо формування і використання коштів виборчого фонду.

Відтак, згідно статті 150 Виборчого кодексу України, виборчий фонд політичної партії має чітко визначену структуру та передбачає відкриття двох видів рахунків - одного накопичувального рахунку, який виконує функцію акумулювання коштів, призначених для фінансування виборчої кампанії партії та поточних рахунків, які використовуються безпосередньо для здійснення витрат, пов'язаних із проведенням виборчої кампанії [19]. Законодавець також встановлює чіткий порядок руху коштів між рахунками: відповідно до приписів Кодексу, кошти на

поточні рахунки можуть надходити виключно з накопичувального рахунку виборчого фонду, що унеможлиблює їх пряме поповнення з інших джерел. Крім того, витрачання коштів із поточних рахунків допускається лише у безготівковій формі, що прямо передбачено нормами виборчого законодавства та спрямовано на забезпечення повної простежуваності фінансових операцій.

Чинна модель, яка передбачає відкриття одного накопичувального та кількох поточних рахунків виборчого фонду партії, загалом має раціональне підґрунтя, оскільки дозволяє розмежувати функції акумулювання коштів і їх подальшого використання, а також організувати фінансові потоки з урахуванням територіальної структури виборчого процесу. Такий підхід теоретично підвищує прозорість руху коштів і спрощує їх відстеження в розрізі регіонів.

Водночас на практиці ця модель може істотно ускладнювати адміністрування виборчого фонду. Необхідність відкриття та обслуговування кількох рахунків, призначення різних розпорядників, а також переміщення коштів між накопичувальним і поточними рахунками створюють додаткове операційне навантаження як для партій, так і для контролюючих органів і банків. Це також підвищує ризик технічних помилок і ускладнює оперативний контроль за рухом коштів, особливо в умовах обмежених строків виборчого процесу.

У цьому контексті, доцільним видається звернути увагу на останні законодавчі ініціативи щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній та здійснення контролю виборчих фондів. Зокрема, законопроектом № 11462 пропонується використання моделі єдиного поточного рахунку, який використовується як для надходження коштів, так і для здійснення фінансування витрат виборчої кампанії (у тому числі передвиборної агітації) у всіх виборчих регіонах [41].

Концентрація всіх надходжень і витрат на одному рахунку потенційно зменшує адміністративні витрати, спрощує контроль і дозволяє отримувати цілісну картину фінансової діяльності партії в режимі, наближеному до реального часу.

Разом із тим така централізація має і ризики. Відсутність розподілу рахунків може ускладнити аналітику витрат у регіональному розрізі, а також підвищити навантаження на один рахунок як єдину точку концентрації всіх фінансових операцій. Крім того, у разі неналежної деталізації звітності це може знизити рівень прозорості використання коштів.

На нашу думку, ключове питання полягає не стільки у кількості рахунків, скільки у якості обліку та контролю фінансових операцій. Якщо забезпечується належна цифровізація, деталізована звітність і автоматизований контроль, модель одного рахунку може бути більш ефективною. Натомість, за відсутності таких інструментів багаторівнева система рахунків, попри її складність, може краще забезпечувати структурованість фінансових потоків.

Особливу увагу законодавець приділяє процедурі відкриття рахунків виборчого фонду. Згідно з положеннями Виборчого кодексу України, підставою для відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду партії є копія рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидатів, включених до виборчих списків відповідної партії [19]. Це свідчить про те, що право на відкриття виборчого фонду є похідним від набуття партією статусу суб'єкта виборчого процесу.

З метою забезпечення прозорості та публічності фінансової діяльності виборчих фондів законодавством також встановлено обов'язок банків не пізніше наступного робочого дня після відкриття рахунку повідомляти Центральну виборчу комісію та Національне агентство з питань запобігання корупції про факт відкриття рахунку та його реквізити. У свою чергу, Центральна виборча комісія зобов'язана оприлюднити інформацію про відкриття накопичувального рахунку виборчого

фонду партії на своєму офіційному веб-сайті не пізніше п'яти днів з моменту отримання відповідного повідомлення [19].

Наступним доволі цікавим питанням нашого дослідження буде розмір виборчих фондів політичних партій. Вище ми зауважували про встановленням Виборчим кодексом України чіткого ліміту розміру виборчих фондів партій, відтак лише нагадаємо, що розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, не може перевищувати дев'яносто тисяч розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року [19].

У змісті Керівних принципів регулювання політичних партій, Венеційська комісія зауважує, що регулювання фінансування політичних партій і виборчих кампаній, зокрема шляхом встановлення обмежень на витрати, є необхідним для захисту демократичного процесу [18, с. 108].

Як зазначено Комітетом ООН з прав людини у Загальному коментарі № 25, розумні обмеження витрат на передвиборну кампанію можуть бути виправданими у випадках, коли це необхідно для забезпечення того, щоб вільне волевиявлення виборців не було підірване або демократичний процес не був спотворений через непропорційні витрати окремих кандидатів чи партій [18, с. 108].

Відтак, держава вправі встановлювати критерії витрат на виборчу кампанію та їх максимальний розмір з метою досягнення легітимної цілі - забезпечення рівності можливостей між кандидатами та політичними партіями. Водночас, встановлення таких обмежень повинно здійснюватися з урахуванням необхідності збереження балансу з іншими фундаментальними правами, зокрема свободою об'єднання та вираження поглядів, а отже, вони не повинні бути надмірно обтяжливими [18, с. 110].

Важливо також, щоб встановлені ліміти були реалістичними та враховували економічні фактори, зокрема інфляційні процеси, що досягається шляхом

застосування механізмів індексації, а не фіксованих сум [18, с. 96]. З цієї точки зору, встановлення максимального розміру виборчого фонду політичної партії через кратність мінімальної заробітної плати свідчить про застосування в українському законодавстві гнучкого підходу до визначення фінансових обмежень у виборчому процесі. Така модель фактично передбачає елемент індексації, оскільки мінімальна заробітна плата є динамічним показником, що переглядається з урахуванням економічних умов, зокрема інфляційних процесів. У цьому контексті підхід, закріплений у виборчому законодавстві України, відповідає позиції Венеційської комісії, відповідно до якої ліміти виборчих витрат мають бути не фіксованими, а адаптивними до змін економічного середовища.

У будь-якому разі рівень фінансових можливостей, як зазначає європейське законодавство, «... залежить від типу виборів і факторів, специфічних для конкретної держави, таких, як географія, демографія, вартість послуг засобів масової інформації та інших матеріалів, які необхідні для ведення передвиборної агітації [56, с. 5].

Відповідно до міжнародних стандартів регулювання фінансування виборчих кампаній, базою для визначення граничних розмірів виборчих витрат можуть виступати не лише загальноекономічні показники, але й параметри, безпосередньо пов'язані з виборчим процесом, зокрема кількість виборців або мешканців виборчого округу. Такий підхід дозволяє більш точно співвіднести допустимі витрати із масштабом виборчої кампанії та забезпечити пропорційність фінансових можливостей суб'єктів виборчого процесу [57, с. 31].

Показовим у цьому контексті є досвід Франції, де законодавством встановлюється граничний розмір виборчих витрат для кожного кандидата, при цьому відповідна сума визначається саме на основі кількості мешканців виборчого округу [42, с. 42]. Така модель передбачає диференціацію лімітів залежно від масштабу округу, що забезпечує більш справедливий розподіл фінансових

можливостей між кандидатами, які діють у різних за розміром виборчих одиницях. Водночас це дозволяє уникнути як надмірного фінансового тиску на кандидатів у великих округах, так і необґрунтованого завищення витрат у менших округах.

Станом на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній та здійснення контролю виборчих фондів», яким пропонується змінити підхід до визначення граничного розміру виборчого фонду політичної партії. Зокрема, законопроект передбачає перехід від фіксованого ліміту до формули, що базується на визначенні максимального обсягу видатків у розрахунку на одного виборця. Такий підхід полягає у множенні кількості виборців, які мають право голосу на відповідних виборах, на встановлену базову суму (зокрема, для виборів народних депутатів України - 20 гривень), із подальшим коригуванням на індекс споживчих цін станом на день початку виборчого процесу. Водночас для виборів у територіальних громадах з кількістю виборців до 10 тисяч передбачено застосування фіксованої суми у розмірі 75 000 гривень [41].

Запропонований підхід свідчить про наявність ініціатив щодо імплементації більш гнучкої моделі визначення лімітів виборчих витрат, яка враховує масштаб виборчого процесу та рівень інфляції. Загалом сама ідея встановлення граничних витрат у розрахунку на одного виборця могла б бути доцільною та такою, що потенційно здатна забезпечити більш пропорційний розподіл фінансових можливостей між суб'єктами виборчого процесу.

Водночас запропонована модель потребує подальшого доопрацювання, зокрема з урахуванням сучасних трансформацій форм передвиборної агітації. Якщо у випадку традиційних каналів, таких як зовнішня реклама чи друковані матеріали в межах виборчих округів, ще можливо умовно співвіднести витрати з кількістю виборців, то в умовах активного переходу агітації в онлайн-середовище такі підходи

стають значно менш ефективними. Інтернет-реклама не має чіткої територіальної прив'язки, її вартість визначається іншими параметрами (таргетинг, охоплення, алгоритми платформ), що ускладнює застосування класичних моделей розрахунку витрат у прив'язці до конкретного електорату [57].

З огляду на те, що цифрові канали комунікації відіграють дедалі більшу роль у виборчих кампаніях, проблема адекватного врахування таких витрат може суттєво загостритися у разі впровадження запропонованої системи без її належної адаптації до онлайн-середовища. Відтак, попри загальну позитивну оцінку ідеї, її практична реалізація потребує комплексного перегляду з урахуванням цифровізації виборчого процесу та особливостей сучасних інструментів передвиборної агітації.

В деяких державах, зокрема відповідно до законодавства Литви та Польщі відповідні ліміти встановлюються не щодо самих розмірів виборчих фондів, а щодо сум, які політичні партії можуть витратити під час проведення передвиборчої кампанії. На практиці ці моделі можуть частково збігатися (оскільки витратити більше, ніж є у фонді, неможливо), однак вони не є ідентичними. Наприклад, у системі з лімітом витрат партія може акумулювати більші кошти (у межах дозволених джерел), але не має права їх повністю використати під час виборчої кампанії. Водночас у системі з лімітом фонду обмеження встановлюється вже на етапі формування ресурсу, що має більш превентивний характер. Більше того, цікаво, що із 28 держав-членів ЄС вісім не мають лімітів витрат на кампанію [43, с. 52].

Отже, встановлення граничного розміру виборчих фондів є важливим інструментом забезпечення рівності суб'єктів виборчого процесу та запобігання надмірному впливу фінансових ресурсів на результати виборів. Українська модель, що базується на кратності мінімальної заробітної плати, загалом відповідає міжнародним стандартам, оскільки передбачає адаптивний характер таких обмежень. Водночас порівняльно-правовий аналіз свідчить про існування

альтернативних підходів, зокрема встановлення лімітів безпосередньо на виборчі витрати або їх визначення у розрахунку на одного виборця, що може забезпечувати більш точне врахування масштабів виборчої кампанії. У цьому контексті наявність законодавчих ініціативи щодо вдосконалення моделі визначення лімітів виборчих фондів в Україні свідчить про потенційні перспективи спрямовані на підвищення ефективності та справедливості регулювання фінансування виборчого процесу.

Не менш важливим для розгляду є питання суб'єктів, уповноважених розпоряджатися коштами виборчого фонду, а саме розпорядників виборчих фондів. Законодавство не містить визначення розпорядника виборчого фонду, відтак спробуємо вивести розуміння цієї категорії власноруч. Насамперед, відповідно до Тлумачного словника української мови, розпорядник - той, хто розпоряджається, керує ким-, чим-небудь і відповідає за нього [44]. Останнє твердження, а саме щодо відповідальності, є особливо актуальним у контексті нашого питання.

Інститут розпорядників виборчих фондів є ключовим елементом організаційно-правового механізму фінансування виборчого процесу, оскільки саме на цих осіб покладається безпосереднє управління фінансовими потоками виборчого фонду. Законодавство передбачає диференційовану модель їх призначення залежно від типу рахунку: для накопичувального рахунку партія може призначити не більше двох розпорядників, тоді як для кожного поточного рахунку - по одному розпоряднику в межах відповідного виборчого регіону [19].

Розпорядники накопичувального рахунку наділені виключним правом розпоряджатися коштами, що надходять до виборчого фонду, а також виконують функцію їх обліку та розподілу між поточними рахунками. Натомість розпорядники поточних рахунків забезпечують безпосереднє використання коштів, зокрема фінансування витрат виборчої кампанії на регіональному рівні [19].

З огляду на те, що розпорядники виборчих фондів фактично отримують повний контроль над фінансовими ресурсами виборчої кампанії, до таких осіб доцільно встановлювати чіткі кваліфікаційні вимоги.

Аналіз вимог до осіб, які можуть виступати уповноваженими представниками партії, а отже потенційно і розпорядниками виборчих фондів, свідчить про наявність законодавчо встановлених обмежень, спрямованих передусім на забезпечення політичної нейтральності та доброчесності таких суб'єктів. Законодавець виключає з цього кола осіб представників державної влади, правоохоронних органів, судової системи, військовослужбовців та інших категорій, діяльність яких пов'язана з виконанням публічних функцій. Такий підхід є логічним і відповідає принципу відокремлення держави від політичної конкуренції, а також запобігає можливому використанню адміністративного ресурсу у виборчому процесі.

Окрему увагу приділено критеріям доброчесності: заборона бути представником партії поширюється на осіб із непогашеною або незнятою судимістю за тяжкі, корупційні чи пов'язані з виборчим процесом кримінальні правопорушення. Наявність такого роду обмежень є цілком закономірною, беручи до уваги виключне право розпорядників на розпорядження коштами на рахунках виборчих фондів, та відповідно свідчить про прагнення законодавця мінімізувати ризики залучення до управління виборчими фінансами осіб із потенційно високим рівнем правових ризиків [45].

Водночас встановлені вимоги мають переважно негативний характер, тобто визначають, хто не може бути уповноваженою особою, але не формують позитивних критеріїв до таких осіб. Законодавство не містить вимог щодо професійної компетентності, досвіду у сфері фінансів чи бухгалтерського обліку, а також не передбачає спеціальних критеріїв доброчесності, окрім відсутності судимості. З огляду на те, що уповноважені особи можуть виступати

розпорядниками виборчих фондів і фактично отримують контроль над значними фінансовими ресурсами, така регламентація виглядає недостатньою.

Водночас доцільність запровадження позитивних вимог до розпорядників виборчих фондів не є однозначною. Насамперед, формулювання чітких та універсальних критеріїв професійної компетентності у цій сфері є складним з огляду на різноманітність організаційних моделей діяльності політичних партій та специфіку виборчого процесу. Крім того, надмірна деталізація таких вимог може створити додаткові бар'єри для участі у виборчому процесі.

У цьому контексті ключовим елементом стримування та забезпечення належного виконання функцій розпорядника коштів виступає персональна юридична відповідальність такої особи. Зокрема, на розпорядників покладається обов'язок забезпечувати додержання фінансової дисципліни та цільове використання коштів виборчих фондів, а також вести облік використання коштів з відповідного поточного рахунку виборчого фонду. Крім того, вони несуть відповідальність за адміністрування виборчих фондів та дотримання встановлених законодавством вимог у цій сфері. Саме наявність таких обов'язків у поєднанні з відповідальністю за їх порушення покликана забезпечити належний рівень фінансової дисципліни та добросовісну поведінку розпорядників [19].

За підсумками наведеного вище, нам вдалося встановити зміст категорії «виборчий фонд», який розуміємо як спеціально сформований фінансовий ресурс, який має чітко визначене цільове призначення - фінансування виборчої кампанії політичної партії, а також підпорядковується встановленим законодавством правилам формування та використання. Крім того, зауважуємо, що призначення виборчого фонду не зводиться виключно до акумулювання коштів.

Визначальними елементами, на основі яких було здійснено характеристику категорії виборчого фонду, в межах цього підрозділу стали: 1) його структура, а саме два видів рахунків – накопичувальний та поточний; 2) розмір; 3) розпорядники.

Щодо структури, нами було зроблено висновок про дуальну природу моделі двох рахунків, що має як позитивні так і негативні ознаки. Зокрема, чинна структура виборчого фонду з накопичувальним і поточними рахунками має раціональне підґрунтя, адже дозволяє розмежувати акумулювання коштів і їх використання, однак водночас ускладнює адміністрування та створює додаткове операційне навантаження.

Водночас, запропонована законодавча ініціатива щодо моделі єдиного рахунку може спростити контроль і зменшити адміністративні витрати, але потребує істотного доопрацювання. Щодо розміру виборчого фонду, нами було встановлено, що передбачення відповідних лімітів є інструментом забезпечення рівності можливостей у виборчому процесі, водночас такі ліміти повинні бути реалістичним та враховувати низку зовнішніх факторів впливу. Насамкінець, розпорядники виборчого фонду призначаються з числа представників політичної партії та несуть персональну відповідальність за облік та дотримання законності при розпорядженні коштами виборчих фондів.

Такі елементи виборчого фонду як джерела його формування, напрями використання коштів та механізми контролю, обліку та звітності щодо формування і використання коштів виборчого фонду будуть розглянуті у межах окремих структурних частин цієї роботи.

2.4. Джерела формування виборчих фондів політичних партій

Виборчий фонд партії формується за рахунок її власних коштів, коштів кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партії, а також добровільних внесків осіб, які відповідно до Закону України "Про політичні партії в Україні" мають право здійснювати внески на підтримку партій. Відтак, на основі наведеного

вище положення робимо висновок про наявність трьох джерел надходження коштів до виборчих фондів партій, а саме: 1) власні кошти партії; 2) внески кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів у депутати від цієї партії; 3) добровільні внески фізичних осіб [7].

Кожне з окреслених джерел викликає доволі багато запитань, а відтак потребує ґрунтовного дослідження.

Наразі законодавство не містить чіткого визначення поняття «власні кошти політичної партії» та не розкриває їх правову природу, що ускладнює однозначне тлумачення відповідних положень. Така невизначеність викликає певний дисонанс, зважаючи на те, що політичні партії мають статус неприбуткових організацій, а відтак їх фінансова діяльність підпорядковується спеціальним обмеженням.

Водночас системний аналіз законодавства, зокрема положень Закону України «Про політичні партії в Україні» та виборчого законодавства, дозволяє сформулювати узагальнене розуміння цієї категорії. Як було зазначено раніше, фінансування політичних партій здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та приватних джерел, при цьому кошти з державного фінансування можуть використовуватися виключно для забезпечення статутної діяльності партії та не можуть спрямовуватися на фінансування виборчого процесу.

Попри те, що політичні партії мають статус неприбуткових організацій, це не виключає можливості отримання ними певного доходу. Насамперед йдеться про пасивні надходження, зокрема доходи від розміщення коштів на банківських рахунках під відсотки. Водночас відповідно до положень Податкового кодексу України доходи (прибутки) неприбуткової організації не розподіляються між її засновниками чи учасниками, а використовуються виключно для фінансування видатків на її утримання, реалізації мети та напрямів діяльності, визначених установчими документами [46]. Таким чином, законодавство прямо допускає

можливість отримання доходу неприбутковими організаціями, встановлюючи обмеження лише щодо напрямів його використання.

Здійснення підприємницької діяльності політичними партіями є, насправді, цікавим питанням. Парламенти деяких країн, навпаки, заохочують партії до прибуткової діяльності як засобу збільшення їх автономії. Наприклад, Конституційний суд Чехії відхилив законодавство, яке забороняло партіям проводити комерційну діяльність. Чеські політичні партії тепер можуть здійснювати видавничу діяльність та проводити культурні заходи з метою збору коштів [29, с. 316]. Такий підхід свідчить про прагнення окремих держав апробувати різні шляхи досягнення фінансової автономії політичних партій, водночас, на наш погляд, поряд із таким регулюванням має бути забезпечене належне правове врегулювання умов і меж здійснення такої діяльності, зокрема з метою недопущення порушення принципу рівності політичної конкуренції.

Крім того, політичні партії для здійснення своєї статутної діяльності мають право володіти, користуватися та розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, коштами, обладнанням та іншими активами, набуття яких не заборонено законодавством [7]. Реалізація повноваження щодо розпорядження майном може включати, зокрема, його відчуження (продаж), передачу в оренду або інші форми використання, що, у свою чергу, може призводити до отримання відповідних доходів. Відтак, фінансова база політичної партії може формуватися не лише за рахунок внесків на її підтримку, але й унаслідок здійснення правомірних операцій із належним їй майном, що додатково підтверджує наявність у партії власних фінансових ресурсів, сформованих до початку виборчого процесу.

Таким чином, власні кошти партії мають характер попередньо акумульованого фінансового ресурсу, який може бути використаний для фінансування виборчої кампанії у межах встановлених законодавством обмежень. Відповідно до положень Виборчого кодексу України, власні кошти партії, яка висунула список кандидатів у

народні депутати України, обмежуються лише розміром виборчого фонду. Таким чином, політична партія має право фінансувати свою виборчу кампанію як за рахунок залучених коштів, так і повністю за рахунок власних ресурсів, однак у будь-якому випадку загальний обсяг таких коштів не може перевищувати встановлений законом ліміт виборчого фонду.

Окремим джерелом формування виборчого фонду політичної партії є кошти кандидатів у депутати, включених до виборчого списку відповідної партії. Такі внески мають специфічну правову природу, оскільки поєднують у собі ознаки як внутрішньопартійної фінансової підтримки, так і участі кандидата у фінансуванні власної виборчої кампанії в межах діяльності партії.

Водночас чинне законодавство не дає належного та однозначного розуміння правової природи внесків кандидатів, включених до виборчого списку партії. Зокрема, залишається невизначеним, чи підпадають такі внески під ті самі вимоги та обмеження, що й добровільні внески фізичних осіб, передбачені законодавством про політичні партії, чи мають самостійний правовий режим.

Така невизначеність породжує низку практичних питань, зокрема щодо застосування до внесків кандидатів обмежень за розміром, вимог до джерел походження коштів, порядку їх декларування та фінансового контролю. Крім того, не до кінця зрозуміло, чи слід розглядати такі внески виключно як форму підтримки партії, чи також як різновид самофінансування виборчої кампанії кандидата.

Варто також звернути увагу на те, що законодавством фактично не встановлено чітких обмежень щодо внесків кандидатів: не обмежується сума внеску кандидата до виборчого фонду партії, а також належним чином не врегульовано питання перевірки джерел походження таких коштів. На відміну від добровільних внесків фізичних осіб, для яких передбачено граничні суми та вимоги до прозорості, внески кандидатів залишаються поза межами детального фінансового контролю.

Відсутність чіткої регламентації зазначеного питання створює ризики неоднозначного тлумачення норм законодавства та потенційного обходу встановлених обмежень, що, у свою чергу, може негативно впливати на прозорість фінансування виборчого процесу. У цьому контексті доцільним видається подальше нормативне уточнення правового режиму внесків кандидатів як окремого джерела формування виборчих фондів політичних партій.

Поряд із внесками кандидатів, наступним джерелом формування виборчого фонду політичної партії є добровільні внески осіб, які відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» мають право здійснювати внески на підтримку партій.

Насамперед, виходимо з того, що добровільні внески та внески на підтримку партій у даному контексті розмежовуються законодавцем як різні категорії. Загалом, це дійсно різні правові явища, і надалі це розмежування підлягає деталізації. Водночас уже на початковому етапі доцільно звернути увагу на недосконалість вжитих законодавцем формулювань, яка істотно ускладнює їх розуміння та наукове дослідження.

По-перше, викликає обґрунтовані сумніви використання терміну «добровільні внески» виключно щодо фінансування виборчого фонду. За своєю природою будь-які внески на користь політичної партії, у тому числі внески на її підтримку, є добровільними, оскільки ґрунтуються на вільному волевиявленні особи та не можуть здійснюватися примусово.

Таким чином, внески на підтримку політичної партії та добровільні внески до виборчого фонду відрізняються як за суб'єктним складом, так і за часовими та функціональними характеристиками: перші можуть здійснюватися протягом усього періоду діяльності партії та включають ширше коло суб'єктів, тоді як другі є спеціальним джерелом фінансування, обмеженим рамками виборчого процесу та колом виключно фізичних осіб.

По-третє, розмежування зазначених категорій можливе, зокрема, за часовим критерієм. Добровільні внески, виходячи зі змісту Виборчого кодексу України, є внесками, що здійснюються виключно у межах виборчого процесу та мають цільове призначення - фінансування виборчої кампанії через виборчий фонд. Натомість внески на підтримку політичної партії можуть здійснюватися у будь-який час, без прив'язки до виборчого процесу, і спрямовані на забезпечення її статутної діяльності.

Водночас саме на цьому рівні виникає суттєва проблема. Оскільки здійснення внесків на підтримку партії не обмежене часовими рамками, вони можуть здійснюватися і під час виборчого процесу. При цьому добровільні внески до виборчого фонду обмежуються розміром максимального внеску на підтримку партії протягом року, встановленим Законом України «Про політичні партії в Україні» (для фізичних осіб - не більше 400 розмірів мінімальної заробітної плати, для юридичних осіб - 800 таких розмірів) [7]. Однак чинне регулювання не містить заборони або додаткових обмежень щодо паралельного здійснення внесків на підтримку партії у тих самих граничних розмірах у той самий період.

У результаті виникає потенційна можливість обходу встановлених законодавцем фінансових обмежень: одна і та сама особа може здійснити максимальний внесок до виборчого фонду як добровільний внесок і одночасно - максимальний внесок на підтримку партії поза межами виборчого фонду, який надалі набуває статусу власних коштів партії і може бути направлений до виборчого фонду. Формально такі дії не порушують прямих заборон, однак фактично нівелюють мету встановлення лімітів як інструменту обмеження надмірного фінансового впливу. З огляду на це, проблема полягає у можливості концентрації фінансування виборчої кампанії в руках обмеженого кола осіб. Така ситуація створює ризики непропорційного впливу окремих донорів на політичний процес,

що суперечить принципам рівності можливостей та добросовісної конкуренції у виборчому процесі.

У зв'язку з цим доцільним видається запровадження додаткових обмежень щодо здійснення внесків на підтримку політичної партії у період виборчого процесу або їх чітке відмежування від фінансування виборчої кампанії, з метою унеможливлення подвійного фінансування через різні правові механізми.

Окрім того, розмежування зазначених категорій здійснюється і за предметним критерієм. Виборчий кодекс України встановлює, що добровільні внески до виборчого фонду здійснюються виключно у грошовій формі та перераховуються у безготівковій формі на відповідні рахунки [19]. Натомість внесок на підтримку політичної партії є значно ширшою категорією і може включати не лише грошові кошти, а й інше майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, а також будь-які інші вигоди матеріального чи нематеріального характеру.

Таким чином, законодавець фактично звужує зміст категорії добровільного внеску до чітко визначеного фінансового інструменту, тоді як внески на підтримку партії охоплюють широкий спектр форм майнової участі у діяльності політичної партії. Таке звуження змісту добровільного внеску до виключно грошової та безготівкової форми, на нашу думку, є обґрунтованим з точки зору забезпечення ефективного фінансового контролю. Рух коштів у безготівковій формі є значно більш прозорим, оскільки підлягає банківському обліку та може бути перевірений через відповідні фінансові інструменти і звітність. Натомість внески у формі послуг, робіт чи нематеріальних активів є значно складнішими для обліку, оцінки та контролю, що створює додаткові ризики для зловживань і ускладнює виявлення порушень. Відтак обмеження добровільних внесків чітко визначеною грошовою формою сприяє підвищенню прозорості фінансування виборчих кампаній і спрощує механізми державного контролю.

У зазначеному контексті важливо наголосити, що у чинному законодавстві України існує низка обмежень щодо внесків фізичних і юридичних осіб на підтримку політичної партії, а отже й щодо добровільних внесків до виборчих фондів партій.

Зокрема, згідно зі ст. 15 Закону України “Про політичні партії в Україні”, заборонено здійснення внесків: “органами державної влади та органами місцевого самоврядування; державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями; юридичними особами, в яких не менше 10 відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування; іноземними державами, іноземними юридичними особами, юридичними особами, в яких не менше 10 відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать нерезидентам, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства; незареєстрованими громадськими об’єднаннями, благодійними чи релігійними організаціями, а також іншими політичними партіями; фізичними особами, які не є громадянами України (іноземцями та особами без громадянства), а також анонімними особами чи особами під псевдонімом; громадянами України, які не досягли 18-річного віку або яких в установленому законом порядку визнано недієздатними; особами, визнаними такими, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), відповідно до Закону України “Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)” [7].

В сучасних умовах особливої актуальності набуває питання обмеження іноземного фінансування. Показовими у цьому контексті є останні виборчі процеси у європейських державах, зокрема Румунії та Молдові, де відбувалися істотні порушення правил фінансування виборів у зв’язку з іноземним втручанням.

Актуальність обмеження іноземного фінансування для України особливо зростає у контексті майбутніх повоєнних виборів, з огляду на ризики втручання держави-агресора у політичні процеси через фінансові механізми. У таких умовах забезпечення ефективного контролю за джерелами фінансування є необхідною передумовою захисту національної безпеки [48, 49].

Встановлення заборони на фінансування партій із боку іноземних громадян, юридичних осіб та іноземних держав є характерним для багатьох країн ЄС. Такий підхід узгоджується зі статтею 7 Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № (2003) 4 «Про спільні правила боротьби з корупцією у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній», відповідно до якої держави повинні спеціально обмежувати, забороняти або іншим чином регулювати внески від іноземних донорів. Таке обмеження має на меті запобігання неналежному впливу іноземних інтересів, у тому числі іноземних держав, на внутрішньополітичні процеси [18, с. 101].

Водночас, попри заборону здійснення добровільних внесків фізичними особами-не громадянами України та юридичними особами, в яких частина капіталу належить нерезидентам, існує низка ризиків несанкціонованого іноземного втручання у виборчий процес. Зокрема, у змісті Керівних принципів щодо регулювання політичних партій зазначається, що у цьому контексті важливо враховувати можливі способи обходу таких обмежень, зокрема через надання позик. Крім того, потребують особливої уваги внески, здійснені іноземними компаніями через національні дочірні структури, і законодавство має чітко визначати, чи слід розглядати такі внески як іноземне фінансування [18, с. 102].

Також цікавим питанням у даному контексті може бути здійснення фінансування від осіб, які проживають за межами держави, але є її громадянами. Така категорія осіб формально не є іноземними донорами, однак їх фактичний зв'язок із політичним та економічним середовищем держави проживання може

впливати на характер і мотивацію здійснюваних внесків. Актуальність цього питання суттєво зростає з огляду на те, що значна кількість громадян України виїхала за кордон у зв'язку з повномасштабною збройною агресією, зберігаючи при цьому політичний зв'язок із державою та право участі у виборах.

У цьому контексті постає необхідність забезпечення балансу між, з одного боку, гарантуванням права громадян на участь у політичному житті своєї держави незалежно від місця проживання, а з іншого - недопущенням використання таких механізмів для опосередкованого іноземного впливу.

Венеційська комісія, своєю чергою, зазначає, що внески від громадян, незалежно від місця їх проживання, загалом не повинні обмежуватися, якщо вони мають право брати участь у виборах у своїй державі [18, с. 101].

Виходячи з цього, логічним видається застосування до таких внесків загального режиму фінансування, встановленого для громадян України, навіть попри те, що відповідні кошти можуть бути отримані ними за кордоном у результаті трудової діяльності. Водночас ключовим викликом залишається вироблення ефективного механізму, який дозволив би чітко відмежувати добросовісну фінансову підтримку з боку громадян, що проживають за кордоном, від потенційних каналів іноземного впливу.

Окремо постає питання щодо допустимості внесків від громадян України, які проживають на території держави-агресора, оскільки у такому випадку ризик опосередкованого впливу з боку іноземної держави є значно вищим. Це обумовлює необхідність додаткового нормативного врегулювання зазначеного питання, зокрема шляхом встановлення спеціальних обмежень або посиленого контролю за походженням відповідних коштів.

Сьогодні ж, низка держав вже активно адаптувала національне законодавство до викликів, пов'язаних з іноземним втручанням у вибори. Зокрема, у 2023 році в Британії було прийнято Акт про національну безпеку (National Security Act), який

запроваджує нові злочини, зокрема іноземне втручання та втручання у вибори з вищими санкціями; встановлює чітке визначення іноземної влади (foreign power) та умови, за яких діяння вважається виконаним “на користь” такої влади; посилює покарання за класичне шпигунство, саботаж та виборчі злочини, якщо вони пов’язані з іноземною владою; запроваджує Систему реєстрації іноземного впливу (Foreign Influence Registration Scheme,) систему для обов’язкової реєстрації політичної діяльності, яка відбувається за дорученням іноземних суб’єктів; дає правоохоронцям ширші повноваження для розслідування [49].

Позитивним аспектом такого регулювання є посилення спроможності держави виявляти та запобігати іноземному втручання, підвищення прозорості політичної діяльності, а також створення додаткових інструментів для притягнення до відповідальності за порушення, пов’язані з впливом іноземних суб’єктів.

Загалом, відповідно до позицій, висвітлених у міжнародних стандартах, законодавство повинно забезпечити баланс між захистом національних інтересів та правом осіб і об’єднань на співпрацю, обмін інформацією, а також принципами автономії політичних партій і політичного плюралізму.

З метою запобігання окресленим ризикам доцільним видається запровадження системного та безперервного моніторингу як інформаційного простору, так і фінансових потоків, пов’язаних із діяльністю політичних партій. Такий моніторинг має здійснюватися не лише у межах виборчого процесу, але й на постійній основі, що дозволить своєчасно виявляти потенційні загрози іноземного впливу, а також попереджати можливі зловживання ще на етапі їх формування.

У якості узагальнення наведеного вище зазначаємо, що виборчий фонд політичної партії формується з трьох джерел, а саме - власних коштів партії, внесків кандидатів, включених до виборчих списків, та добровільних внесків фізичних осіб. Поняття “власні кошти партії” потребує уточнення, оскільки законодавство прямо не розкриває його зміст, хоча фактично йдеться про попередньо акумульовані

ресурси партії, сформовані з правомірних джерел, зокрема внесків на підтримку політичної партії, пасивних доходів, доходів від розпорядження майном партії, тощо.

Внески кандидатів так само мають невизначений правовий режим, оскільки законодавство чітко не встановлює їх правову природу - слід розглядати такі внески виключно як форму підтримки партії, чи також як різновид самофінансування виборчої кампанії кандидата. Крім того, не обмежується сума внеску кандидата до виборчого фонду партії, а також належним чином не врегульовано питання перевірки джерел походження таких коштів.

Щодо добровільних внесків, чи не найбільша проблема полягає у цілком очевидних шляхах обходу їх обмежень. Проблема полягає у відсутності належного розмежування та узгодження правових режимів внесків до виборчого фонду та внесків на підтримку політичної партії. Оскільки останні не обмежені часовими рамками і можуть здійснюватися під час виборчого процесу, виникає можливість паралельного фінансування однією особою у межах встановлених лімітів за різними каналами.

Не менш актуальною проблемою є запобігання іноземному впливу на виборчий процес через добровільні внески. Проблемним залишається і питання внесків громадян України, які проживають за кордоном, оскільки необхідно зберегти їх право на політичну участь, але водночас мінімізувати ризики опосередкованого іноземного впливу. Особливої уваги потребують внески громадян України, які перебувають на території держави-агресора, оскільки такі кошти можуть мати підвищені ризики зовнішнього впливу. Відтак, з метою унеможливлення іноземного впливу на національні вибори, перспективно варто забезпечити постійний моніторинг (зауважуємо саме на цій формі, не контроль) фінансових потоків та інформаційного простору, не лише під час виборчого процесу, а й у міжвиборчий період.

Отже, аналіз джерел формування виборчих фондів політичних партій свідчить про наявність системних проблем у правовому регулюванні кожного з них. Виявлені прогалини та неузгодженості не є поодинокими, а мають комплексний характер, що у сукупності створює потенційні можливості для обходу встановлених фінансових обмежень, непрозорого акумулювання коштів та порушення базових принципів виборчого процесу, зокрема рівності можливостей і добросовісної конкуренції. У зв'язку з цим відповідні питання потребують поступового та системного врегулювання, спрямованого на усунення існуючих ризиків та підвищення ефективності механізмів фінансового контролю у виборчому процесі.

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА ЗВІТНОСТІ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ВИБОРЧИХ ФОНДІВ.

3.1. Система державного контролю за формуванням та використанням коштів виборчих фондів

Перш ніж підійти до окреслення системи державного контролю за формуванням та використанням коштів виборчих фондів варто встановити чи дійсно за національним законодавством має місце здійснення саме контролю та що власне розуміється під здійсненням контролю. Виборчий кодекс України чітко зазначає, що контроль виборчих фондів партій здійснюють Центральна виборча комісія, Національне агентство з питань запобігання корупції та банки, в яких відкрито рахунки виборчих фондів партій [20].

У той час як Венеційська Комісія зазначає про нагляд за фінансуванням, формою якого може бути (не обов'язково є) звітність, що покладає обов'язок на кожну політичну партію пояснити походження коштів, що є в її розпорядженні [29, с.318]. Більше того, у змісті Загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, зокрема у статті 14 йде мова про необхідність забезпечення незалежного нагляду за фінансуванням політичних партій та виборчих кампаній. Незалежний нагляд повинен включати спостереження за бюджетом політичних партій та за витратами під час виборчих кампаній, а також за їх поданням та публікуванням [29, с. 485].

Венеційська комісія обґрунтовує необхідність і допустимість здійснення державного нагляду за фінансуванням політичних партій тим, що держава, надаючи їм фінансову підтримку, має легітимний інтерес у контролі за іншими джерелами їх фінансування. Більше того, на нашу думку, такий підхід впливає із загальної мети

публічного фінансування - забезпечення рівності можливостей у політичній конкуренції, що, своєю чергою, зумовлює потребу у встановленні відповідних механізмів нагляду.

Категорія ж контролю згадується Комісією тільки у частині публічного фінансування політичних партій. Зокрема, зазначається, що фінансування політичних партій з публічних фондів має супроводжувати контроль за партійними рахунками з боку спеціальних державних органів (наприклад, Рахункової палати). Держава повинна заохочувати політику фінансової відкритості з боку тих політичних партій, які одержують публічне фінансування [29, с. 81]. Така позиція видається цілком логічною та обґрунтованою, оскільки використання публічних коштів об'єктивно зумовлює необхідність встановлення відповідних механізмів державного контролю за їх цільовим і прозорим використанням.

Розрізнення категорій «контроль» та «нагляд» можемо провести на основі визначального критерію, а саме обсязі повноважень суб'єкта, який здійснює контроль чи нагляд. Контроль вважається таким, що передбачає можливість втручання в діяльність підконтрольного. У той час як нагляд не допускає втручання в діяльність, є за своєю природою виключно зовнішнім заходом, спрямованим на дотримання спеціальних норм [30, с. 49]. Подібною за своїм змістом категорією до нагляду є моніторинг, який, на відміну від нагляду, накопичує фактичні дані за допомогою спостереження та аналізу, тобто поза безпосереднім контактом з об'єктом, і взагалі не передбачає регулятивної складової [30, с. 49].

До слова, не менш цікавою є етимологія слова «контроль», коріння якого знаходиться у французькій мові, у перекладі з якої контроль означає перевірку. Водночас у літературі зазначається, що французьке *controle* утворилося від латинського префікса *contra*, що означає протидію і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії [34, с. 47].

Отже, чинне законодавство, передбачає здійснення саме заходів контролю за фінансовим забезпеченням діяльності політичних партій у виборчому процесі. Висновок про дану модель ми зможемо зробити опісля її повноцінного аналізу в межах цього підрозділу, який власне і розпочнемо нижче.

Насамперед, зазначимо, що у нашому розумінні система державного контролю охоплює не лише сукупність суб'єктів його здійснення, але й відповідні механізми та порядок реалізації контрольних повноважень. Зокрема, йдеться про такі інструменти контролю, як подання та перевірка фінансової звітності, моніторинг руху коштів, обмін інформацією між уповноваженими органами, проведення перевірок, а також встановлені процедурні правила їх здійснення.

На думку ж В. Джугана, контроль характеризується такими елементами: суб'єкт контролю, тобто той, хто здійснює контроль, об'єкт контролю, предмет та процедура контролю [32, с. 57]. На наш погляд, система контролю, включає три взаємопов'язані елементи: суб'єктів (хто здійснює контроль), інструменти (за допомогою чого він реалізується) та порядок (яким чином здійснюється контроль).

Правове регулювання контролю за формуванням та використанням коштів виборчих фондів в Україні характеризується складною багатосуб'єктною моделлю, у межах якої ключові повноваження розподілені між Центральною виборчою комісією (ЦВК), Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), їх територіальними органами та банківськими установами. Водночас саме розмежування компетенції між ЦВК та НАЗК становить одну з найбільш дискусійних проблем сучасного правового регулювання. Водночас проблема розподілу контрольних функцій, насправді, на наш погляд, є значно глибшою.

Насамперед, НАЗК не володіє вичерпною інформацією про всіх учасників виборчого процесу, що унеможлиблює здійснення системного та комплексного контролю. Фактично, НАЗК не має повноцінного доступу до об'єкта контролю, який є одним із базових елементів системи контролю. Друга проблема полягає у

тому, що, на наш погляд, НАЗК недостатньо залучене в контекст та специфіку виборчих правовідносин. Наприклад, форми фінансових звітів розробляються та затверджуються Центральною виборчою комісією, що фактично позбавляє НАЗК можливості впливати на структуру та зміст інформації, яка підлягає подальшому контролю. У результаті орган, на який покладено функцію перевірки достовірності та повноти звітності, працює з даними, сформованими без урахування його аналітичних потреб та методологічних підходів.

Більше того, НАЗК не здійснює первинного аналізу фінансових звітів, оскільки такі повноваження покладені на ЦВК та територіальні виборчі комісії. За результатами аналізу фінансових звітів територіальна виборча комісія складає окремий документ - аналіз фінансового звіту, який містить як структуровану інформацію про перевірені показники, так і висновки щодо відповідності звітних даних вимогам законодавства. Відтак, фактично НАЗК залучається до процесу вже після того, як відповідні дані були зібрані, структуровані та частково проаналізовані виборчими комісіями.

Разом із тим законодавство передбачає сферу спільної компетенції ЦВК та НАЗК, яка охоплює перевірку відповідності законодавству джерел і розмірів формування виборчих фондів, строків використання коштів, а також аналіз фінансової звітності, включаючи її своєчасність та відповідність даним банківських установ. Саме ця зона перетину повноважень і формує істотну проблему правозастосування.

На нашу думку, наявна модель контролю демонструє ознаки інституційної фрагментації, оскільки відсутній єдиний орган, на який було б покладено комплексний обов'язок здійснення контролю та аналізу фінансової звітності суб'єктів виборчого процесу.

Порядок здійснення контролю встановлюється не пізніше як за п'ятдесят три дні до дня виборів Центральною виборчою комісією спільно з Національним банком

України за погодженням із Національним агентством з питань запобігання корупції [20].

З метою з'ясування у чому власне полягає контроль виборчих фондів, візьмемо за основу Порядок контролю виборчих фондів на виборах народних депутатів України, затверджений Постановою ЦВК та НБУ від 20 жовтня 2023 року № 66 (далі – Порядок).

Аналіз Порядку дає підстави стверджувати, що контроль за виборчими фондами має комплексний характер і здійснюється через поєднання банківського та державного (інституційного) нагляду. Передусім, контроль реалізується через перевірку законності формування виборчих фондів, зокрема дотримання порядку відкриття рахунків, встановлених строків та кількості рахунків. Крім того, здійснюється перевірка джерел надходження коштів, включаючи виявлення внесків від осіб, які не мають права їх здійснювати, а також перевищення встановлених законом лімітів таких внесків [31].

Окремим напрямом є контроль за цільовим використанням коштів виборчих фондів, який включає перевірку відповідності витрат укладеним договорам, фактичному наданню послуг чи виконанню робіт, а також дотриманню встановлених тарифів (зокрема у сфері медіа). Ще одним елементом є фінансовий контроль за обліком коштів, що полягає у перевірці правильності ведення фінансової документації розпорядниками фондів та достовірності фінансової звітності, а також її співставленні з інформацією, отриманою від банківських установ.

Таким чином, контроль за виборчими фондами охоплює перевірку законності формування фондів, джерел надходження коштів, їх цільового використання, правильності фінансового обліку та звітності, а також здійснюється у формі постійного моніторингу руху коштів із залученням як банківських установ.

Правове регулювання контролю за формуванням та використанням коштів виборчих фондів політичних партій передбачає активну участь банківських установ як спеціальних суб'єктів фінансового контролю. Здійснюваний банками контроль має доволі комплексний характер і охоплює як етап відкриття рахунків, так і подальший рух коштів та завершення функціонування виборчих фондів.

Передусім, банки здійснюють первинний контроль на стадії відкриття рахунків виборчих фондів, перевіряючи наявність належних документів, що є підставою для їх відкриття. Одночасно забезпечується інформаційна взаємодія з державними органами: банки зобов'язані оперативно повідомляти Центральну виборчу комісію та Національне агентство з питань запобігання корупції про відкриття відповідних рахунків та їх реквізити.

Суттєвим елементом банківського контролю є перевірка джерел надходження коштів. Зокрема, банки здійснюють ідентифікацію фізичних осіб-донорів, перевіряють наявність документів, що дозволяють встановити їх особу та податковий статус, а також контролюють відповідність платіжних інструкцій встановленим вимогам. Такий механізм спрямований на запобігання незаконному фінансуванню політичної діяльності та забезпечення прозорості джерел фінансування.

Крім того, банки виконують функцію операційного контролю за рухом коштів виборчих фондів. Це включає перевірку коректності здійснення кожної платіжної операції, дотримання встановлених строків перерахування внесків, а також контроль за дотриманням обмежень щодо розміру внесків. У разі виявлення перевищення допустимих сум або інших порушень банки зобов'язані повернути такі кошти або перерахувати їх до державного бюджету у визначеному законодавством порядку.

Окремо можемо відзначити свого роду інформаційну функцію банків, яка реалізується через регулярне надання даних про рух коштів. Банки щоденно

передають до Центральної виборчої комісії та Національного агентства з питань запобігання корупції інформацію про надходження, джерела внесків, витрати та залишки коштів на рахунках виборчих фондів. Такий механізм забезпечує безперервний фінансовий моніторинг і дозволяє оперативно виявляти потенційні порушення.

Завершальним етапом банківського контролю є виконання операцій після закінчення виборчого процесу, зокрема перерахування невикористаних коштів відповідно до встановлених правил, а також закриття рахунків виборчих фондів у визначені строки.

Таким чином, банківські установи виконують не лише технічну функцію обслуговування рахунків виборчих фондів, а й виступають важливим елементом системи фінансового контролю. На перший погляд, така модель є обґрунтованою, оскільки саме банки володіють найбільш повною та оперативною інформацією про фінансові операції, однак ефективність цього механізму значною мірою залежить від чіткості нормативних вимог та належної координації з іншими суб'єктами контролю.

У продовження розгляду системи контролю, розкриємо поняття інструментів здійснення відповідного контролю. Під інструментами, на нашу думку, варто розуміти сукупність правових і організаційно-технічних засобів, за допомогою яких реалізується контрольна функція у відповідній сфері. У контексті аналізу зазначеного вище Порядку, ключове місце серед таких інструментів посідає звітність, що забезпечує систематизоване відображення інформації про фінансові операції виборчих фондів, їх джерела та напрями використання.

Поряд із звітністю, до інструментів контролю також можемо віднести ведення реєстрів операцій, ідентифікація та верифікація платників, стандартизація платіжних документів, а також електронний обмін інформацією між суб'єктами контролю.

Водночас саме звітність виступає центральним інструментом контролю, оскільки акумулює результати застосування інших інструментів і слугує вихідним елементом для прийняття контрольних рішень, що зумовлює необхідність її окремого детального дослідження у наступному підрозділі.

Насамкінець, порядок здійснення контролю визначає процедурну послідовність дій, спрямованих на реалізацію контрольних повноважень, включаючи встановлення строків, форм, способів подання та обробки інформації, а також взаємодію між суб'єктами контролю.

Дослідивши зміст та різні етапи здійснення контролю, на наш погляд доцільно виділити три його стадії, а саме попередній, поточний та наступний. Така послідовність виходить зі змісту налагодженого порядку контролю, який передбачає поетапне здійснення перевірки фінансових операцій.

Відтак, попередній контроль здійснюється банківськими установами під час відкриття рахунків виборчих фондів, прийняття та проведення платіжних операцій. На цьому етапі забезпечується перевірка відповідності операцій встановленим вимогам, зокрема щодо ідентифікації платників, належного оформлення платіжних інструкцій та законності джерел фінансування.

Другим елементом є поточний (операційний) контроль, що здійснюється у процесі функціонування виборчого фонду. Він включає обов'язкове документування кожної фінансової операції, ведення відповідних реєстрів (зокрема реєстрів платіжних інструкцій і документів), а також дотримання встановлених вимог до структури та змісту платіжних документів, про що свідчать відповідні додатки до Порядку. Вказані процедури забезпечують фактично безперервність контролю та можливість відстеження руху коштів у режимі реального часу.

Завершальним етапом є наступний контроль, що реалізується Центральною виборчою комісією шляхом аналізу отриманої звітної та реєстрової інформації, узагальнення даних і виявлення можливих порушень. Саме на цьому етапі

відбувається оцінка правомірності використання коштів виборчих фондів та прийняття відповідних контрольних рішень, що насправді становить чи не найбільшу проблему порядку звітності, нівелюючи ідею та ефективність цього механізму, на чому, однак детальніше зосередимося у наступному підрозділі роботи.

Таким чином, порядок здійснення контролю побудований як багаторівнева процедура, що поєднує попередній, поточний і наступний контроль.

3.2. Правове регулювання звітності про надходження та використання коштів виборчих фондів

Як було зазначено вище, саме звітність як один з інструментів контролю за формуванням та використанням коштів виборчих фондів, виступає центральним елементом системи контролю за рухом партійних фінансів у виборчому процесі, фактично акумулюючи результати застосування інших інструментів [61, с. 51].

Фінансовій звітності присвячена стаття 153 Виборчого кодексу України, яка окреслює: суб'єктів звітності; адресатів звітності; строки звітності; види звітності; форму та спосіб звітності; аналіз звітності; механізм відповідальності. Власне усі ці елементи й будуть предметом дослідження у межах цього підрозділу.

У системі фінансової звітності активну роль відіграють розпорядники відповідних рахунків виборчих фондів. Саме вони забезпечують збір, систематизацію та відображення інформації про всі фінансові операції, здійснені через відповідні рахунки, включаючи надходження коштів, їх джерела, напрями використання та залишки. Розпорядники рахунків також відповідають за підготовку фінансових звітів встановленої форми, дотримання визначених строків їх подання, а також за достовірність і повноту відображених у них даних.

Реалізація цих повноважень здійснюється в межах чітко структурованої моделі організації звітності, яка передбачає послідовний рух інформації між відповідними суб'єктами. Зокрема, система звітності фактично побудована за багаторівневим принципом: розпорядники поточних рахунків виборчого фонду партії подають звіти розпоряднику накопичувального рахунку, який, у свою чергу, забезпечує їх подання до політичної партії, Центральної виборчої комісії та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Виходячи з наведеного вище, можемо зробити висновок про два рівні адресатів звітності – внутрішній та зовнішній. Подання звітів до партії забезпечує власне внутрішній фінансовий контроль, подання їх до ЦВК та НАЗК – зовнішній.

Водночас така багаторівнева модель адресування звітності, попри її спрямованість на забезпечення комплексного контролю, породжує низку проблемних аспектів. По-перше, така модель очевидно створює підвищене адміністративне навантаження на розпорядників рахунків, які змушені забезпечувати підготовку та подання звітності одночасно до кількох адресатів, дотримуючись різних процедурних вимог і строків, і це в умовах істотно обмеженого часу виборчого процесу.

Усе це створює ризик формалізації контролю, за якого основний акцент переноситься з аналізу змісту фінансових операцій на дотримання процедур подання звітності, що істотно може знижувати ефективність виявлення реальних порушень. У цьому контексті складається враження, що значна частина зусиль розпорядників спрямована не стільки на якісний аналіз і відображення фінансових операцій, скільки на формальне дотримання процедурних вимог.

Переходячи до строків та видів фінансової звітності, насамперед, зазначаємо, що законодавство передбачає подання двох видів фінансових звітів, а саме проміжного та остаточного.

Проміжні звіти подаються не пізніше ніж за 8 днів до дня виборів, фактично до дня голосування і охоплюють інформацію про рух коштів на визначену дату, тоді як остаточні звіти подаються після завершення виборів (не пізніше ніж на 7 день після виборів) та відображають повну картину фінансової діяльності виборчого фонду.

Окремої уваги на цьому етапі дослідження потребує питання строків подання відповідних звітів та їх узгодженості з логікою виборчого процесу. Чинна модель передбачає подання проміжних фінансових звітів за декілька днів до дня голосування, а остаточних вже після завершення виборів. Такий підхід, на нашу думку, суттєво знижує ефективність фінансового контролю як інструменту впливу на дотримання правил фінансування у межах виборчої кампанії.

Проблема полягає в тому, що проміжні звіти подаються на такому етапі виборчого процесу, коли основні агітаційні заходи вже фактично завершені, а вплив виявлених порушень на перебіг виборчої кампанії є мінімальним або взагалі відсутнім. Водночас аналіз цих звітів і їх оприлюднення відбувається ще пізніше, що додатково нівелює їх практичну значущість для виборців та інших суб'єктів виборчого процесу.

Ще більш очевидною є проблема з остаточними фінансовими звітами, які подаються після дня голосування. У такому випадку навіть у разі виявлення істотних порушень правил фінансування виборчої кампанії вони вже не можуть вплинути на результати виборів, оскільки волевиявлення виборців відбулося. Таким чином, фінансова звітність у її нинішньому вигляді виконує переважно постфактум контрольну функцію, а не превентивну.

З одного боку, можна зрозуміти логіку законодавця, який закладає саме такі строки звітності: метою є охоплення максимально повного обсягу фінансової інформації, включаючи операції, що здійснюються до завершення усіх виборчих процедур. Такий підхід спрямований на забезпечення повноти та достовірності звітних даних. Однак саме прагнення до повноти інформації фактично нівелює

основну мету звітності як інструменту впливу на дотримання правил фінансування під час виборчого процесу. Запізнілість подання та аналізу звітів призводить до того, що навіть у разі виявлення порушень вони вже не можуть мати значущих правових наслідків для перебігу виборів.

З метою вдосконалення наявної системи звітності, зокрема строків її реалізації, оптимальним підходом могло б стати поєднання двох моделей: збереження остаточної звітності після виборів для забезпечення повноти даних, але водночас посилення ролі оперативної (проміжної або навіть поточної) звітності у період активної фази виборчої кампанії. Водночас запровадження більш частого (оперативного) звітування також може зіштовхнутися з низкою перешкод. Воно потребувало б значних людських ресурсів для обробки великої кількості проміжних звітів, які теоретично могли б подаватися кілька разів упродовж виборчої кампанії. З огляду на обмеженість адміністративних ресурсів така модель виглядає малореалістичною.

У цьому контексті більш доцільним видається розвиток автоматизованих механізмів перевірки звітності. Станом на сьогодні Центральна виборча комісія у співпраці з НАЗК вже активно готує підґрунтя для цифровізації механізмів контролю.

Таким чином, вирішення проблеми строків звітності доцільно шукати не лише у їх зміні, а й у переході до автоматизованого фінансового моніторингу, який дозволить поєднати оперативність контролю з реалістичністю його здійснення.

У цьому контексті варто звернути увагу ще на одну цілком ймовірну проблему. Чинна модель правового регулювання передбачає подання остаточного звіту у стислі строки після дня голосування (зокрема, протягом семи днів), що формально означає завершення фінансової звітності виборчого фонду. Водночас на практиці виборчий процес цим не обмежується.

У разі виникнення спорів щодо результатів виборів партії та кандидати нерідко вдаються до їх судового оскарження або інших юридичних процедур, що потребує додаткових фінансових витрат, зокрема на правову допомогу, судові збори, організаційний супровід. Очевидно, що такі дії не можуть бути реалізовані в межах семиденного строку після голосування, а відповідні витрати виникають уже після подання остаточного звіту. У результаті виникає правова невизначеність: чи мають такі витрати здійснюватися за рахунок виборчого фонду, і якщо так, то яким чином вони повинні бути відображені у звітності, яка формально вже завершена. Чинне регулювання не дає чіткої відповіді на це питання, що створює ризик або виходу частини фінансових операцій за межі звітності, або ж формального порушення встановлених вимог.

Аби вирішити окреслену вище потенційну проблему варто додати гнучкості до подання звітів, зокрема у разі виникнення подібного роду випадків доцільно було б передбачити механізму подання уточнюючих (додаткових) фінансових звітів після подання остаточного звіту. Такий підхід дозволив би відобразити витрати, що виникають у межах поствиборчих процедур, зокрема пов'язаних із оскарженням результатів виборів, без порушення встановлених строків подання основної звітності. Водночас доцільним є передбачення окремої категорії витрат, пов'язаних із захистом виборчих прав, що сприятиме підвищенню прозорості фінансування таких процесів. Наразі форми фінансових звітів не передбачають окремого напрямку для таких витрат, обмежуючись загальним формулюванням «юридичні послуги», яке за своєю суттю може охоплювати переважно поточний правовий супровід діяльності виборчого штабу [34, додаток 1, 7].

Вартим уваги є також зміст фінансових звітів, який є детально регламентованим і включає інформацію про всі надходження та витрати коштів виборчого фонду, зокрема дані про дату, розмір і джерело кожного внеску, а також про призначення, суму та отримувачів платежів. Форми фінансових звітів

встановлюються Центральною виборчою комісією за погодженням із Національним агентством з питань запобігання корупції. З метою забезпечення повного розуміння інформації, яка підлягає відображенню у фінансових звітах та задля визначення доцільності її відтворення, нижче проаналізуємо затверджені Центральною виборчою комісією форми звітів про надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду місцевої організації політичної партії та їх використання [34].

Насамперед, зазначаємо про існування форм для звіт по поточним та по накопичувальним рахункам. Перший фактично відображає рух коштів на поточних рахунках, другий – дає інформацію про формування виборчого фонду партії. У кожному зі звітів можемо виділити їх структуру – ідентифікаційна частина, основна фінансова частина, деталізуюча частина (розшифровка). Ідентифікаційна частина слугує фактично вступом до основного змісту звіту, надаючи інформацію про вид звіту, звітний період, назву виборів, суб'єкта (назва організації партії, дані про розпорядника), банківські реквізити рахунку, тощо. Можемо зробити висновок, що ця частина виконує функцію юридичної ідентифікації звіту, прив'язуючи фінансові операції до конкретного суб'єкта та забезпечуючи можливість верифікації через банківську систему.

Фінансова частина містить три основні структурні елементи – надходження коштів, використання коштів (щодо накопичувальних – відображається інформація про перерахування коштів) та повернення коштів. Якщо перші два елементи не викликають істотних зауважень, то чимало думок виникає щодо центральної фінансової частини – використання коштів [34, додаток 1].

Фінансова частина звітів у частині використання коштів побудована за принципом чіткої функціональної класифікації витрат, яка передбачає їх розподіл за основними напрямками виборчої діяльності: організаційні витрати кампанії, виготовлення матеріалів передвиборної агітації, використання засобів масової інформації, інтернет-агітація, інші супутні послуги та банківські витрати.

Водночас застосування вичерпного переліку напрямів використання коштів викликає обґрунтовані застереження з точки зору його відповідності сучасним умовам ведення виборчих кампаній.

Особливої уваги заслуговує відображення витрат на розміщення матеріалів передвиборної агітації в мережі Інтернет, яке у формі звіту зведене до одного узагальненого показника. Такий підхід виглядає диспропорційним з огляду на сучасну роль цифрових технологій у виборчих кампаніях, де саме онлайн-інструменти - таргетована реклама, просування у соціальних мережах, робота з алгоритмічними платформами - стають ключовими каналами комунікації з виборцями [34, додаток 1].

З огляду на це доцільним видається передбачити більш деталізоване регулювання витрат у сфері цифрової агітації або ж запровадити гнучкі механізми їх відображення. Водночас важливо підкреслити, що мова не йде про намагання зарегулювати всі можливі форми інтернет-агітації або передбачити їх вичерпний перелік - це об'єктивно неможливо з огляду на динамічний розвиток цифрового середовища. Однак запровадження більш деталізованих напрямів у межах вже існуючих категорій виглядає виправданим.

По-перше, це дозволить системі фінансової звітності рухатися в одному темпі з актуальними умовами та особливостями проведення виборчих кампаній, де онлайн-інструменти фактично займають домінуюче місце. По-друге, це сприятиме підвищенню прозорості використання коштів, оскільки чинне формулювання «розміщення матеріалів передвиборної агітації в мережі “Інтернет”» є надто загальним і не відображає реального змісту сучасної цифрової агітації. Воно не охоплює такі ключові механізми, як таргетована реклама, робота з соціальними мережами, використання рекламних платформ чи аналітичних інструментів, що фактично формують ядро сучасних виборчих кампаній.

До кожного виду фінансового звіту передбачена відповідна форма розшифровки, яка забезпечує деталізацію узагальнених показників звітів. Така розшифровка містить інформацію про кожну окрему фінансову операцію, зокрема дату її здійснення, номер розрахункового документа, дані про контрагента (найменування або ПІБ, ідентифікаційний код), призначення платежу та суму [34, додаток 2].

У контексті того, яка інформація має бути відображеною у фінансових звітах, доцільно звернутися до міжнародної практики, яка настановує нас на думку щодо пріоритетів у таких звітах. Так, різні країни встановлюють різні вимоги стосовно того, яку саме інформацію повинні містити фінансові звіти. Часто найбільш спірним є питання розкриття персональних даних донорів; приблизно у половині країн вимоги до звітності включають таке положення. У деяких країнах розкриття персональних даних донорів стає обов'язковим лише тоді, коли сума пожертви перевищує певну межу [57, с. 34].

Виходячи з наведеного, з'являється підґрунтя для роздумів. Можливо такі пріоритет у змісті фінансової звітності має надаватися саме розкриттю інформації про джерела фінансування, зокрема донорів та обсяг їх внесків (із урахуванням можливого встановлення порогових значень для розкриття персональних даних), а не надмірній деталізації витрат, пов'язаних із технічним забезпеченням діяльності виборчого штабу, що не завжди є виправданою з точки зору досягнення мети фінансового контролю.

Однією з ключових проблем, що вбачається з аналізу розшифровок фінансових звітів, є їх надмірна деталізованість. Чинна модель передбачає відображення інформації фактично про кожну окрему фінансову операцію, зокрема у розділі, що стосується використання коштів поточного рахунку виборчого фонду, де фіксуються всі платежі без винятку.

Передусім, слід враховувати специфіку виборчого процесу, який є динамічним, інтенсивним та обмеженим у часі. У межах виборчої кампанії щоденно здійснюється значна кількість дрібних і технічних витрат, пов'язаних із функціонуванням штабів, забезпеченням організаційних процесів, закупівлею базових матеріалів тощо. У цьому контексті вимога відображати у розшифровках кожен транзакцію, включно з незначними витратами на кшталт придбання канцелярії чи побутових товарів, виглядає надмірною та не повною мірою виправданою з точки зору досягнення цілей фінансового контролю. Водночас більш детальне розкриття витрат, безпосередньо пов'язаних із здійсненням передвиборної агітації, може вважатися обґрунтованим, оскільки саме ці витрати мають найбільше значення для оцінки впливу фінансування на результати виборів.

Окремою проблемою є значні часові та організаційні витрати, необхідні для підготовки таких розшифровок. Формування повного масиву даних про весь масив транзакцій потребує значних людських ресурсів і часу, що є особливо критичним в умовах обмежених строків виборчого процесу. Зокрема, обов'язок подання остаточного звіту протягом семи днів після дня голосування об'єктивно створює ризик формального підходу до заповнення звітності або ж виникнення помилок, обумовлених поспіхом.

У зв'язку з цим доцільним видається перегляд підходу до обов'язковості подання розшифровок. Зокрема, більш збалансованою могла б бути модель, за якої розшифровки не подаються автоматично разом із кожним звітом, а запитуються контролюючими органами лише у разі необхідності - наприклад, при виявленні невідповідностей, неточностей або сумнівів щодо достовірності узагальнених показників.

Крім того, у цьому контексті, ще більшій актуальності набуває попередньо запропонована ідея запровадження автоматизованого оперативного контролю фінансових операцій виборчих фондів. Автоматизація фінансового обліку могла б

значною мірою замінити потребу у поданні громіздких розшифровок, забезпечуючи при цьому вищий рівень точності та своєчасності контролю.

Насамкінець, окрім форм звітів та відповідних їм розшифровок має місце також визначена форма консолідованого звіту про надходження коштів на поточні рахунки виборчого фонду місцевої організації партії. Консолідований звіт виконує функцію узагальнення даних відображаючи загальну суму надходжень та загальну суму видатків за відповідними напрямками [34, додаток 5]. Єдиною перевагою консолідованого звіту вважаємо доступність сприйняття, відображеної у його змісті підсумкової інформації щодо стану фінансових розрахунків: інформація, подана у вигляді зведених показників, є значно простішою для розуміння зацікавленою громадськістю, особливо з урахуванням того, що такі звіти підлягають оприлюдненню на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії. Щодо цього висловлюється і Венеційська Комісія у змісті пункту 263 Керівних принципів регулювання політичних партій, звертаючи особливу увагу на прозорості звітності, яка має забезпечуватися шляхом своєчасного оприлюднення фінансових звітів та збереження їх у відкритому доступі протягом достатнього часу для забезпечення належного громадського контролю [18, с. 114].

Крім того, Комісія зазначає, що звіти повинні містити достатній обсяг інформації, щоб бути зрозумілими та корисними для широкої аудиторії. Тобто, встановлюються вимоги до обсягу відомостей у звітах та до форми викладу цих відомостей, їх доступності й зрозумілості [18, с. 114].

З іншого боку, консолідований акт, на наш погляд, це ще один приклад перевантаженої системи фінансової звітності. По суті, він не містить принципово нової інформації, а лише узагальнює дані, які вже відображені у первинних звітах.

З приводу питання звітності цікавими видаються також думки Венеційської комісії, відображені у змісті Керівних принципів регулювання політичних партій. Відповідно до пункту 260 Керівних принципів, звіти мають чітко розмежовувати

доходи та видатки. Крім того, формати звітності повинні передбачати деталізацію внесків за стандартизованими категоріями, визначеними відповідними нормативними актами, бути доступними, зручними для користувача та не надмірно обтяжливими, водночас забезпечуючи можливість подальшої електронної обробки даних. З цього випливає, що Комісія намагається встановити баланс між необхідністю звітування та водночас ефективним використанням ресурсів, зазначаючи, що звіт не має бути «надмірно обтяжливим» [18, с. 113].

Крім того, Венеційська комісія у змісті Керівних принципів так само звертає увагу на неефективність подання двох видів звітів (початкового та остаточного) і вважає, що належною практикою є встановлення трьох видів звітів – 1) початкових звітів, які подаються до початку виборчої кампанії; 2) проміжних звітів, що надають органам контролю та громадськості попередню інформацію про доходи та витрати партій і кандидатів за кілька днів до дня виборів; 3) остаточних звітів, що подаються після виборів [18, с. 114].

Підсумовуючи окреслене вище, можемо встановити, що механізм звітності фактично є центральним елементом системи фінансового контролю у виборчому процесі. Чинна модель звітування передбачає наявність двох видів звітів – проміжного та остаточного, перший з яких подається за кілька днів до виборів, останній ж – після їх завершення. З цього робимо висновок про неефективність пануючої моделі, у зв'язку з неможливістю забезпечити поточний (оперативний) контроль фінансових потоків у виборчих фондах. Фактично, виявлення будь-яких порушень відбувається вже після завершення всіх виборчих процедур. У результаті навіть істотні порушення не можуть вплинути на перебіг виборчого процесу.

У світлі цієї проблеми, наша пропозиція щодо вдосконалення поточного стану речей базується на двох елементах: 1) запровадження трьох видів звітів- початкових, проміжних та остаточних; 2) автоматизувати процеси звітності, забезпечивши

поточний (оперативний) контроль за фінансовими операціями, що дозволить вчасно на них реагувати.

Вдосконалення потребує і форма звітності, яка наразі, на наш погляд, є надмірно деталізованою та перевантаженою. На наш погляд, достатньо було б подавати консолідовані звіти зі зведеною загальною інформацією щодо надходжень та видатків, як каже Венеційська комісія. Натомість, після перевірки консолідованих звітів, у разі наявності підстав, контролюючі органи могли б запитувати в окремих суб'єктів деталізованих звітів.

3.3. Правові наслідки порушення вимог щодо фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі

Виходячи зі змісту попередніх розділів, закономірно буде розглянути якими можуть бути наслідки за порушення вимог щодо фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі, адже саме реальних правових наслідків та дієвих механізмів відповідальності є ключовою умовою функціонування всієї системи фінансового контролю. За відсутності реальних, пропорційних та невідворотних санкцій будь-які вимоги щодо прозорості фінансування, подання звітності чи обмеження джерел коштів набувають суто декларативного характеру.

Венеційська комісія у змісті Керівних принципів щодо фінансування політичних партій зазначає, що будь-яке порушення у фінансуванні передвиборної агітації з вини партії або кандидата повинно викликати санкції пропорційно до серйозності правопорушення, які можуть полягати у втраті, або повному чи частковому поверненні публічних внесків, сплаті штрафу або іншій фінансовій санкції, або ж анулюванні виборів [29, с. 307].

Крім того, міжнародні стандарти у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній, встановлені в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2003) 4, передбачають що для виконання правил політичного фінансування необхідно встановити ефективні, пропорційні та дієві санкції за порушення цих правил. Пропорційність санкцій означає, що вони повинні відповідати ступеню тяжкості й суспільної небезпеки порушення. Під дієвістю санкцій розуміють їхню здатність виправляти поведінку правопорушників і запобігати вчиненню таких порушень у майбутньому як самими порушниками, так і іншими особами. Ефективність санкцій означає те, що приписи, якими їх встановлено, утілюють у життя на практиці [50, с. 91].

У Керівних принципах регулювання політичних партій також підкреслено, що закони повинні містити широкий спектр санкцій за різні порушення закону. Такі санкції мають стосуватися порушення, відповідати принципу пропорційності та включати незначні санкції за менш серйозні порушення. На додаток до адміністративних чи фінансових санкцій, вони можуть також передбачати, серед іншого, неможливість виставити кандидатів на вибори протягом певного періоду, відхилення виборчих списків або кандидатів чи виключення з виборчого бюлетеня, кримінальні санкції або анулювання виборів на посади якщо порушення могло вплинути на результати виборів (на підставі судового рішення, якому передувала належна правова процедура) [29, с. 120].

Загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній встановлюють, що держави повинні встановити ефективні, сумірні та погрозливі санкції за порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній [21, с. 485].

Відтак доцільно розглянути у загальних рисах, які правові наслідки можуть наставати для політичної партії у разі порушення вимог щодо фінансування у виборчому процесі.

Першим механізмом, безумовно, є юридична відповідальність – адміністративна та кримінальна. Кримінальна відповідальність за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації чи агітації референдуму передбачена статтею 159¹ Кримінального кодексу України [51]. Зокрема, вона настає за подання завідомо недостовірних відомостей у фінансовій звітності, незаконне здійснення або отримання внесків (у тому числі від осіб, які не мають на це права, або у великих розмірах), а також за відповідні дії, вчинені повторно чи за попередньою змовою [62, с. 82].

Адміністративна відповідальність передбачена Кодекс України про адміністративні правопорушення, та застосовується, зокрема, у разі порушення встановленого порядку подання фінансової звітності - як звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, так і звіту політичної партії про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру [62, с. 11].

Водночас детальний аналіз видів юридичної відповідальності за порушення порядку фінансування не є предметом цього дослідження. У зв'язку з цим доцільно зосередитися на ширшому підході та проаналізувати, які наслідки можуть наставати для політичної партії, а також для виборчого процесу загалом поза межами безпосереднього застосування заходів юридичної відповідальності.

У ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» визначено підстави, за яких застосовується санкція у виді припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії [7]. Серед них, у тому числі, встановлення судом за позовом Національного агентства з питань запобігання корупції або Рахункової палати фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані нею на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані зі здійсненням її статутної діяльності [52].

Відтак, у разі недотримання вимог щодо фінансування виборчих кампаній, партія може бути позбавлена державного фінансування, що у перспективі може істотно вплинути на її подальшу діяльність. Такий механізм, на перший погляд, може видаватися доволі суворим, водночас, видається ефективним з точки зору запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів. З іншого боку, у попередніх розділах ми вже зазначали про відсутність конкретного визначення такого поняття як «статутна діяльність». Відповідно, аспект доказування у подібних випадках видається доволі проблемним.

Ми починали цей підрозділ з категорії пропорційності тих чи інших санкцій за порушення порядку фінансування. Відтак, насамкінець, хотілося б подискутувати на предмет того, чи повинно було б порушення вимог щодо фінансування бути підставою для скасування результатів виборів.

На наш погляд, наслідки у формі скасування результатів виборів не можуть бути універсальними та безумовними. Очевидно, що усе залежить від конкретних обставин, масштабу порушення, тощо. Водночас вибори є складним і багаторівневим суспільно-правовим процесом, який супроводжується підвищеною громадською активністю та формує особливий політико-правовий режим у державі, особливо коли йдеться про загальнонаціональні вибори [53, с. 1]. У зв'язку з цим скасування результатів виборів у разі будь-якого порушення вимог фінансування точно не відповідатиме принципу пропорційності, а більше того – може істотно підірвати довіру до виборів та порядку їх організації.

Ключовим критерієм у таких випадках має виступати встановлення причинно-наслідкового зв'язку між допущеним порушенням та його впливом на результати волевиявлення виборців. Лише ті порушення, які мали істотний вплив на формування результатів голосування або могли спотворити їх об'єктивне відображення, можуть розглядатися як потенційна підстава для перегляду результатів виборів.

Більше того, регулярне скасування результатів виборів може сприяти зростанню електорального абсентеїзму, що, у свою чергу, матиме негативний вплив на рівень легітимності влади та загальний стан демократичних процесів у державі.

Таким чином, питання скасування результатів виборів у зв'язку з порушенням фінансових вимог повинно вирішуватися виключно з урахуванням принципу пропорційності, характеру та масштабу порушення, а також його реального впливу на результати волевиявлення, на чому власне наголошує і Венеційська комісія.

На цьому етапі, фактично, все зводиться до проблеми відсутності дієвих механізмів поточного контролю за фінансовими операціями у межах виборчих фондів. За наявності таких інструментів було б можливим оперативно реагувати на кожен випадок порушення, своєчасно фіксувати його та забезпечувати настання відповідних правових наслідків ще у межах виборчого процесу, а не після його завершення. Це, у свою чергу, дозволило б підвищити ефективність фінансового контролю, посилити його превентивну функцію та зменшити потребу у застосуванні крайніх заходів, таких як перегляд результатів виборів.

Узагальнюючи викладене, можемо виокремити такі основні форми правових наслідків порушення вимог щодо фінансування політичних партій у виборчому процесі:

- 1) Юридична відповідальність, а саме адміністративна та кримінальна, які застосовується до винних осіб за порушення порядку фінансування, подання недостовірної звітності, незаконне здійснення чи отримання внесків тощо;
- 2) Фінансово-правові санкції – зокрема припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії у разі використання бюджетних коштів на фінансування виборчих кампаній;

Крім того, нам імпонують ті види правових наслідків, які пропонуються у змісті Керівних принципів регулювання політичних партій, а саме обмеження висунення кандидатів на виборах упродовж певного періоду; виключення кандидатів з

виборчих списків; тощо. На наш погляд, такі санкції мають більш адресний, персоналізований характер і, за умови їх своєчасного застосування, здатні істотно впливати на участь партії та її кандидатів у виборчому процесі.

Узагальнюючи, слід зазначити, що подальше вдосконалення системи правових наслідків за порушення вимог щодо фінансування виборчих кампаній має бути спрямоване не лише на розширення та уточнення видів санкцій, але й на забезпечення їх ефективного та своєчасного застосування, що у сукупності сприятиме формуванню належної правової культури та відчуття відповідальності у всіх суб'єктів виборчого процесу.

ВИСНОВКИ

У ході проведеного дослідження було сформовано цілісне уявлення про конституційно-правові засади фінансування діяльності політичних партій у виборчому процесі та виявлено ключові проблеми правового регулювання у цій сфері.

Насамперед встановлено, що політична партія є особливою формою об'єднання громадян, ключовою відмежувальною ознакою якої виступає спрямованість на здобуття та здійснення політичної влади. Саме ця ознака дозволяє чітко відмежувати політичні партії від інших об'єднань громадян, незалежно від ступеня їх участі у політичному житті.

На підставі аналізу доктринальних підходів та міжнародних стандартів зроблено висновок, що найбільш вдалим є функціональне визначення політичної партії, запропоноване Венеційською комісією, яке акцентує увагу на меті, завданні та механізмі діяльності партії. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність використання спрощеної дефініції, яка відображає сутність партії через її участь у виборах шляхом висування кандидатів як способу реалізації владної мети.

Окремо встановлено, що правова природа політичних партій не може бути зведена виключно до категорії юридичних осіб приватного права. З огляду на сферу їх діяльності, функціональне призначення та участь у здійсненні публічної влади, політичні партії доцільно розглядати як змішану категорію суб'єктів, що поєднує приватноправові ознаки з публічно-правовим функціональним змістом.

У частині дослідження фінансування політичних партій встановлено, що воно становить комплексний правовий процес, який охоплює формування, розподіл та використання ресурсів і не обмежується виключно грошовими коштами. Обґрунтовано авторське визначення фінансування як врегульованого нормами

права процесу забезпечення діяльності партії ресурсами, необхідними для реалізації її функцій.

Доведено, що сучасні правові системи фактично функціонують у межах змішаної моделі фінансування політичних партій, яка поєднує державні та приватні джерела. Українська модель відповідає цьому підходу, однак характеризується низкою концептуальних недоліків.

Зокрема, встановлено, що чинна система державного фінансування політичних партій: 1) обмежує доступ нових і малих партій до фінансових ресурсів через жорстку прив'язку до виборчого результату; 2) не враховує динамічний характер політичної підтримки; 3) базується на формулі, залежній від явки виборців, що не є об'єктивним критерієм визначення потреб партій у фінансуванні; 4) не забезпечує достатньо справедливого розподілу коштів між суб'єктами політичної конкуренції; 5) містить невизначеність щодо напрямів використання бюджетних коштів, зокрема через відсутність законодавчого визначення поняття «статутна діяльність».

У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність: 1) поєднання пропорційного фінансування з елементами базової підтримки; 2) перегляду формули визначення обсягу фінансування; 3) використання додаткових індикаторів рівня підтримки політичних партій.

У межах дослідження виборчого процесу встановлено його комплексний характер та виокремлено темпоральний, суб'єктний і процедурний аспекти, що мають визначальне значення для фінансового регулювання. Доведено, що виборча кампанія є ширшою категорією, ніж передвиборна агітація, а ключовим критерієм її визначення є спрямованість на досягнення виборчого результату.

Визначено основні напрями діяльності політичних партій у виборчому процесі, які потребують фінансування: організаційний, кадровий, інформаційно-аналітичний, агітаційний та юридичний.

Аналіз виборчих фондів політичних партій дозволив встановити наявність системних проблем у правовому регулюванні джерел їх формування, зокрема: 1) невизначеність поняття «власні кошти партії»; 2) недостатній контроль за походженням внесків кандидатів; 3) можливість обходу встановлених обмежень; 4) ризику іноземного впливу.

У частині контролю та звітності встановлено, що чинна модель характеризується інституційною фрагментарністю, надмірною формалізацією та переважно поствиборчим характером контролю, що знижує його ефективність. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність переходу до більш оперативних та автоматизованих механізмів фінансового моніторингу.

Водночас фінальним висновком дослідження є те, що ефективність системи фінансового контролю безпосередньо залежить від наявності дієвих правових наслідків за порушення встановлених вимог.

Чинна модель відповідальності не забезпечує належного превентивного ефекту, що свідчить про необхідність її вдосконалення. Особливого значення набуває запровадження та реальне застосування персональної відповідальності осіб, які здійснюють управління фінансовими ресурсами політичних партій та виборчих фондів.

Саме персоналізація відповідальності, у поєднанні з принципами її невідворотності, пропорційності та своєчасності застосування, здатна забезпечити не лише формальне дотримання вимог законодавства, але й формування стійкої правової культури у сфері політичного фінансування.

Отже, подальше вдосконалення системи фінансування політичних партій у виборчому процесі має здійснюватися комплексно - шляхом удосконалення моделей фінансування, підвищення прозорості та ефективності контролю, а також посилення інституту відповідальності як ключового елементу забезпечення добросовісної політичної конкуренції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шведа Ю. Теорія політичних партій і партійних систем : навч. посіб. Львів : Вид. центр ЛНУ ім. Ів. Франка, 2000. 322 с.
2. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 05.04.2026).
3. Богашева Н. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. Київ : Логос, 2012. 446 с.
4. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI.: станом на 10.04.2026.
5. Кодекс належної практики у виборчих справах: від 18.10.2002. 49 с.
URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf (дата звернення: 05.04.2026).
6. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії Венеційської комісії від 12-13.03.2004 р. 10 с.
URL: <https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>
7. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III : станом на 10 квіт. 2026 р.
8. Остапенко О., Флис І. Про адміністративно-правові засади діяльності політичних партій під час виборчих кампаній в Україні. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2022. № 45. С. 93–98.
9. Піддубна В. Особливості правового статусу політичних партій як юридичних осіб: порівняльно-правова характеристика. ScienceRise: Juridical Science. 2023. № 4 (26). С. 4–11.
10. Цивільний кодекс України : Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. (дата звернення 10.04.2026)

11. Коцюруба О. Вплив держави на створення та діяльність політичних партій (конституційно-правовий аспект) : дисертація. Львів, 2025. 261 с.
12. Охонько С. Державне фінансування політичних партій як передумова запобігання політичній корупції. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2024. № 1. С. 127–131.
13. Джуган В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : дисертація. Ужгород, 2008. 230 с.
14. Статут політичної партії «Слуга народу» від 13 березня 2021 року. 37 с.
15. Васильченко О. Фінансування політичних партій у зарубіжних країнах. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2008. № 6. С. 80-85.
16. Шарандін О. Принципи фінансування політичних партій. *Європейський правничий часопис*. 2025. № 6,7. С. 100–106.
17. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.
18. Керівні принципи регулювання політичних партій від 11-12.12.2023 року. 156 с.
URL: <https://odhr.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/1/538473.pdf>
19. Виборчий кодекс України : Кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX : станом на 10.04. 2026 р.
20. Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ: К.І.С., 2021. 768 с.
21. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Київ: Логос, 2009. 500 с.
22. Про Рекомендації щодо контролю за надходженням, обліком та використанням коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних

партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови : Постанова Центр. вибор. коміс. від 10.09.2020 № 245.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0245359-20#Text> (дата звернення: 04.04.2026).

23. Обушний М., Примуш М., Шведа Ю. Партологія: навчальний посібник. Київ: Арістей, 2006. 427 с.

24. Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки, затверджена постановою Кабінету міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220.

25. Яворський В. Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. № 4. С. 45–49.

26. Cambridge Dictionary

URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/campaigning>

27. Collins Dictionary

URL: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/campaigning>

28. Шведа Ю. Політичні партії у виборах: теорія та практика виборчої кампанії. Київ : Знання, 2012. 374 с.

29. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. *Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*. Видання друге. Київ, Логос, 2009. 500 с.

30. Хамходера О. Щодо розмежування нагляду та контролю. *Правове життя сучасної України*. 2011. Т. 2. С. 48–50.

31. Порядок контролю виборчих фондів на виборах народних депутатів України, затверджений Постановою ЦВК та НБУ від 20 жовтня 2023 року № 66.

32. 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. 2017. Т. 1, № 43. С. 56–59.
33. Тетянич А. Теоретико-правові аспекти контролю за діяльністю політичних партій. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 2. С. 46–49.
34. Про форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, порядок їх складання та проведення аналізу: Постанова ЦВК від 01.10.2020 № 324.
35. Державний контроль з боку НАЗК за звітністю про надходження і використання коштів виборчих фондів. *Pravo*.
- URL: <https://pravo.org.ua/derzhavnyj-kontrol-z-boku-nazk-za-zvitnistyu-pro-nadhodzhennya-i-vykorystannya-koshtiv-vyborchyyh-fondiv/> (дата звернення: 30.04.2026).
36. Порядок проведення аналізу фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 01.10.2020 року № 324.
37. Василюк В. Фінансування виборчих процедур та партій. Приховані небезпеки для демократичних процесів у сфері політичного фінансування. *Регіональні студії*. 2025. № 40. С. 24–29.
38. Шевченко В. Питання внесків до виборчих фондів під час парламентських та місцевих виборів. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 4. С. 33–39.

- 39.Теслюк С. Виборчий фонд як основний ресурс забезпечення сучасних політичних партій. Політологічний вісник. 2014. № 74. С. 306–313.
- 40.Шмарьова Т. Фонд як суспільна інституція: поняття та різновиди. Наукові записки НаУКМА. 1997. Т. 8. С. 72–76.
- 41.Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній та здійснення контролю виборчих фондів. Реєстр. № 11462 від 05.08.2024 року.
- 42.Парламентське дослідження щодо правового регулювання фінансування політичних партій. Дослідницька служба Верховної Ради України. 2025, 68 с.
43. Законодавство ЄС про вибори та зобов'язання України. Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2023, 128 с.
44. Тлумачний словник української мови.

URL: <https://slovnyk.ua/>

- 45.Про Рекомендації щодо контролю за надходженням, обліком та використанням коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Постанова Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2020 року № 245.
46. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI: станом на 30.04.2026 р.
47. Ukrinform. Самозахист демократії. Як Румунія присікла зовнішні втручання у вибори. *Укрінформ - актуальні новини України та світу.*

URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-factcheck/3996295-samozahist-demokratii-ak-rumunia-prisikla-zovnisni-vtrucanna-u-vibori.html> (дата звернення: 04.04.2026).

- 48.Culeac P. Disinformation and Foreign Interference in Moldovan Elections. MOLDOVA POLICY ALERT. 2025.

49. Протидія іноземному фінансуванню партій та виборів: закордонне регулювання (досвід Великої Британії, США, Австралії, Молдови та Румунії). *ОПОРА - Громадянська мережа - вибори в Україні - Election in Ukraine*.

URL: <https://oporaua.org/vybory/protidiya-inozemnomu-finansuvannyu-partiy-25809> (дата звернення: 04.04.2026).

50. Шешеня А., Зальцберг Ю., Ковриженко Д., Сидорчук О. Посібник для політичних партій із фінансування виборчих кампаній. Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні. 2018, 114 с.

51. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III: станом на 30.04.2026 р.

52. Щодо відповідальності за порушення правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній. *Pravo*.

URL: <https://pravo.org.ua/shhodo-vidpovidalnosti-za-porushennya-pravyl-finansuvannya-politychnyh-partij-i-vyborych-kyh-kampanij/> (дата звернення: 05.04.2026).

53. Ключковський Ю. Б. Вибори як інститут представницької демократії. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2011. № 1. С. 43–48.

54. Рудень Д. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: від теорії до реальності. *Вісник Львівського університету*. 2019. № 27. С. 109–115.

55. Реформа фінансування виборчих кампаній: які рекомендації міжнародних місій зі спостереження було враховано?. *ОПОРА - Громадянська мережа - вибори в Україні - Election in Ukraine*.

URL: <https://oporaua.org/vybory/reforma-finansuvannya-viborchih-kampaniy-yaki-rekomendaciyi-mizhnarodnih-misiy-zi-sposterezhennya-bulo-vrahovano-25352> (дата звернення: 10.04.2026).

56. Бучин М. Фінансування виборчого процесу як елемент дотримання демократичних виборів. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2014. № 4. С. 4–8.
57. Проблеми регулювання виборчих фінансів та напрями їх вирішення - Юридична Газета. Юридична газета – онлайн версія.
URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/problemi-regulyuvannya-viborchih-finansiv-ta-napryami-yih-virishennya.html> (дата звернення: 10.04.2026).
58. Фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Довідник з фінансування політичної діяльності. *Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів*, 2016, 266 с.
59. Експерти обговорили проблеми виборчих фінансів, щоб напрацювати їх вирішення на парламентській робочій групі. ОПОРА - Громадянська мережа - вибори в Україні - Election in Ukraine.

URL: <https://opora.ua.org/vybory/eksperti-obgovorili-problemi-viborchikh-finansiv-shchob-napratsiuvati-yikh-virishennia-na-parlamentskii-robochii-grupi-23034> (дата звернення: 15.05.2026).
60. Зубенко Г. Право політичних партій на відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації під час парламентських виборів в Україні та державах-членах ЄС. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. № 82. С. 171–176.
61. Джуган В. Державний контроль за фінансовою звітністю політичних партій: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. № 63. С. 51–55.
62. Бондаренко Б., Задоя К., Калмиков Д., Кириченко Ю., Хавронюк М., Шехавцов Р. Відповідальність за порушення виборчого законодавства: посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів / за ред. М. Хавронюка. Київ. «АК-Group», 2019. 122 с.

- 63.Зальцберг Ю., Кострицький В., Мохончук Б., Романюк П., Цуркан М., Шешеня А. Розгляд судами справ щодо порушень правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній: навчально-практичний посібник для суддів /за ред. М. Цуркана. Київ. ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2022. 212 с.
- 64.Богашева Н. В. До питання про визначення політичної партії. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 219–231.
65. Конституційне право: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри ; Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, О. М. Лисенко, А. А. Мелешевич. Київ : ВАІТЕ, 2021. 528 с.
- 66.Про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 5 жовтня 2019 року № 1917.
- 67.Захарченко Н.В., Швецова А.А. Механізм фінансування політичних партій з державного бюджету: світовий досвід та перспективи для України. *Економічний вісник*. 2016. №1. С. 20-28.
- 68.Джуган В.В. Приватне фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 41-44.
- 69.Обушний С.М. Приватне фінансування політичних партій західноєвропейських країн з розвиненою економікою. *Наукові праці НДФІ*. 2007. № 1. С. 126-134.
- 70.Петришина-Дюг Г.Г. Фінансування політичних партій: проблеми правового регулювання у сучасних державах. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2013. № 60. С. 91-97.

