

Інформаційна довідка **щодо законодавчого забезпечення удосконалення приватного** **фінансування діяльності політичних партій на виконання заходів** **Дорожньої карти з питань функціонування демократичних інституцій***

***Анотація.** Інформаційна довідка містить результати аналізу заходів, передбачених Дорожньою картою з питань функціонування демократичних інституцій. У контексті приватного фінансування політичних партій проаналізовано підходи іноземних держав щодо визначення кола суб'єктів, яким встановлено заборону фінансувати політичні партії, обмеження розміру фінансування політичних партій.*

***Ключові слова:** політичні партії, приватне фінансування політичних партій, суб'єкти, яким заборонено фінансувати політичні партії, звіт Європейської Комісії, Дорожня карта, демократичні інституції.*

Вступ

У контексті виконання зобов'язань України, передбачених переговорною рамкою Європейського Союзу, схваленою рішенням Ради Європейського Союзу від 21 червня 2024 р., за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» від 14 травня 2025 р. № 475-р¹ схвалено Дорожню карту з питань функціонування демократичних інституцій² (далі – Дорожня карта).

Дорожня карта є стратегічним документом, що визначає комплекс заходів, спрямованих на зміцнення, відновлення і подальший розвиток демократичних процесів та інституцій в Україні. Документ включає визначені стратегічні результати, які мають бути досягнуті у цій важливій сфері (всього передбачено 31 стратегічний результат), та заходи, реалізація яких у визначені строки сприятиме досягненню стратегічних результатів (всього передбачено 96 заходів). Стратегічні результати мають бути досягнуті у чотирьох тематичних блоках «Загальна рамка демократії», «Виборчий процес», «Функціонування парламентів у демократичній системі», «Роль громадянського суспільства».

У межах тематичного блоку «Виборчий процес» передбачено підблок «Фінансування політичних партій та виборчих кампаній (включаючи антикорупційні заходи)». Одним із стратегічних результатів цього підблоку має стати зменшення впливу на політичні партії та виборчі кампанії з боку окремих фізичних і юридичних осіб (фінансово-промислових груп), удосконалення механізмів державного фінансування статутної діяльності

¹ Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 р. № 475-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>

² Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya-karta-z-pytan-funktsionuvannya-demokratychnyh-instytutstij.pdf

політичних партій з урахуванням методичних рекомендацій ОБСЄ/БДПІЛ та Венеційської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій. Досягти таких результатів передбачається, зокрема шляхом впровадження змін до законодавства, спрямованих на зменшення ризику прихованого фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

Актуальність здійснення дослідження у сфері законодавчого регулювання фінансування політичних партій обумовлюється тим, що відповідно до Звіту Європейської Комісії про Україну 2025 від 4 листопада 2025 р.³ «законодавство про політичні партії досі потребує суттєвого оновлення, зокрема щодо процедур притягнення партій до відповідальності за порушення правил фінансування».

Питання, що розглядаються в цій інформаційній довідці, перебувають у системному зв'язку з попередніми дослідженнями щодо правового регулювання фінансування політичних партій⁴.

Основна частина

Закон України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон) та Виборчий кодекс України визначають національну модель фінансування політичних партій, що передбачає поєднання приватного фінансування та державного фінансування політичних партій.

Слід відзначити, що приватне фінансування політичних партій, з одного боку, спрямоване на встановлення зв'язків політичної партії з її членами та політично активним громадянським суспільством, а з іншого – Закон встановлює відповідні обмеження та заборони, спрямовані на запобігання залежності партій від окремих приватних осіб (фізичних і юридичних осіб (фінансово-промислових груп)), зокрема олігархів, тобто осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (у контексті Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»).

Згадані обмеження і заборони щодо фінансування політичних партій визначені Законом. Зокрема, відповідно до його статті 15 не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій:

- 1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- 2) державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями;

³ Ukraine Report 2025: EUROPEAN COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, 4.11.2025 SWD(2025) 759. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf

⁴ Парламентське дослідження щодо правового регулювання фінансування політичних партій. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33583.pdf>; Інформаційна довідка щодо ретроспективного огляду фінансування політичних партій в Україні. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33470.pdf>

3) юридичними особами, в яких не менше 10 відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування;

4) юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, зазначені у підпунктах «а», «в»-«і» пункту 1 та у підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

5) 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;

6) незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними чи релігійними організаціями, а також іншими політичними партіями;

7) фізичними особами, які не є громадянами України (іноземцями та особами без громадянства), а також анонімними особами чи особами під псевдонімом;

8) громадянами України, які не досягли 18-річного віку або яких в установленому законом порядку визнано недієздатними;

9) фізичними особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади на загальну суму понад п'ятдесят розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня року, в якому здійснюється внесок, а також юридичними особами, з якими укладено такий договір на загальну суму понад сто розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня року, в якому здійснюється внесок, - протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його дії;

10) 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)».

У контексті зазначених законодавчих заборон щодо фінансування політичних партій слід проаналізувати відповідний закордонний досвід стосовно кола суб'єктів, яким заборонено фінансувати політичні партії.

Латвія

У Латвії відповідно до розділу 2 Закону «Про фінансування політичних організацій (партій)»⁵ одним із джерел фінансування політичних організацій (партій) можуть бути дарунки (пожертви) від фізичних осіб. У розумінні цього Закону дарунок (пожертва) – це будь-які економічні або інші види безоплатної вигоди, включаючи послуги, передачу прав, звільнення політичної організації (партії) від зобов'язання, відмову від будь-якого права на користь політичної

⁵ Law on Financing of Political Organisations (Parties). URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189-law-on-financing-of-political-organisations-parties>

організації (партії), а також інші дії, якими політичній організації (партії) надається будь-яка вигода; це також передача рухомого або нерухомого майна у власність політичної організації (партії) та надання послуг політичній організації (партії) за плату, нижчу за ринкову вартість відповідного рухомого або нерухомого майна чи послуги.

Розділом 6 згаданого Закону встановлено, що фізичним особам забороняється фінансувати політичні організації (партії) за рахунок подарунків та позик інших осіб. Фізичним особам, яким було заборонено балотуватися на виборах до Сейму, Європейського Парламенту або органів місцевого самоврядування, за винятком реабілітованих осіб або осіб, судимість яких погашена або знята, забороняється фінансувати політичні організації (партії) за рахунок подарунків (пожертв) (частина перша). Забороняється фінансування політичних організацій (партій) через третіх осіб. Випадки, коли особисті дані іншої особи використовуються для досягнення особистих інтересів фінансування політичної організації (партії) або коли пожертва політичній організації (партії) здійснюється через іншу особу, вважаються фінансуванням політичної організації (партії) через третіх осіб. У розумінні цього Закону, випадок, коли довірена особа робить пожертву від імені довірителя на підставі нотаріально засвідченої довіреності, в якій вказано конкретну суму або майно, що підлягає пожертвуванню, та їх вартість, не вважається посередництвом. Забороняється делегувати такі повноваження іншій особі (частина третя).

Крім того розділом 7 Закону «Про фінансування політичних організацій (партій)» встановлюється заборона фінансування політичних організацій (партій) у формі анонімних дарунків (пожертв).

Естонія

Відповідно до § 12-1 Закону «Про політичні партії»⁶ джерелом фінансування можуть бути пожертви, зроблені на умовах, викладених у цьому Законі. За визначенням § 12-3 цього Закону «пожертвування» означає фінансово оцінену вигоду, включаючи послугу, але не добровільну роботу, добровільно надану фізичною особою, яка є громадянином Естонської Республіки або має постійне право на проживання чи статус довгострокового резидента в Естонії, зі своїх активів політичній партії або її члену з метою підтримки діяльності політичної партії.

За визначенням § 12-3 Закону «Про політичні партії» в Естонії пожертвування, яке не відповідає законодавчо визначеним умовам, заборонено. Перш за все, забороняються:

- 1) анонімні пожертви;
- 2) пожертви від юридичних осіб;
- 3) передача або надання в користування товарів, послуг чи майнових прав політичній партії на умовах, недоступних для інших осіб;
- 4) звільнення від звичайних обов'язків або зобов'язань;
- 5) відмова від претензій до політичної партії;

⁶ Political Parties Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513042015011/consolide>

б) оплата третіми особами витрат політичної партії за політичну партію або надання поступок політичній партії, за винятком випадків, коли оплата таких витрат або надання таких поступок є також доступними для інших осіб у звичайній господарській діяльності;

7) пожертвування, здійснене фізичною особою за рахунок майна третьої особи;

8) пожертвування іноземців, за винятком пожертвувань осіб, які мають право на постійне проживання або статус довгострокового резидента в Естонії.

Литва

Відповідно пункту 7 частини першої статті 19 Закону Республіки Литва «Про політичні партії»⁷ одними із джерел фінансування політичних партій є пожертви на фінансування передвиборчої кампанії політичної партії, зроблені особами, які мають право на пожертвування, отримані політичною партією під час її політичної кампанії. При цьому Закон не визначає кола суб'єктів, яким заборонено фінансувати політичні партії. Лише встановлено заборону отримувати пожертви або будь-яке інше фінансування від юридичних осіб⁸. У частині дев'ятій зазначеної статті 19 Закону передбачено загальну заборону фінансування політичних партій коштами, відмінними від зазначених у цій статті.

Італія

В Італії встановлено заборону:

- для урядів чи державних органів іноземних держав та юридичних осіб, які зареєстровані в іноземній державі і не підлягають податковим зобов'язанням в Італії робити внески, надавати пільги чи інші форми підтримки політичним партіям;

- особам, які досягли повноліття і не зареєстровані у списках виборців або позбавлені права голосу робити внески для політичних партій⁹;

- органам державного управління, державним установам, компаніям із часткою державного капіталу, що перевищує 20 відсотків, або компаніям, контрольованим останніми, здійснювати фінансування або внески в будь-якій формі та будь-яким способом на користь політичних партій (стаття 7 Закону від 2 травня 1974 р. № 195¹⁰);

- фізичним особам робити будь-які внески грошима або у вигляді товарів чи послуг у будь-якій формі та будь-яким іншим способом, у тому числі через третю особу чи через контрольовані компанії, за винятком спадкування за заповітом, на користь однієї політичної партії на загальну суму, що перевищує

⁷ Republic of Lithuania Law on political parties. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/86e83432602211e99684a7f33a9827ac?positionInSearchResults=0&searchMod elUUID=c2009032-d500-4acd-b46a-dc8b729f88f3>

⁸ ECPRD Request 5157. Sponsorship of political parties. 25.07.2022. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/726359>

⁹ Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici: Legge 9 gennaio 2019, n. 3. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2019-01-09;3>

¹⁰ Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici: Legge 2 maggio 1974, n. 195. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-07-06;96>

100 000 євро на рік. Для юридичних осіб такий ліміт також становить 100 000 євро на рік, однак без обмежень щодо кількості політичних партій, які ними фінансуються (стаття 10 Закону від 28 грудня 2013 р. № 149/2013¹¹).

Франція

У Франції джерелом фінансування політичних партій можуть бути пожертви від приватних осіб, обмежені 7 500 євро на рік на одну особу. Зазвичай вони отримуються під час виборів, а не в рамках звичайного функціонування партій. Разом із тим встановлено заборону фінансувати (у формі пожертвувань) політичні партії таким суб'єктам:

- фізичним особам, які не є громадянами Франції або не проживають у Франції;
- фізичним особам, які не є належним чином ідентифікованими (анонімним особам);
- юридичним особам, за винятком політичних партій (така заборона міститься у Законі від 11 березня 1988 року № 88-227 «Про фінансову прозорість політичного життя» та застосовується з 1995 року)¹².

Німеччина

Однією із форм фінансування політичних партій у Німеччині є пожертвування. Частиною другою § 25 Закону «Про політичні партії»¹³ встановлено перелік суб'єктів, яким заборонено фінансувати (у формі пожертвувань) політичні партії. Такими суб'єктами є:

- державні органи, депутатські фракції і групи, фракції і групи представників місцевого самоврядування;
- політичні фонди, корпорації, об'єднання осіб та активів, які відповідно до законодавства або статутної діяльності створені і діють виключно та безпосередньо для некомерційних, благодійних або релігійних цілей;
- особи за кордоном (понад 1 000 євро), якщо вони не є громадянами Німеччини чи ЄС або комерційними підприємствами, мажоритарними власниками акцій яких є громадяни Німеччини чи ЄС або штаб-квартира яких знаходиться в ЄС. Пожертви дозволено здійснювати особам за кордоном, якщо такі пожертви здійснюються на користь партій національних меншин в їх рідній державі;
- компанії, які значною мірою належать державному сектору (частка понад 25 відсотків);
- анонімні особи (понад 500 євро).

¹¹ Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticita' dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro: DECRETO-LEGGE 28 dicembre 2013, n. 149. URL: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Italy/Italy_Decree-Law%20No%20149_2013_IT.pdf

¹² ECPRD Request 5157. Sponsorship of political parties. 25.07.2022. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/726359>

¹³ Gesetz über die politischen Parteien. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/>

Словаччина

Відповідно до § 22 Закону «Про політичні партії та політичні рухи»¹⁴ джерелом фінансування політичних партій, серед іншого, можуть бути пожертвування та інші безповоротні надходження. У § 24 цього Закону визначено коло суб'єктів, від яких політичним партіям заборонено приймати пожертвування та інші безповоротні надходження, а саме від:

- а) держави, Словацького земельного фонду, муніципалітету або адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня;
- б) юридичних осіб, засновником яких є держава, Словацький земельний фонд, муніципалітет або адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня;
- с) юридичних осіб, в яких держава, Словацький земельний фонд, муніципалітет або адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня має частку власності;
- д) громадських об'єднань, фондів, некомерційних організацій, що надають суспільно корисні послуги, неінвестиційних фондів, об'єднань юридичних осіб за інтересами, об'єднань муніципалітетів та організацій з міжнародним елементом;
- е) державних установ та інших юридичних осіб, створених відповідно до закону;
- ф) фізичних осіб, які не мають постійного місця проживання на території Словацької Республіки;
- г) юридичних осіб із місцезнаходженням за кордоном;
- h) фізичних або юридичних осіб, які не можуть надати ідентифікаційні дані жертвувача або ідентифікаційні дані договірної сторони, яка надала інші безповоротні надходження;
- і) європейської партії та європейської фундації.

Висновки

Питання фінансування політичних партій є багатоаспектним. Його вирішення потребує забезпечення балансу між дотриманням рівності політичних партій перед законом (органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності; втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх структурних утворень забороняється, за винятком випадків, передбачених Законом України «Про політичні партії в Україні») та встановленням відповідних обмежень і заборон такого фінансування.

¹⁴ O politických stranách a politických hnutiach. Zákon zo 4. februára 2005. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/20201201.html>

Одним із шляхів забезпечення зменшення ризиків прихованого фінансування політичних партій, що передбачено Дорожньою картою з питань функціонування демократичних інституцій, на нашу думку, має стати удосконалення законодавчого визначення кола суб'єктів, яким встановлені обмеження та заборони щодо фінансування політичних партій.

На основі проведеного дослідження у поданій *Таблиці* наведено перелік суб'єктів, стосовно яких встановлені обмеження і заборони щодо фінансування політичних партій. Зазначений перелік відмінний від переліку, що визначений Законом України «Про політичні партії в Україні».

Таблиця

№ з/п	Держава	Суб'єкти, стосовно яких встановлені обмеження і заборони щодо фінансування політичних партій
1.	Латвія	- Фізичним особам забороняється фінансувати за рахунок подарунків та позик інших осіб; - фізичним особам, яким було заборонено балотуватися на виборах до Сейму, Європейського Парламенту або органів місцевого самоврядування, за винятком реабілітованих осіб або осіб, судимість яких погашена або знята, забороняється фінансувати за рахунок подарунків (пожертв); - забороняється фінансувати через третіх осіб.
2.	Естонія	- Забороняються пожертви від юридичних осіб; - забороняється пожертвування, здійснене фізичною особою за рахунок майна третьої особи.
3.	Литва	- Забороняються пожертви або будь-яке інше фінансування від юридичних осіб.
4.	Італія	- Компаніям із часткою державного капіталу, що перевищує 20 відсотків, або компаніям, контрольованими органами державного управління, державними установами, заборонено здійснювати фінансування або внески в будь-якій формі та будь-яким способом;

		- фізичним особам заборонено робити будь-які внески грошима або у вигляді товарів чи послуг у будь-якій формі та будь-яким іншим способом, у тому числі через третю особу чи через контрольовані компанії, за винятком спадкування за заповітом, на користь однієї політичної партії на загальну суму, що перевищує 100 000 євро на рік. Для юридичних осіб такий ліміт також становить 100 000 євро на рік, однак без обмежень щодо кількості політичних партій, які ними фінансуються.
5.	Франція	- Юридичним особам (за винятком політичних партій) забороняється фінансувати (у формі пожертвувань).
6.	Німеччина	Забороняється фінансувати (у формі пожертвувань): - особам за кордоном (понад 1 000 євро), якщо вони не є громадянами Німеччини чи ЄС, комерційним підприємствам, мажоритарними власниками акцій яких є громадяни Німеччини чи ЄС або штаб-квартира яких знаходиться в ЄС; - компаніям, які значною мірою належать державному сектору (частка понад 25 відсотків); - анонімним особам (понад 500 євро).
7.	Словаччина	Заборонено фінансувати: - юридичним особам, засновником яких є держава, Словацький земельний фонд, муніципалітет або адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня; - юридичним особам, в яких держава, Словацький земельний фонд, муніципалітет або адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня має частку власності, а також юридичним особам, створеним відповідно до закону; - фізичним особам, які не мають постійного місця проживання на території Словацької Республіки; - європейській партії та європейській фундації.

Отже, проведений аналіз іноземної практики встановлення обмежень і заборон щодо фінансування політичних партій свідчить про значно ширше коло відповідних суб'єктів, стосовно яких встановлені такі обмеження і заборони у порівнянні з тими, що встановлені українським законодавством.

На нашу думку, наведена у Таблиці інформація могла би слугувати вдосконаленню положень частини першої статті 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», що визначають перелік суб'єктів, котрим заборонено здійснювати внески на підтримку політичних партій. Вважаємо, що розширення на основі проаналізованого в межах цієї інформаційної довідки закордонного досвіду переліку таких суб'єктів сприяло би досягненню визначеного Дорожньою картою з питань функціонування демократичних інституцій стратегічного результату – зменшенню впливу на політичні партії та виборчі кампанії в Україні окремих фізичних і юридичних осіб (фінансово-промислових груп).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При підготовці матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.