

І. П. ПРОКОПЕНКО, В. Є. ДОРОНІН

Ірина Петрівна Прокопенко, кандидат історичних наук, доцент Житомирського національного агроєкологічного університету

Владислав Євгенійович Доронін, студент III курсу Житомирського національного агроєкологічного університету

ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ І ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Діяльність політичних партій як важливих елементів політичної системи суспільства викликає не лише практичний інтерес, а й потребує ретельного теоретичного осмислення. Оскільки партії є виразниками політичної волі громадян у процесі формування та здійснення державної влади, законодавча регламентація їх фінансування вкрай важлива.

У вітчизняній літературі питання фінансування політичних партій були предметом розгляду таких дослідників, як М. Валецькі, М. Примуш, А. Романюк, Ю. Шведа, О. Шумельда, С. Кустової та деяких інших вітчизняних учених. Питання важливості дослідження шляхів та механізмів фінансування політичних партій України, ефективності їх витрат як на поточну діяльність, так і виборчу кампанію, наявних форм звітності й контролю за витратами політичних партій є досить дискусійним.

Таким чином, дослідження порядку і умов фінансування політичних партій на даному етапі, визначення недоліків вітчизняного законодавства, а також можливих шляхів його оптимізації викликає загальну необхідність вирішення та зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Проблемою сучасних політичних партій України є їхній незначний суспільний вплив. Це пов'язано більшою мірою з тим, що члени партій сприймають її як основу для кар'єрного зростання, перехід у вищі прошарки влади і не дбають про виконання функціональних обов'язків політичних/державних діячів. Ще однією проблемою сучасних політичних партій є посилення впливу суб'єктивних чинників на їхню ідейну спрямованість та організаційну єдність. Проблемними залишаються і прозорість фінансової діяльності політичних партій, їхнє державне фінансування.

Питання прозорості й підзвітності, законності фінансування політичних партій залишається найбільш проблемним у сфері політичної корупції. Зокрема, тіньове фінансування виборчих кампаній виступає важливим інструментом поглиблення процесів «захоплення держави» з боку окремих фінансово-політичних угруповань. Непрозорі формування політичної еліти під час виборів створює умови для розвитку авторитаризму і корупції¹. Фінансування політичних партій сприяє розвитку багатопартійності в Україні.

Метою даної статті є аналіз джерел фінансування політичних партій та методів державного регулювання ними в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6 Конституції України). Конституція України та закони України проголошують, що виключно законами України встановлюються податки і збори².

Фінансова діяльність політичних партій є складовою їх політичної інституалізації, що перетворює партії на конституційно-правовий інститут, завдання якого є, з одного боку, обмеження можливостей монополізації виборів крупним капіталом, а з іншого, – створення фінансових можливостей участі у виборах для нових партій. Важливим завданням державної партійної політики є забезпечення прозорості фінансової діяльності політичних партій і виборчого процесу, що сприяє розвитку демократії. Це може бути регулювання розмірів і порядку надання партіям приватних пожертв та внесків; обмеження передвиборних витрат і контроль за ними; пряме бюджетне фінансування партій державою тощо³.

При визначенні поняття фінансування партії необхідно враховувати, що воно не може зводитися до збільшення майна партії в цивільно-правовому сенсі. Партійна діяльність являє собою передусім політичну боротьбу. Результати цієї діяльності носять нематеріальний характер і виражаються в чисельності членів партії, її прихильників, електоральної бази тощо. У політичному житті крім партій бере участь безліч інших суб'єктів (засоби масової інформації, громадяни та ін.), чиї дії так чи інакше впливають на ефективність функціонування партії, сприяють або перешкоджають досягненню її цілей. Природно, що такі дії мають певну «матеріальну оболонку» і повинні оцінюватися як непряме фінансування партійної діяльності настільки, наскільки вони можуть отримати грошову оцінку⁴.

Тому можна визначити, що фінансування політичної партії – це передбачувані законом випадки цільового використання фінансових надходжень для політичної діяльності партій. Таким чином, під державним фінансуванням політичних партій ми можемо розуміти передбачувані законом випадки цільового використання бюджетних коштів для фінансування підтримки державою політичної діяльності партій. Демократич-

на влад повинна забезпечити рівність впливу різних політичних сил і надати рівні можливості якомога ширшому числу представників політичного спектра⁵.

Є три моделі фінансування політичних партій:

1. Європейсько-континентальна модель – йдеться про перевагу державного фінансування, що гарантується законодавством.
2. Англосаксонська модель – правове регулювання переважно недержавного фінансування;
3. Змішана модель – тут відбувається поєднання державного та приватного фінансування політичних партій.

У цілому правові норми, які стосуються проблематики фінансування політичних партій, містяться у багатьох нормативних актах. З-поміж них найважливіше значення мають конституційні норми. Можна сказати, що внесення до основних законів спеціальних положень про фінансування політичних партій є чи не найхарактернішою рисою новітнього конституційного законодавства (конституції Аргентини, Бразилії, Вірменії, Гани, Греції, Перу, Чилі, ФРН та ін.)⁶.

Насамперед у конституціях закріплюються такі положення: про фінансові джерела політичних партій, про «відкритість», «прозорість» фінансової діяльності партій. Наприклад, ст. 21 Основного закону ФРН вимагає, щоб партії «подали публічний звіт про джерела та використання своїх засобів, а також про своє майно». Стаття 17 Конституції Бразилії фіксує такі положення: «Політичним партіям забороняється отримання засобів із-за кордону. Вони зобов'язані подати фінансові звіти до Виборчого суду. Партії мають право на отримання засобів із партійного фонду і вільний доступ на радіо і телебачення». Такі й подібні їм конституційні положення слугують основою для докладного регулювання питань фінансової діяльності партій іншими нормативними актами.

Законодавство більшості зарубіжних країн передбачає наступні групи джерел фінансування: 1) особисті кошти; 2) добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб; 3) державне фінансування; 4) доходи від дозволеної господарської діяльності.

Перша група джерел фінансування – особисті кошти – утворюються за рахунок членських внесків, доходів від майна, яким володіє партія, та доходів від підприємницької діяльності. Це джерело фінансування фактично у жодній країні не регламентується. Тільки в деяких країнах, наприклад в Австрії, Бельгії, передбачена лише можливість таких відрахувань. Склалась така практика, що ці питання повністю належать до відання самої партії. Однак зауважимо, що членські внески не в змозі покрити всі витрати партії (наприклад, у окремих західних країнах вони становлять лише до 20 % бюджету партії).

Другу групу джерел фінансування політичних партій являють собою пожертвування фізичних та юридичних осіб. Закон, зазвичай, обмежує максимальний розмір пожертвувань, забороняє пожертвування іноземних держав та осіб і анонімні пожертви, а також встановлює особливі форми звітності у разі великих пожертв (вказівка даних про жертводавця з додатком чека).

Третю групу джерел фінансування політичних партій являє собою державне фінансування, яке виникло у зв'язку із зростанням політичної корупції в 60–70-ті роки минулого століття. Як показує досвід, основними «донорами» політичних партій постійно ставали великі корпорації. Тому природно, що виключно приватне їх фінансування призводить до підкорення партій і захисту ними інтересів обмеженого кола осіб, так званих «партійних інвесторів». Державне фінансування стає на заваді цьому і дає змогу забезпечити демократичність партійної системи й механізму виборів у цілому. Дискусійним для науки конституційного права є питання, чи повинна держава встановлювати певний бар'єр кількості голосів, які необхідно зібрати для отримання державного фінансування. Зарубіжний досвід із цього питання досить суперечливий. До прикладу, у ФРН право на державні дотації обумовлюється необхідністю зібрати не менше 10 % щодо персональних кандидатів або 1 % на земельних виборах, або 0,5 % при голосуванні за партійними списками. У Франції, навпаки, Конституційна рада визнала неконституційними норми закону, які встановлювали обов'язковість зібрати 5 % голосів, щоб одержати державне фінансування. При цьому було вказано, що цей бар'єр «перешкоджає вираженню нових ідейних течій і думок, отже, суперечить принципу рівності та свободи партій». Виходячи з наведеної інформації, більшість європейських країн взяли вектор на фінансування політичних партій з державного бюджету⁷.

Розглянемо ситуацію в Україні. Законом України «Про політичні партії в Україні» не було враховано ідею щодо трьох джерел фінансування: державного, приватного та власних коштів (до листопада 2003 р.). У листопаді 2003 р. Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні», де визначено, що за рахунок коштів Державного бюджету України фінансується статутна діяльність політичних партій. Щорічний обсяг фінансування політичних партій (партій, що входили до виборчих блоків політичних партій) з державного бюджету України становив 0,01 розміру мінімальної заробітної плати, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців. Але політична партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо пройшла до парламенту. Втім, це положення проіснувало недовго⁸.

Верховна Рада розглянула законопроекти № 2123а та № 2138 «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо запобігання та протидії політичній корупції» та «Про державне фінансування партій», які крім іншого, вводять з липня 2016 р. фінансування політичних партій з державного бюджету, і прийняла їх 228 та 232 голосами. Як відомо, нещодавно в Україні був прийнятий закон «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів щодо запобігання і протидії політичній корупції». Таким чином, з 1 липня 2016 р. розпочнеться державне фінансування партій, що подолали 2 % бар'єр на парламентських виборах. Для реалізації закону в статті видатків Центральної виборчої комісії України закладено 400 млн грн. Слід відразу зазначити, що даний закон не відображає настроїв українців. Так, згідно з опитуванням, проведеним соціологічною службою Центру Разумкова, результати якого було опубліковано у вересні 2015 р., переважна більшість українських громадян проти того, щоб фінансувати політичні партії, що пройшли у Верховну Раду на останніх виборах 2014 року. Так, 77,2 % опитаних у травні 2015 р., відповіли, що не готові фінансово підтримувати політичні партії. 10,5 % сказали, що готові, а 12,3 % – не змогли відповісти¹.

Але на даний момент в Україні існує негативна тенденція до розвитку фінансування політичних партій.

Для подолання зазначених негативних тенденцій у розвитку партійної системи необхідно здійснити ряд заходів, пов'язаних із внесенням змін у чинне законодавство України, зокрема: узаконити процес подання та публікації річних фінансових звітів партій; річні фінансові звіти партій повинні мати за складові відомості про джерела та кошти, які надходили на рахунки політичних партій, про витрати цих коштів, відомості про займи, які зроблені партіями; для запобігання відмивання через партійні рахунки грошей та фінансування партій із заборонених джерел суми пожертвувань мають оформлюватися письмовою угодою згідно з чинним законодавством України; необхідно визначити коло суб'єктів фінансового контролю для здійснення цих функцій про фінансову діяльність партій і під час виборів, і у міжвиборчий період; встановити ефективні санкції за порушення правил щодо фінансування політичних партій та їх фінансової діяльності.

З огляду на сказане можна констатувати, що врегулювання питань фінансової діяльності політичних партій та їх фінансування полягає в забезпеченні прозорості й створенні належної законодавчої бази, а основний законодавчий акцент варто робити на питаннях обліку та звітності стосовно коштів, які вони отримують і витрачають.

Отже, проблеми фінансування політичних партій та їх виборчих кампаній виникали майже завжди і в усіх країнах. Дослідження європейського досвіду державного фінансування політичних партій в Україні дало змогу встановити, що закріплення та удосконалення державного фінансування парламентських партій в Україні здатне на середньо-термінову перспективу – 25–30 років захистити перспективи розвитку вітчизняного партійного будівництва від диктату вузького кола «партійних донорів».

Основними напрямками вдосконалення державного фінансування політичних партій в Україні визначено наступні заходи: доцільно вдосконалити практику державного фінансування партій, які перемогли на виборах (тобто подолали 3 % бар'єр) й надалі застосовувати підхід до фінансування статутної діяльності партій залежно від отриманих ними на виборах голосів. Зміна існуючого принципу у підході до фінансування партій в бік рішення стосовно фінансування статутної діяльності та компенсації витрат, пов'язаних з агітацією в електоральний період, всім без винятку учасникам виборчих перегонів є недоречною; необхідно внести зміни до Закону України «Про політичні партії», згідно з якими право на державне фінансування статутної діяльності та відшкодування витрат, пов'язаних з участю у виборчих кампаніях, партії та блоки отримують не тільки після чергових, а й після позачергових виборів (відповідно із цим внести зміни до ст.ст. 17-3 та 17-4 Закону); слід посилити контроль за спонсорським (недержавним) фінансуванням партій та блоків, які пройшли у парламент, а також визначити форму їхньої звітності при використанні недержавних джерел фінансових надходжень; запровадити лімітування витрат політичних партій, пов'язаних з їхньою участю у виборах, задля чого слід використати польський досвід; вдосконалити законодавство щодо присутності політичних партій та блоків у медіа-просторі під час виборчих кампаній, спираючись на британський досвід у підході до визначення обсягів такої присутності суб'єктів електорального процесу на радіо й телебаченні та шведський підхід до вирішення проблеми відсутності незалежної політичної преси. Останній постає у вигляді тимчасового субсидування державою залежних від партій політичних видань задля демократичного висвітлювання ними насамперед електоральних подій.

¹ *Адашич Л. І.* Проблеми фінансування політичних партій в Україні / Л. І. Адашич // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 10–12.

² *Васильченко О. П.* фінансування політичних партій в зарубіжних країнах / О. П. Васильченко // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2008. – № 6. – С. 87–88.

³ *Німко О. Б.* Проблемні питання законодавства, що регулює встановлення внесків загальнообов'язкового державного соціального пенсійного страхування фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування / О. Б. Німко // Наукові праці Національного авіаційного університету. – 2010. – № 4 (17). – С. 98. – (Серія «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»).

⁴ *Ляшенко Р. Д.* Природа правової аргументації / Р. Д. Ляшенко // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 4 (Ч. 1). – С. 21. – (Серія «Юридичні науки»).

⁵ *Гонюкова Л. В.* Державне регулювання фінансової діяльності політичних партій / Л. В. Гонюкова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – С. 34–35.

⁶ Європейський досвід державного фінансування політичних партій: висновки для України: аналітична записка: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juni08/9.htm>

⁷ *Петришина-Дюг Г. Г.* Фінансування політичних партій: проблеми правового регулювання у сучасних державах / Г. Г. Петришина-Дюг // Держава і право. – 2013. – Вип. 60. – С. 91–92.

⁸ Правила щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією на 46-му пленарному засіданні у Венеції, 9–10 березня 2001 р. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2001. – С. 56–57.

⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні: Закон України : прийнятий 30 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 218.

Резюме

Прокопенко І. П., Доронін В. Є. Фінансування політичних партій в Україні і зарубіжних країнах.

Стаття присвячена вивченню джерел фінансування політичних партій та методів державного регулювання фінансування їхньої діяльності в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід фінансування політичних партій. Підкреслено необхідність прийняття та застосування нового закону.

Ключові слова: фінансування політичних партій, державне фінансування, державне регулювання, багатопартійність, джерела фінансування, фінансовий звіт.

Резюме

Прокопенко И. П., Доронин В. Е. Финансирование политических партий в Украине и зарубежных странах.

Статья посвящена изучению источников финансирования политических партий и методов государственного регулирования финансирования их деятельности в Украине. Рассмотрен зарубежный опыт финансирования политических партий. Подчеркнута необходимость принятия и применения нового закона.

Ключевые слова: финансирование политических партий, государственное финансирование, государственное регулирование, многопартийность, источники финансирования, финансовый отчет.

Summary

Prokopenko I., Doronin V. Financing of political parties in Ukraine and foreign countries.

The article devoted to the study of the sources of funding of political parties and their methods of state regulation in Ukraine, taking into account international experience. It was considered the foreign experience of financing political parties. Underlined the necessity to pass and use the new law.

Key words: financing of political parties, government financing, government regulation, multiparty system, sources of funding, financial report.

УДК 342/721.73(477):340.5

Ю. В. БЕЗВЕРХА

Юлія Валеріївна Безверха, аспірантка Національної академії внутрішніх справ

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

У суспільстві ступінь розвиненості демократії визначається тим, наскільки держава спроможна гарантувати та захищати громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та інші права своїх громадян. Як визначено в Резолюції 59 (I) Генеральної Асамблеї ООН, свобода інформації і доступ до неї є не лише основоположним правом людини та громадянина, а й критерієм усіх інших свобод¹. Проте реалізувати будь-які рішення, у тому числі й в інформаційній сфері, без наявності розвинутого законодавства – правової основи забезпечення здійснення конституційних прав людини та громадянина на свободу інформації, а також ефективних механізмів реалізації правових норм, сьогодні не під силу жодній країні. Тому об'єктивні процеси розвитку Української держави висувають вимоги й до реформування інформаційного законодавства, створення дієвих правових механізмів реалізації норм, закріплених у Конституції України.

В своїх наукових працях про необхідність урахування міжнародних стандартів у процесі формування вітчизняного законодавства про доступ до інформації наголошували І. Арістова, Н. Гнидок, Я. Гонцяж, М. Гуцалюк, М. Демкова, Є. Захаров, Р. Калюжний, В. Копилов, О. Крупчан, В. Павловський, Г. Почепцов, І. Рапп, М. Фігель, В. Цимбалюк, М. Швець та ін. Але, на наш погляд, для поширення в практику вітчизняного законотворення зміст міжнародних стандартів потребує більш детального висвітлення та аналізу.

Метою статті є порівняльно-правовий аналіз досвіду України та Європейського Союзу щодо вдосконалення правового регулювання доступу до інформації.

Право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, а тому повинно забезпечуватися насамперед наявністю відповідного ефективного законодавства, що є правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу інформації, а також наявністю реальних механізмів здійснення цього права, яке відповідно знаходить своє закріплення також і на міжнародному рівні.