

тип людини, схильної до пошуку прийнятних, відповідних власним потребам умов життя. Наслідком цього стає посилення міграційних процесів. Така динаміка розвитку суспільства є об'єктивною, і вже це змушує державу піднімати рівень забезпечення прав і свобод людини, можливості задоволення її потреб та інтересів.

**Висновки.** Отже, людина, її права і свободи у всі часи розвитку суспільства і держави були значущими і соціально цінними. У сучасних умовах розвитку загальноцивілізаційних і внутрішньодержавних процесів очевидно є тенденція зростання значущості людини, її соціальної цінності та змістовного наповнення прав і свобод. Разом з тим взаємозв'язок цих процесів з забезпеченням безпеки суспільства та держави є очевидним.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Гроций Г.* О праве войны и мира [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg>.
2. *Головистикова А.Н., Грудцина Л.Ю.* Права человека: Учебник. – М., 2008.
3. Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М., 2005.
4. *Аль-Газали М.* Права человека в исламе. – М., 2006.
5. *Ковлер А.И.* Антропология права. – М., 2002.
6. Конституція України: Науково-практичний коментар // Академія правових наук України / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Х. – К., 2003.
7. *Рабінович П.* Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістовна класифікація // Право України. – 2010. – № 2. – С. 18-238.
8. *Максимов С.* Права людини: універсальність і культурна різноманітність // Право України. – 2010. – № 2. – С. 36-43.
9. *Буткевич В.* Генеза доктрини міжнародної правосуб'єктності індивіда // Право України. – 2010. – № 2. – С. 44-54.

*Надійшла до редакції 11.05.2012*

**Л.І. Адашис**

кандидат юридичних наук  
(Академія митної служби України)

УДК 342.53 : 329

## **ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено окремим аспектам конституційно-правового регулювання порядку фінансування політичних партій. На підставі вітчизняного та зарубіжного досвіду проаналізовано основні форми її здійснення, виявлено ряд недоліків нормативно-правового забезпечення фінансування політичних партій та запропоновані шляхи вдосконалення українського законодавства.

**Ключові слова:** *фінансування політичних партій, вибори, виборчий процес.*

Стаття посвящена конституційно-правовому регулюванню порядку фінансування політичних партій. На основі національного і зарубіжного досвіду аналізуються основні форми її здійснення. Виявляються недоліки нормативно-правового забезпечення передвиборної агітації, пропонуються шляхи удосконалення українського законодавства.

*Ключевые слова:* фінансування політичних партій, вибори, виборчий процес.

The article is devoted to some aspects of constitutional and legal regulation of funding political parties. On the basis of national and foreign experience the main forms of its realization are analyzed. The number of drawbacks of legal ensuring of political parties financing are detected and ways to improve Ukrainian legislation are suggested.

*Keywords:* financing of political parties, election, electoral process.

**Постановка проблеми.** 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.

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

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблема регулювання діяльності політичних партій не нова для вітчизняної та зарубіжної юридичної науки і через свою складність та багатоаспектність знайшла висвітлення у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних представників історико-правової, загальнотеоретичної та галузевих юридичних наук, зокрема: М. Дюверже, В.С. Журавського, В.І. Кафарського, О.Б. Ковальчук, В.В. Лапаєвої, М.В. Примуша, А.С. Романюка, Дж. Сарторі, В.М. Шаповала, Ю.Р. Шведа, О.П. Шумельди, Ю.А. Юдіна та ін.

Водночас найменш розробленим у науці конституційного права залишається такий аспект зазначеної проблеми, як правове регулювання порядку фінансування політичних партій в Україні, а часті зміни вітчизняного законодавства, зокрема виборчого, не завжди приводять до вдосконалення цього процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми фінансування політичних партій та їх виборчих кампаній виникали майже завжди і в усіх країнах. Як зазначається в літературі, у сучасних умовах взаємовідносини “гроші–політика”, безпосередньо пов'язані з фінансовою діяльністю політичних партій, постали у вигляді гострої проблеми, від розв'язання якої залежить подальший розвиток та усталення демокра-

тії в сучасних державах [8, с. 45]. Усвідомивши цю обставину, із середини 60-х років ХХ ст. деякі країни звернулися до правової регламентації фінансової діяльності політичних партій (1966 р. – Данія, Швеція, 1967 р. – ФНР, 1969 р. – Фінляндія, 1974 р. – Італія, США, 1975 р. – Австрія, 1976 р. – Португалія, 1984 р. – Греція, 1988 р. – Франція). У тоталітарних і авторитарних країнах, де існувала одна правляча партія, необхідності регулювати її фінансову діяльність не було, і тому така регламентація не була актуальною. Однак після розпаду Радянського Союзу, що привело до створення нових незалежних держав на території Європи і їх переходу до багатопартійності, ця проблема постала з новою силою.

Проблема законодавчого регулювання фінансування політичних партій отримала черговий поштовх з 2000 р., що знаменувалося прийняттям низки міжнародних документів, які мали на меті вдосконалити цю систему. Зокрема, “Правила щодо фінансування політичних партій”, ухвалені Венеціанською комісією за демократію через право на 46-му засіданні у Венеції 9–10 березня 2001 р.; Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1516 (2001) “Фінансування політичних партій” від 21 травня 2001 р.; Рекомендація Rec (2003) 4 Комітету міністрів державам-членам “Щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній”, ухвалена Комітетом Міністрів 8 квітня 2003 р. на 835-му засіданні; „Кодекс добросовісної практики в області політичних партій” ухвалений Венеціанською комісією на 77-му засіданні у Венеції 12–13 грудня 2008 р. та Пояснювальній доповіді до нього ухваленої Венеціанською комісією на 78-му засіданні у Венеції 13–14 березня 2009 р. та ін.

Необхідність урегулювання цього питання обумовлена декількома чинниками. По-перше, це збільшення обсягів партійних видатків під час виборчих кампаній і, як наслідок, масштабні скандали в ряді країн навколо фінансової діяльності політичних партій (зокрема, в Італії) [1]. По-друге, потреба в запровадженні додаткових легальних джерел фінансування партій. По-третє, необхідність вироблення спільних засад регулювання фінансової діяльності політичних партій, зокрема для Ради Європи.

У загальнотеоретичному аспекті джерелами фінансових надходжень політичних партій можна визначити: 1) членські внески; 2) пожертви фізичних і юридичних осіб; 3) дохід від дозволеної законом господарської діяльності; 4) державні субсидії. Метою даної публікації є висвітлення двох останніх джерел фінансування.

Приклади зарубіжних країн щодо отримання доходу політичними партіями від дозволеної законом господарської діяльності свідчать про таке. У ряді європейських країн за партіями закріплено неприбутковий статус, який дозволяє або не сплачувати податки взагалі, або ж звільняє від сплати окремих з них (ПДВ, податку на прибуток, подат-

ку на нерухоме майно тощо). Наприклад, пільги в оподаткуванні надаються політичним партіям в Ісландії, Іспанії, Італії, Литві, Мальті, Німеччині, Португалії, Румунії, Угорщині, Чехії [10, с. 33]. У більшості європейських країн законодавство дозволяє політичним партіям отримувати різноманітні форми доходів. У Польщі – доходи від продажу майна партії, від розміщення власних коштів у банках, від торгівлі державними казначейськими зобов'язаннями, від продажу партійної літератури, від продажу об'єктів із зображенням партійної символіки, від надання дрібних послуг третім особам з використанням офісного обладнання партії. У Словаччині політичні партії можуть отримувати дохід від цінних паперів і часток у статутних капіталах підприємств, проводити кампанії масового збору коштів, бути засновниками підприємств (хоча законодавство встановлює вичерпний перелік видів діяльності для таких підприємств). У Франції партії також мають право одержувати доходи від власної господарської діяльності, зокрема доходи від майна, що належить партії, від видавничої діяльності, проведення тренінгів тощо [6, с. 19-22].

Українське законодавство визнає політичні партії неприбутковими організаціями, про це йдеться у ст. 14 Закону України “Про політичні партії в Україні”. З одного боку, держава гарантує політичним партіям право на кошти та інше майно для здійснення своєї статутної діяльності, з іншого – обмежує їх у можливості займатися господарською діяльністю у зв'язку з невизначеністю можливих форм останньої законодавством. Прибутки від продажу партійної символіки, літератури, проведення лекцій, концертів тощо властиві всім політичним партіям. Однак навряд чи така діяльність є занадто прибутковим бізнесом. З огляду на прагнення до прозорості в партійному фінансуванні можливі форми господарської діяльності для політичних партій мають бути чітко визначені законом.

У державному фінансуванні політичних партій В. М. Шаповал виокремлює два різновиди: надання партіям коштів у вигляді дотацій для здійснення їх діяльності й субсидування участі партій у виборчому процесі [9, с. 77-78].

Приклади зарубіжних країн свідчать, що за кошти державного бюджету фінансуються: поточна діяльність політичних партій, участь партій у виборах, їх парламентська діяльність. Деякі європейські країни використовують практику одноразової фінансової допомоги з боку держави. Наприклад, в Албанії політичній партії виплачується разова фінансова допомога після державної реєстрації. А у Словаччині за результатами виборів партіям, що отримали на свою підтримку 3 % голосів виборців, виплачується одноразова фінансова допомога. Розмір державного фінансування кожної такої партії вираховується шляхом множення кількості поданої за цю партію голосів виборців на 1 % се-

редньомісячної заробітної плати. У 2006 р. право на державне фінансування за результатами виборів отримало 8 політичних партій, яким сумарно з державного бюджету було виплачено 11,8 млн євро [6, с. 9].

Нині партії отримують пряме державне фінансування у більшості європейських країн, за винятком Кіпру, Мальти та Швейцарії (партії фінансуються лише в окремих кантонах) та деяких інших. При цьому до тенденцій розвитку зарубіжного законодавства можна додати те, що держави прагнуть надання фінансової підтримки не лише партіям, які потрапили до парламенту, а й тим, що отримали певний рівень підтримки виборців. Так, в Ісландії, Італії, Македонії, Польщі, Німеччині, Росії, Сербії, Франції, Чехії політичні партії, що не потрапили до парламенту, але отримали визначену законом кількість голосів на свою підтримку, отримують державне фінансування. А в Іспанії, Молдові, Німеччині, Сербії та Чехії державне фінансування отримують ті політичні партії, які не здобули місць у загальнонаціональному представницькому органі, але отримали місця в органах регіонального самоврядування [5, с. 30].

Зокрема, в Естонії фінансування поточної діяльності партій передбачається таким чином. Партії, які потрапили до парламенту і отримали не менше 5 % голосів виборців, щорічно отримують державне фінансування, розмір якого визначається окремо кожного року Законом про державний бюджет (у 2004–2007 рр. загальний обсяг щорічного фінансування “парламентських” партій становив 60 000 000 естонських крон, близько 3 800 000 євро). Державне фінансування партій, які отримали 4 % голосів виборців, щорічно становить приблизно 250 000 крон, а які отримали 1 % – 150 000 крон [6, с. 6].

Фінансування політичних партій за рахунок державного бюджету в Україні було запроваджено Законом України № 1349-IV від 27.11.2003 р. Державне фінансування передбачалося двох видів: фінансування статутної діяльності політичних партій, яка не пов’язана з виборами, та відшкодування витрат партій (блоків) на передвиборну агітацію під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

Щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій (партій, що входили до виборчих блоків) становив 0,01 розміру мінімальної заробітної плати, встановленого на 1 січня року, що передує року виділення коштів, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. Однак такий вид державного фінансування стосувався лише тих політичних партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Витрати, пов’язані з фінансуванням передвиборної агітації політичних партій (блоків), відшкодувалися з державного бюджету України лише тим політичним партіям, що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, тобто потрапили до парламенту.

Отже, законодавство передбачало обидва види державного фінансування лише для парламентських політичних партій.

Однак на сьогодні ні Закон України “Про політичні партії в Україні”, ні Закон України “Про вибори народних депутатів України” не наводять жодних форм фінансування політичної партії. Відповідні зміни законодавства розпочалися у 2006 р., коли Законом України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” № 489-V від 19.12.2006 р. було зупинено дію частини ст. 17, розд. IV-1, ст. 18 Закону України “Про політичні партії в Україні” щодо державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Наступним кроком стало прийняття Закону України „Про Державний бюджет України на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” № 107-VI від 28 грудня 2007 р., ст. 91 якого повністю скасувала шляхом виключення розділ IV-1, який містив форми, обсяги, порядок і контроль за державним фінансуванням політичних партій та ст. 17 і ст. 18 у частині державного фінансування статутної діяльності політичних партій Закону України “Про політичні партії в Україні”.

Хоча згодом Конституційний Суд України своїм рішенням № 10-рп/2008 від 28.05.2008 р. визнав такі зміни неконституційними, зазначивши, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати, оскільки з об’єктивних причин це створює суперечності в законодавстві і, як наслідок, скасування й обмеження прав і свобод людини й громадянина [7]. А отже, для цього необхідно прийняття окремих законів.

Таким чином, зараз залишається ст. 15 Закону України “Про політичні партії в Україні”, яка лише визначає суб’єктів, що не мають права здійснювати фінансування партії, а саме: органи державної влади та місцевого самоврядування (крім визначених законом випадків); державні й комунальні підприємства; іноземні держави, їх громадяни та підприємства; благодійні та релігійні організації; анонімні особи; політичні партії, що не входять до виборчого блоку.

Крім того, “Правила щодо фінансування політичних партій”, ухвалені Венеціанською комісією, наголошують, що фінансування політичних партій за рахунок державних коштів має бути за умови, якщо рахунки політичних партій підлягають контролю з боку конкретних державних органів (наприклад, Рахункової палати). А держави повинні проводити політику фінансової прозорості у державному фінансуванні політичних партій [12].

Вітчизняний законодавець присвятив питанню контролю за фінансовою діяльністю політичних партій лише ст. 17 Закону України „Про політичні партії в Україні”, зазначивши, що політична партія зобов’язана щорічно опубліковувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт

про майно політичної партії. А серед заходів впливу на політичну партію ст. 19 визначає лише попередження та заборону, не обмежуючи при цьому кількість таких попереджень. Можливо, це пояснюється саме відсутністю державного фінансування політичних партій. Оскільки відсутність державного фінансування політичних партій не передбачає наявності суворого та чіткого механізму притягнення їх до відповідальності.

**Висновки.** Отже, започатковані ще у 2003 р. новели українського законодавства стосовно запровадження державного фінансування політичних партій сьогодні повністю зруйновані. А існування в Україні 198 політичних партій всеж потребує детального фінансового регулювання і контролю. Положення міжнародних документів та приклади зарубіжних країн вказують на таку можливість і необхідність. Тому Верховній Раді України потрібно терміново виправити ситуацію, що склалася.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Порта Д. дела, Ванучі А.* Брудні оборотки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Пер. з англійської. – К., 2006.
2. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17 листопада 2011 р. // ВВР. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.
3. Закони України “Про вибори Президента України” та “Про Центральну виборчу комісію”: Офіц. видання. – К., 2004.
4. Про політичні партії в Україні: Закон України № 2365-III від 5 квітня 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
5. *Ковриженко Д., Чабаненко О.* Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів // Парламент: Часопис. – 2007. – № 2. – С. 30.
6. Підтримка незалежного урядування: Проект протидії корупції в Україні (УРАС). – К., 2009. – С. 16-18.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II від 28.05.2008 р. № 10-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 4. – С. 25-51.
8. *Романюк А., Шведа Ю., Шумельда О.* Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. – Львів, 2003.
9. *Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 77-78.
10. Якість виборів: Україна у вимірі міжнародних демократичних стандартів: Матеріали до міжнародної конференції 20-21 вересня 2007 р. – К., 2007. – С. 45.
11. Council of Europe. Human rights democracy rule of law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int>.
12. Guidelines and report on the financing of political parties adopted by the Venice Commission Guidelines adopted by the Commission at its 46th Plenary Meeting, (Venice, 9-10 March 2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.asp).
13. Code of good practice in the field of political parties Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and explanatory report Adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.asp).

*Надійшла до редакції 18.04.2012*