

*Петришина-Дюг Г. Г.,
кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст
Державної архітектурно-будівельної інспекції України
при Міністерстві будівництва України*

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УКРАЇНИ (КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Анотація. У статті аналізуються конституційно-правові проблеми вдосконалення фінансування діяльності політичних партій України. Обґрунтовується, що необхідно запровадити прозоре фінансування діяльності політичних партій України. Формулюються пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства.

Ключові слова: політичні партії, фінансування політичних партій, державне фінансування політичних партій, виборчий процес, контроль.

Постановка проблеми. Політичні партії як одне з важливих досягнень цивілізації є суттєвим, іноді вирішальним елементом політичної системи. Вони відображають інтереси, потреби і цілі певних соціальних груп, виступають посередниками між громадянами і політичною системою та виконують роль політичного інструменту у формуванні й використанні державно-політичної влади. Становище і діяльність політичних партій є показниками демократичної природи суспільства й характеризують ступінь його політичного та правового розвитку. Особливо важливу роль виконують політичні партії в посттоталітарних країнах, якщо вони сприяють розвитку громадянського суспільства, утвердженню прав і свобод людини і громадянина. У нашій країні, де відбуваються складні та суперечливі процеси політичної трансформації в напрямі будівництва демократичного державного ладу, багатопартійність і породжувана нею політична конкуренція є необхідною умовою та гарантією нормального функціонування демократичних механізмів влади, забезпечення конституційних прав громадян. За таких умов молода Українська держава мусить надавати законодавчу підтримку партіям, тобто створювати найсприятливіший режим правового регулювання їх діяльності, залучати заохочувальні засоби їх державної підтримки тощо.

Осмислення конституційно-правових відносин, суб'єктами яких виступають політичні партії, було предметом досліджень українських учених, а саме: М. Баймуратова, Н. Богашевої, Ю. Грошевого, О. Данильяна, Є. Євграфової, О. Зайчука, А. Зайця, С. Захарова, А. Колодія, І. Кресіної, В. Лемака, С. Максимова, Н. Оніщенко, В. Опришка, М. Панова, В. Погорілка, В. Полевого, О. Пушкіної, П. Рабіновича, В. Ріяки, В. Селіванова, В. Сіренка, О. Скаун, О. Скрипнюка, В. Тація, А. Тимченка, В. Тихого, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, О. Ющика та ін. Однак до цього часу в Україні відсутні норми, які дозволяють інститутам громадянського суспільства та виборцям контролювати процес фінансування політичних партій України особливо під час проведення виборчих кампаній.

Метою статті є аргументація необхідності запровадження прозорого фінансування діяльності політичних партій України та формування пропозицій щодо вдосконалення конституційного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливої актуальності в Україні набуває проблема реформи партійних фінансів. По-перше, ця реформа має забезпечити партії від фінансової залежності від великого капіталу та окремих громадян, запобігти корупції в політиці. По-друге – дати виборцю чітку відповідь на питання, хто фінансує партію, чиї, відповідно, інтереси ця партія представляє, кому і як така партія має завдячувати перемогою на виборах. По-третє, регламентація партійного фінансування не повинна стати гальмом для розвитку партійної системи, вона має підтримувати не лише ті політичні сили, які перебувають при владі, але й тих, хто потенційно може змагатись за здобуття влади на наступних виборах [1, с. 10]. Протягом останніх років проблеми партійного фінансування стали предметом дискусій не лише національного, але й наднаціонального рівня. Зокрема, з метою стимулювання розвитку партійних систем у країнах Європи було прийнято два документи, які окреслили загальні принципи фінансування політичних партій. Перший із них – Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи № 1516 2001 року; другий – Правила щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією на своєму 46-му пленарному засіданні у Венеції 9–10 березня 2001 року.

У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 1 січня 2006 року Україна стала сороковим членом ГРЕКО (Group of States against corruption, GRECO). Тим самим держава надала згоду проходити оцінку з боку GRECO щодо імплементації в національне законодавство положень Кримінальної та Цивільної конвенції Ради Європи проти корупції, Керівних принципів боротьби з корупцією Ради Європи, Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній [2], прийнятих у межах виконання Програми дій проти корупції, схваленої Радою Європи.

Необхідність запровадження державного фінансування партій в Україні зумовлена декількома причинами. Насамперед державне фінансування партій значною мірою запобігає корупції в політиці, адже залежність партій від приватного фінансування підвищує вірогідність того, що доступ до владних повноважень використовуватиметься для надання підтримки тим, хто фінансує партійну діяльність.

По-друге, державне фінансування гарантує певний мінімальний рівень фінансової підтримки партій, який не залежить від наявності джерел приватного фінансування. Тим самим державне фінансування сприяє створенню рівних можливостей для міжпартійної конкуренції. По-третє, наявність державного фінансування дозволяє партіям переорієнтуватись із пошуку додаткових джерел фінансування на розвиток партійної ідеології, місцевих осередків, посилення кадрових та організаційних ресурсів.

В Україні пряме державне фінансування політичних партій було запроваджене Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27 листопада 2003 року, згідно із цим законом, державне фінансування партій мало здійснюватись у двох формах:

1) фінансування статутної діяльності партій, не пов'язаної з їх участю у виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) відшкодування витрат партій, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України. Право на одержання державного фінансування надавалось партіям, які самостійно або в складі виборчих блоків подолали виборчий бар'єр.

Згідно із зазначеним законом щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності партій із Державного бюджету мав становити 0.01 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передувало року виділення коштів, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України.

Відшкодування витрат партій, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час виборів народних депутатів, мало здійснюватись відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Згідно із законом від 27 листопада 2003 року державне фінансування статутної діяльності партій мало розпочатись 1 із 1 січня 2007 року, а відшкодування витрат партій, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час виборів народних депутатів України – після парламентських виборів 2006 року. 4 травня 2006 року Центральною виборчою комісією України (далі – ЦВК) було прийнято рішення про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних із фінансуванням їх передвиборної агітації (Постанова ЦВК № 1215 від 5 травня 2006 року).

Рішенням Конституційного Суду України № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 року пункт 91 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» було визнано таким, що не відповідає Конституції України. Суд дійшов висновку, що законом про Державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки це створює протиріччя в законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції України.

Проте, оскільки рішення Конституційного Суду України не має зворотної сили і положення законодавства про державне фінансування політичних партій було скасовано, то зазначене рішення не призвело до відновлення дії положень про фінансування партій. Таким чином, на сьогодні законодавство України не передбачає державного фінансування політичних партій, і норми, запроваджені Законом України від 27 листопада 2003 року, втратили свою чинність.

Недосконалість вітчизняної законодавчої бази підтверджується і результатами дослідження, здійсненого в 2011 році «Global Integrity» – міжнародною некомерційною організацією, що відстежує глобальні тренди у сфері урядування і боротьби з корупцією. Згідно з дослідженням 29 із 31 оцінюваних країн зазнали невдач у втіленні правил політичного фінансування, незалежно від того, наскільки сильною чи слабкою була їхня законодавча база [3]. Україна набрала лише 21 бал із 100 можливих за ефективність свого регулювання партійного фінансування та 20 балів із 100 за можливість ефективно регулювати внески окремим політичним кандидатам. Серед інших висновків

звіту називається те, що антикорупційні органи часто не відповідають своїм завданням. Багато антикорупційних органів, оцінених у 2011 році, є сильно політизованими і залежними від урядів, діяльність яких вони наче і покликані моніторити. Крім того, згідно із звітом, у 29 країнах із 31 урядова бюрократія є відгалуженням правлячої партії або регулярно використовується в інтересах політичних сил.

У травні 2013 на сайті Мін'юсту України розпочалося громадське обговорення внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо оптимізації фінансування виборчих кампаній народних депутатів України [4]. Серед іншого в Мін'юсті України пропонують заборонити робити добровільні внески у виборчі фонди кандидатів не тільки особам без громадянства, іноземцям, анонімним жертводавцям, а й особам під псевдонімом. Законопроект пропонує зобов'язати розпорядників коштів виборчих фондів партій та кандидатів в одномандатних округах подавати до ЦВК і окружних виборчих комісій, відповідно, проміжні фінансові звіти про надходження та використання коштів за 20 днів до голосування. Раніше розпорядники фондів повинні були надавати такі звіти тільки після голосування. Вибірковий контроль надходжень, обліку та використання коштів здійснюють виборчі комісії та банки, у яких відкриті рахунки фондів. Якщо за результатами аналізу звітів виборчком виявить порушення, він зобов'язаний повідомити про це в правоохоронні органи. Одне з головних нововведень – можливість виносити попередження про скасування реєстрації кандидата в депутати, якщо були порушені строки відкриття виборчого фонду, строки надання виборчим комісіям звітів про надходження і використання коштів фондів або ж у разі внесення розпорядником фондів у фінансовий звіт недостовірних даних.

Відповідно до згаданого вище законодавства, джерела доходів політичних партій слабо врегульовані. Від оподаткування звільняються доходи неприбуткових організацій, отримані в такому вигляді: коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; пасивних доходів; коштів або майна, які надходять таким неприбутковим організаціям від ведення їх основної діяльності; дотацій або субсидій, отриманих із державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством із метою зниження рівня таких цін. (ст. 157.3. Податкового кодексу України [5]). Однак законодавчі положення про членські внески відсутні, так само як і ліміти чи обмеження на такі внески.

Пожертви можуть надаватись політичним партіям фізичними та юридичними особами – резидентами у вигляді готівкових або безготівкових пожертвувань. Чіткого визначення «пожертвувань» немає: у законі йдеться про «кошти» та «майно», отримане партією. Відповідно до ст. 14 Податкового кодексу України, «кошти» – це гривня або іноземна валюта, а «майно» визначається в ст. 190 Цивільного кодексу України, а саме: «окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки». Отримання позик політичними партіями не забороняється та окремо не регламентується.

Дещо краще виписана нормативно-правова база, що стосується фінансування виборчих кампаній. На президентських виборах виборчий фонд кандидата може бути створений із власних коштів кандидата, коштів партії, що його висунула, або коштів партій, що утворюють блок для висунення кандидата, а також із добровільних пожертв. На парламентських виборах

виборчий фонд партії чи виборчого блоку може бути створений із коштів партії (чи коштів партій, що утворюють блок) та добровільних пожертв. На місцевих виборах виборчий фонд місцевого осередку партії, що висуває кандидатів у багатомандатному окрузі, створюється з його власних коштів та добровільних пожертв. Виборчий фонд кандидата в міській голови чи іншого кандидата, висуненого в одномандатному окрузі, може створюватися з власних коштів кандидата, коштів місцевого осередку партії, що висуває кандидата, та добровільних пожертв. Юридичним особам (окрім партій, що висувають кандидата), іноземцям, особам без громадянства та анонімним особам заборонено робити внески до виборчих фондів політичних партій, блоків та кандидатів на президентських, парламентських і місцевих виборах. Добровільні внески фізичних осіб до виборчого фонду приймаються установою банку або відділенням зв'язку за умови подання документів, що посвідчують її особистість; у платіжному документі при цьому обов'язково зазначаються прізвище, ім'я, по батькові, дата народження та адреса місця постійного проживання особи. Оскільки внески до виборчих фондів допускаються тільки в грошовій формі, то внески в натуральній формі виключені. Позики можуть використовуватися у фінансуванні передвиборчої агітації за умови, що їх переказано до відповідного виборчого фонду.

Кількісні обмеження на загальну суму виборчого фонду чи на суми, які партії та кандидати можуть вносити до власних виборчих фондів, відсутні. Натомість закони про вибори встановлюють такі обмеження на загальну суму внесків, що можуть бути зроблені до одного виборчого фонду фізичною особою: на президентських і парламентських виборах вона не може перевищувати 400 мінімумів неоподаткованих доходів громадян, а на місцевих – 10 мінімумів. У разі отримання внесків вище цих лімітів надлишкова сума повертається банківською установою жертвувачу, а якщо це не можливо, – відповідному державному чи місцевому бюджету.

Виборче законодавство зобов'язує розпорядників виборчих фондів надавати фінансові звіти про надходження та використання виборчих фондів до відповідних виборчих комісій за формами, затвердженими ЦВК України. У парламентських і президентських виборах фінансові звіти треба подати до ЦВК України не пізніше ніж на 15 день після голосування, а в місцевих – до відповідної територіальної виборчої комісії (далі – ТВК) не пізніше ніж на п'ятий день після голосування. При цьому розпорядники фондів не зобов'язані надавати також первинні документи (на кшталт платіжних доручень, рахунків-фактур тощо), оскільки ЦВК і ТВК отримують детальну інформацію від відповідних банківських установ у вигляді щотижневих виписок щодо руху коштів на рахунках виборчих фондів.

Фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів публікуються: 1) у президентських виборах – Центральною виборчою комісією України в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» не пізніше як на 18 день після дня виборів; та 2) у місцевих виборах – відповідною територіальною виборчою комісією протягом 5 днів від отримання звіту. Проте публікуються лише загальні відомості про доходи та витрати виборчих фондів, а саме: загальна вартість добровільних пожертв, власних коштів кандидата чи партії та витрат на агітацію. Детальніша описова інформація, що міститься в цих звітах, надається відповідній виборчій комісії, але не оприлюднюється. Що стосується виборів до парламенту, то фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів не потребують публікації.

З метою запобігання надмірній залежності партій від фінансування обмеженим колом осіб у Законі України «Про полі-

тичні партії в Україні» слід передбачити: обмеження граничної суми внесків від однієї особи (юридичної і фізичної) на користь партії та виборчого фонду партії 100 розмірами мінімальної заробітної плати на рік; заборонити здійснення внесків юридичними особами, які протягом попереднього року отримали більше 50% валових доходів за рахунок коштів, що надійшли у вигляді плати за постачання товарів, робіт і послуг для потреб органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Слід також заборонити партіям і кандидатам отримувати пожертви, що не вносяться безпосередньо до виборчого фонду, під час передвиборчих кампаній або поширити вимоги щодо прозорості для рахунків виборчих фондів на інші рахунки партій і кандидатів. Доцільним видається запровадження регулярного і своєчасного звітування. Часте звітування (наприклад, шляхом надання проміжних звітів під час передвиборчих кампаній) сприяє відкритості політичного фінансування протягом найважливішого періоду агітації, оскільки дає можливість політичним конкурентам, органам державної влади та виборцям викрити сумнівні транзакції. Необхідно забезпечити легкий доступ громадськості до повних звітів про фінансування агітаційної діяльності під час усіх виборів протягом встановленого законом терміну; та розглянути способи оприлюднення інформації про фінансування виборчих кампаній, яке передувало початку виборчого процесу (наприклад, шляхом проміжного звітування).

Вітчизняне законодавство приділяє мало уваги питанням прозорості діяльності політичних партій. У ст. 17.5 Закону України «Про політичні партії України» зазначається, що «політичні партії ведуть бухгалтерську звітність у встановленому порядку». Ведення бухгалтерського обліку, фінансових рахунків і супутніх документів про доходи та витрати політичних партій здійснюється відповідно до вимог правил бухгалтерського обліку для неприбуткових організацій. Усі пожертви політичним партіям – включно з відомостями про їх характер і вартість та особу жертвувача – а також їх витрати – включно з відомостями про характер, вартість і одержувача – зобов'язані бути зареєстрованими в партійній звітності.

Ні Закон України «Про політичні партії України», ні виборче законодавство не зобов'язують політичні партії чи кандидатів забезпечувати професійний незалежний аудит своїх бухгалтерських документів і фінансових звітів. Уся відповідальність за змістовність, надійність і своєчасність фінансових звітів про надходження та використання виборчих фондів покладається на розпорядників виборчих фондів (які обираються зі списку певних категорій осіб, але не зобов'язані мати спеціальну освіту чи досвід в області аудиту або бухгалтерського обліку).

Крім того, ст. 17.1 Закону України «Про політичні партії» зобов'язує їх щорічно опубліковувати фінансовий звіт про свої доходи й видатки, а також звіт про майно. Однак ні вказаний закон, ні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України не містять конкретних вимог щодо форми, змісту цих звітів та часових рамок для їх публікації. Таким чином, політичні партії, за незначним винятком, не завжди дотримуються цих зобов'язань.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що для підвищення прозорості поточного фінансування діяльності політичних партій слід вжити таких кроків. По-перше, чітко визначити зміст і форму річних звітів політичних партій за єдиним форматом та в супроводі належних документів про походження коштів. По-друге, забезпечити належний та всебічний облік прибутків (зокрема, із зазначенням індивідуальних пожертв вище певної суми та імені жертвувача), витрат, боргів і активів. По-третє, об'єднати звітність, включивши місцеві партійні осередки та інші установи, що прямо чи опосередковано пов'язані

з партією або перебувають під її управлінням; та зобов'язати партію надавати річні звіти для перевірки незалежними моніторинговими органами та забезпечити легкий доступ до них громадськості в строки, встановлені законом. Партії повинні готувати та подавати консолідовані звіти (у паперовій та електронній формі) про внески та напрями їх використання не пізніше як на 45 день після закінчення звітного періоду. До звітів партій, які протягом звітного періоду отримували державне фінансування своєї статутної діяльності, має бути доданий висновок незалежного аудитора про правильність складання звіту.

Крім того, у Законі України «Про політичні партії в Україні» слід закріпити положення, за яким статут політичної партії повинен визначати порядок утворення та повноваження органу внутрішньопартійного контролю за фінансуванням партії, вимоги до осіб, які обираються до складу такого органу (відповідні вимоги мають гарантувати незалежність членів органу від протиправного впливу з боку членів партії, інших органів партії).

Література:

1. Парламент. – 2007. – № 1. – С. 10.
2. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf).
3. Global Integrity Report 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.globalintegrity.org/report>.
4. Повідомлення про проведення громадського обговорення додаткових пропозицій стосовно внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо оптимізації фінансування виборчих кампаній народних депутатів України 21.05.2013 [Елек-

- тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/43103>.
5. Закон України «Податковий кодекс України» № 2755-VI від 02.12.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

Петришина-Дюг Г. Г. Проблемы совершенствования финансирования деятельности политической партии Украины (конституционно-правовой аспект)

Аннотация. В статье анализируются конституционно-правовые проблемы совершенствования финансирования деятельности политической партии Украины. Обосновывается, что необходимо ввести прозрачное финансирование деятельности политических партий Украины. Формулируются предложения по совершенствованию конституционного законодательства.

Ключевые слова: политические партии, финансирование политической партии, государственное финансирование политических партий, избирательный процесс, контроль.

Petryshynf-Dyuh G. The problems of financing of political parties in Ukraine (constitutional and legal aspects)

Summary. This article analyzes the constitutional and legal problems of improving the funding of political parties in Ukraine. Substantiates the need to establish a transparent funding of political parties in Ukraine. Formulated proposals to improve the constitutional law.

Key words: political parties, political party financing, public financing of political parties, electoral process control.