

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



УДК 336.53:329:342.728](477)

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЯК ЧИННИК РОЗБУДОВИ МОДЕРНОЇ ПАРТІЙНО- ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

В. Л. Федоренко,

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор,
Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності*

Досліджується правова природа політичних партій, діяльність яких є індикатором успішної реалізації конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії. Обґрунтовується висновок, що політична партія – це добровільна спільнота громадян, об'єднаних визначеною загальнонаціональною політичною ідеологією та програмою, що легалізована державою в установленому порядку та ставить собі за мету здобуття політичної влади у державі шляхом участі в демократичних виборах. Узагальнюються та систематизуються основні завдання та функції політичних партій в Україні.

Акцентується увага на запровадженні в Україні з 2016 р. інституту державного фінансування політичних партій як правового механізму запобігання політичній корупції. Аналізуються умови і форми надання фінансової, матеріально-технічної, матеріальної допомоги політичним партіям з боку фізичних і юридичних осіб, а також держави. Розглядаються обмеження та механізми контролю за фінансуванням політичних партій в Україні.

Ключові слова: свобода асоціацій, політична система, політична партія, партійна система, конституційне право на свободу об'єднання в політичні партії, функції політичних партій, політична корупція, державне фінансування політичних партій.

V. L. Fedorenko,

*Doctor of Law, Professor, Honored Layer of Ukraine,
Director of the Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property*

STATE FUNDING OF THE ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF A MODERN POLITICAL PARTY SYSTEM IN UKRAINE

The publication is devoted to problems of the theory and practice of realization of the constitutional right to freedom of association in political parties in Ukraine and abroad. It covers the constitutional right to freedom of association in political parties, its origins and the legal mechanisms of implementation and protection in contemporary Ukraine. It also analyzes the legal nature of political parties, whose activity is an indicator of the successful implementation of the constitutional right to freedom of association in political parties.

The conclusion is that a political party is a voluntary association of citizens united by certain national political ideology and program that is legalized by the government in the established order and aimed at the conquest of political power in the state by participating in democratic elections. It arranges and summarizes the main tasks and functions of political parties. It focuses on the introduction in Ukraine since 2016 of the state funding of political parties as a legal mechanism to prevent political corruption. The conditions and forms of providing financial, logistical and material assistance to political parties by physical and legal persons and the state. It discusses the limitations and controls over the financing of political parties in Ukraine.

Key words: freedom of association, political system, political party, party system, constitutional right to freedom of association in political parties, functions of political parties, political corruption, public funding of political parties.

В. Л. Федоренко,

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины, директор,
Научно-исследовательский центр судебной экспертизы по вопросам интеллектуальной собственности*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК ФАКТОР СОЗДАНИЯ МОДЕРНОЙ ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ

Исследуется правовая природа политических партий, деятельность которых является индикатором успешной реализации конституционного права на свободу объединения в политические партии. Обосновывается вывод о том, что политическая партия – это добровольная общность граждан, объединенных определенной общенациональной политической идеологией и программой, легализированной государством в установленном порядке, целью которой является достижение политической власти в государстве путем участия в демократических выборах. Обобщаются и систематизируются основные задачи и функции политических партий в Украине.

© Федоренко В. Л., 2017

Акцентируется внимание на внедрении в Украине с 2016 г. института государственного финансирования политических партий как правового механизма предотвращения политической коррупции. Анализируются условия и формы предоставления финансовой, материально-технической, материальной помощи политическим партиям со стороны физических и юридических лиц, а также государства. Рассматриваются ограничения и механизмы контроля за финансированием политических партий в Украине.

Ключевые слова: свобода ассоциаций, политическая система, политическая партия, партийная система, конституционное право на свободу объединения в политические партии, функции политических партий, политическая коррупция, государственное финансирование политических партий.

Постановка проблеми. Політичні партії є важливою складовою конституційного ладу більшості сучасних держав світу. Багатопартійність стала важливою ознакою демократизму політико-правових процесів навіть у найменших за розміром державах Європи за винятком Ватикану. Наприклад, в Андоррі діють такі політичні партії: Ліберальна партія Андорри, Соціал-демократична партія Андорри, “Зелені Андорри”; у Ліхтенштейні – “Незалежні”, Патріотичний союз, Прогресивна громадянська партія, “Вільний список”; у Люксембурзі – Християнсько-соціальна народна партія, Люксембурзька соціалістична робітничка партія, Комуністична партія Люксембургу, “Ліві”, Демократичні партії [25, с. 19–20, 88–91].

У демократичних державах політичні партії стають справжніми “кузнями кадрів” для глав держави чи прем’єр-міністрів. Нерідко лідери сучасних держав асоціюються з політичними силами, які привели їх на найвищі посади у державах. Так, Д.Трамп є не лише Президентом Америки, а й лідером Республіканської партії США, А.Меркель – Канцлером Німеччини і лідером Християнсько-демократичного союзу, Е.Макрон – Президентом Франції та лідером партії “Вперед!”.

У свою чергу, слід визнати, що природа політичних партій залежить від реалізації громадянами конкретної держави свого конституційного права на свободу об’єднання в політичні партії. У країнах, де свобода політичних асоціацій стала основоположним правом громадян і дієвим механізмом побудови демократичного врядування, партійно-політичні системи відрізняються від подібних систем у державах, де право громадян на політичні партії є атрибутивним і не актуальним для суспільства.

Зокрема, в державах “старої демократії” в Європі та Америці, де право громадян на свободу політичних асоціацій стало гаслом їх боротьби за незалежність чи революційних перетворень ще в XVII–XX ст., існують розвинені партійно-політичні системи. Натомість у багатьох державах Центральної та Східної Європи, які пережили диктатуру однопартійних систем і конституційних партій у XX ст., партійно-політичні системи переживають перманентні трансформаційні

процеси. Правлячі та інші парламентські партії в пострадянських і постсоціалістичних республіках зберігають лідерський характер і не можуть пишатися значними успіхами. Перші ж поразки таких партій на виборах є традиційно початком їх кінця. Дослідження ж державного ладу країн Перської затоки (Бахрейн, Катар, Саудівська Аравія та ін.) показує, що їх політичний ландшафт взагалі позбавлений такого елемента, як політичні партії в традиційному розумінні.

В одній публікації складно розкрити всі проблеми партійно-політичних систем і партійного будівництва держав світу. То ж спинимось на особливостях реалізації та захисту права громадян на участь у діяльності політичних партій, особливостях політичних партій у сучасній Україні та фінансуванні їх діяльності як чинника розбудови модерної партійно-політичної системи в Україні.

Формулювання цілей (мети) статті. Мета публікації – обґрунтувати цілісну концепцію реалізації конституційного права громадян України на участь у діяльності політичних партій у контексті запровадження з 2016 р. державного фінансування політичних партій як одного з важливих методів забезпечення політичної корупції та розбудови модерної демократичної держави, розкрити основні переваги і недоліки цього інституту на прикладі державного фінансування політичних партій у 2016–2017 рр., а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення відповідних державно-управлінських механізмів.

Аналіз основних публікацій. Проблематика реалізації права громадян на політичні асоціації, відомого європейцям із часу появи перших конституцій і біллей про права (Франція, США та ін.), розбудови партійно-політичної системи і забезпечення ефективної діяльності політичних партій є традиційною для політологічної, соціологічної, правової та державно-управлінської науки. Про це свідчать праці Ю.Барабаша, Н.Богашевої, К.Гаджієва, Е.Даунс, М.Дюверже, В.Кафарського, В.Рейтеровича, Р.Росе, С.Телешуна та ін. Водночас проблема державного фінансування політичних партій як одного з важливих чинників розбудови модерної демократичної держави в сучасній Україні залишається малодослідженою.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Важливим правом громадян України в системі конституційних прав і свобод людини є їх право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36 Конституції України) для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, що визначені в ст. 37 Конституції України [17] та законах України.

Зазначимо, що право на політичну участь і громадянські асоціації є важливою передумовою формування та індикатором дієвості громадянського суспільства, що характерне для правової держави. Свого часу Дж.Локк у Другій книзі роботи “Два трактати про врядування” (уперше опубліковано в 1690 р.) писав: “Там, де будь-яка кількість людей об'єднується в одне суспільство таким чином, що кожен зрікається своєї виконавчої влади, яка йому належить за законом природи, і передає її суспільству, там і тільки там існує політичне, чи громадянське суспільство” [10, с. 175].

Утворення та діяльність і політичних партій, і громадських організацій, і профспілок, і різних інших інститутів громадянського суспільства сягає своїми витокami до права людини на свободу асоціацій і здійснення контролю за діяльністю влади. Щодо останнього твердження, то конституції Франції 1791 р., 1848 р. та ін. унормували право громадян на політичні асоціації. А в преамбулі Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 р. вживається категорія “громадський союз”, ст. 11, 14 і 15 визначали його юридичні параметри [9, с. 70].

Також слід погодитися із Т.Парсонсом, який у своїй відомій роботі “Системи сучасних суспільств” (1971 р.) писав, що утворене під впливом різних факторів американське соціетальне суспільство було розбудоване, передусім, на принципах добровільних асоціацій [12, с. 123]. Подібні добровільні асоціації також стали основою буржуазних держав Європи (Англія, Бельгія, Нідерланди, Франція й ін.), утворених чи модернізованих унаслідок буржуазно-демократичних революцій XVII–XIX ст., які сприяли утвердженню політичних партій як основних акторів оновлених державно-політичних систем.

Переважаюча більшість сучасних демократичних держав світу, включаючи Україну, мають потужні політичні системи, головними компонентами яких є політичні партії та громадянське суспільство з його інститутами. При цьому політичні партії, за свідченням Е.Даунса, – це “команда людей, які прагнуть до здійснення контролю

над державним апаратом шляхом заміщення офіційних посад через належним чином організовані вибори” [6, с. 350–351]. Інакше кажучи, метою політичних партій є реалізація своєї політичної програми внаслідок приходу до влади у державі шляхом демократичних виборів, тоді як головною метою інститутів громадянського суспільства (громадські організації, профспілки та ін.) є розвиток громадянського суспільства та захист прав громадян.

Політичні партії в Україні згідно з ч. 2 ст. 38 Конституції України “сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах” [17]. Ніхто не може бути примушений до вступу в політичну партію чи обмежений у праві добровільного виходу з неї. При цьому належність чи неналежність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або надання державою будь-яких пільг і переваг.

Порядок утворення і діяльність політичних партій, під якими розуміються зареєстровані згідно із законом добровільні об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має за мету сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, участь у виборах та інших політичних заходах, регулюється Законом України “Про політичні партії в Україні” від 5 квітня 2001 р. [7].

Особливої ваги політичні партії набувають у державах із парламентською та парламентсько-президентською формою державного правління. У цих державах саме політичні партії утворюють парламентські коаліції та формують уряди, покликані реалізовувати політичні програми учасників парламентської більшості. У цьому полягає зміст і логіка парламентсько-урядових (“парламентсько-кабінетних”) політичних систем Великої Британії, Італії, Іспанії, Канади, Німеччини, Польщі, Франції, Японії і багатьох інших держав світу.

Разом з тим політичні партії не можна вважати частиною держави, оскільки за винятком КНДР і ще деяких країн, політичні посади в демократичних державах відокремлені від адміністративних. Водночас політичні партії складно без застережень віднести і до громадянського суспільства, оскільки їх магістральною метою є боротьба за політичну владу в державі. Усе це, а також історичний досвід становлення та розвитку, зумовлює особливий конституційно-правовий статус політичних партій в Україні та за кордоном.

Прототипи політичних партій, на думку М.Дюверже, можна знайти і в Сенаті Античного Риму, і в Сеймі Речі Посполитої. Натомість

К.Гаджієв пише про прототипи партій у середньовічних італійських князівствах, де гвельфи захищали інтереси торгівельно-ремісничого люду, а гіббеліни – інтереси нобелів і феодалів, та знаходить їх серед армініан і гомаристів у Нідерландах і серед просвітеріанів та індепендентів в Англії у XVII ст. [7, с. 162–163], хоча до XIX ст. партії в їх сучасному розумінні не існували.

Угруповання в представницьких органах не можна вважати політичною групою парламенту: між ними існують відмінності, характерні для стихійних і організованих явищ [5, с. 22–23]. Партії в сучасному розумінні постали у зв'язку із закріпленням у перших конституціях і конституційних актах права громадян на політичні асоціації та права обирати і бути обраними, а також із розвитком сучасного парламентаризму. Адже партії змогли легітимно трансформувати свої політичні цілі в реальну політичну владу саме за результатами виборів до парламенту.

Першими із них стали європейські ліберальні партії кінця XIX ст., які обґрунтували ліберальну ідеологію та створили свої фракції у парламентах. Серед таких партій були Ліберальна партія Великої Британії, Прогресивна партія в Німеччині, Бельгійська ліберальна партія та ін.

У кінці XIX – на початку XX ст. перші дрібно-буржуазні політичні партії утворилися і в Україні, в середовищі університетської інтелігенції Києва, Харкова, Львова, Полтави, Чернігова, Одеси. Так, у 1890 р. у Львові було створено першу в Україні Русько-Українську радикальну партію (РУРП), засновниками якої були І.Франко, М.Павлик та ін. А в 1896 р. була сформована провідна політична партія Галичини – Українська національно-демократична партія (УНДП).

У 1900 р. у м. Харкові була створена Революційна українська партія (РУП), програмним документом якої стала праця адвоката М.Міхновського “Самостійна Україна”. У 1902 р. група радикалів на чолі з М.Міхновським відкололася від РУП і створила Українську національну партію (УНП), з якої в 1904 р. виокремилася Українська соціал-демократична партія. А в 1905 р. в Києві була створена конституційно-демократична Партія народної свободи. У цей самий час, в 1903 р., в Україні також була сформована проросійська партія – Російська соціал-демократична революційна партія (РСДРП). Водночас виявити себе у владно-політичній діяльності більшість українських партій змогла лише в період національно-визвольних змагань доби УНР–ЗУНР.

У XX ст. політичні партії здобули популярність як у демократичних, так і в недемократич-

них режимів. Щодо останніх слід згадати КППС у колишньому СРСР, НСДАП у нацистській Німеччині та ін. На кінець XX ст. у світі діяло багато типів і видів парламентських і позапарламентських партій. Зокрема, В.Бейм вирізняв серед них: 1) консерваторів; 2) лібералів і радикалів; 3) соціал-демократів і соціалістів; 4) аграріїв; 5) етнічні та релігійні партії; 6) християнських демократів і протестантів; 7) комуністів; 8) фашистів; 9) партії буржуазного протесту; 10) екологічні рухи та ін. [6, с. 353].

Водночас беззаперечним здобутком конституційного права другої половини XX ст. стало унормування правового статусу політичних партій у конституціях та інших актах чинного конституційного законодавства. Так, Основний Закон ФРН (ст. 21), Конституція Іспанії (ст. 6), Конституція Польщі (ст. 11) та ін. закріпили право громадян на вільне утворення політичних партій [9]. А в 1967 р. у ФРН було прийнято перший у світі спеціальний закон про політичні партії.

Натомість в Україні, яка перебувала у складі колишнього СРСР, була доволі специфічна конституційна регуляція діяльності політичних партій, яка зумовлювалася однопартійною системою. До того ж до Другої світової війни і під час неї Комуністична партія стояла в авангарді організації драматичного для України Голодомору, а також масштабних політичних репресій проти національної інтелігенції України та інших поневолених радянських республік.

Слід погодитися і з вченими, які пишуть, що, врешті-решт, тодішнє суспільство повинно було повернутися до свого природного стану та природного розвитку. “І початок цього повороту поклав XX з’їзд КППС. Саме він зумовив дрейф більшовицької партії азійського типу до європейської соціал-демократії” [1, с. 55]. Утім, монополія КППС і однопартійна політична система ще довго зберігали свою непохитність.

Кінець XX – початок XXI ст. ознаменувався появою масових політичних партій у країнах Центральної та Східної Європи, які призвели до руйнування комуністичних режимів (Литва, Польща, Україна, Чехія та ін.), але невдовзі й самі втратили популярність і зникли із політичного ландшафту цих держав. Прикладом такої впливової політичної сили може бути “Народний Рух України” (1988 р.), який у кінці 90-х рр. минулого століття втратив політичну вагу, а після трагічної загибелі в 1999 р. свого лідера В.Чорновола – і представництво в парламенті. Всі інші масові політичні партії України (КПУ, СДПУ(о), “За єдину Україну”, “Партія регіонів”

та ін.), широко представлені в парламенті, виявилися недовговічними.

Після проголошення Декларації про державний суверенітет України в нашій державі було започатковано процеси партійного будівництва. Так, уже 5 листопада 1990 р. Міністерство юстиції зареєструвало Українську республіканську партію, а в 1991 р. були зареєстровані Партія зелених України, Українська демократична партія, Демократична партія України, Народна партія України, Ліберальна партія України, Соціал-демократична партія України, Об'єднана соціал-демократична партія України, Українська християнсько-демократична партія України і Соціалістична партія України. Водночас “Народний рух України” зберіг за собою фактичний статус громадського руху.

Важливим чинником розвитку партійно-політичної системи стали і дві українські революції ХХІ ст., які сприяли відродженню авторитету політичних партій у суспільстві через посилення парламентського компонента в механізмі державного правління. Так, результатом Помаранчевої революції 2004 р., яку відомий український мислитель і меценат Б.Гаврилишин назвав “однією з найважливіших, найшляхетніших подій в історії України” [4, с. 237], стало запровадження парламентсько-президентської форми правління і в 2006 р. – пропорційної (партійної) виборчої системи при виборах народних депутатів України.

Через десятиліття Революція гідності мала своїм наслідком відродження парламентсько-президентської республіканської форми державного правління, хоча збереження мажоритарно-пропорційної системи при проведенні виборів народних депутатів України і місцевих виборів навіть при збільшенні кількості політичних партій зі 109 в 2001 р. [24] до понад 350 у 2017 р. дещо звужує перспективи розвитку української партійно-політичної системи.

За 26 років незалежності України партійно-політична система зазнала серйозних трансформацій і станом на 17 січня 2017 р. представлена 352 парламентськими і позапарламентськими політичними партіями [22]. При цьому в 2014–2017 рр. кількість політичних партій в Україні зросла на третину.

У вітчизняній науці поширені різні визначення категорії “політична партія”. Свого часу В.Мелашенко писав, що політична партія є “об'єднанням громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формування органів влади, місцевого та регіонального самоврядуван-

ня та представництва в їх складі” [11, с. 58–59]. На думку ж Н.Богашевої, політичну партію слід визначати як об'єднання громадян, основною метою якого є участь у демократичних виборах до органів державної влади шляхом висунування кандидатів на таких виборах [3, с. 57]. Науковцями обґрунтовуються й інші сенси і значення цієї категорії.

Визначення політичних партій трапляється і в міжнародних документах. До прикладу, в прийнятому Венеціанською комісією в 2008 р. “Кодексі належної практики щодо політичних партій” зазначається, що політична партія – це об'єднання, завданням якого є висунування кандидатів на виборах, щоб бути представленою у політичних інституціях та здійснювати політичну владу на будь-якому рівні: національному, регіональному чи місцевому, або ж на всіх одразу [18].

Категорія “політична партія” унормовується й у чинному законодавстві. Так, у ст. 2 Закону України “Про політичні партії в Україні” визначено, що “політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню та вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах” [24].

Узагальнення наведених дефініцій і приписів дає можливість обґрунтувати таке визначення: політична партія – це добровільна спільнота громадян, об'єднаних визначеною загальнонаціональною політичною ідеологією та програмою, та легалізована державою в установленому порядку, яка ставить собі за мету здобуття політичної влади у державі шляхом участі у демократичних виборах [13, с. 199].

Політичні партії мають свої завдання та функції. Так, американські вчені вважають, що політичні партії реалізують завдання щодо поєднання народу з урядом і здійснюють 4 основні функції:

- висунування кандидатів на офіційні виборні посади;
- структурування голосування на виборах;
- формування альтернативних програм для уряду;
- координація діяльності посадових осіб уряду [13, с. 237].

Натомість К.Стром зводить функції політичних партій до трьох прагнень: а) завоювати голови виборців; б) обійняти державні посади; в) реалізувати свій політичний курс [6, с. 352]. Також слід погодитись і з Ю.Барабашем, що політичні партії реалізують у своїй діяльності два тісно

пов'язаних між собою завдання – сприяння формуванню та вираженню політичної волі громадян та участь у виборах [2, с. 42].

Функції політичних партій – це основні напрями і види їх впливу на людину, громадянське суспільство й державу з метою реалізації своєї партійної політичної ідеології та програми.

Основними функціями політичних партій в Україні, на наш погляд, є:

- формування і реалізація визначеної політичної ідеології та програми;
- розвиток і урізноманітнення національної політичної системи;
- участь у загальнодержавних і місцевих виборах з метою забезпечення представництва партій у виборних органах і на виборних посадах;
- формування законодавчих та інших нормопроектних ініціатив, які втілюють у життя програмні цілі та завдання політичної партії;
- утвердження та захист політичних прав і свобод громадян;
- обґрунтування та відстоювання політичних поглядів, альтернативних провладним;
- політичний контроль за діяльністю правлячої парламентської коаліції, а також за діяльністю прем'єр-міністра та уряду;
- взаємодія з іншими політичними партіями і громадськими організаціями із питань політичної діяльності;
- налагодження міжнародної співпраці з ідеологічно спорідненими партіями зарубіжних країн;
- забезпечення представництва партії в міжнародних представницьких органах, зокрема в Європарламенті (для держав-учасниць ЄС);
- рекрутування та виховання політичних еліт та ін.

Політичні партії можуть бути як важливим суб'єктом державотворення, так і інструментарієм політичної корупції в інтересах олігархії, яка репрезентує інтереси фінансово-промислових груп. Тому важливим елементом “деолігархізації” політичних партій у пострадянських і постсоціалістичних республіках Європи, включаючи й Україну, стало запровадження, поряд із партійними внесками, державного фінансування політичних партій.

Як відомо, за правовою природою політичні партії є неприбутковими організаціями (NPO), водночас вони мають право володіти, користуватися та розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, мати банківські рахунки, транспорт, орендувати приміщення тощо. Нерідко політичні партії мають інтелектуальну власність – політич-

ні програми, книги, символіку та ін. Очевидно, що джерела такої власності політичних партій повинні бути бездоганними відповідно до вимог чинного законодавства.

Тому основними джерелами надання фінансової, матеріальної та матеріально-технічної допомоги політичним партіям є:

- внески на підтримку статутної діяльності політичної партії, які здійснюються її членами, а також іншими фізичними і юридичними особами;
- фінансування статутної діяльності політичних партій із державного бюджету в порядку, встановленому чинним законодавством, з наступним контролем з боку держави за освоєнням і використанням цих коштів за призначенням.

На думку експертів, в ідеалі фінансування статутної діяльності політичних партій має здійснюватися за такою пропорцією: 45% – держава; 45% – юридичні особи; 10% – фізичні особи [26], хоча оптимальна модель фінансування діяльності політичних партій залежить від багатьох чинників: традицій фінансування, форми державного правління, потенціалу державного бюджету, типу партійно-політичної системи, політичної культури громадян тощо.

У Європейському Союзі всі держави мають державно-фінансові механізми запобігання політичній корупції. Усе більше пострадянських республік (Грузія та ін.) запроваджують державне фінансування політичних партій. Не стала винятком з цього правила й Україна. Так, 8 жовтня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила досить прогресивні зміни до Закону України “Про політичні партії в Україні” в частині запровадження щорічного фінансування статутної діяльності політичних партій із Державного бюджету України (розд. IV-1 “Державне фінансування політичних партій”).

Статтею 17-1 цього Закону було вперше в Україні передбачено, що за рахунок коштів Державного бюджету:

- “фінансується статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій в порядку, передбаченому законодавством;

- відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України” [21].

Законодавство про фінансування політичних партій в Україні запровадило обмеження щодо

внесків на статутну діяльність політичних партій. Так, Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” заборонено здійснення внесків на підтримку політичних партій: 1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 2) державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше десяти відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам, або кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно; 3) іноземними державами, іноземними юридичними особами, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства; 4) незареєстрованими громадськими об’єднаннями, благодійними та релігійними об’єднаннями (організаціями); 5) громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімними особами або під псевдонімом; 6) іншими політичними партіями; 7) фізичними та юридичними особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади, – протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його, крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким договором протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії, не перевищує 10 відсотків загальної суми доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період; 8) фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг [19].

При цьому загальний розмір внеску на підтримку політичної партії від громадянина України протягом одного року не може перевищувати 400 розмірів мінімальної заробітної плати (не більше ніж 6 000 тис. грн), встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески, а від юридичної особи – 800 розмірів мінімальної заробітної плати (не більше 12 000 тис. грн) за тих самих умов.

Щодо фінансування статутної діяльності політичних партій, то на нього можуть претендувати лише ті партії, які “... на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України її виборчий список кандидатів у народні депу-

тати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав не менше 2% голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі” [19]. При цьому рішення про надання чи ненадання політичній партії державного фінансування приймається Національним агентством України з питань запобігання корупції (НАЗК), хоча п. 2 Перехідних положень Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” містить положення про фінансування тих політичних партій, які подолали на останніх парламентських виборах у 2014 р. 5%-й прохідний бар’єр.

У 2016 р. фінансування політичних партій в Україні становило 391 млн грн і поширилось на 6 парламентських політичних партій. Але оскільки Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” від 8 жовтня 2015 р. у частині державного фінансування політичних партій набув чинності лише з 1 липня 2016 р., політичні партії отримали тільки половину зазначеної суми у 3-му і 4-му кварталах 2016 р.

У 2017 р. Національне агентство з питань запобігання корупції розподілило 398 млн грн, за рахунок яких буде профінансовано політичну партію Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” (29,2 млн грн), Радикальну партію Олега Ляшка (38,2 млн грн), Політичну партію “Об’єднання “Самопоміч” (56,4 млн грн), Політичну партію “Опозиційний блок” (48,5 млн грн), Партію “Блок Петра Порошенка” (112,1 млн грн), Політичну партію “Народний фронт” (113,8 млн грн). При цьому рішенням НАЗК для “Об’єднання “Самопоміч” на 2017 р. передбачено додаткове фінансування 44,2 млн грн за дотримання гендерної квоти на представництві у парламенті [23].

У разі надання державного фінансування для здійснення статутної діяльності політична партія зобов’язана подавати звіт про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру у встановлений чинним законодавством строк. При цьому фінансова дисципліна політичних партій в Україні є предметом контролю з боку:

- Рахункової палати;
- Національного агентства з питань запобігання корупції.

Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері державного контролю за дотриманням установлених законом обмежень щодо фінансування визначені в Законі

України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 р. з відповідними змінами і доповненнями [20].

Досвід фінансування політичних партій в Україні залишається на сьогодні незначним і суперечливим. Зокрема, представники політичних партій, які брали участь в останніх парламентських виборах і набрали від 2 до 5% (Всеукраїнське об’єднання “Свобода”, “Громадська позиція” та ін.), нарікають на те, що державне фінансування виключно парламентських політичних партій створює штучні преференції для останніх і стримує розвиток інших 350 політичних партій.

Подібна ситуація є звичною при запровадженні державного фінансування політичних партій як механізму протидії політичній корупції у більшості держав, які зважилися на цей крок. За свідченням експертів, успіх відповідних реформ у сфері державного фінансування політичних партій, наприкладі тієї ж Грузії, настає через 8–12 років [26]. Утім, допомога міжнародних організацій і проектів у сфері розвитку демократії та протидії політичній корупції дає підстави сподіватися, що Україна подолає корупцію у сфері розбудови демократичної партійно-політичної системи.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На межі століть відомий політолог Ф.Закарія давав не надто оптимістичну оцінку стану політичних партій у США: “Сьогодні в Америці політичні партії не мають реальної ваги. ... Партійні машини і їх керівники, партійна організація, кадри добровольців і старійшини суттєво втратили своє значення. Партія – це не більш ніж інструмент для збирання коштів на користь телегенічного кандидата” [8, с. 194]. Але політичні партії залишаються і в ХХІ ст. важливим

елементом демократії та ефективного управління в більшості держав світу, які ідентифікуються як демократичні.

На користь зазначеної тези свідчить і те, що 90% держав-учасниць ЄС є парламентськими республіками чи монархіями, уряди яких формуються парламентською більшістю. Політичні партії також залишаються стейкхолдерами креативних ідей політичного розвитку держав; потужними центрами рекрутингу та “політико-орієнтованого навчання” (*policy-oriented learning*)¹ соціально активної молоді; містчком між громадянським суспільством і державою для демократичного дискурсу; невід’ємним складником демократичного ландшафту сучасних держав.

Україна на сьогодні лише започатковує розвиток своєї модерної партійно-політичної системи. Поряд з багатопартійністю, вслід за іншими державами-членами ЄС, Україна запроваджує державне фінансування політичних партій. Стає більш помітним політичний дискурс про відновлення пропорційної виборчої системи із відкритими списками при формуванні парламенту. У громадян-виборців в Україні викликає все більше занепокоєння, що на сьогодні всі парламентські політичні партії в Україні є партіями лідерського характеру, а їх політична ідеологія підмінюється особистою відданістю лідеру цієї партії. У пост-революційний час подібна “універсальність” політичної ідеології більше турбує громадян, ніж надихає їх на реформи. Усі ці проблеми є підставою для еволюціонування політичних партій і їх системи в Україні. І основними акторами відповідних реформ мають стати громадяни-виборці та самі політичні партії.

Список використаних джерел

1. 25 років незалежності: нариси історії творення нації та держави / Г. В. Боряк (кер.), В. В. Головка (координатор проекту), В. М. Даниленко та ін. ; НАН України ; Ін-т історії України. – Київ : Ніка-Центр, 2016. – 796 с.
2. Барабаш Ю. Нариси з конституційного права / Ю. Г. Барабаш. – Харків : Право, 2012. – 159 с.
3. Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія / Н. В. Богашева. – Київ : Логос, 2012. – 446 с.
4. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дорога в майбутнє : доп. Рим. Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – Вид. 4-те. – Київ : Унів. вид-во “Пульсари”, 2013. – 248 с.

References

1. Boriak, H.V., Holovko, V.V., Danylenko V.M., Kul'chyts'kyj, S.V. et al. (2016), *25 rokov nezalezhnosti: narysy istorii tvorennia natsii ta derzhavy* [25 years of independence: essays on the history of creation of the nation and state], National Academy of Sciences of Ukraine; Institute of History of Ukraine, “Nika-Tsentr”, Kyiv, Ukraine.
2. Barabash, Yu.H. (2012), *Narysy z konstytutsijnoho prava* [Essays on Constitutional Law], “Pravo”, Kharkiv, Ukraine.
3. Bohasheva, N.V. (2012), *Vidnosyny derzhavy i politychnykh partij v Ukraini: konstytutsijno-pravovi aspekty* [Relations between the state and political parties in Ukraine: constitutional and legal aspects], “Logos”, Kyiv, Ukraine.

¹ Див. : Rose R. What is lesson-drawing / Richard Rose // Journal of Public Policy. – 1991. – № 11. – P. 3–30.

5. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку / К. С. Гаджиев : учеб. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Издат. корпорац. “Логос”, 1997. – 544 с.
6. Демократизация : учеб. пособие / сост. и науч. ред. : К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Ф. Инглхарт, К. Вельцель ; пер. с англ. под науч. ред. М. Г. Миронюка ; предисл., сост. указателя М. Г. Миронюка ; Нац. исслед. ун-т “Высш. шк. экономики”. – М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2015. – 708 с.
7. Дюверже М. Политические партии : пер. с фр. / М. Дюверже. – Изд. 4-е. – М. : Академ. Проект; Трикста, 2007. – 538 с.
8. Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами / Фарид Закария ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – 383 с.
9. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. : В. О. Серьогін, Ю. М. Коломоєць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Харків : Вид-во “ФІНН”, 2009. – 664 с.
10. Локк Дж. Два трактата про врядування / Джон Локк ; пер. з англ. О. Терех, Р. Димирець. – Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 265 с.
11. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України : курс лекцій для студентів юрид. вузів і ф-тів / В. Ф. Мелашенко. – Київ : Вентурі, 1995. – 240 с.
12. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс ; пер. с англ. под ред. М. С. Ковалевой. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
13. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США : пер. с англ. / К. Джанда, Д. М. Бери, Д. Голдман, К. В. Хула. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 655 с.
14. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник ; До 20-ї річниці Конституції України та 25-ї річниці незалежності України / В. Л. Федоренко. – Київ : Ліра, 2016. – 616 с.
15. Fedorenko W. Polityczne prawa i wolności człowieka i obywatela w Ukrainie: pojęcie, rodzaje, charakterystyka / W. Fedorenko, W. Krawczuk // Humanistyczne zeszyty naukowe. Prawa człowieka. Red. naukowa L. Wiczorek. – Katowice-Kielce, 2016. – N 19. – S. 39–60.
16. Rose R. What is lesson-drawing / Richard Rose // Journal of Public Policy. – 1991. – N 11. – P. 3–30.
17. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
18. Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12–13 груд. 2008 р.) // Вибори та демократія. – 2009. – № 4. – С. 57–62.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 8 жовт. 2015 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 49–50. – Ст. 449.
4. Havrylyshyn, B. and Rubtsov, V. (compiler) (2013), *Do efektyvnykh suspil'stv: Doroha v majbutnie. Dopovid' Rym's'komu Klubovi* [To Effective Societies: The Road to the Future. Report to the Rome Club], fourth edition, “PUL'SARY” Publisher, Kyiv, Ukraine.
5. Gadzhiev, K.S. (1997), *Vvedenie v politicheskuyu nauku: uchebnyk* [Introduction to Political Science: Textbook], second edition, revised and enlarged, Publishing Corporation “Logos”, Moscow, Russian Federation.
6. Harpfer, K.V., Bernhagen, P., Inghart, R.F. and Vel'cel', K. (compilers and editors) (2015), *Demokratizacija: uchebnoe posobie* [Democratization: Textbook], translated from English under scientific editorship of Mironjuk, M.G., Publishing house of the Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation.
7. Djuverzhe, M. (2007), *Politicheskie partii* [Political parties], translated from French, fourth edition, “Akademičeskij Proekt; Triksta”, Moscow, Russian Federation.
8. Zakarija, F. (2004), *Budushhee svobody: neliberal'naja demokratija v SShA i za ih predelami* [The future of freedom: illiberal democracy in the US and beyond], translated from English under editorship of Inozemcev, V.L., “Ladimir”, Moscow, Russian Federation.
9. Ser'ohin, V.O., Kolomojets', Yu.M., Martseliak, O.V. et al. (2009), *Konstytutsii zarubizhnykh krain: navchal'nyj posibnyk* [Constitutions of foreign countries: textbook], “FINN” Publisher, Kharkiv, Ukraine.
10. Lok, Dzh. (2001), *Dva traktaty pro vriaduvannia* [Two treatises on governance], translated from English by Terekh, O. and Dymyrets', R., “Osnovy” Publisher, Kyiv, Ukraine.
11. Melaschenko, V.F. (1995), *Osnovy konstytutsijnoho prava Ukrainy: kurs leksij dlia studentiv iurydyčnykh vaziv i fakul'tetiv* [Fundamentals of the Constitutional Law of Ukraine: A course of lectures for students of law universities and faculties], “Venturi”, Kyiv, Ukraine.
12. Parsons, T. (1998), *Sistema sovremennykh obshhestv* [The system of modern societies], translated from English under editorship of Kovaleva, M.S., “Aspekt Press”, Moscow, Russian Federation.
13. Dzhanda, K., Beri, D.M., Goldman, D. and Hula, K.V. (2006), *Trudnym putem demokratii: process gosudarstvennogo upravlenija v SShA* [The Difficult Way of Democracy: The Process of Public Administration in the United States], translated from English, “Rossijskaja političeskaja jenciklopedija (ROSSPJeN)”, Moscow, Russian Federation.
14. Fedorenko, V.L. (2016), *Konstytutsijne pravo Ukrainy: pidruchnyk. Do 20-oi richnytsi Konstytutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy* [Constitutional Law of Ukraine: Textbook. To the 20th anniversary of the Constitution of Ukraine and the 25th anniversary of Ukraine's independence], “Lira” Publisher, Kyiv, Ukraine.
15. Fedorenko, W. and Krawczuk, W. (2016), “Political rights and freedoms of man and citizen in Ukraine: concept, types, characteristics”, *Humanistyczne zeszyty naukowe. Prawa człowieka*, vol. 19, pp. 39-60.

20. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
21. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
22. Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 18 січня 2017 р. [Електронний ресурс] // М-во юстиції України. Департамент держ. реєстрації. – Режим доступу : http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acbdbdec/politychni_partiy/
23. НАЗК розподілило 398 млн грн з Держбюджету на фінансування партій у 2017 році [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – Режим доступу: https://dt.ua/POLITICS/nazk-rozpodililo-340-mln-grn-z-derzhbyudzhetu-na-finansuvannya-partiy-v-2017-roci-229859_.html
24. Політичні партії в Україні : інформ.-довід. вид. / Я. Давидович (голова ред. колегії). – Київ : Атіка, 2005. – 440 с.
25. Политические партии мира : энцикл. справоч. / под общ. ред. Я. А. Пляйса, А. Б. Шатилова. – М. : Полит. энцикл., 2017. – 535 с.
26. Фінансування політичних партій: український та світовий досвід [Електронний ресурс] : Основні тези виступу експерта Центру політико-правових реформ з конституц. права, виборів та парламентаризму Богдана Бондаренка // Лівий берег. – Режим доступу : https://lb.ua/blog/education_assembly/355836_finansuvannya_politichnih_partiy.html
16. Rose, R. (1991), "What is lesson-drawing", *Journal of Public Policy*, vol. 11, pp. 3-30.
17. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 30, p. 141.
18. (2009), Code of Good Practice on Political Parties, adopted by the Venice Commission at the 77th Plenary Session (Venice, December 12-13, 2008), *Vybory ta demokratsiia*, vol. 4, pp. 57-62.
19. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Prevention and Counteraction of Political Corruption" of October 08, 2015, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 49-50, pp. 449.
20. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Law of Ukraine "On Preventing Corruption" of October 14, 2014, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 49, p. 2056.
21. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), Law of Ukraine "On political parties in Ukraine" of April 5, 2001, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 23, p. 118.
22. Ministry of Justice of Ukraine. Department of state registration (2017), "Information on registered in accordance with the law political parties, as of January 18, 2017", available at: http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acbdbdec/politychni_partiy/ (Accessed 12 August, 2017).
23. (2017), "The National Agency on Corruption Prevention has distributed 340 million uah from the State Budget for financing political parties in 2017", *Dzerkalo tyzhnia*, [Online], available at: https://dt.ua/POLITICS/nazk-rozpodililo-340-mln-grn-z-derzhbyudzhetu-na-finansuvannya-partiy-v-2017-roci-229859_.html (Accessed 12 August, 2017).
24. Davydovych, Ya. (chief editor) (2005), *Politychni partii v Ukraini: informatsijno-dovidkove vydannia* [Political parties in Ukraine: information and reference publication], "Atika", Kyiv, Ukraine.
25. Pljajs, Ja.A. and Shatilov, A.B. (editors) (2017), *Politieskie partii mira: jenciklopedicheskij spravoch-nik* [Political parties of the world: encyclopedic reference book], "Politicheskaja jenciklopedija", Moscow, Russian Federation.
26. LB (2017), "Financing political parties: Ukrainian and world experience. The main theses of the speech of Bogdan Bondarenko, Expert of the Center for Political and Legal Reforms on Constitutional Law, Elections and Parliamentarism", available at: https://lb.ua/blog/education_assembly/355836_finansuvannya_politichnih_partiy.html (Accessed 18 August 2017).