

УДК 329:336.58

С. Кустова

## ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЯК СТРУКТУРНА СКЛАДОВА ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ ДО ЄС

Розглянуто проблеми розвитку політичних партій, їх фінансової спроможності. Проаналізовано державне регулювання розмірів і порядку надання партіям приватних пожертв і внесків. Обґрунтовано обмеження передвиборних витрат і контроль за ними. Проаналізовано можливості прямого бюджетного фінансування партій державою. Розглянуто зарубіжний досвід фінансового контролю за партіями. Акцентовано увагу на джерелах фінансування політичних партій. Подано кращий можливий варіант для України. Запропоновано визначення поняття фінансування політичної партії і державне фінансування політичної партії. Розкрито загрози таких форм фінансування, як державне і приватне для політичних партій. Показано шляхи їх збалансування, що базуються на принципах, рекомендованих Парламентською Асамблеєю Ради Європи.

**Ключові слова:** фінансування партій, державне регулювання, фінансова звітність, поняття фінансування партій.

Перебіг політичних та управлінських процесів в Україні за роки її незалежності наочно демонструє дві крайності – стагнацію чи революцію (Помаранчева революція 2004 р., Революція гідності 2013 р.). У сучасних умовах органи державної влади та громадянське суспільство зобов'язані створити для України нові управлінські та політичні реалії, які забезпечать стійку динаміку побудови в Україні демократичної соціально орієнтованої держави та інтеграційних процесів до Європейської спільноти та Європейського Союзу.

Одним із базових елементів демократії є ефективне конституційно-правове регулювання діяльності політичних партій.

З огляду на те, що саме політичні партії забезпечують демократичний розвиток суспільства, дослідження правового поля діяльності політичних партій є важливим та актуальним.

Водночас, необхідно проаналізувати існуючі механізми, які унеможливають подальше утворення та функціонування так званих ерзац-партій в Україні. Серед ефективних запобіжників появи квазіутворень під назвою “партія” є ряд Європейський базових норм, які застосовуються до джерел та прозорості фінансування політичних партій.

В основу запропонованого дослідження покладено такі завдання:

- розглянути питання конституційно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні;
- дослідити правові приписи, які регламентують питання фінансування політичних партій в Україні та визначити їх вплив на становлення політичної системи в Україні;
- узагальнити досвід регламентації фінансування політичних партій в країнах Європи;
- запропонувати пропозиції щодо запровадження європейської моделі фінансування політичних партій в Україні.

Тема фінансування політичних партій стала об'єктом досліджень А. Романюка, Ю. Шведа та інших науковців. Водночас, потрібно звернути увагу на слушне зауваження А. Романюка, який писав, що “питання фінансування політичних партій все ще залишаються найтемнішою плямою у політичній практиці без огляду на країну, про яку йдеться”.

Фундаментальні конституційні засади суспільного ладу в Україні базуються на доктринах політичного та ідеологічного плюралізму (багатоманітності), що передбачено частинами першою та другою ст. 15 Конституції України. Відповідно до положень зазначеної статті, “суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов’язкова”.

Принцип політичного плюралізму знаходить вияв у багатопартійності та свободі політичної діяльності, а принцип ідеологічного плюралізму, відповідно, – у розмаїтті ідеологій як систем концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на життя, які відображають інтереси, світогляд, ідеали, настрої людей.

Право громадян на свободу об’єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України.

Згідно із частиною першою ст. 36 Конституції України, громадяни України мають право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Таким чином, у Конституції України та відповідних законах вичерпно встановлені нормативні приписи, які закріплюють право громадян на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення своїх прав, свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних та інших інтересів.

Втім, виникає питання, чому на сьогодні ці Конституційні положення мають декларативне спрямування та не імplementовані в політичну реальність?

Однією із складових феномена існування ерзац-партій в Україні є проблеми із фінансуванням їх діяльності.

З погляду на оціночні судження автора статті, залежність політичних партій від приватних (приватного) інвесторів перетворюють ці партії на “античні клієнти”, які обслуговують інтереси спонсора.

Існуюча практика унеможливує створення належних умов для розвитку нових партій, активної і чесної політичної конкуренції.

Ця практика суперечить загальноєвропейським тенденціям у питаннях фінансування політичних партій. Європейські партії отримують державне фінансування за умови, якщо на останніх парламентських виборах вони отримали на свою підтримку 1 – 2,5% голосів виборців (Австрія, Албанія, Болгарія, Греція, Естонія, Ісландія, Італія, Латвія, Люксембург, Македонія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина).

Згідно з Єдиними правилами проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, затвердженими Рекомендацією 2003 (4) Комітету Міністрів Ради Європи, державам-членам Ради Європи запропоновано законодавчо визначати внесок на користь партії як “усвідомлену дію, спрямовану на надання партії економічної та іншої переваги”.

Законом “Про політичні партії в Україні” не встановлено будь-яких обмежень щодо розміру внесків на користь партій; фізичні та юридичні особи можуть здійснювати необмежені внески на підтримку партій і їхніх місцевих організацій зі статусом юридичної особи, а партії та місцеві партійні організації – цілком легально перераховувати такі внески до виборчих фондів на виборах як власні внески відповідних партій, місцевих організацій партій.

Всупереч міжнародним стандартам у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, в Україні відсутній дієвий та незалежний орган, наділений повноваженнями щодо здійснення контролю за фінансуванням партій та передвиборної агітації. Відповідні контрольні повноваження розподілені між Міністерством юстиції України, органами державної фіскальної служби, Центральною виборчою комісією та окружними (територіальними) комісіями з відповідних виборів. Міністерство юстиції та органи фіскальної служби в силу своєї сутності не можуть вважатись незалежними органами, тоді як повноваження виборчих комісій щодо контролю за фінансуванням передвиборної агітації є обмеженими у повноваженнях та часі. У більшості європейських держав контроль у сфері фінансування політики здійснюється або органом адміністрування виборчого процесу, або спеціалізованим антикорупційним органом, або спеціально уповноваженим органом у сфері контролю за фінансуванням передвиборної агітації.

Відомий американський політолог Дж. Ла Паломбара вирізнив чотири основних елементи, які конституують політичну партію. Будь-яка партія, вважає він, по-перше, є носієм ідеології або принаймні відбиває конкретну орієнтацію, бачення світу й людини. По-друге, партія – це організація, тобто відносно тривале в часі об’єднання людей, це інститут. По-третє, метою партії є завоювання і здійснення влади. По-четверте, кожна партія прагне забезпечити собі підтримку народу, аж до членства або активної участі в ній.

Внаслідок політики держави стосовно фінансування політичних партій жодна, принаймні парламентська, партія в Україні не відповідає загально визнаним критеріям, не може продемонструвати чітку, зрозумілу та відому виборцям ідеологію, орієнтацію, і відповідно виборці орієнтуються на лідера, а не на програму.

Відсутність у ерцац-партіях елементів, які конструюють політичну партію, нівелюють і формалізують їх участь у формуванні законодавчої та виконавчої гілок влади, спотворюють саму суть сучасної демократії.

В той час Т. Шматкова влучно зауважила, що “цивілізоване людство поки що нічого розумнішого та оперативнішого політичної гри партій, під час якої виробляються досяжні орієнтири громадського розвитку та реалізації національних інтересів, не вигадало”. Європейський досвід наочно демонструє залежність якості політичної еліти та управлінських рішень від політичних партій.

Питання щодо державного фінансування політичних партій неодноразово порушувалося на законодавчому рівні.

Так, у 2003 р. було ухвалено Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” № 1349-IV. Законом передбачалось, що “за рахунок коштів Державного бюджету України фінансується статутна діяльність політичних партій, не пов’язана з їхньою участю у виборах до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також відшкодовуються витрати політичних партій, у тому числі й тих, що входили до виборчих блоків політичних партій, пов’язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України”.

Втім, Рішенням Конституційного Суду України у справі № 1-2/2007 від 12.06.2007 р. положення закону щодо фінансування політичних партій були визнані неконституційними. Квінтесенція цього рішення полягала у тому: “Встановлені статтею 15 Закону України “Про політичні партії в Україні” обмеження, відповідно до яких не допускається фінансування політичних партій органами державної влади та місцевого самоврядування (крім випадків, зазначених законом, державними та комунальними підприємствами, анонімними особами та іншими суб’єктами, насамперед закладають рівні передумови для діяльності всіх політичних партій, мають забезпечити захист прав і свобод інших людей, які не є членами цих політичних об’єднань”.

Вважаємо, що Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-2/2007 в частині фінансування політичних партій, положення чинного Українського законодавства, передусім норми ст. 15 Закону України “Про політичні партії в Україні” фактично стимулює політичні партії до залучення тіньових коштів як на виборах, так і при здійсненні статутної діяльності.

Положення національного законодавства щодо фінансування партій і виборчих кампаній неодноразово критикувались міжнародними організаціями, зокрема Групою держав проти корупції (GRECO), Європейською комісією “За демократію через право” (Венеціанською комісією), Організацією економічного співробітництва та розвитку, ОБСЄ/БДПЛ, Міжнародною фундацією виборчих систем.

Україна неодноразово брала на себе зобов’язання щодо удосконалення виборчого законодавства, вжиття заходів, спрямованих на своєчасне прийняття необхідних законодавчих актів, прийняття Виборчого кодексу, вжиття чітких правил фінансування політичних партій.

Відповідно до результатів 16 саміту Україна – ЄС, який відбувся у Брюсселі, Україна погодилась у повному обсязі виконати рекомендації ОБСЄ/БДПЛ щодо реформування виборчого законодавства та вирішення питань фінансування політичних партій.

Втім, на сьогодні Україна свої зобов’язання стосовно зазначених питань не виконала, міжнародні норми щодо фінансування діяльності політичних партій не імплементовано.

19 червня 2015 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” № 2123а, який спрямований на зменшення ризиків політичної корупції шляхом внесення комплексних змін до законодавства України у сфері фінансування політичних партій та передвиборної агітації. Автори законопроекту пропонують запровадити (починаючи з 2017 р.) пряме державне фінансування політичних партій. Таке фінансування здійснюватиметься у формі щорічного державного фінансування статутної діяльності партій, не пов’язаної із участю таких партій у виборах, та часткового відшкодування витрат партій на здійснення передвиборної агітації на виборах народних депутатів України. Основні цілі законопроекту визначають так:

1) посилення фінансової незалежності політичних партій, зменшення рівня залежності партій від фінансування приватними донорами (олігархами, промислово-фінансовими групами тощо) та зменшення відповідних корупційних ризиків;

2) зміцнення внутрішньопартійної демократії, створення умов для вільної і чесної міжпартійної конкуренції та розвитку нових партій шляхом запровадження державного фінансування партій (зокрема партій, які за результатами виборів народних депутатів України не взяли участі у розподілі депутатських мандатів у загальнодержавному

виборчому округу, однак отримали значну кількість голосів виборців), встановлення обмежень щодо приватних внесків на користь партій;

3) посилення прозорості фінансування політичних партій та їхніх місцевих організацій, а також посилення прозорості фінансування передвиборної агітації;

4) запровадження дієвого державного контролю у сфері фінансування партій та виборчих кампаній;

5) встановлення ефективних, пропорційних та дієвих санкцій за порушення у сфері фінансування партій та передвиборної агітації;

6) врахування міжнародних стандартів у сфері фінансування політики та кращих європейських практик у відповідній сфері в національному законодавстві України;

7) створення фінансових стимулів для забезпечення збалансованого гендерного представництва у складі Верховної Ради України, відповідних місцевих рад;

8) виконання рекомендацій Групи держав проти корупції, Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ та інших міжнародних організацій щодо удосконалення законодавства у сфері прозорості фінансування політики;

9) зміцнення умов для лібералізації візового режиму між Україною та ЄС.

З огляду на існування наочного зв'язку між міжнародними стандартами фінансування політичних партій та інтересами громадянського суспільства, ми переконані, що прийняття законопроекту стане впливовим чинником демократичного розвитку України.

#### **Висновки**

Партія як і будь-яка організація не може здійснювати свою діяльність без фінансових ресурсів і питання їх походження дуже важливе для політичної ефективності партії як інституту демократичного суспільства. Відновлення системи державного (публічного) фінансування політичних партій призведе до відновлення ролі політичних партій в Україні та:

- стане потенційним засобом попередження корупції;
- забезпечить функцію політичних партій як сполучної ланки між громадянський суспільством та державою;
- сприяє зниженню надмірної залежності політичних партій від приватних інвесторів;
- забезпечить реалізацію принципу рівності для політичних партій як учасників політичного процесу, тобто надасть партіям здатності конкурувати на виборах;
- сприятиме забезпеченню належного функціонування демократичних інституцій;
- посилить відповідальність партій перед виборцями.

#### **Література**

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні : Закон України № 1349-IV // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 15. — С. 218.

2. Про політичні партії в Україні : Закон України № 2365-III від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 23. — С. 118.

3. Коментар до Конституції України [Текст]. — К. : Інститут законодавства і права Верховної Ради України. — 1996. — С. 376.

4. Примуш М. Політичні партії та їх фінансова діяльність / М. Примуш // Нова політика [Текст]. — 2000. — № 2.
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції [Електронний ресурс]. Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=55653](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55653).
6. Регламент (єс) № 2004/2003 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТА І СОВЕТА от 04.11.2003 г. о статусе и финансировании политических партий на европейском уровне [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit\\_organ/parties.htm#\\_fn1](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit_organ/parties.htm#_fn1).
7. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-2/2007 від 12.06.2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07>.
8. Романюк А. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій та Україна [Текст] / Романюк А., Шведа Ю., Шумельда О. — Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. — С. 162.
9. Тізенгаузен фон В. Партії: Програми й особистості / Тізенгаузен фон В. // Складові демократії. За матеріалами радіостанції “Німецька хвиля” [Текст]. — К. : [б. в.], 1993.
10. Тізенгаузен фон В. Партії: Внутрішня організація та керівні органи / Тізенгаузен фон В. // Складові демократії. За матеріалами радіостанції “Німецька хвиля” [Текст]. — К. : [б. в.], 1993.
11. Тізенгаузен фон В. Партії: Законодавчі межі діяльності та фінансування / Тізенгаузен фон В. // Складові демократії. За матеріалами радіостанції “Німецька хвиля” [Текст]. — К. : [б. в.], 1993.
12. Шведа Ю. Проблема фінансування діяльності політичних партій: міжнародний досвід та українська практика / Ю. Шведа // Аналітика [Текст]. — 2002. — № 7. — С. 10.
13. Шмачкова Т. В. Мир политических партий / Т. В. Шмачкова // Полис. Политические исследования [Текст]. — 1992. — № 1. — С. 226.

**S. Kustova**

#### FINANCING POLITICAL PARTIES AS A STRUCTURAL COMPONENT OF THE EU INTEGRATION PROCESS OF UKRAINE

**The article deals with the problems in development of political parties, their financial possibilities. The government regulation of the size and procedure for giving private donations and contributions to parties is analyzed. The limitation and control of pre-election spending are substantiated. The possibilities of the direct government financing of parties are analyzed. The foreign experience in exercising financial control over parties is considered. The attention is focused on the sources of political party funding. The best possible option for Ukraine is presented. The definition of the concepts ‘financing of the political party’ and ‘public financing of the political party’ are proposed. The threats of public and private financing to political parties are revealed, and the ways to balance them, based on the principles recommended by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, are shown.**

**Key words: financing of parties, government regulation, financial statement, concept of party funding.**