

УДК 342.53

DOI <https://doi.org/10.32837/npnuola.v28i29.737>

І. С. Щебетун, О. Д. Поліщук

ДО ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Вступ. Прагнення України інтегруватися в європейську спільноту, намагання реформувати діяльність політичних партій в аспекті розширення їхньої прозорості й публічності актуалізували питання з удосконалення законодавства щодо запровадження державного фінансування політичних партій в Україні.

Державне фінансування політичних партій є загальновизнаною практикою у світі (згідно з дослідженням 98 країн світу зі 180 виділяють кошти на поточну діяльність партій, а третина країн коштом платників податків фінансує й передвиборчі кампанії партії) [1]. Його впровадження зумовлено необхідністю захисту національної безпеки та обмеження впливу будь-яких суб'єктів на діяльність політичних партій, у тому числі й для унеможливлення лобювання інтересів певної групи.

Державне фінансування політичних партій посилює рівень фінансових, організаційних та кадрових можливостей партій, забезпечує зменшення рівня корупції в політичній сфері за рахунок руйнування залежності партій від приватних донорів, допомагає зосередити їхню увагу на проблемах внутрішньопартійного розвитку, а не на питанні фінансування, що своєю чергою забезпечить чесну, прозору, вільну конкуренцію та сприятиме створенню й розвитку нових партій. Вищевказане свідчить про актуальність вибраної теми.

Тема фінансування політичних партій була об'єктом досліджень як вітчизняних науковців (зокрема, Л. Гонюкова, С. Кустової, І. Кушнар'ова, С. Леванського, Е. Оліфіренко, Г. Петришина-Дюг, А. Романюка, В. Шаповала, Ю. Шведа, О. Шумельда, так і іноземних науковців (М. Дюверже, Л. Сайда, К. Фон-Бейме, К. Хессе й інших).

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблеми державного фінансування політичних партій та внесення пропозицій щодо подальшого вдосконалення законодавства у сфері фінансування діяльності політичних партій в Україні.

Результати дослідження. Політичні партії відіграють провідну роль у будь-якій країні, оскільки реалізують важливі функції в політичній системі. Їх розглядають як один із головних елементів сучасної демократії, правової системи і громадянського суспільства. Нині можна стверджувати,

що політичні партії значно впливають не лише на розвиток суспільства, політичні процеси, які відбуваються в країні, на формування органів державної влади, а також взагалі на розвиток суспільства, тому нагальною проблемою для держави є завдання таким чином законодавчо регламентувати статус та сприяти їхній діяльності, щоб забезпечити реальну незалежність від впливу з боку будь-яких суб'єктів. Йдеться, передусім, про незалежність від джерел фінансування, тому питання фінансування політичних партій є надзвичайно важливим.

Попри те, що державне фінансування політичних партій у більшості країн Європи є звичайним явищем, його запровадження в Україні з 1 липня 2016 року викликало активне обговорення як серед представників науки, так і в суспільстві загалом. Різні опитування, соціологічні дослідження засвідчили, що більша частина українського суспільства негативно ставиться до отримання політичними партіями значних коштів із державного бюджету, незважаючи на те, що його запровадження було однією з умов введення безвізового режиму між Україною та ЄС.

Міжнародні організації (GRECO, Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДПЛ, Міжнародна фундація виборчих систем та інші) багато разів критикували українське законодавство саме з питань фінансування партій і виборчих кампаній, тому Україна прийняла на себе зобов'язання виконати і повному обов'язі рекомендації ОБСЄ/БДПЛ за результатами 16-го саміту «Україна – Європейський Союз» [2], у тому числі з проблеми фінансування політичних партій.

Парламентом України 8 жовтня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», спрямований на зменшення корупції через внесення комплексних змін до законодавства України у сфері фінансування політичних партій та передвиборної агітації [3], який було ухвалено в процесі лібералізації візового режиму з ЄС. Венеціанська комісія та GRECO визнали цей закон одним із найякісніших порівняно з актами інших європейських країн. Щоправда, цей Закон також зазнав змін у 2019 році [4, с. 105].

Аналіз зарубіжної практики дає змогу виділити три підходи до фінансування політичних партій:

1) щодо тих партій, які під час останніх виборів не отримали жодного мандата представницького органу;

2) кошти отримають лише ті політичні партії, які представлені в парламенті, з урахуванням кількості одержаних на виборах голосів (Бельгія, Іспанія, Кіпр);

3) фінансуються всі політичні партії, які брати участь у виборах, незважаючи на те, чи отримали вони мандати (Німеччина, Австрія, Франція, Греція).

Аналіз законодавства України дає змогу визначити, що формами державного фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету є:

1) фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у всіх видах виборів;

2) відшкодування витрат політичних партій, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України [5].

Закон України «Про політичні партії в Україні» визначає обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій у розмірі однієї сотієї розміру мінімальної заробітної плати, встановленого на 1 січня року, що передує року виділення коштів державного бюджету та помножується на загальну кількість виборців, що узяли участь у голосуванні в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових (позачергових) виборах народних депутатів України (ст. 17²) [5].

Спочатку з метою підтримки малих партій та забезпечення їх різноманіття законодавство містило норми, згідно з якими було можливе державне фінансування політичних партій, які не представлені в парламенті, але вони подолали 2% бар'єр. Нині встановлена позначка у 5%, яка фактично зумовлює виділення фінансування лише партіям, що пройшли до парламенту [6, с. 59].

Цікавою в цьому контексті є зміст електронної петиції М. Томенка від 23 липня 2019 р. «Скасувати бюджетне фінансування політичних партій в Україні», в якій автором було запропоновано проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» і рекомендовано скасувати або призупинити законодавчі акти, які передбачають фінансування політичних партій із державного бюджету [7].

2 жовтня 2019 р. парламент прийняв Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», де встановлено розмір щорічного державного фінансування статутної діяльності політичних партій у дві сотих розміру мінімальної заробітної плати за умови отримання нею не менше п'яти відсотків голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, а також зазначається, що ці кошти партії повинні використовувати лише на власну статутну діяльність і заборонено їх спрямовувати на діяльність, пов'язану з їхньою участю у виборах [8].

Проте нечіткість визначення змісту поняття «статутна діяльність партії» призводить до певних проблем застосування цієї норми, оскільки це поняття дає змогу тлумачити його як у широкому значенні (як фактично будь-які витрати політичної партії), так і у вузькому (виключно для досягнення прямих статутних завдань і цілей, залежно від суб'єктивного переконання відповідних контролюючих органів).

Тому варто погодитись із думками науковців щодо необхідності конкретизації змісту зазначеного поняття шляхом внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні», а саме: у частині визначення напрямів, за якими партії можуть витрачати кошти, отримані від держави та законних форм, у котрих це відбуватиметься або ж, навпаки, напрямів, за якими партії не можуть витрачати ці кошти [9].

Свого часу Комітетом виборців України було проведено аналіз структури витрат державного фінансування, отриманого партіями, яким було встановлено, що основними напрямками витрат державних коштів були політична реклама, забезпечення діяльності центрального апарату та місцевих осередків партій та зарплата працівників статутних органів і місцевих організацій партій [10], а також зазначалось, що витрати партіями коштів держбюджету загалом відповідають цільовому призначенню, визначеному законодавством, – «фінансування статутної діяльності», проте відсоток державного фінансування на рекламу був значним [11].

Аналіз практики використання політичними партіями державного фінансування свідчить, що третина коштів, наданих із державного бюджету, партії витратили на пропагандистську діяльність та задоволення побутових потреб, а саме: оренди офісу, придбання техніки, виплату заробітної плати тощо. Лише окремі партії спрямували ці кошти на потреби своїх місцевих організацій, адже в Україні нечисельні партії мають розгалужену територіальну мережу [12, с. 78].

Таким чином, до кола основних проблем державного фінансування політичних партій можна зарахувати:

- непрозорість нарахування грошей на рахунки партії;
- надмірну залежність партій від великого бізнесу;
- неможливість нових та малих партій конкурувати з великими партіями, яких підтримує великий бізнес.

Висновки. Державне фінансування політичних партій (зокрема, позапарламентських) – ефективний механізм, який створює умови для забезпечення сталості політичних партій, підвищує їхню фінансову, організаційну та кадрову спроможність, зменшує ступінь залежності партій від великого капіталу та ризик корупції в політиці, дає змогу приділяти більше уваги внутрішньопартійному розвитку, розширює систему контролю за законністю політичної діяльності, збільшує партійний плюралізм, сприяє партійній конкуренції із залученням громадян до суспільно-політичного життя.

Фінансування непарламентських політичних партій – важливе питання для нашої держави, оскільки воно дає змогу створити сталі політичні партії в майбутньому, а відсутність фінансової підтримки непарламентських політичних партій може суттєво вплинути на спроможність нових політичних партій.

Відсутність чіткого визначення змісту поняття «статутна діяльність партії» вимагає вирішення шляхом внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині визначення напрямів, за якими партії можуть витрачати кошти, отримані від держави, форм, у яких це відбуватиметься, напрямів, за якими партії не можуть витрачати ці кошти.

У чинному законодавстві також варто передбачити відповідальність за приховане фінансування і визначити, що розмір державного фінансування залежить від збереження чи втрати суспільної підтримки відповідної політичної партії, на відміну від практики, яка існує нині, коли державне фінансування залишається незмінним протягом усього строку повноважень Верховної Ради.

Література

1. Шибалкіна Ю. Політичні партії тепер будуть фінансуватися з бюджету. Ціна держави. URL: <http://costua.com/news/101>
2. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/10/16-3-2015.pdf>
3. Пояснювальна записка до проєкту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55653
4. Кустова С.М. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 3. С. 105–110.
5. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23.
6. Цюбченко А. Державне фінансування політичних партій: український та світовий досвід. *Вісник Національного університету Львівська політехніка. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 14. С. 56–61.
7. Скасувати бюджетне фінансування політичних партій в Україні. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/66668>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції : Закон України від 2 жовтня 2019 року / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 47. Ст. 311.
9. Хавронюк М.І. Яка діяльність політичної партії є «статутною»? URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyi-estatutnoyu>
10. Основні висновки за результатами аналізу фінансових звітів політичних партій щодо використання коштів із Державного бюджету України. *Комітет виборців України*. URL: http://cvu.org.ua/uploads/zvit_KVU_analiz_finansovih_zvitiv_partiy.pdf
11. КВУ: партії масово скуповують рекламу за державні кошти. *Комітет виборців України*. URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kvu-partii-masovo-skupovuiut-reklamu-za-derzhavni-koshty>
12. Посібник для політичних партій із політичного фінансування. *Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні*. 2018. 167 с.

А н о т а ц і я

Щебетун І. С., Поліщук О. Д. До питання державного фінансування політичних партій в Україні. – Стаття.

Політичні партії відіграють важливу та провідну роль у будь-якій країні, є ознакою демократії і громадянського суспільства. Шлях України до Європи та прагнення суспільства зробити діяльність політичних партій більш прозорою, публічною та унеможливити політичну корупцію, поставили перед державою завдання забезпечити умови, які б дали змогу політичним партіям мати достатнє фінансування для реалізації своїх завдань, залишаючись при цьому незалежними від джерел фінансування, виявили необхідність розробки законодавства щодо запровадження державного фінансування політичних партій в Україні.

Державне фінансування політичних партій викликало дискусії як у суспільстві, так і в колі науковців, поставило питання про можливість партій представляти та захищати інтереси суспільства, знаходячись при цьому в прямій фінансовій залежності від держави, тому питання щодо джерел формування та забезпечення фінансовими ресурсами політичних партій залишається актуальним.

У статті представлено аналіз політико-правових засад державного фінансування політичних партій в Україні, у тому числі обсягів їх фінансування; наведені приклади державного фінансування політичних партій у зарубіжних країнах.

Встановлено, що фінансування політичних партій можливе за трьома варіантами: щодо партій, які під час останніх виборів не отримали жодного мандата представницького органу; кошти отримавши лише ті політичні партії, які представлені в парламенті, з урахуванням кількості одержаних на виборах голосів; фінансуються всі політичні партії, які брали участь у виборах, не зважаючи на те, отримали вони мандати чи ні.

Звертається увага на те, що найбільше політичні партії витрачали бюджетні кошти на утримання осередків, заробітну плату для працівників, оренду офісів і кошти фактично не

спрямовувались вдосконалення ідеології партійної діяльності, розроблення та удосконалення програм і стратегій партії.

У статті визначено актуальні проблеми, що унеможливають належне фінансове забезпечення діяльності політичних партій, порушується та обстоюється питання про подальше вдосконалення законодавства у сфері фінансування діяльності політичних партій в Україні.

Ключові слова: політичні партії, фінансове забезпечення діяльності політичних партій, державне фінансування партій.

S u m m a r y

Shchebetun I. S., Polishchuk O. D. On the issue of state financing of political parties in Ukraine. – Article.

Political parties play an important and leading role in any country, are a sign of democracy and civil society. Ukraine's path to Europe and the desire of society to make the activities of political parties more transparent, public and prevent political corruption, set the state to provide conditions that would allow political parties to have sufficient funding to carry out their tasks, while remaining independent of funding sources, the need to develop legislation on the introduction of state funding of political parties in Ukraine.

State funding of political parties has caused debate in society and among scholars, raised the question of the ability of parties to represent and protect the interests of society, while being directly financially dependent on the state, so the question of sources of formation and financial resources of political parties remains relevant.

The article presents an analysis of the political and legal foundations of state funding of political parties in Ukraine, including the amount of their funding; examples of state funding of political parties in foreign countries are given.

It has been established that the financing of political parties is possible in three ways: for parties that did not receive any mandate from a representative body during the last elections; funds will be received only by those political parties that are represented in parliament, taking into account the number of votes received in the elections; all political parties participating in the elections are funded, regardless of whether they have won seats or not.

It is noted that most political parties spent budget funds on the maintenance of cells, salaries for employees, office rent and funds were not actually directed to improve the ideology of party activities, development and improvement of party programs and strategies.

The article identifies current issues that make it impossible to properly finance the activities of political parties, raises and defends the issue of further improvement of legislation in the field of financing the activities of political parties in Ukraine.

Key words: political parties, financial provision of political parties' activity, public financing of political parties.