

Анастасія Цюбченко

Львівський національний університет імені Івана Франка
аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права
anastasia.tsyubchenko@gmail.com

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

© Цюбченко А., 2017

Розглянуто проблеми розвитку політичних партій та їх фінансової спроможності. Проаналізовано український та зарубіжний досвід здійснення державного фінансування політичних партій. Висвітлено загальні принципи державного фінансування політичних партій. Виявлено недоліки системи державного фінансування політичних партій та запропоновано шляхи вдосконалення українського законодавства.

Ключові слова: фінансування політичних партій; державне регулювання; вибори; виборчий процес.

Анастасія Цюбченко

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ: УКРАИНСКИЙ И МИРОВОЙ ОПЫТ

Рассмотрены проблемы развития политических партий и их финансовой состоятельности. Проанализированы украинский и зарубежный опыт осуществления государственного финансирования политических партий. Освещаются общие принципы государственного финансирования политических партий. Выявлены недостатки системы государственного финансирования политических партий и предложены пути совершенствования украинского законодательства.

Ключевые слова: финансирование политических партий; государственное регулирование; выборы; избирательный процесс.

Anastasiya Tsyubchenko

Lviv National Ivan Franko University
Department of Administrative and Financial Law

PUBLIC FUNDING OF POLITICAL PARTIES: UKRAINIAN AND WORLD EXPERIENCE

In this article deals the problems of political parties and their financial viability. Analyzed Ukrainian and international experience of implementation public funding of political parties. Highlights the general principles of public funding of political parties. Is revealed weaknesses in the system of public funding of political parties and the ways to improve Ukrainian legislation.

Key words: financing of political parties; state regulation; elections; election process.

Постановка проблеми. Партії є однією зі складових демократичного суспільства і виконують функції як посередники між суспільством і публічною владою. Вони є виразниками

політичної волі громадян у процесі формування та здійснення державної влади. Отже, запровадження законодавчого регулювання їх державного фінансування є вкрай важливим. Дослідження порядку і умов фінансування політичних партій, визначення недоліків вітчизняного законодавства, а також шляхів його оптимізації зумовлюють актуальність вибраної теми.

Аналіз дослідження проблеми. Тема фінансування політичних партій стала об'єктом досліджень таких іноземних та вітчизняних науковців: А. С. Романюка, В. М. Шаповала, Е. О. Олефіренко, С. А. Леванського, С. М. Кустової, Ю. Р. Шведа та ін.

Метою статті є дослідження проблеми державного фінансування політичних партій та аналіз практики такого фінансування в окремих зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Державне фінансування в Європі почали застосовувати із середини 50-х років і за останні два десятиліття воно набуло особливо значного поширення. У Західній Європі інститут державного фінансування політичних партій, як зазначає відомий німецький вчений – юрист К.-Х. Нашмакер, виник у Західній Німеччині у 1959 р., в Австрії – у 1963 р., у Швеції – у 1964 р., а в Італії – у 1975 р. [12, с. 74–76].

Бюджетне фінансування політичних партій – це нормальна демократична практика. 54,4 % із 180 держав світу надають кошти на повсякденну діяльність своїх партій, 31,1 % – відшкодовують витрати на проведення виборчих компаній (деякі держави роблять і те, й інше) [13]. У більшості європейських держав контроль у сфері фінансування політичних партій здійснює орган адміністрування виборчого процесу або спеціалізований антикорупційний орган чи спеціально уповноважений орган у сфері контролю за фінансуванням передвиборної агітації.

Аналіз зарубіжної практики показує, що у багатьох зарубіжних державах пряме бюджетне фінансування надається партіям у двох формах:

- 1) у вигляді щорічного державного фінансування;
- 2) у вигляді фінансування участі партій у парламентських виборах.

Під час розроблення законодавства держави - члени ОБСЄ можуть запроваджувати низку важливих рекомендацій щодо системи політичного фінансування. Вони охоплюють обмеження та розміри приватних внесків; збалансованість приватного та публічного фінансування; обмеження та використання державних ресурсів; справедливі критерії надання публічної фінансової підтримки; обмеження витрат на передвиборну агітацію; вимоги щодо підвищення прозорості фінансування партій і достовірності їхньої фінансової звітності; незалежні механізми регулювання та відповідні санкції за порушення закону [14, с. 120]. Крім того, “Правила щодо фінансування політичних партій”, ухвалені Венеціанською комісією [15], наголошують, що політичні партії повинні отримувати кошти на рахунки, які підлягають контролю з боку конкретних державних органів. А держави повинні проводити політику фінансової прозорості у державному фінансуванні політичних партій.

Пряме державне фінансування партій ефективно функціонує у Німеччині. У Законі ФРН “Про політичні партії” вказано, що держава надає партіям кошти для часткового фінансування діяльності, яка передбачена Законом, зокрема Конституцією [6, с. 148]. У ФРН субсидії видають тим партіям, які після підбиття підсумків виборів до Бундестагу або Європарламенту отримують не менше ніж 0,5 % голосів виборців, або на останніх виборах у ландтаг тієї чи іншої федеральної землі набирають не менше ніж 1 % голосів. Також партія може отримати державне фінансування у разі залучення не менше ніж 10 % “перших голосів” (голосів за кандидата в одномандатному округу) в будь-якому виборчому окрузі [10, с. 58–59].

У Канаді система компенсації витрат політичних партій на виборах, так само як в Німеччині, поширюється тільки на ті партії, які користуються певною підтримкою виборців. Відповідно до статті 435 (1) Закону про вибори Канади така підтримка надається кандидатам, які мають загалом не менше ніж 2 % голосів виборців, які взяли участь у виборах, або 5 % голосів – у виборчих округах, в яких зареєстрована партія висунула своїх кандидатів. Політична

партія може розраховувати на покриття 50 % своїх витрат з виборів у разі досягнення зазначених результатів [9, с. 229].

У Польщі підтримка партій, що потрапили у парламент, здійснюється пропорційно до кількості здобутих нею депутатських місць у парламенті. В основу надання державних субсидій партіям покладено обернено пропорційний принцип, який не дає партії істотних фінансових переваг зі збільшенням електоральної підтримки. Залежно від відсотка голосів встановлюється певна фінансова квота. Зі зростанням відсотка голосів ця квота зменшується. Обсяг субсидії є добутком встановленої квоти за один голос на кількість набраних голосів. У підсумку ціна одного голосу виборця “дешевшає” у міру того, як зростає кількість набраних партією голосів. Важливим моментом з погляду раціонального використання бюджетних коштів є також те, що до уваги беруться лише дійсні голоси, віддані за партії, а не кількість громадян, внесених у списки виборців. Відшкодування учасникам виборів витрат на ведення передвиборчої кампанії (так звана дотація) у Польщі здійснюється одноразово. Сума дотації пропорційна до кількості отриманих місць, але не може перевищувати фактичні витрати [5].

У Росії з ухваленням у 2001 р. Федерального закону “Про політичні партії” забезпечується часткове державне фінансування політичних партій [3]. Проте поняття державного фінансування там фактично зводиться до виплат грошових коштів за підсумками федеральних виборів у разі подолання партією 3 % бар’єра, а також до надання безкоштовного ефірного часу та друкованих площ у засобах масової інформації у період виборчої кампанії. Відсутня у Російській Федерації комплексна система правового регулювання державного фінансування партій, що існує у багатьох зарубіжних державах [7, с. 76–79]. У первинній версії закону обсяг коштів з федерального бюджету, що виділяється на державне фінансування політичних партій, не міг бути менше ніж 0,005 мінімального розміру заробітної плати, затвердженого Федеральним законом станом на 1 березня року, що передувало року виділення цих коштів, і помноженого на кількість виборців, внесених до списків виборців на найближчих попередніх виборах депутатів Державної Думи РФ або виборів Президента РФ. Отже, початкове значення прямого державного фінансування виборчих об’єднань було прив’язане до розміру мінімальної заробітної плати. Державне фінансування надається тільки тим російським партіям, які є серйозними акторами на федеральному рівні [11].

Як засвідчує європейська практика, навіть у найрозвиненішій системі фінансування виборчих кампаній політичні партії завжди знаходять можливості залучення додаткових фінансових ресурсів, на використання яких не поширюються встановлені заборони та обмеження. Практично в усіх державах у різні часи були прояви корупції у виборчому процесі у формі отримування політичними партіями значної матеріальної та фінансової підтримки в обмін на обіцянку політичного сприяння цим організаціям та особам у майбутньому.

Більшість українських партій фінансують впливові “інвестори”, які вимагають від них на свою користь лобіювання політичних і економічних пільг. Отже, партійні діячі здебільшого переймаються проблемою представлення інтересів своїх “інвесторів”, а не задоволенням потреб звичайного виборця, який ніколи не дізнається, з якою метою і хто профінансував його вибір за краще майбутнє, оскільки рух коштів на підтримку партій ніде не фіксується.

Верховна Рада України 8 жовтня 2015 р. ухвалила 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. Закон ухвалено у ході лібералізації візового режиму з ЄС, також ОБСЄ. Венеціанська комісія та GRECO визнали цей закон одним із найякісніших порівняно з актами інших європейських країн.

Основні цілі закону такі: 1) посилення фінансової незалежності політичних партій та зменшення їхньої залежності від фінансування приватних донорів; 2) створення умов для вільної та чесної міжпартійної конкуренції та розвитку нових партій із запровадженням державного фінансування, встановлення обмежень щодо приватних внесків на користь партій; 3) підвищення прозорості фінансування політичних партій; 4) запровадження дієвого державного контролю у сфері фінансування партій та виборчих кампаній; 5) установа дієвих санкцій за

порушення у сфері фінансування партій та передвиборної агітації; 6) урахування 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 вдосконалення законодавства у сфері прозорості фінансування політики; 9) створення кращих умов для лібералізації візового режиму між Україною та ЄС [8, с. 105–109].

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” [1] запровадив пряме державне фінансування політичних партій. Таке фінансування здійснюється у формі щорічного державного фінансування статутної діяльності партій, не пов’язаної із їхньою участю у виборах, та часткового відшкодування витрат партій на передвиборну агітацію на виборах народних депутатів України. До проведення перших парламентських виборів з моменту набрання чинності законом бюджетні кошти отримуватимуть всі політичні партії, які подолали 5 % бар’єр на парламентських виборах 2014 р. Надалі встановлюється, що партія має право на одержання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів її виборчий список кандидатів у народні депутати у загальнодержавному виборчому окрузі отримав не менше ніж 2 % дійсних голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі. Кошти, виділені з держбюджету на фінансування статутної діяльності партій, перераховуються на зазначені рахунки політичних партій у розмірі 25 % загального розміру щорічного державного фінансування для кожної політичної партії на початку кожного кварталу. Крім того, законом заборонено здійснення внесків державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше ніж 10 % статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування.

Цей закон запроваджує обмеження та контроль обсягів добровільних внесків, пожертв до фондів партій через відкритість та підзвітність. У разі виявлення порушень ці пожертви перераховують до бюджету України. Передбачено також посилення кримінального та адміністративного покарань за порушення обмежень у фінансуванні партії. Щороку політичні партії зобов’язані підготувати та опублікувати щорічний докладний фінансовий звіт, подати його до Національного агентства з питань запобігання корупції та Рахункової палати. Також політичні партії мають готувати для Національного агентства з питань запобігання корупції щоквартальні докладні звіти про майно, доходи, витрати і фінансові зобов’язання за відповідний квартал.

Недоліком системи державного фінансування політичних партій в Україні сьогодні є те, що ті політичні партії, які отримуватимуть кошти після виборів, перебуватимуть у вигідніших, ніж новостворювані партії, умовах. Тому для позапарламентських партій потрібно передбачити також певну систему фінансування, щоб ліквідувати схему нерівності. Також актуальною є пропозиція Регіонального філіалу НІСД у м. Харкові вдосконалити законодавство щодо присутності політичних партій та блоків у медіа-просторі під час виборчих кампаній [4]. Надання безоплатного ефірного часу кандидатам на виборах є одним з найпростіших і найефективніших доступних способів підтримки. Крім того, надання ефірного часу у засобах масової інформації може допомогти забезпечити виконання державою вимоги щодо інформативності електорату. Відповідно будь-яка система публічної підтримки повинна уважно розглянути вимогу надання ефірного часу зареєстрованим кандидатам. За можливості такий ефірний час має надаватися відповідно до принципу рівності перед законом (розподіл такого часу може здійснюватися в розумних межах або на основі абсолютної рівності, або справедливо залежно від доведеного рівня підтримки). Рівність стосується як обсягу виділеного часу, так і графіка і природи такого часу [14, с. 125–126].

Висновки. Отже, впровадження системи державного фінансування політичних партій потрібне, бо заощаджує бюджетні кошти. Якщо партія фінансується із бюджету, то політики, які потрапляють до парламенту, нікому, крім своїх виборців, нічого не винні. Якщо ж партію фінансує олігарх, то він розглядає її як бізнес-проект, який повинен принести якнайбільший прибуток. Запропоновані нами зміни в державному регулюванні партійної діяльності перспективні й покликані насамперед знищити тіньові схеми фінансування партій з боку вмотивованих можновладців. Закон дасть змогу, на наш погляд, зробити фінансування політичних партій та їхніх витрат прозорим і відкритішим для громадян. Безумовно, певні процедурні аспекти правового регулювання фінансування політичних партій в Україні потребують вдосконалення, але, водночас, втілення цього закону в життя дасть можливість зменшити залежність партій від великого бізнесу, що сприятиме загальному оздоровленню всієї партійної системи в Україні.

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України № 731-VIII від 08.10.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 49–50. – Ст. 24–29. 2. Про політичні партії: Закон України № 2365-III від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118. 3. О политических партиях: Федеральный закон № 95-ФЗ от 11.07.2001 г. // Российская газета, 14.07.2001 г. 4. Бусол О. Державне фінансування політичних партій в Україні – за європейським зразком [Електронний ресурс]. – Режим доступу – http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2543:derzhavne-finansuvannya-politichnikh-partij-v-ukrajini-za-evropejskim-zrazkom&catid=8&Itemid=350 5. Конончук С. Державне фінансування партій: відкладена реальність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/publications/derzhavne-finansuvannia-partii-vidkladena-realnist> 6. Информация о совместном российско-германском семинаре “Партии и выборы” // Вестник Центральной избирательной комиссии. – 1999. – № 9 (75). – С. 148. 7. Кириленко В. Правовое регулирование государственного финансирования политических партий в федеративных государствах / В. Кириленко, А. Меликян // Власть. – 2009. – № 5. – С. 76–79. 8. Кустова С. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС / С. Кустова // Вісник НАДУ. – 2015. – № 3. – С. 105–109. 9. Лафитский Д. В Современные избирательные системы / Д. В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трецетенкова // Великобритания, Канада, Мексика, Польша. – 2006. – Вып. 1 – М. – С. 229. 10. Леванский С. А. Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ / С. А. Леванский // Журнал о выборах. – 2001 – № 3. – С. 58–59. 11. Морозова О. Государственное финансирование политических партий как метод электорального таргетирования / О. Морозова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2013. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.online-science.ru>. 12. Оліференко Е. О. Правове регулювання державного фінансування політичних партій: вітчизняний і світовий досвід / Е. О. Оліференко // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 1. – С. 74–76. 13. Шибалкіна Ю. Політичні партії тепер будуть фінансуватися з бюджету / Ю. Шибалкіна // Ціна держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://costua.com/news/101-political-parties> 14. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії. – Вид. 3-тє, випр. і доповн. / за ред. Ю. Ключковського. – В 2-х част. – Ч. 2. – К.: Логос, 2016. – С. 472. 15. Guidelines and report on the financing of political parties adopted by the Venice Commission Guidelines adopted by the Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9–10 March 2001).

REFERENCES

1. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zapobihannya i protydiy politychniy koruptsiyi: Zakon Ukrayiny No 731-VIII vid 08.10.2015 r. [On amendments to some legislative acts of Ukraine on preventing and combating political corruption: The Law of Ukraine number 731-VIII of 08.10.2015 p.]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 2015. No 49–50. Art. 24–29. 2. Pro politychni partiyi: Zakon Ukrayiny No 2365-III vid 05.04.2001 r. [On political parties: the Law of Ukraine № 2365-III of 05.04.2001] Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 2001. No 23. St. 118.

3. *O politicheskikh partiyaх: Federal'nyi zakon № 95-FZ ot 11.07.2001 g.* [On political parties: Federal Law No. 95-FZ of 11.07.2001.]. Rossiiskaya gazeta, 14.07.2001 g. 4. Busol O. *Derzhavne finansuvannya politychnykh partiy v Ukraini – za yevropeys'kym zrazkom: [Public funding of political parties in Ukraine – the European model].* – Available at: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2543:derzhavne-finansuvannya-politichnikh-partij-v-ukrajini-za-evropejskim-zrazkom&catid=8&Itemid=350 5. Kononchuk S. *Derzhavne finansuvannya partiy: vidkladena real'nist': [Public funding of parties, set aside reality:]* Available at: <http://www.ucipr.org.ua/publications/derzhavne-finansuvannia-partii-vidkladena-realnist> 6. *Informatsiya o sovместnom rossiisko-germanskim seminare “Partii i vybory” [Information about the joint Russian-German seminar “Parties and elections”]* Vestnik Tsentral'noi izbiratel'noi komissii. 1999. No 9 (75). P. 148. 7. Kirilenko V. *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo finansirovaniya politicheskii partii v federativnykh gosudarstvakh [Legal regulation of state financing of political parties in federal states]* V. Kirilenko, A. Melikyan. Vlast'. 2009. No 5. pp. 76–79. 8. Kustova S. *Finansuvannya politichnikh partii yak strukturna skladova integratsiinogo protsesu Ukraini do ES [Funding of political parties as a structural component of the integration process of Ukraine to the EU].* Visnik NADU. 2015. No 3. pp. 105–109. 9. Lafitskii D. V *Sovremennye izbiratel'nye sistemy [Modern electoral systems]* D. V. Lafitskii, N. M. Kasatkina, A. G. Orlov, N. Yu. Treshchetenkova Velikobritaniya, Kanada, Meksika, Pol'sha. 2006. Vol. 1. P. 229. 10. Levanskii S. A. *Gosudarstvennoe finansirovanie vyborov i predvybornye raskhody partii v FRG [State financing of elections and pre-election expenses of parties in Germany].* Zhurnal o vyborakh. 2001. No 3. pp. 58–59. 11. Morozova O. *Gosudarstvennoe finansirovanie politicheskikh partii kak metod elektoral'nogo targetirovaniya [State funding of political parties as a method of electoral targeting].* Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. 2013. No 2: Available at: <http://www.online-science.ru>. 12. Olefirenko E. O. *Pravove rehulyuvannya derzhavnoho finansuvannya politychnykh partiy: vitchyznyanyy i svitovyy dosvid [Legal regulation of public funding of political parties, domestic and international experience].* Porivnyal'no analitychne pravo. 2016. No 1. pp. 74–76. 13. Shybalkina Yu. *Politychni partiya teper budut' finansuvatysya z byudzhetu [Political parties will now be funded from the budget].* Available at: <http://tsostua.tsom/news/101-polititsal-parties> 14. *Yevropeys'kyy demokratychnyy dorobok u haluzi vyborchoho prava: Materialy Venetsians'koyi Komisiyi. [European Democratic achievements in the field of electoral law: Materials Venice Komisiyi.].* Vyd. 3-e, vypr. i dopovn. Za red. Yu. Klyuchkovskoho. v 2-kh chast. Vol. 2. Kiev: Lohos Publ, 2016. P. 472. 15. *Guidelines and report on the financing of political parties adopted by the Venice Commission Guidelines adopted by the Commission at its 46th Plenary Meeting, (Venice, 9–10 March 2001).*

Дата надходження: 17.03.2017 р