



УДК 342:329

ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЯК СТРУКТУРНА СКЛАДОВА ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ ДО ЄС

С. М. Кустова,

аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління,
Національна академія державного управління при Президентові України, заслужений юрист України

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

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

S. N. Kustova,

graduate student of philosophy, theory and history of public administration
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine

FUNDING OF POLITICAL PARTIES AS A STRUCTURAL COMPONENT OF THE INTEGRATION OF UKRAINE INTO THE EU

The article deals with the problem of development of the political parties, their financial possibilities. Analyzed government regulation of dimension and procedure of private donations and contributions to the parties. Proved limitation of election spending and control after this process. Revealed the possibilities of direct government financing of the parties. Attention is focused on the sources of funding of political parties. Proposed the best possible option for Ukraine. Proposed a definition of the financing of political party and public financing of political party. Disclosed threats of public and private financing for political parties. Showed the ways of its balancing that based on the principles recommended by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Key words: financing of the parties, government regulation, the financial statements, concept of party funding.

С. Н. Кустова,

аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління,
Національна академія державного управління при Президенті України, заслужений юрист України

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК СТРУКТУРНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА УКРАИНЫ В ЕС

В статье рассмотрены проблемы развития политических партий, их финансовой состоятельности. Проанализировано государственное регулирование размеров и порядка предоставления партиям частных пожертвований и взносов, возможности прямого бюджетного финансирования партий государством. Обоснованы ограничение предвыборных затрат и контроль за ними. Рассмотрен иностранный опыт финансового контроля за партиями. Акцентируется внимание на источниках финансирования политических партий. Предлагается лучший возможный вариант для Украины. Сформулированы определения понятий «финансирование политической партии» и «государственное финансирование политической партии». Раскрыты угрозы для политических партий таких форм финансирования как государственное и частное. Показаны пути их согласования, которые базируются на принципах, рекомендованных Парламентской Ассамблеей Совета Европы.

Ключевые слова: финансирование партий, государственное регулирование, финансовая отчетность, понятие финансирования партий.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з науковими та практичними завданнями. Перебіг політичних та управлінських процесів в Україні за роки незалежності наочно демонструє дві крайності: стагнацію або револю-

цію (помаранчева революція 2004 р., революція гідності 2013 р.). В сучасних умовах органи державної влади та громадянське суспільство зобов'язані створити нові управлінські та політичні реалії, які забезпечать стійку динаміку побудови в Україні

© Кустова С. М., 2015

демократичної соціально орієнтованої держави, яка прагне інтегруватися до Європейської спільноти та Європейського Союзу.

Одним із базових елементів демократії є ефективне конституційно-правове регулювання діяльності політичних партій. У зв'язку із тим, що саме політичні партії забезпечують демократичний розвиток суспільства, дослідження правового поля діяльності політичних партій є актуальним. Разом із тим необхідно проаналізувати існуючі механізми, які унеможливають подальше утворення та функціонування так званих ерзац-партій в Україні. Серед ефективних заходів, що запобігають появі квазіутворень під назвою «партія», є низка європейських базових норм, які стосуються джерел та прозорості фінансування політичних партій.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Тема фінансування політичних партій стала об'єктом досліджень як іноземних фахівців, зокрема В. фон Тізенгаузена, так і вітчизняних: А.Романюка, Ю.Шведи та ін. В. фон Тізенгаузен основну увагу приділив проблемам нормативно-правового регулювання політичних партій, насамперед у країнах Євросоюзу [11]. Зрозуміло, що українська специфіка цієї проблематики залишилася поза увагою автора. Разом з тим слід звернути увагу на слушне зауваження А.Романюка, на думку якого «питання фінансування політичних партій все ще залишаються найтемнішою плямою у політичній практиці без огляду на країну, про яку йдеться» [8, с. 162]. Це, зрозуміло, з урахуванням специфіки предмета, але слід зазначити, що не менш важливою залишається наукова недослідженість цієї проблематики. Ю. Шведа, у свою чергу, теж у центр уваги ставить проблеми міжнародної практики [12].

Формулювання цілей (мети) статті. Виходячи з викладеного мета статті – висвітлити зазначені прогалини, пов'язані з проблематикою досліджень. Це передбачає вирішення таких завдань:

- 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;
- внести пропозиції щодо запровадження європейської моделі фінансування політичних партій в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Фундаментальні конституційні засади

суспільного ладу в Україні базуються на доктринах політичного та ідеологічного плюралізму (багатоманітності), що передбачено ч. 1 та 2 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, відповідно, принцип ідеологічного плюралізму – у розмаїтті ідеологій як систем концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на життя, які відображають інтереси, світогляд, ідеали, настрої людей.

Згідно із ч. 1 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, установлених 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 встановлені вичерпні нормативні приписи, які закріплюють право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення своїх прав, свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних та інших інтересів.

Утім, виникає запитання, чому на сьогодні ці конституційні положення є декларативними та не імplementовані в політичну реальність?

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

З погляду оцінних суджень автора статті залежність політичних партій від приватних (приватного) інвесторів перетворює ці партії на «античні клієнтели», які обслуговують інтереси спонсора.

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

Ця практика суперечить загальноєвропейським тенденціям в питаннях фінансування політичних партій. Європейські партії отримують державне фінансування за умови, якщо на останніх парламентських виборах вони заручилися підтримкою 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 України «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 їх 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.

Усупереч міжнародним стандартам у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні відсутній дієвий 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 України та органи фіскальної служби через свою природу не можуть вважатися 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 виділив 4 основних елементи, які конституують політичну партію. Будь-яка партія, вважає він, по-перше, є носієм ідеології або, принаймні, відображає 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.

Унаслідок 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, відповідно виборці орієнтуються на лідера, а не на програму.

Відсутність в ерзац-партіях елементів, які конструюють політичну партію, нівелюють і форма-

лізують їх участь у формуванні законодавчої та виконавчої гілок влади, спотворюють саму природу сучасної демократії.

Водночас Т.Шмачкова 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» [13]. Європейський досвід наочно демонструє залежність якості політичної еліти та управлінських рішень від політичних партій.

Питання щодо державного фінансування політичних партій неодноразово розглядалося 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 [1].

Утім, Рішенням Конституційного Суду України у справі № 1–2/2007 від 12 червня 2007 р. положення закону щодо фінансування політичних партій було визнано неконституційними. Суть цього рішення полягала ось у чому: «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» [7].

Вважаємо, що Рішення Конституційного Суду України у справі № 1–2/2007 у 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 під час здійснення статутної діяльності [2; 7].

Положення національного законодавства щодо фінансування партій і виборчих кампаній неодноразово критикувалися міжнародними організаціями, в

тому числі 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 вдосконалення виборчого законодавства, вжиття заходів, спрямованих на своєчасне прийняття необхідних законодавчих актів, прийняття Виборчого кодексу, використання чітких правил фінансування політичних партій.

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

Утім, на сьогодні Україна свої зобов'язання стосовно зазначених питань не виконала, міжнародні норми щодо фінансування діяльності політичних партій не імplementовано.

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 [5]. 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 їхньою участю у виборах, та часткового відшкодування витрат партій на здійснення передвиборної агітації на виборах народних депутатів України. Основні цілі законопроекту такі:

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

2) зміцнення внутрішньопартійної демократії, створення умов для вільної і чесною міжпартійної конкуренції та розвитку нових партій шляхом запровадження державного фінансування партій (у тому числі партій, які за результатами виборів народних депутатів України не взяли участі в розподілі депутатських мандатів у загальнодержавному виборчому окрузі, однак отримали значну кількість голосів виборців), встановлення обмежень щодо приватних внесків на користь партій;

3) підвищення прозорості фінансування політичних партій, їх місцевих організацій, а також 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) 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.

На нашу думку, з огляду на існування наочного зв'язку між міжнародними стандартами фінансування політичних партій та інтересами громадянського суспільства прийняття законопроекту стане важливим чинником демократичного розвитку України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. 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 приведе до відновлення ролі політичних партій в Україні, а також:

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

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні : Закон України від 27 листоп. 2013 р. № 1349-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – С. 218.
2. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 23. – С. 118.
3. Коментар до Конституції України. – К. : Ін-т законодавства і права Верховної Ради України, 1996. – С. 376.
4. Примуш М. Політичні партії та їх фінансова діяльність / М. Примуш // Нова політика. – 2000. – № 2. – С. 17–24.
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
6. Регламент (ЕС) № 2004/2003 Европейского Парламента и совета от 4 нояб. 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#_ftn1
7. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1–2/2007 від 12 черв. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07>
8. Романюк А. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна / А. Романюк, Ю. Шведа, О. Шумельда. – Львів : Видавн. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – С. 162.
9. Тізенгаузен фон В. Партії: програми й особистості / В. фон Тізенгаузен // Складові демократії. За матеріалами радіостанції «Німецька хвиля». – К., 1993. – С. 32–33.
10. Тізенгаузен фон В. Партії: внутрішня організація та керівні органи / В. фон Тізенгаузен // Складові демократії. За матеріалами радіостанції «Німецька хвиля». – К. : [б. в.], 1993.
11. Тізенгаузен фон В. Партії: законодавчі межі діяльності та фінансування / В. фон Тізенгаузен // Складові демократії. За матеріалами радіостанції «Німецька хвиля». – К. : [б. в.], 1993.
12. Шведа Ю. Проблема фінансування діяльності політичних партій: міжнародний досвід та українська практика / Ю. Шведа // Аналітика. – 2002. – № 7. – С. 12–16.
13. Шмачкова Т. В. Мир политических партий / Т. В. Шмачкова // Полис. Политические исследования. – 1992. – № 1. – С. 226.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zv'yazku iz zaprovadzhenniam derzhavnoho finansuvannya politychnykh partiy v Ukraini» N 1349-IV. – Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR). – 2004. – N 15. – S.218
2. Zakon Ukrainy «Pro politychni partiyi v Ukraini» vid 5 kvitnya 2001 roku N 2365-III. – Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR). – 2001. – N 23. – S. 118.
3. Komentar do Konstytutsiyi Ukrainy. – Kyiv: Instytut zakonodavstva i prava Verkhovnoyi Rady Ukrainy. – 1996. – S. 376
4. Prymush M. Politychni partiyi ta yikh finansova diyal'nist' // Nova polityka- 2000.-, # 2.
5. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zapobihannya i protydiy politychniy koruptsiyi. [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55653
6. Rehlament (es) # 2004/2003 EVROPEYSKOHO PARLAMENTA Y SOVETA ot 4 noyabrya 2003 h. o staturse y fynansyrovanny polytycheskykh partyy na evropeyskom urovne. [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit_organ/parties.htm#_ftn1
7. Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrainy u spravi N 1-2/2007 vid 12.06.2007 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07>
8. Romanyuk A. Polityko-pravovi aspekty finansuvannya politychnykh partiy ta Ukrainy / Romanyuk A., Shveda Yu., Shumel'da O. – L'viv: Vydavnychyy tsentr LNU imeni Ivana Franko. – 2003. – S. 162.
9. Tizenhauzen fon V. Partiyi: Prohramy y osobystosti // Skladovi demokratiyi. Za materialamy radiostantsiyi «Nimets'ka khvylya». – K., 1993.
10. Tizenhauzen fon V. Partiyi: Vnutrishnya orhanizatsiya ta kerivni orhany // Skladovi demokratiyi. Za materialamy radiostantsiyi «Nimets'ka khvylya». – K., 1993.
11. Tizenhauzen fon V. Partiyi: Zakonodavchi mezhi diyal'nosti ta finansuvannya // Skladovi demokratiyi. Za materialamy radiostantsiyi «Nimets'ka khvylya». – K., 1993.
12. Shveda Yu. Problema finansuvannya diyal'nosti politychnykh partiy: mizhnarodnyy dosvid ta ukrayins'ka praktyka // Analitika. – 2002. – # 7
13. Shmachkova T. V. Myr polytycheskykh partyy. – Polys. Polytycheskye yssledovanyya. – 1992. – # 1. – S. 226.