

Кустова С.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто узагальнений досвід правових засад та практичні можливості використання в Україні досвіду державного регулювання фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу. Зауважено на джерелах фінансування політичних партій. Проаналізовано положення законопроектів щодо змін у системі державного регулювання фінансування політичних партій в Україні та запропоновано шляхи її вдосконалення.

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

Постановка проблеми. Політичні партії є одним із ключових елементів сучасної демократії. Ефективна діяльність не можлива без належного фінансового забезпечення.

Для України дослідження правового регулювання фінансування політичних партій має особливу актуальність у контексті ще досить малого досвіду функціонування норми у Законі України «Про політичні партії в Україні» [35], яка набула чинності 1 липня 2016 року [34], що запровадила державне фінансування політичних партій.

Адаптація зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в Україні має особливе значення для розвитку демократії та підвищення ефективності функціонування влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У другій половині 20-го століття питання державного фінансування статутної діяльності політичних партій розглядалося науковцями переважно у контексті проблем соціально-політичного розмежування, структурування суспільства та його демократизації (праці С. Бартолліні [1], П. Мейра [13], І. Баджа [3], Х. Кемана [3], М. Левера [11], Н. Шофілда [12], В. Ханта [11], О. Нідермайера [16], К. Джанди [9], Р. Хермела [9], К. Еденса [9], П. Гоффа [9], Р. Делтона [4–6], С. Фленегена [6], А. Вера [22], Л. Хелмса [8]). В Україні останнім часом тема фінансування політичних партій стала об'єктом досліджень таких дослідників: Л. Гонюкової [24], О. Коцюруби [28], С. Обушного [31], М. Примуша [32], Р. Мартинюка [29], А. Рома-

нюка [41], Ю. Шведа [41] та О. Шумельда [41] як у контексті більш загальних питань та проблем структурування суспільств, так і у зв'язку з питаннями підзвітності влади, ефективності функціонування та справедливого механізму державного регулювання.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення окремих особливостей зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в історичному контексті та можливостей його адаптації в Україні. Виходячи з поставленої мети, основними завданнями у статті є завдання проаналізувати принципи та форми державного фінансування політичних партій у країнах розвинутої демократії в історичному контексті та запропонувати шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання щодо фінансування політичних партій в Україні. Тому об'єктом нашого дослідження є досвід окремих країн із розвинутою демократією, зокрема регламентовані нормами права суспільні відносини, які складаються у сфері конституційно-правового регулювання фінансування політичних партій та можливості застосування в Україні. Предметом дослідження є особливості досвіду державного регулювання фінансування політичних партій та можливості його адаптації в Україні, що є ще не вирішеною частиною загальної проблеми вдосконалення механізму державного регулювання фінансування політичних партій.

Виклад основних результатів дослідження. Наслідки державного фінансування політич-

них партій досліджуються із середини минулого століття. Висновки дослідників щодо цього не є однозначними. Наприклад, К. Стром [20] висунув теорію, згідно з якою державне фінансування збільшує незалежність партійних лідерів від активістів, тоді як Дж. Шлезінджер [19] вважає, що воно сприяє бюрократизації партій. Натомість проведене К.-Х. Нассмахером [15] дослідження механізму державних субсидій партіям в Австрії, Італії, Швеції та Німеччині свідчить про те, що обидва висновки мають право на існування.

Згідно із застосуванням В.В. Джуган визначенням, «фінансування політичних парій – це здійснювана в порядку та в межах, установлених чинним законодавством, діяльність політичних партій, органів державної влади, фізичних та юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, які піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань» [25].

Державне фінансування сприяє ідеологізації новостворених партій, крім того, партії легко до нього звикають і вже не можуть без нього обходитися. Але, на нашу думку, основні переваги бюджетної підтримки політичних партій – це стимулювання розвитку політичної конкуренції, підвищення інтенсивності та якості політичної боротьби (за рахунок взяття участі у ній менш заможних, але більш ідейних партій), робить фінансово незалежними ті партії, які вже сьогодні мають високий рівень підтримки з боку громадян.

Принципи, на яких має ґрунтуватися фінансування, стали об'єктом наукового дослідження з початку цього століття. Так, основні принципи здійснення регулювання державного фінансування політичних партій представлено у монографії Л. Янга «Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах» [42]. Автором досліджено сильні та слабкі сторони різних підходів до регламентування фінансового забезпечення виборчих кампаній та розглянуто теоретичні питання, які є основами такого фінансування. У науковій праці за редакцією Р. Вільямса «Партійне фінансування та політична корупція» [23] здійснюється поглиблене дослідження партійного фінансування та проблем політичної корупції. Автор зауважує, що «джерела, масштаби, форми, розподіл партійного фінансування мають глибокі політичні наслідки» [23, с. 5]. Отже, цей процес

має бути регламентованим, базуватися на чітких принципах.

Основні принципи державного фінансування політичних партій у країнах розвиненої демократії, зокрема в країнах Європи, сьогодні є об'єктом дослідження й вітчизняних експертів. Експертом Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України С. Янішевським [43] із цією метою проаналізовано документи Венеціанської Комісії, ПАРС, Комітету Міністрів Ради Європи [26; 38–40]. В. Джуган здійснено порівняльний аналіз конституційно-правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС [25].

Аналіз указаних джерел дозволяє встановити, що державне регулювання фінансування політичних партій базується на таких принципах, як рівноправність, багатоманітність джерел фінансування, пропорційність, розумність та обґрунтованість балансу між державним і приватним фінансуванням, справедливість розподілу державного фіксування між партіями, обмеження приватного фінансування за характером і розміром, прозорість фінансування, та підзвітність. Вони означають те, що публічне фінансування має бути призначене для кожної партії, представленої в парламенті.

Публічне фінансування може бути поширене як на політичні органи, які представляють важливу частину електорату, так і на ті, що висувують кандидатів на виборах, що гарантує рівність можливостей для різних політичних сил. Державне фінансування має визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку партія отримала. В основі має бути також об'єктивність, зокрема фінансування базується на розрахунках з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, а також надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені, конкуруючи на чесних умовах із партіями, які мають давні міцні позиції. Надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та електоратом. Політична партія на європейському рівні має публікувати щороку свої доходи, витрати і декларацію щодо своїх активів і пасивів, декларувати свої джерела фінансування шляхом надання списку, що визначає дарувальників і отримані від кожного дарувальника, що перевищує 500 євро.

Щодо форм фінансування, то виокремлюють державне та приватне. Державне відбувається

як фінансування статутної діяльності та як фінансування витрат на виборчі кампанії політичних партій. Бюджетне фінансування поділяють на пряме (субсидювання) та непряме (вигоди на законодавчій підставі), зокрема шляхом покриття поштових витрат та оренди приміщень для зустрічей, підтримки партійних засобів масової інформації, молодіжних організацій та дослідницьких інститутів, а також надаючи податкові пільги [7]. Державне фінансування отримують як парламентські партії, так і можуть отримувати партії, які не потрапили до парламенту. Загалом, державна підтримка політичних партій у країнах Європи коливається від більш ніж 20% до 85% від загального бюджету партій [2].

В українському суспільстві дискусії щодо фінансування політичних партій із державного бюджету та напрями витрат цих коштів політичними партіями часто мають негативний зміст та незначну підтримку. У 2015 році лише 15% громадян підтримували фінансування партій із бюджету, тому 15,7% у 2016 році та 9,9% у 2017 році вважали фінансування з бюджету держави прийнятним. Так, мало громадян підтримують фінансування державою політичних партій, оскільки так мало громадян їм довіряють, адже до і після 2013 цим інституціям довіряли не більше п'ятої частини опитуваних [30].

Державне фінансування політичних партій здійснюється в більшості країн Європейського Союзу, зокрема у 130 країнах світу. Адаптація зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в Україні дозволить удосконалити систему та вирішити актуальні суспільні та державно-управлінські проблеми.

Щодо основних недоліків, то, на нашу думку, на це звернули увагу ще у другій половині минулого століття, адже є певні проблеми щодо джерел фінансування партій, особливо щодо державного фінансування, з якими пов'язані політична конкуренція, прозорість діяльності та підзвітність партій, залежність політичної та державної влади, корупція. Д. Цацос, М. Боте, А. Блекман у праці «Фінансування політичних партій: порівняльно-правове дослідження» [21], проаналізувавши законодавство ФРН, Швеції, Франції, Великобританії, Італії та інших країн, виявили потребу розвитку державних інструментів регулювання фінансування політичних партій та показали необхідність удосконалення законодавства, зауваживши, що недосконалий

механізм контролю за фінансуванням політичних партій, зокрема за державним фінансуванням, є причиною проблем державного управління. Крім того, П. Копецкі встановив, що серед недоліків бюджетного фінансування є те, що багато партій у країнах південної Європи практично повністю залежать від держави, а в інших країнах державне фінансування є «символічним» порівняно з приватними та корпоративними пожертвуваннями [10, с. 262].

В Україні суспільні відносини у сфері публічного управління та адміністрування щодо державного фінансування політичних партій регулюються Конституцією України [27], законами України «Про політичні партії в Україні» [35], «Про вибори народних депутатів України» [33]. Визначено форми та обсяг державного фінансування політичних партій, порядок виділення та розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, підстави припинення державного фінансування тощо. Але відтоді є низка окремих питань щодо практичної реалізації положень Закону України «Про політичні партії в Україні» [35] в частині порядку розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, обсягів фінансування політичних партій, строку використання політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності. Тому з 2016 року (часу запровадження норми про фінансування) у законодавчому органі час від часу законотворці реєструють проекти законів щодо удосконалення державного регулювання фінансування політичних партій та навіть скасування такого.

Звернімо увагу, що узагальнений досвід державного фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу свідчить про необхідність чіткої регламентації на законодавчому рівні порядку здійснення державної фінансової підтримки партій [38–40]. Урахування досвіду фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу в Україні дозволить удосконалити порядок державного фінансування політичних партій, запровадити чіткий механізм розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, прозорість такого фінансування та належний фінансовий контроль. Вирішенню цих проблем покликані допомогти зареєстровані на цей час у Верховній Раді України законопроекти №5446 від 24.11.2016 [37] та №6026 від 03.02.2017 [36] про внесення змін до законів України щодо цільо-

вого використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Висновки. Питання доцільності та необхідності фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету гостро дискутується не лише в Україні, а й у багатьох країнах Європейського Союзу, де воно успішно діє впродовж досить тривалого періоду. Узагальнення досвіду державного фінансування політичних партій у країнах розвиненої демократії, зокрема в окремих країнах Європи, на найвищому рівні європейських офіційних інституцій свідчить про те, що загалом, окрім Італії, цей досвід є успішним. Водночас ефективність та дієвість системи фінансування політичних партій не залежить від наявності в ній спеціального закону щодо фінансування, оскільки, як свідчить досвід країн

Європи, ці суспільні відносини можуть бути врегульовані як окремими законодавчими актами, так і у вигляді системи положень у різних законах, зокрема конституціях, законах про партії, виборчому законодавстві, законах про боротьбу з корупцією тощо. Державне фінансування політичних партій є одним із дієвих інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченні партій необхідними ресурсами для статутної діяльності та розвитку. Досвід країн розвиненої демократії має бути врахований в Україні з метою вирішення вже наявних проблем та уникнення їх у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію, забезпечить належну реалізацію функції політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством та державою.

Список літератури:

1. Bartolini St. Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 383 p.
2. Biezen I. van. Campaign and party finance. URL: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf> (дата звернення: 05.01.2019).
3. Budge I., Keman H. Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.
4. Dalton R. J. Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. Comparative political studies. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1985. Vol. 18. N. 3.
5. Dalton R. J. Citizen politics: public opinion and political parties in advanced western democracies. Chatham, 1996.
6. Dalton R. J., Flanagan S. C, Beck P. A. (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
7. Financing of political parties: Recommendation 1516 (2001): [adopted by Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 22 May 2001]. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 06.01.2019).
8. Helms I. Parteien und fraktionen. Ein internationaler vergleich. Opladen, 1999.
9. Janda K., Harmel R, Edens C., Goff P. Changes in party identity: evidence from party manifestos. *Party politics*. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1995. Vol. 1. N 2.
10. Kopecký P. Political parties and the state in post-communist Europe: The nature of symbiosis. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2006. № 22. P. 251–273. P. 262.
11. Laver M., Hunt W. B. Policy and party competition. New York, 1992.
12. Laver M., Schofield N. Multiparty government. The politics of coalition in Europe. Oxford, New York, 1990.
13. Mair P. Party System Change. Approaches and Interpretations. Oxford: Clarendon Press, 1997. 260 p.
14. Naßmacher, Karl-Heinz. Parteien im Abstieg. Wiederbegründung und Niedergang der Bauern- und Bürgerparteien in Niedersachsen Opladen (Westdeutscher Verlag) 1989.
15. Naßmacher, Karl-Heinz. The Funding of Party Competition Baden-Baden (Nomos Verlag), 2009.
16. Niedermayer O. Zur systematischen analyse der entwicklung von parteiensystemen // wahlen und politische einstellungen in westlichen demokratien / O. W. Gabriel, J. W. Falter, (hrsg.). Frankfurt am Main U. A., 1996.
17. Niedermayer O. Parteien auf der europäischen ebene // Parteiendemokratie in deutschland / O. W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stöss (hrsg.). Opladen, 1997.
18. Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. Official Journal. 2003. L. 297. P. 1–10.

19. Schlesinger Joseph A. On the Theory of Party Organization. *The Journal of Politics* 1984 46:2, 369–400 p.
20. Strom K. A. Behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*. Oxford, 1990. Vol. 34. N 2.
21. Tsatsos D., Bleckmann A., Bothe M. Die Finanzierung politischer Parteien: ein rechtsvergleichender Überblick. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1965. № 25. P. 524–550.
22. Ware A. *Political parties and party systems*. Oxford, New York, 1996.
23. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In *Party Finance and Political Corruption*. 2000. London: Macmillan, 214 p.
24. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ, 2009. 392 с.
25. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. Дис. на здоб. наук. ступ. канд. юр. н. (доктора філософії) за спец. 12.00.06 «Конституційне право; муніципальне право». Рукопис. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2017. С. 82.
26. Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій» (Венеціанська Комісія (09-10).03.2001 (CDL-INF(2001)008)).
27. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2019).
28. Коцюрuba О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді Польщі. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. № 57. С. 179–188.
29. Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку. Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць. П50 Т.IX. Чернівці. 2010. С. 180–192.
30. «Моніторинг'2018: основні тенденції змін громадської думки». Соціологічне опитування Інституту соціології НАН України та Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!». URL: <https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki> (дата звернення: 06.01.2018).
31. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук : 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.
32. Примуш М.В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій: монографія. Донецьк. 2001. 338 с.
33. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 березня 2004р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20060318/page> (дата звернення: 05.01.2019).
34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 2015 р. № 731-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 49–50, ст. 449). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#n60> (дата звернення: 05.01.2019).
35. Про політичні партії в Україні: Закон України від 2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 23, ст.118). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (Дата звернення: 05.01.2019).
36. Проект Закону про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій №6026 від 03.02.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61055 (дата звернення: 05.01.2019).
37. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій №5446 від 24.11.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60574 (дата звернення: 05.01.2019).
38. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи від 22 травня 2001 р., № 1516. Фінансування політичних партій. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DCB18A> (дата звернення: 05.01.2019).
39. Рекомендація ПАРЕ «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516(2001).
40. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 08.04.2003 Rec 2003(4) «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній».
41. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів. 2003. 132 с.
42. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах: монографія. Київ. 2002. 96 с.
43. Янішевський С.О. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2900/> (Дата звернення: 05.01.2019).

АДАПТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены правовые основы и практические возможности использования в Украине опыта государств-членов Европейского Союза в сфере государственного регулирования финансирования деятельности политических партий. Акцентируется внимание на источниках финансирования политических партий. Проанализированы положения законопроектов об изменениях в системе государственного регулирования финансирования политических партий в Украине и предложены пути ее совершенствования.

Ключевые слова: *финансирование политических партий, государственное регулирование, государственное управление, финансовая отчетность, понятие государственного финансирования партий.*

ADAPTATION OF FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF FINANCING OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE

The article considers the legal bases and practical possibilities of using in Ukraine the experience of the member states of the European Union in the sphere of state regulation of financing of the activities of political parties. Attention is emphasized on sources of financing of political parties. The article analyzes the provisions of the bills on changes in the system of state regulation of financing of political parties in Ukraine and proposes ways to improve it.

Key words: *financing of political parties, state regulation, state administration, financial reporting, concept of state financing of parties.*