

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Рудень Д. М.,

кандидат політичних наук,

старший викладач кафедри міжнародних відносин і суспільних наук

Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті проаналізовані політико-правові засади державного фінансування політичних партій в Україні, зокрема наведений розвиток законодавчої бази, яким регулюються надання та використання коштів державного бюджету політичними партіями в Україні. Розглянуте чинне українське законодавство щодо фінансування політичних партій, зазначені обсяги фінансування, наведені оцінки політиків та експертів щодо обсягів фінансування та принципів відбору політичних партій, які мають право на державне фінансування своєї діяльності. Для порівняння наведені приклади державного фінансування політичних партій інших країн, які згруповані у три системи, коли фінансуються тільки ті партії, які не потрапили до національного парламенту, які потрапили та фінансуються пропорційно отриманим мандатам, та ті, які взяли участь у виборах.

Проаналізовані витрати бюджетних коштів політичними партіями та виміряна ефективність їх використання. Найбільше політичні партії витрачали бюджетні кошти на пропаганду, утримання осередків, заробітну плату для працівників, оренду офісів та несли матеріальні витрати. Практично не фінансувалось державним коштом політичними партіями вдосконалення ідеологічної складової частини діяльності партії, розроблення програм, стратегій, політик партій, не виділялися кошти на дослідження, зокрема соціологічні.

Розглянуто результати позачергових виборів до Верховної Ради України 2019 року та реакцію громадянського суспільства на діяльність тих політичних партій, які отримували право на державне фінансування, унаслідок чого була підтримана петиція до Президента України та внесені зміни до законодавства, яким перелік партій, що мають право на державне фінансування, був обмежений лише тими, які перемогли на виборах. Запропоновані висновки і рекомендації щодо подальшого вдосконалення законодавства у сфері фінансування діяльності політичних партій в Україні.

Ключові слова: державне фінансування політичних партій, політична система, політична корупція.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні устремління України, бажання суспільства позбавитися політичної корупції, зробити діяльність політичних партій більш прозорою та публічною, деідеологізація суспільства і політичних партій, їх орієнтація на олігархів та спонсорів, специфічне виборче законодавство, яке давало гандикап «партіям влади», професіоналізація партійного активу зумовили розробку законодавства щодо запровадження державного фінансування політичних партій в Україні.

Варто зазначити, що бюджетне фінансування діяльності політичних партій – поширена світова практика: 98 країн світу зі 180 виділяють кошти на поточну діяльність партій, а третина країн – коштом платників податків фінансує й передвиборчі кампанії партії [1].

Проблеми державного фінансування політичних партій досліджували іноземні науковці М. Дюверже, Л. Сайда, К. Фон-Бейме, К. Хессе, а також їм присвятили свої наукові праці українські вчені Л. Гонюкова, І. Кушнар'юв, Е. Оліфіренко, Г. Петришина-Дюг, Ю. Шведа, О. Шумельда й інші.

Мета статті – дослідити стан політико-правового забезпечення засад державного фінансування політичних партій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перший тематичний законопроект було внесено до Верховної Ради ще в серпні 2002 р., і після більш ніж річного розгляду він був ухвалений Верховною Радою як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні». Законом були внесені зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні». Ним передбачалося, 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» [2], а також відшкодування витрат на передвиборну агітацію під час парламентських виборів.

Право на державне фінансування статутної діяльності отримували ті партії, які здобули на останніх чергових виборах чотири і більше відсотків, зокрема якщо партія входила до складу виборчого блоку, який долав зазначений вище «порог фінансування». Напрями витрачання державних коштів не конкретизувалися – усе, що підпадало під визначення «статутна діяльність політичної партії».

Однак державне фінансування статутної діяльності партій (мало розпочатися із січня 2007 р.) так і не було запроваджене на практиці: дія відповідних законодавчих положень була спочатку зупинена [3].

До питання державного фінансування політичних партій в Україні повернулися після Революції гідності.

Відповідно до результатів 16-го саміту «Україна – Європейський Союз», який відбувся у Брюсселі, Україна погодилась у повному обсязі виконати рекомендації Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) / Бюро демократичних інститутів і прав людини (далі – БДІПЛ) щодо реформування виборчого законодавства та вирішення питань фінансування політичних партій [4]. Унаслідок чого 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 унесення комплексних змін до законодавства України у сфері фінансування політичних партій та передвиборної агітації [5].

У закордонній практиці можна виокремити три системи фінансування політичних партій. Перша – фінансуються лише партії, що не отримали на останніх виборах жодного мандата представницького органу. Друга – фінансуються лише політичні партії, репрезентовані в парламенті, але субвенції розподіляються з урахуванням кількості одержаних на виборах голосів (Бельгія, Іспанія, Кіпр). Третя – фінансуються всі політичні партії, які взяли участь у виборах до парламенту, незалежно від того, отримали вони мандати чи ні. Така модель існує в Німеччині, Австрії, Франції, Греції.

Пряме державне фінансування партій ефективно функціонує в Німеччині. У Законі Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) «Про політичні партії» вказано, що держава надає партіям кошти для часткового фінансування діяльності, яка передбачена Законом, зокрема Конституцією [6]. 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 в разі залучення не менше ніж 10% «перших голосів» (голосів за кандидата в одномандатному окрузі) у будь-якому виборчому окрузі [7].

У Канаді система компенсації витрат політичних партій на виборах, як і в Німеччині, поширюється тільки на ті партії, які мають підтримку виборців. Відповідно до ст. 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, у яких зареєстрована партія висунула своїх кандидатів. Політична партія може розраховувати на покриття 50% своїх витрат на вибори в разі досягнення зазначених результатів [8].

У Польщі підтримка партій, що потрапили в 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. 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 [9].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» була встановлена така схема державного фінансування політичних партій.

Щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій, які мають на нього право, становить дві сотих розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передуює року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України.

На думку розробників Закону, цього обсягу достатньо для проведення статутної діяльності, але водночас не буде достатньо для проведення виборчих кампаній. За власними оцінками можна зробити висновок, що виділених коштів мало вистачати на працевлаштування партійних функціонерів у партійних організаціях та частково на винаймання офісів, проведення ж активної агітаційної роботи, видання власної партійної преси, оплата політичної реклами в засобах масової інформації (далі – ЗМІ) потребують додаткового залучення коштів.

Відповідно до Закону, політична партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України її виборчий список кандидатів у народні депутати України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав не менше 2% голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

Ця норма є нормою розвитку малих політичних партій. Таке фінансування дає шанс ідеологічним партіям, малочисельним партіям на функціонування в міжвиборний період.

Варто звернути увагу на таку норму Закону: кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, розподіляються Національним агентством з питань запобігання корупції між політичними партіями в такому порядку:

1) сума в розмірі 10% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій, передбаченого ст. 17–2 цього Закону, розподіляється порівну між політичними партіями, які отримали право на таке фінансування згідно із цим Законом, якщо за результатами останніх чергових чи позачергових виборів народних депутатів України кількість представників однієї статі серед обраних від відповідних політичних партій народних депутатів України, які набули своїх повноважень, не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів України, обраних від цієї політичної партії;

2) сума в розмірі 100% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій, передбаченого ст. 17–2 цього Закону, розподіляється між політичними партіями, які мають право на отримання такого фінансування згідно із цим Законом, пропорційно до кількості дійсних голосів виборців, поданих за списки кандидатів у народні депутати України від таких політичних партій у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на виборах народних депутатів України.

З моменту започаткування фінансування діяльності політичних партій лише шість партій мали можливість і скористалися цим (див. табл. 1).

Варто зазначити, що у 2016 р. «Опозиційний блок» відмовився від державного фінансування статутної партії, а його представники заявляли про необхідність направлення цих коштів на освіту [10]. Проте у 2017–2019 рр. «Опозиційний блок» уже не гребував державним фінансуванням.

Саме з моменту отримання державних коштів рівень приватного фінансування «Опозиційного блоку» різко впав. Водночас, за підсумками 2016–2017 рр. партія була серед лідерів зі збору приватних внесків, отримавши від бізнесу, членів партії та громадян 20,5 млн грн (із них 15,6 млн – на центральний рахунок, 4,9 млн – на рахунки місцевих осередків). Серед парламентських партій більше приватних внесків за цей же період отримала лише «Батьківщина» (22 млн). Крім цього, держкошти дозволили «Опозиційному блоку» розрахуватися за старі борги й замовити додаткову рекламу на телеканалі «Інтер» [11].

Таблиця 1

Державне фінансування статутної діяльності політичних партій у 2016–2019 рр. 1

Рік	III–IV квартал 2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
«Блок Петра Порошенка»	49,5 млн грн	112,1 млн грн	130,2 млн грн	143,4 млн грн
«Народний фронт»	50,2 млн грн	113,7 млн грн	132 млн грн	145,5 млн грн
Об'єднання «Самопоміч»	44,5 млн грн	100,6 млн грн	65,5 млн грн (додатково отримує 10% за ґендерну рівність)	72 млн грн + 56,6 млн грн (за ґендерну рівність)
«Радикальна партія Олега Ляшка»	16,9 млн грн	38,2 млн грн	44,4 млн грн	48,9 млн грн
ВО «Батьківщина»	6,4 млн грн	29,2 млн грн	33,9 млн грн	37,3 млн грн
«Опозиційний блок»	–	48,5 млн грн	56,3 млн грн	61,9 млн грн
Усього	167,6 млн грн	442,4 млн грн	513,6 млн грн	565,6 млн грн

Оскільки Законом не регулюються статті видатків і не передбачене цільове використання коштів, а лише вказується їх статутна діяльність, доцільно проаналізувати, на що ж вони витрачалися.

¹ Інформацію взято з вебсайту Національного агентства з питань запобігання корупції.

Наприклад, за перше півріччя 2018 р. політичні партії витратили 235,5 млн гривень. У «топ-5» видатків партій входять пропаганда, утримання осередків, заробітна плата для працівників, оренда офісів і матеріальні витрати. Найбільшу кількість грошей на пропаганду витратила ВО «Батьківщина» (24,8 млн грн). Ця сума практично рівняється тому, що вони отримали на свої рахунки із приватних джерел. На другому місці стоїть «Самопоміч», яка витратила 9,9 млн. І третя сходинка – за «Радикальної партією Олега Ляшка», яка витратила 7,7 млн. На утримання осередків партії сумарно витратили майже 49 млн грн. Але ця витрата характерна лише для БПП «Солідарність» та «Опозиційного блоку».

На заробітну плату працівникам секретаріатів політичні сили витратили трохи більше ніж 39,6 млн грн [12].

Аналіз структури витрат партіями отриманого державного фінансування, здійснений Комітетом виборців України, свідчить, що основними напрямками витрат коштів є: політична реклама, особливо у 2016 р.; забезпечення діяльності центрального апарату та місцевих осередків партій; зарплата працівників статутних органів і місцевих організацій партій [13]. Витрачання партіями отриманих із держбюджету коштів загалом відповідає цільовому призначенню, визначеному законодавством – «фінансування статутної діяльності». Критики з боку експертів зазнає витрачання партіями значного відсотка державного фінансування на рекламу, що спостерігалось у 2017 р. [14].

Наведені дані, з одного боку, підтверджують тезу про те, що коштів, які виділяються, вистачає лише на утримання центральних апаратів і осередків політичних партій – заробітну плату, оргтехніку, транспортні та комунікаційні послуги тощо. Хоча ці видатки мали б фінансуватися коштом членських внесків, спонсорської допомоги, за використання волонтерської праці членів партій. З іншого боку, незначними є видатки на досягнення партіями своїх програмних та ідеологічних цілей. Оскільки Законом не передбачено фінансування участі партій у виборчих кампаніях, то партії могли б зосередити зусилля, наприклад, на проведенні навчання партійного активу, розробленні програмних документів та стратегій розвитку країни відповідно до їхньої ідеології, розвитку досліджень для вироблення державних політик, виданні партійної навчальної літератури, проведенні соціологічних досліджень тощо. Також замалими, порівняно з коштами власних надходжень, є видатки державних коштів політичних партій на політичну рекламу.

Зазначимо, що ті політичні партії, які отримали державне фінансування починаючи із 2016 р. не лише не збільшили своєї квоти місць у Верховній Раді України, а ледь подолали виборчий бар'єр для проходження в парламент. Особливо слід виокремити політичну партію «Народний фронт», яка перемогла на парламентських виборах у 2014 р., витратила майже всі державні кошти на політичну рекламу, а не на розбудову партії та її осередків, – вона втратила підтримку громадян і опинилася поза парламентом.

Звичайно, уже це не могло залишатися непоміченим і не сприймалося великою частиною українського суспільства.

Так, 23 липня 2019 р. на офіційному інтернет-порталі Президента України була оприлюднена електронна петиція Миколи Томенка «Скасувати бюджетне фінансування політичних партій в Україні», яка набрала 25 808 голосів із 25 000 необхідних. Ініціатор петиції запропонував на розгляд парламенту проєкт закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», яким передбачено, що право на отримання державного фінансування статутної діяльності мають лише ті політичні партії, які на останніх виборах народних депутатів України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримали не менше 5% голосів [15].

У петиції зазначено, що за 2016–2019 рр. з державного бюджету України на діяльність політичних партій виділено майже 1 млрд 500 млн грн. На переконання автора петиції, використовувати народні гроші на утримання партій у воюючій, бідній, корумпованій країні – цинічно і неприпустимо. Відомо, що із 2019 р. величезні гроші також отримують партії, які не потрапили до парламенту. Нині державним коштом фінансуватимуться не лише політичні сили, які подолали п'ятивідсотковий бар'єр, а й ті, що набрали 2%. Попередньо, за оцінками експертів, партії отримують такі суми з бюджету за п'ять років: «Слуга народу» – понад 2,685 млрд; «Опозиційна платформа» – 705 млн; «Європейська солідарність» – 545 млн; «Батьківщина» – 465 млн; «Голос» – 385 млн; «Сила і честь» – 270 млн; «Опозиційний блок» – 200 млн; «Партія Шарія» – 190 млн; «Радикальна партія Олега Ляшка» – 170 млн; «Українська стратегія Гройсмана» – 135 млн; «Свобода» – 130 млн. Загалом на утримання цих партій за п'ять років діяльності Верховної Ради український народ повинен витратити приблизно 5 мільярдів 900 мільйонів гривень. Саме тому ініціатором петиції було запропоновано скасувати або принаймні призупинити законодавчі акти, які передбачають фінансування політичних партій із державного бюджету [15].

У відповідь на петицію Президентом України було внесено на розгляд Верховної Ради України, а 2 жовтня 2019 р. народними депутатами України IX скликання ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», яким було встановлено, що щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій, які відповідно до цього Закону мають право на таке фінансування, становить дві сотих розміру мінімальної заробітної плати. Політична партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України її виборчий список кандидатів у народні депутати України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав 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.

Висновки. Отже, запровадження державного фінансування політичних партій відповідає світовим трендам розвитку політичних систем, утвердженню демократичних принципів в українському суспільстві, є спробою встановлення запобіжника до проявів політичної корупції, підтримкою для малочисельних та ідеологічних партій, які не мають крупних спонсорів та не фінансуються олігархами. Водночас обсяги фінансування, діюча система розподілу коштів залишаються дискусійними та потребують доопрацювання. Перегляду потребує виборче законодавство, яке ставить суб'єктів виборчого процесу – політичні партії – у нерівні умови, передбачаючи грошову заставу для участі у виборах. Удосконалення потребує і законодавча база щодо звітності політичних партій про використання коштів політичних партій, і не тільки державних.

Ruden D. Policy and legal principles of state financing of political parties in Ukraine

The article analyzes the political and legal principles of state funding for political parties in Ukraine, in particular, the development of the legislative framework governing the provision and use of state budget funds by political parties in Ukraine. The current Ukrainian legislation on financing of political parties is considered, the amounts of financing are given, the evaluations of politicians and experts on the volume of financing and the principles of selection of political parties entitled to state financing of their activity are given. For comparison, examples of state funding for political parties in other countries are grouped into three systems, where only those parties that did not enter the national parliament, who received and are funded in proportion to the mandates received, and those who participated in the elections are funded.

Budget expenditures by political parties are analyzed and their efficiency is measured. Most political parties spent budgetary funds on advocacy, cell retention, wages for workers, office rents, and material costs. There was practically no political funding for the political parties to improve the ideological component of the party's activities, to develop programs, strategies, party policies, and no funds were allocated for research, including sociological ones.

The results of the elections to the Verkhovna Rada of Ukraine in 2019 and the response of civil society to the activities of those political parties eligible for public funding were considered, as a result of which the petition was submitted to the President of Ukraine and changes were made to the legislation that lists the parties entitled to state funding. funding, was limited to only those who won the election. Conclusions and recommendations for further improvement of legislation in the field of financing the activities of political parties in Ukraine are offered.

Key words: state financing of political parties, political system, political corruption.

Література:

1. Шибалкіна Ю. Політичні партії тепер будуть фінансуватися з бюджету. *Ціна держави*. URL: <http://costua.com/news/101>.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні : Закон України від 27 листопада 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 218.
3. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями вдосконалення вітчизняного законодавства : аналітична записка. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2900/>.
4. 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>.

5. Пояснювальна записка до проекту 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.
6. Информация о совместном российско-германском семинаре «Партии и выборы» (Information about the joint Russian-German seminar “Parties and elections”). *Вестник Центральной избирательной комиссии*. 1999. № 9 (75). С. 148.
7. Леванский С. Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ (State financing of elections and pre-election expenses of parties in Germany). *Журнал о выборах*. 2001. № 3. С. 58–59.
8. Современные избирательные системы: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д. Лафитский и др. 2006. Т. 1. С. 229.
9. Конончук С. Державне фінансування партій: відкладена реальність (Public funding of parties, set aside reality). URL: <http://www.ucipr.org.ua/publications/derzhavne-finansuvanniapartii-vidkladena-realnist>.
10. «Опоблок» відмовився від «партійних» грошей з бюджету. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/09/7/7119857/>.
11. «Опозиційний блок» «підсів» на держкошти і більше не отримує приватних внесків. URL: <https://www.chesno.org/post/1230/>.
12. Скільки державних коштів та на що витрачають політичні партії, URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29523958.html>.
13. Основні висновки за результатами аналізу фінансових звітів політичних партій щодо використання коштів із Державного бюджету України / Ком. виборців України. URL: http://cvu.org.ua/uploads/звіт_КВУ_аналіз_фінансових_звітів_партій.pdf.
14. КВУ: партії масово скуповують рекламу за державні кошти / Ком. виборців України. URL: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kvu-partii-masovo-skupovuiut-reklamu-zaderzhavni-koshty>.
15. Скасувати бюджетне фінансування політичних партій в Україні. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/66668>.