

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-10-74-35>

УДК 340.13

Щебетун І.С., Йолтуховський В.В.

Донецький національний університет імені Василя Стуса

ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена процесу правової регламентації фінансового забезпечення політичних партій в Україні, який розпочався із значним запізненням на фоні країн Заходу, що й призвело у подальшому до розгляду зазначеної проблеми, а саме інституту фінансування політичних партій в Україні, зокрема, у законодавчому забезпеченні, а також проблемам діяльності органів державної влади, які здійснюють контроль щодо фінансування партій в Україні. В статті приділено особливу увагу проблемі визначення дозволених/заборонених напрямків використання партіями бюджетних коштів. Також в роботі висвітлена група проблемних питань пов'язана із заборонаю політичної реклами. Адже практика свідчить, що лєвова доля витрат партій спрямовується саме на політичну рекламу. Охарактеризовано проблематику внутрішнього та зовнішнього фінансового аудиту партій, який має формальний характер і не сприяє ефективному контролю партій. Виявлено коло й інших проблем, що виникають під час фінансування політичних партій в Україні, та підготовлено пропозиції щодо напрямів удосконалення правового регулювання означеної сфери.

Ключові слова: фінансове забезпечення, бюджетні кошти, використання, фінансування, політичні партії, контроль, законодавство, цільове використання, процес, правова регламентація, органи державної влади, політична реклама, удосконалення, аудит.

Shebetun Iryna, Yoltukhovskiy Vladyslav

Vasyl Stus Donetsk national University

FINANCING OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE

Summary. The article is devoted to the process of legal regulation of the financial support of political parties in Ukraine, which began with a significant delay against the background of Western countries, which led to the further consideration of this problem, namely the institution of financing political parties in Ukraine, in particular, in the legislative provision, as well as problems of the activities of public authorities, in the issue of financing of parties in Ukraine. The purpose of the article is to define the range of problems arising in the financing of political parties in Ukraine, and to prepare proposals on the directions of improving the legal regulation of this sphere. The article gives special attention to the problem of definition of allowed/prohibited directions of use of budgetary funds by batches. The practice shows that the use of budgetary funds by political parties does not show much desire to use these funds for the development of both their internal political institutions and improving relations with voters. Also in the work is covered a group of problem issues is connected with the ban of political advertising. After all, practice shows that the lion's share of expenses of parties is directed precisely for advertising. Therefore, in the study, it is recommended to significantly limit it or ban it in general, that in the future will force parties not only to prepare qualitative program documents, improve forms of activity with voters, but also to make such decisions that would prove the desire of parties to implement the program declared by them. Also in the work are indicated problems of internal and external financial audit of parties, which has a formal character and does not contribute to effective control over the legal and target use of state budget funds by parties, since the content of this issue is not defined at the legislative level. The range of other problems arising in the financing of political parties in Ukraine was also revealed, and against the background of this issue, proposals were prepared for improving the legal regulation of the said sphere, by developing and further adopting a new substantive law that would completely eliminate the problems outlined in this study, which minimized the huge losses of the state budget.

Keywords: financial support, budgetary funds, use, financing, political parties, control, legislation, target use, process, legal regulation, government authorities, political advertising, improvements, law, audit.

Постановка проблеми. Політичні партії виконують важливі функції в політичній системі будь-якої держави. Вони суттєво впливають на політичний процес, формування органів державної влади і взагалі на розвиток суспільства. Державні субсидії політичним партіям розглядаються як один із найважливіших аспектів відносин між партіями і державою в розвинених демократичних системах. Державне фінансування політичних партій стало домінуючим рисою більшості демократій (82% країн Центральної та Східної Європи) та вважається необхідним засобом підтримки політичного процесу й існує в різних видах і формах та доповнень до деяких законів.

Питанню фінансування політичних партій с самого початку появи цього інституту приділялось чимало уваги як з боку об'єктивності ви-

значення розміру витрат партій та встановлення джерел їх фінансування, так і з боку супроти безпосередньо політичних партій надавати інформацію стосовно розмірів відповідних виплат та осіб, які фінансово підтримують парію.

Вперше в Україні питання державного фінансування політичних партій стала предметом розгляду ще в 1992 році, коли готувався закон про об'єднання громадян, норми якого розповсюджувались і на діяльність політичних партій, втім питання залишилось невирішеним, що в подальшому значно ускладнило вирішення проблеми легального фінансування політичних партій.

Політична система України перебуває у стані реформування. Суб'єкти цієї системи шукають найбільш оптимальні та компромісні варіанти розподілу ролей і повноважень, механізми вза-

емодії. Однією з характерних особливостей цього процесу є тенденція до посилення ролі політичних партій, тому дослідження проблеми фінансування діяльності політичних партій є надзвичайно важливим і своєчасним.

Аналіз результатів попередніх досліджень. Окремі аспекти досліджуваної проблеми висвітлювали в своїх дослідженнях М. Антоненко, Р. Балабан, Д. Ковриженко, С. Конончук, О. Крисенко, С. Кустова, В. Лебедюк, Д. Миколенко, В. Олійник, М. Пінто-Душинський, Д. Подьячев, А. Романюк, О. Синьоокій, А. Цюбченко, О. Чебаненко, В. Шаповал, Ю. Швед, О. Шумельда та інші, водночас, це питання залишається дискусійним та недостатньо врегульованим.

Метою статті є визначення кола проблем, що виникають під час фінансування політичних партій в Україні, та підготовка пропозицій щодо напрямів удосконалення правового регулювання означеної сфери.

Виклад основного матеріалу. Процес правової регламентації фінансового забезпечення політичних партій в Україні розпочався із значним запізненням на фоні країн Заходу, хоча слід зазначити, що ця проблема знайшла своє відображення в міжнародних документах, датованих 2001 роком, але була деталізована в 2006–2010 роках.

Міжнародна спільнота та світові інститути, зокрема, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПІЛ, неодноразово зауважували, що державне фінансування політичних партій не тільки підкреслить їх важливу роль у суспільному житті та сприятиме розвитку демократичних інституцій, реального політичного плюралізму та здорової конкуренції під час виборів, а й буде сприяти уникненню певної залежності від приватних донорів і виступати запорукою політичної корупції.

Тому при вирішенні питань щодо удосконалення процедури та механізмів фінансування політичних партій варто враховувати та дотримуватись відповідних рекомендацій з означених питань, зокрема: а) обмеження приватних внесків; б) збалансованості приватного та публічного фінансування; в) обмеження на використання державних ресурсів; г) справедливих критеріїв наділення публічної фінансової підтримки; д) обмеження витрат на передвиборну агітацію; е) вимог щодо підвищення прозорості фінансування партій і достовірності їх фінансової звітності; ж) незалежних механізмів регулювання та відповідних санкцій за порушення закону.

На сучасному етапі фінансування політичних партій здійснюється з п'яти джерел: 1) вступних й членських внесків; 2) підприємницької діяльності партій; 3) інституціональних пожертвувань; 4) державного фінансування; 5) приватного фінансування.

З метою підвищення прозорості фінансування політичних партій, держави – члени Ради Європи прийняли правила, що регулюють фінансування партій та виборчих кампаній. Загальні принципи, на яких ці правила ґрунтуються, сформульовані на європейському рівні (Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001 р.).

На думку О. Крисенко, фінансова сторона питання утримання політичних партій на сьогодні

є першочерговою під час обговорення доцільності запровадження змін [1].

8 жовтня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», норми якого спрямовані на попередження та зменшення корупції під час передвиборної агітації та фінансової підтримки політичних партій.

Закон ухвалено у ході лібералізації візового режиму з ЄС. Венеціанська комісія та GRECO визнали цей закон одним із найякісніших порівняно з актами інших європейських країн. Законом вводиться низка позитивних новел у сфері фінансування політичних партій.

Основна мета зазначеного Закону – нівелювати вплив олігархічних груп на формування партійних списків, зокрема:

- шляхом посилення фінансової незалежності політичних партій та зменшення їхньої залежності від фінансування приватних донорів;

- за прикладом низки європейських держав вводиться державне фінансування політичних партій;

- суттєво вдосконалюється механізм контролю за фінансуванням політичних партій, зокрема, вводиться обмеження на можливість внесків фізичних та юридичних осіб;

- удосконалюється система звітування політичних партій за витрачені кошти; передбачається щорічний обов'язковий фінансовий аудит політичних партій, які отримують державне фінансування або були суб'єктами виборчого процесу на останніх загально-національних виборах; політичні партії, місцеві організації політичних партій зобов'язані надавати аудиторській фірмі, що проводить їх зовнішній незалежний фінансовий аудит, інформацію (документи), необхідну для проведення такого аудиту. Звіт після такого аудиту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції, у тому числі у формі відкритих даних, не пізніше ніж на десятий день з дня його надходження та розміщується у відкритому доступі впродовж не менше п'яти років.

Згідно вищезазначеного Закону, з 01.07.2016 р. здійснюється фінансування партій з державного бюджету: «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 у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав не менше 2 відсотків голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі» (ч. 1 ст. 17-3 Закону) [2].

Крім того, Законом (п. 2 ч. 1 ст. 15): «Не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій ... державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше десяти відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі,

органам місцевого самоврядування чи нерезидентам або кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або 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.

Законом значно посилено механізм контролю (кримінального та адміністративного) за фінансуванням політичних партій, зокрема, вимога готувати, публікувати та подавати фінансовий звіт (щорічно), звіти про майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання (щоквартально).

В Україні норми, які регулюють фінансування політичних партій, містяться в декількох законах. Так, ця проблема знаходить відображення в законах України «Про політичні партії в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», «Про оподаткування прибутку підприємств», Кримінальному Кодексу України.

Як слушно зазначає Р. Балабан: «Значна кількість законів, присвячених цій проблематиці ... не дає змоги скласти цілісне уявлення про процес фінансування політичних партій, їхні норми суперечать одна одній, унаслідок того, що їх приймали в різні роки, ґрунтуючись на різних концептуальних засадах державної політики. Також ці закони не дозволяють якісно контролювати порядок та розмір надходження спонсорських внесків та перевіряти звітність щодо їхнього використання, що спричиняє деформації самого інституту політичної партії, перетворюючи їх на організації закритого типу» [3, с. 163].

Не заперечуючи позитивні зміни в чинному законодавстві з досліджуваної проблеми, слід зауважити, що чимало важливих питань державного фінансування політичних партій викликають дискусії, зокрема: які саме партії отримують право на таке фінансування; на які потреби (напрямки, види діяльності) можна використовувати кошти, виділені з державного бюджету; якою має бути відповідальність у випадку нецільового використання бюджетних коштів та інші.

Особливу увагу слід приділити проблемі визначення дозволених/заборонених напрямків використання партіями бюджетних коштів. Як свідчить аналіз практики використання бюджетних коштів у 2016–2017 роках, політичні партії не виявили великого бажання використовувати ці кошти для розвитку як своїх внутрішньо – політичних інститутів, так і удосконалення відносин із виборцями.

Відсутність в Законі норми щодо чіткого визначення напрямків використання державних коштів не дає можливості державним контролюючим органам (Національному агентству з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та Рахунковій Палаті (далі – РП), у повному обсязі здійснювати покладені на них повноваження з питань цільового використання коштів, отриманих з державного бюджету, про що прямо вказано у п.п. 3 і 4 ч. 1 статті 18 Закону: «Держав-

ний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють... 3) Рахункова палата – за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; 4) Національне агентство з питань запобігання корупції – за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського та місцевого референдуму, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей».

Важливою такою інформацією є й аудиторським фірмам, оскільки вони щороку повинні перевіряти правомірність цих витрат партіями.

Слід також пам'ятати, що санкцією за неправомірне (нецільове) використання бюджетних коштів може бути притягнення їх керівників та/або бухгалтерів до кримінальної відповідальності і взагалі зупинення державного фінансування партій.

Не зважаючи на наявність законопроектів (проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій» від 24 листопада 2016 року № 5446 та проекту Закону «Про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій» від 3 лютого 2017 року № 6026), за допомогою яких могла б певним чином бути розв'язана вищезазначена проблема, питання залишається невирішеним.

Наступна група проблемних питань пов'язана із заборонаю політичної реклами. Як свідчить практика, лєвова доля витрат партій спрямовується саме на політичну рекламу, тому значне її обмеження чи заборона взагалі примусить партії не тільки готувати якісні програмні документи, удосконалювати форми діяльності з виборцями, а й приймати такі рішення, які б доводили прагнення партій реалізовувати задекларовану ними програму.

Обов'язок здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів одразу двома органами (НАЗК та Рахунковою Палатою) створюють проблему, оскільки фінансові звіти, первинну бухгалтерську документацію, звіти про проведення внутрішнього та зовнішнього аудитів партії зобов'язані подавати лише до НАЗК, обов'язок надавати такі документи РП не передбачений. Чинним законодавством також не визначений порядок взаємодії (співпраці) вищезазначених органів між собою і право розподіляти між собою контрольні – наглядові функції, що значно знижує ефективність контролю.

Питання, яке потребує вирішення, – це відсутність у місцевих організацій політичних партій окремих рахунків для бюджетних коштів.

Законом «Про політичні партії в Україні» передбачено зобов'язання відкрити окремий рахунок у національній валюті України в установі банку України на державне фінансування статутної діяльності політичної партії, що є логічним, адже надається можливість для НАЗК, РП та інших контролюючих органів перевіряти напрямки використання коштів. Втім, аналогічна вимога щодо відкриття окремих рахунків місцевими організаціями політичних партій в чинному законодавстві відсутня, як і заборона перераховувати державні кошти з рахунків центрального осередку на рахунки місцевих організацій партій, що призводить до перерахування на «загальні» рахунки місцевих організацій політичних партій, які мають власні кошти, значних сум, а це, по суті, блокує подальший контроль цільового використання відповідних коштів.

Неможливість аналізу більшості фактичних (реальних) витрат партій становить актуальну проблему, оскільки ані НАЗК, ані РП не можуть перевірити як фактичну вартість товарів, робіт, так і реальний стан речей в документах первинної бухгалтерської документації (наприклад, чи насправді приміщення, за яке сплачується оренда, використовується партією), тому контролюючі органи перевіряють лише інформацію, яку надають самі партії. Вирішення проблеми ускладнюється тим фактом, що НАЗК не має своїх підрозділів «на місцях», які б могли перевіряти надану партіями інформацію, а на місцях працюють місцеві осередки партій, які є юридичними особами й можуть використовувати бюджетні кошти.

З огляду на вищевказане, вважаємо за доцільне в Україні запровадити практику, яка склалася у Франції: так, партії повинні публічно оприлюднювати інформацію про донорів, які зробили найбільші внески у виборчі фонди або фінансують поточну статутну діяльність партій,

а також відображати у фінансових звітах інформацію про доходи і видатки не лише партій, але і пов'язаних з ними осіб, місцевих осередків.

Слід зауважити, що сьогодні здійснення внутрішнього та зовнішнього фінансового аудиту, має формальний характер і не сприяє ефективному контролю за законним та цільовим використанням партіями коштів державного бюджету, оскільки на законодавчому рівні не визначено зміст поняття «статутна діяльність партії», «витрати на фінансування передвиборної агітації», залишається дискусійним питання щодо поширення вимог бюджетного законодавства на політичні партії.

Висновки. Шляхом удосконалення норм чинного законодавства або прийняття окремого закону:

- слід чітко визначити поняття «статутна діяльність партії», «витрати на фінансування передвиборної агітації»;

- на законодавчому рівні закріпити напрямки діяльності політичних партій, на які вони можуть використовувати кошти державного бюджету (щодо фінансування їхньої статутної діяльності);

- врегулювати процес звітування політичними партіями за їхню фінансову діяльність;

- заборонити політичну рекламу;

- закріпити як обов'язок місцевим організаціям політичних партій мати окремі рахунки для бюджетних коштів для фінансування статутної діяльності партії;

- визначити порядок взаємодії та співпраці у контексті реалізації державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів (обмін інформацією, розподіл контрольно-наглядових функцій) Національного агентства з питань запобігання корупції та Рахункової Палати.

Список літератури:

1. Крищенко О., Миколенко Д., Подьячев Д. Європейський досвід державного фінансування політичних партій: висновки для України : аналітична записка / Регіональний філіал НІСД у м. Харкові. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juni08/9.htm> (дата звернення: 17.10.2019).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 8 жовтня 2015 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 49-50. Ст. 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19>
3. Балабан Р. Фінансовий вимір виборчого алгоритму. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса*. 2010. Вип. 6. С. 161–168.

References:

1. Krysenko, O., Mykolenko, D., & Podyachev, D. *Yevropejskij dosvid derzhavnogo finansuvannya politychnyx partij: vysnovky dlya Ukrainy* : analytical note] / Regionalnyj filial NISD u m. Xarkiv. Available at: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juni08/9.htm> (accessed 17 October 2019).
2. Pro vnesennya zmin do deyakyx zakonodavchyx aktiv Ukrayiny shhodo zapobigannya i protydiy politychnij korupciyi [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Preventing and Combating Political Corruption]: Zakon Ukrayiny vid 8 zhovtnya 2015 r. *Vidomosti Verhovnoyi Rady (VVR)*. 2015. № 49-50. St. 449. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19>
3. Balaban, R. (2010). Finansoviy vymir vyborchogo algoritmu [The financial dimension of the election algorithm]. *Naukovi zapysky IPiEND im. I.F. Kurasa*, vyp. 6, pp. 161–168.