

УДК 329:366.02(477)

DOI <https://doi.org/10.30970/2307-1664.2019.27.14>

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ВІД ТЕОРІЇ ДО РЕАЛЬНОСТІ

Денис Рудень

*Національний університет біоресурсів і природокористування України,
гуманітарно-педагогічний факультет,
кафедра міжнародних відносин та суспільних наук
бул. Героїв Оборони, 15, 03041, м. Київ, Україна*

Статтю присвячено політико-правовому аналізу державного фінансування політичних партій в Україні. Розглянута генеза законодавства, яким запроваджено державне фінансування діяльності політичних партій. Указані політичні партії, які мають право на державне фінансування, його обсяги, форму звітності. Подана оцінка законодавству, яке не регулює цільове призначення, на що можуть бути використані кошти державного бюджету політичними партіями, у якому вказано лише «статутна діяльність».

Наведено дані щодо отримання політичними партіями, які мали представництво у Верховній Раді України VIII скликання та мали право на державне фінансування, – Блок Петра Порошенка, Народний фронт, Об'єднання «Самопоміч», Радикальна партія Олега Ляшка, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Опозиційний блок – коштів із державного бюджету України протягом 2016–2019 років. Проаналізовано витрати державного фінансування політичними партіями, зокрема кошти витрачалися на пропаганду, утримання осередків, заробітну плату для працівників, оренду офісів, інші матеріальні витрати.

Визначено, що за результатами позачергових виборів до Верховної Ради України політичні партії «Слуга народу», «Опозиційна платформа», «Європейська солідарність», «Батьківщина», «Голос», «Сила і честь», «Опозиційний блок», «Партія Шарія», «Радикальна партія Олега Ляшка», «Українська стратегія Гройсмана» та «Свобода» мали отримати державне фінансування на свою діяльність. Проте суспільство не сприйняло ідеологічні переконання певних політичних партій, була подана петиція до Президента України, яка отримала підтримку та за результатами розгляду якої внесені зміни до законодавства України, що обмежило право на державне фінансування, надавши його лише тим партіям, які отримали не менше ніж 5% голосів виборців.

Результатом дослідження стало виокремлення пропозицій щодо поліпшення фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету.

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

Верховна Рада України 8 жовтня 2015 року 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 і передвиборної агітації [1].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» встановлена схема державного фінансування політичних партій. Із другої половини 2016 року до 2019 року кошти платників податків отримали переможці парламентських виборів 2014 року: Блок Петра Порошенка, Народний фронт, Об'єднання «Самопоміч», Радикальна партія Олега Ляшка, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Опозиційний блок.

Відповідно до чинного на той час законодавства, сума коштів, які щорічно виділялися на статутну діяльність політичних партій із державного бюджету, змінювалася. За весь період функціонування політичні партії, які формували Верховну Раду України VIII скликання, отримали Блок Петра Порошенка – 435,2 млн грн, Народний фронт – 441,4 млн грн, Об'єднання «Самопоміч» – 339,2 млн грн, Радикальна партія Олега Ляшка – 148,4 млн грн, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 106,8 млн грн, Опозиційний блок – 166,7 млн грн¹.

Варто зазначити, що Опозиційний блок у 2016 році відмовився від державного фінансування статутної діяльності партії, а його представники заявляли про необхідність направлення цих коштів на освіту [2]. Проте у 2017–2019 роках ця політична сила вже не гребувала державним фінансуванням.

Саме з моменту отримання державних коштів рівень приватного фінансування Опозиційного блоку різко впав. При цьому за підсумками 2016–2017 років партія була серед лідерів по збору приватних внесків, отримавши від бізнесу, членів партії та громадян – 20,5 млн грн (із них 15,6 млн грн на центральний рахунок і 4,9 млн грн на рахунки місцевих осередків). Зазначимо, що держкошти дали Опозиційному блоку змогу розрахуватися за старі борги й замовити додаткову рекламу на телеканалі «ІНТЕР» [3].

Серед парламентських партій більше приватних внесків за цей же період отримала лише «Батьківщина» – 22 млн грн.

Українським законодавством не врегульовано питання цільового використання державних коштів, які отримують політичні партії, а лише вказується, що фінансується статутна діяльність. Тому, на нашу думку, доцільно проаналізувати, на що ж вони витрачалися.

Наприклад, за перше півріччя 2018 року політичні партії витратили 235,5 млн грн. У «топ-5» видатків партій входять реклама, діяльність осередків, заробітна плата для працівників, оренда офісів і матеріальні витрати.

Найбільшу кількість грошей на рекламу витратила ВО «Батьківщина» – 24,8 млн грн. Зауважимо, що таку ж суму коштів партія мобілізувала на свої рахунки з приватних джерел. 9,9 млн грн витратила на рекламу «Самопоміч», посівши друге місце за цим критерієм. І третє місце отримує Радикальна партія Олега Ляшка, яка витратила 7,7 млн грн.

На утримання осередків партії сумарно витратили майже 49 млн грн. Але ця витрата характерна лише для Блоку Петра Порошенка та Опозиційного блоку.

На заробітну плату працівникам політичні партії спрямували трохи більше ніж 39,6 млн грн [4].

Аналізуючи ці дані, можна зробити висновок, що коштів, які виділяються, вистачає й на утримання центральних апаратів та осередків політичних партій – заробітну плату, оргтехніку, транспортні та комунікаційні послуги тощо. Проте логічним було б фінансувати ці видатки за рахунок членських внесків, спонсорської допомоги й використовувати волонтерську працю членів партій. Водночас незначними є видатки на досягнення партіями своїх програмних та ідеологічних цілей, досягнення мети їхньої діяльності. 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 і стратегій розвитку країни відповідно до їхньої ідеології, розвитку досліджень для вироблення державних політик, виданні партійної навчальної літератури, проведенні соціологічних досліджень тощо. Також замалим, порівняно з видатками під час виборчих кампаній, є фінансування політичної реклами в міжвиборчий період, зокрема витрачання державних коштів на ці цілі.

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

Зазначимо, що ті політичні партії, які отримали державне фінансування з 2016 року, не лише не збільшили свою квоти місць у Верховній Раді України, а й ледь подолали виборчий бар'єр для проходження в парламент. Особливо варто виокремити політичну партію «Народний фронт», яка перемогла на парламентських виборах у 2014 році, витратила майже всі державні кошти на політичну рекламу, а не на розбудову партії та її осередків, однак утратила підтримку громадян та опинилася поза парламентом.

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

Так, 23 липня 2019 р. на офіційному інтернет-представництві Президента України 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 Проект 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 ніж 5 відсотків голосів [5].

У петиції зазначено, що за 2016–2019 роки з Державного бюджету України на діяльність політичних партій виділено майже 1 мільярд 500 млн грн. На переконання автора петиції, використовувати народні гроші на утримання партій у воюючій, бідній, корумпованій країні – цинічно й неприпустимо.

З 2019 року величезні гроші також мали отримати партії, які не потрапили до парламенту. Нині за державний кошт фінансуватимуться не лише політичні сили, які подолали 5% бар'єр, а й ті, що набрали 2%. Попередньо, за оцінками експертів, партії отримають такі суми з бюджету за 5 років: «Слуга народу» – понад 2,685 мільярди; «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 5 років діяльності Верховної Ради український народ повинен витратити близько 5 мільярдів 900 млн. грн. Саме тому ініціатором петиції запропоновано скасувати або принаймні призупинити законодавчі акти, які передбачають фінансування політичних партій з Державного бюджету [6].

У відповідь на петицію Президентом України внесено на розгляд Верховної Ради України, а 2 жовтня 2019 року народними депутатами України IX скликання ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», яким установлено, 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 ніж 5 відсотків голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

Проте вважаємо, що ключовим у питанні державного фінансування політичних партій є те, що партії повинні витратити кошти на статутну діяльність, як це визначено законом. Для цього спробуємо з'ясувати, що ж собою являє поняття «статутна діяльність», адже законодавством прямо не визначено, що це таке.

Важливість цього питання також підсилюється тим, що статтею 17-8 Закону України «Про політичні партії в Україні» встановлені підстави для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії.

Аналіз Закону України «Про політичні партії в Україні», а саме статті 8 цього Закону, дає можливість зробити висновок, що видами статутної діяльності можуть бути, зокрема, утворення, визначення повноважень статутних органів політичної партії; розроблення внутрішньопартійних документів (порядку вступу до партії, прав та обов'язків її членів тощо); скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії; здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями й витратами політичної партії, її місцевих організацій, утворення органів чи посадових осіб, відповідальних за здійснення такого контролю (аудиту); залучення аудиторської фірми для проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про доходи, майно, витрати й фінансові зобов'язання політичної партії, її місцевих організацій[7].

У статті 17-1 Закону прямо вказано, що державне фінансування поширюється на оплату праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (стаття 37) передбачає, що політичні партії можуть уносити пропозиції з питань їхньої діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій, брати участь у розгляді внесених пропозицій. Ці дії можуть бути витратними (поштові, транспортні витрати тощо).

Згідно із Законом «Про всеукраїнський референдум» (статті 22, 64, 72–74), держава гарантує політичним партіям право вільно вести агітацію щодо питань, винесених на всеукраїнський референдум; фонд референдуму формується за рахунок, зокрема, внесків політичних партій; власні кошти політичної партії, які перераховуються на накопичувальний рахунок фонду, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань; агітація референдуму здійснюється за рахунок, зокрема, власних коштів політичних партій; політичні партії за власні кошти на власний розсуд можуть виготовляти друковані матеріали агітації референдуму; політичні партії мають право публікувати агітаційні матеріали в друкованих засобах масової інформації будь-яких форм власності.

Стаття 112 Господарського кодексу України передбачає можливість створення політичною партією унітарного підприємства, заснованого на її власності, для здійснення господарської діяльності з метою виконання її статутних завдань. Уточнюється, що такими підприємствами є ЗМІ, підприємства, що здійснюють продаж суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів з власною символікою, проведення виставок, лекцій, фестивалів та інших суспільно-політичних заходів; інші обмеження щодо створення й діяльності окремих видів підприємств політичних партій установлюються законами [7].

В окремих країнах Європейського Союзу це питання регламентується дещо по-іншому. Так, відповідно до статті 14 Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [8], асигнування державного бюджету для політичних партій можуть використовуватися для фінансування політичної кампанії; виборчої застави; придбання майна; розрахунку з працівниками; витрат, пов'язаних із наданням послуг; покриття заборгованостей політичної кампанії з політичної партії; покриття взятих політичною партією позик. Про використання асигнування державного бюджету політична партія складає звіт про використання асигнувань державного бюджету, який подається разом зі зведеним фінансовим звітом політичної партії. Відповідно до статті 7-4 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [5], кошти, отри-

мані з державного бюджету, політичні партії можуть використовувати для таких потреб: оренди приміщень; послуг зв'язку та інтернет-послуг; заробітну плату й інші виплати фізичним особам; зовнішні аудити; дослідницьку роботу та консультації; громадські заходи, семінари, благодійні заходи, видання й поширення книг та інформаційних матеріалів; політичну агітацію [9].

Оскільки українським законодавством не регламентована «статутна діяльність політичних партій», на яку політична партія може використовувати державні кошти, виокремимо головні напрями статутної діяльності, виходячи з мети, завдань і прав політичної партії, відповідно до її статуту. Наприклад, проаналізуємо положення статуту партії «Блок Петра Порошенка». Розділ 2 статуту цієї партії визначає завдання, зокрема сприяння консолідації суспільства, формуванню в населення України громадянської свідомості, зміцненню обороноздатності країни та захисту країни від зовнішньої агресії, створенню умов для втілення ідей державного патріотизму, забезпеченню високих суспільних, соціальних та економічних стандартів життя в Україні, доступності та якості освіти, створенню ефективної системи соціального захисту, охорони здоров'я, сучасної медицини тощо [10]. Виходячи із цих завдань, які не мають яскраво вираженого ідеологічного забарвлення, можна дійти висновку, що основним напрямом діяльності політичної партії є просвітницька діяльність, яка потребує використання пропагандистських, рекламних, комунікативних заходів. Якщо ж проаналізувати права політичної партії «Блок Петра Порошенка», зокрема пункти 2.2.4–2.2.5, які надають партії право засновувати власні засоби масової інформації, вести видавничу діяльність, виступати в засобах масової інформації з політичними заявами або в інший спосіб викладати публічно й відстоювати свою позицію з питань державного й суспільного життя [10], то вони стануть підтвердженням нашого висновку. Разом із тим пункти 2.2.7–2.2.8 статуту говорять, що партія має право захищати права й законні інтереси партії та її членів, виступати позивачем або відповідачем у суді, представляти права й законні інтереси в органах державної влади, підприємствах, установах та організаціях на підставах і в порядку, визначених чинним законодавством України, проводити мирні масові заходи [10]. Звідси впливає другий головний напрям діяльності партії – правозахисний. Й обидва ці напрями не корелюються з витратами державних коштів, які партії отримувала протягом 2016–2019 років.

Зважаючи на проведений аналіз, виокремимо пропозиції щодо поліпшення фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету. По-перше, потрібно переглянути обсяги й терміни фінансування. У разі втрати партією протягом року права на державне фінансування здійснювати перерахунок суми виділених із держбюджету коштів пропорційно до кількості днів, коли партія мала право на держфінансування.

По-друге, варто по-іншому враховувати гендерне питання, не прив'язувати до дотримання гендерних квот фінансування.

По-третє, пропонуємо визначити вичерпний перелік статей видатків (які мають, наприклад, бюджетні організації), що відповідатимуть завданням діяльності політичної партії та будуть спрямовані на поширення її ідеології. Зокрема, мова може йти про фінансування організації зустрічей з виборцями (оренда приміщень і звукопідсилювальної апаратури, послуг зв'язку, транспортні витрати); робота громадських приймалень та офісів правової допомоги (оплата праці фахівців у галузі права й оренда приміщень, послуг зв'язку); ідеологічне навчання партійного активу (оренда приміщень, оплата праці спікерів, транспортні витрати), діяльність створених при партії науково-експертних, аналітичних дослідницьких інституцій з метою розроблення партійної політики й удосконалення ідеології, які мають статус відокремленого підрозділу партії; виготовлення та розповсю-

дження друкованих матеріалів чи видань, у яких відображаються програмні засади партії (можливо, лише на державних чи комунальних видавничо-поліграфічних підприємствах і підприємствами зв'язку); політична й соціальна реклама (можливо, лише в державних і комунальних ЗМІ); проведення соціологічних досліджень.

Ці пропозиції щодо витрачання державних коштів загалом відповідають практиці країн Європейського Союзу, традиціям розвитку політичної системи України.

Водночас убачається доцільним заборонити використовувати державне фінансування політичних партій на оплату праці працівникам секретаріатів, політичну рекламу на час проведення виборчих кампаній.

Дискусійним залишається питання встановлення квотного розподілу фінансування між центральним офісом партії та її регіональними й місцевими осередками.

Список використаної літератури

1. 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.
2. «Опоблок» відмовився від «партійних» грошей з бюджету. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/09/7/7119857/>.
3. Опозиційний блок «підсів» на держкошти і більше не отримує приватних внесків. URL: <https://www.chesno.org/post/1230/>.
4. Скільки державних коштів та на що витрачають політичні партії. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29523958.html>.
5. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства : аналітична записка. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2900/>.
6. Скасувати бюджетне фінансування політичних партій в Україні. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/66668>.
7. Яка діяльність політичної партії є «статутною»? URL: <https://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyi-e-statutnoyu>.
8. 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 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 15. Ст. 218.
9. Окремі аспекти державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/13472/1/OKPEMI%20АСПЕКТИ%20ДЕРЖАВНОГО%20ФІНАНСУВАННЯ.pdf>.
10. Статут партії «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА» (Нова редакція). URL: http://solydarnist.org/?page_id=871.

**STATE FINANCING OF STATUTORY ACTIVITIES OF POLITICAL PARTIES:
FROM THEORY TO REALITY****Denys Ruden**

*National University of Life and Environmental Sciences,
Faculty of Humanities and Pedagogy,
Department of International Relations and Social Sciences
Geroiv Oborony str., 15, 03041, Kyiv, Ukraine*

The article is devoted to the political and legal analysis of state funding of political parties in Ukraine. The genesis of the legislation introducing state funding for political parties is considered. Listed political parties that are entitled to public funding, its volume, form of reporting. This is an evaluation of legislation that does not regulate the purpose, for which state budget funds can be used by political parties, and only “statutory activity” is indicated.

The data on political parties receiving representation in the Verkhovna Rada of Ukraine of the 8th convocation and entitled to state funding are presented – Petro Poroshenko bloc, Narodny Front, Objednannya Samopomich, Radikalna partiya Olega Lyashko, Vseukrainske objednannya “Batkivshchina”, Opposiciyniy block - funds from the state budget of Ukraine during 2016–2019. Analyzed the cost of public funding by political parties, including funds spent on advocacy, cell retention, wages for employees, office rent, and material costs.

It is determined that following the results of the early elections to the Verkhovna Rada of Ukraine political parties are “Sluga narodu”, “Opposiciyna Platforma”, “Europeyska Solidarnist”, Vseukrainske objednannya “Batkivshchina”, “Golos”, “Sila I chest”, “Opposiciyniy Block”, “Partiya Shariya”, Radikalna partiya Olega Lyashko, Ukrainiska Strategiya Groysmana and Svoboda were to receive state funding for their activities. However, the society did not accept the ideological convictions of certain political parties, a petition was submitted to the President of Ukraine, who received support and after the consideration of which introduced amendments to the legislation of Ukraine, which restricted the right to state funding, giving it only to parties that received at least 5% votes.

The result of the study was the isolation of proposals to improve the financing of political parties at the expense of the state budget

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