

С. М. Кустова

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЯК МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПАРТІЙНОЇ СИСТЕМИ

*У статті стверджується, що державне фінансування політичних партій є одним з ефективних інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченням партій необхідними ресурсами для статутної діяльності та розвитку. На авторське переконання, в Україні слід урахувати досвід розвинених демократій із метою розв'язання проблем і запобігання їм у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію і забезпечить належну реалізацію функцій політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством і державою.*

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

**Постановка проблеми.** 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» [1], яка набула чинності 1 липня 2016 року [2], 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.** Останнім часом в Україні проблема фінансування політичних партій та державного регулювання фінансування діяльності політичних партій усе частіше обговорюється не тільки серед політичних експертів, але й серед науковців. Наразі вона стала об'єктом досліджень у працях Л. Гонюкової [18], О. Коцюруби [19], С. Обушного [20], М. Примуша [21], Р. Мартинюка [22], А. Романюка [23], Ю. Шведа [24] та О. Шумельда [25]. Варто зазначити, що ця проблема у зарубіжній науковій думці розглядається вже більше ніж 50 років, як у контексті більш загальних питань та проблем структурування суспільств, так і у зв'язку з питаннями підзвітності влади, ефективності функціонування та справедливо-го механізму державного регулювання. Водночас можемо зауважити, що у другій половині 20-го століття питання державного фінансування статутної діяльності політичних партій роз-

глядалося науковцями переважно у контексті проблем соціально-політичного розмежування, структурування суспільства та його демократизації (праці С. Бартоліні [3], П. Мейра [4], І. Баджа [5], Х. Кемана [6], М. Левера [7], Н. Шофілда [8], В. Ханта [9], О. Нідермайера [10], К. Джанди [9], Р. Хермела [9], К. Еденса [9], П. Гоффа [10], Р. Делтона [11–13], С. Фленегена [15], А. Вера [16], Л. Хелмса [17]). У контексті питання стимулювання розвитку партійної системи ця тема досліджена ще не достатньо.

**Метою статті** є аналіз механізму державного фінансування політичних партій як механізму стимулювання розвитку партійної системи.

**Виклад основних результатів.** 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, окрім Італії, цей досвід є успішним. 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 поло-

жень у різних законах, зокрема конституціях, законах про партії, виборчому законодавстві, законах про боротьбу з корупцією тощо.

Державне фінансування сприяє ідеологізації новостворених партій, партії легко до нього звикають і вже не можуть без нього обходитися. 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.

Основні принципи державного фінансування політичних партій у країнах розвинутої демократії, зокрема в країнах Європи, сьогодні є об'єктом дослідження й вітчизняних експертів. Експертом Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України С. Янішевським [30] проаналізовано документи Венеціанської Комісії, ПАРЕ, Комітету Міністрів Ради Європи [31; 32–34]. В. Джуган здійснено порівняльний аналіз конституційно-правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС [35]. Загалом, наслідки державного фінансування політичних партій досліджуються із середини минулого століття. Висновки дослідників щодо цього не є однозначними. Наприклад, К. Стром [36] висунув теорію, згідно з якою державне фінансування збільшує незалежність партійних лідерів від активістів, тоді як Дж.Шлезінджер [37] вважає, що воно сприяє бюрократизації партій. Натомість проведене К.-Х. Нассмахером [38] дослідження механізму державних субсидій партіям в Австрії, Італії, Швеції та Німеччині свідчить про те, що обидва висновки мають право на існування.

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, представленій в парламенті.

Публічне фінансування може бути поширене як на політичні органи, які представляють

важливу частину електорату, так і на ті, що висувають 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 те, що фінансування базується на розрахунках з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені, конкуруючи на чесних умовах з 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 вказує дарувальників і отримання від кожного дарувальника, що перевищує 500 євро.

Щодо форм фінансування, то виокремлюють державне та приватне фінансування. Державне відбувається як фінансування статутної діяльності та як фінансування витрат на виборчі кампанії політичних партій. Бюджетне фінансування поділяють на пряме фінансування (субсидіювання) 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 [39]. Державне фінансування отримують як парламентські партії, так і ті, які не потрапили до парламенту. Загалом, державна підтримка політичних партій у країнах Європи коливається від більш ніж 20% до 85% від загального бюджету партій [40].

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» [42], проаналізувавши законодавство ФРН, Швеції, Франції, Великобританії, Італії та інших країн, виявили потребу розвитку державних інстру-

ментів 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. Копецькі встановив, що серед недоліків бюджетного фінансування є те, що багато партій у країнах південної Європи залежать від держави, а в інших країнах державне фінансування є «символічним» порівняно з приватними та корпоративними пожертвуваннями [43, с. 262].

В українському суспільстві дискусії щодо фінансування політичних партій із державного бюджету та напрямки витрат цих коштів політичними партіями часто мають негативний зміст та незначну підтримку. У 2015 році лише 15% громадян підтримували фінансування партій із бюджету, 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 (до і після 2013 цим інституціям довіряли не більше п'ятої частини опитуваних) [41].

В Україні суспільні відносини у сфері публічного управління та адміністрування щодо державного фінансування політичних партій регулюються Конституцією України [44], законами України «Про політичні партії в Україні» [45], «Про вибори народних депутатів України» [46]. 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» 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. Так, із 2016 року (часу запровадження норми про фінансування) у законодавчому органі час від часу законотворці реєструють проекти законів щодо вдосконалення державного регулювання фінансування політичних партій та навіть скасування такого.

Звернімо увагу на те, 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. 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.

**Висновки і пропозиції.** 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 розвинутої демократії має бути врахований в Україні з метою вирішення 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. Вирішенню цих проблем покликані зареєстровані на цей час у Верховній Раді України законопроекти № 5446 від 24.11.2016 та № 6026 від 03.02.2017 про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій, а дієвість механізмів, які у них закладені, потребує додаткового наукового аналізу.

#### Список використаної літератури:

1. 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).
2. 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).
3. Bartolini St. Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 383 p.
4. Dalton R. J. Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. *Comparative political studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi, 1985. Vol. 18. N. 3.
5. Budge I., Keman H. Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.

6. Budge I., Keman H. Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.
7. Laver M., Hunt W. B. Policy and party competition. New York, 1992.
8. Laver M., Schofield N. Multiparty government. The politics of coalition in Europe. Oxford, New York, 1990.
9. Laver M., Hunt W. B. Policy and party competition. New York, 1992.
10. 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.
11. 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.
12. Dalton R. J. Citizen politics: public opinion and political parties in advanced western democracies. Chatham, 1996.
13. Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A. (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
14. Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A. (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
15. 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.
16. Ware A. Political parties and party systems. Oxford, New York, 1996.
17. Helms I. Parteien und fraktionen. Ein internationaler vergleich. Opladen, 1999.
18. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ. 2009. 392 с.
19. Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді Польщі. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2013. № 57. С. 179–188.
20. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук : 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.
21. Примуш М.В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій: монографія. Донецьк. 2001. 338 с.
22. Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку. Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць. П50 Т.ІХ. Чернівці. 2010. С. 180–192.
23. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів. 2003. 132 с.
24. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів. 2003. 132 с.
25. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів. 2003. 132 с.
26. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юр. н. (доктора філософії) за спец. 12.00.06 «Конституційне право; муніципальне право». Рукопис. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2017. С. 82.
27. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах: монографія. Київ. 2002. 96 с.
28. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In *Party Finance and Political Corruption*. 2000. London: Macmillan, 214 p.
29. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In *Party Finance and Political Corruption*. 2000. London: Macmillan, 214 p.
30. 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).
31. Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій» (Венеціанська Комісія (09-10).03.2001 (CDL-INF(2001)008)).
32. 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).
33. Рекомендація ПАРЕ «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516(2001).
34. 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».
35. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юр. н. (доктора філософії) за спец. 12.00.06 «Конституційне право; муніципальне право». Рукопис. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2017. С. 82.
36. Strom K. A. Behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*. Oxford, 1990. Vol. 34. N 2.

37. Schlesinger Joseph A. On the Theory of Party Organization. *The Journal of Politics*. 1984 46:2, 369–400 p.
38. Naßmacher, Karl-Heinz. *The Funding of Party Competition Baden-Baden* (Nomos Verlag), 2009.
39. 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).
40. 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).
41. «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).
42. 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.
43. 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.
44. 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).
45. 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).
46. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20060318/page> (дата звернення: 05.01.2019).

**Кустова С. М. Государственное финансирование политических партий как механизм стимулирования развития партийной системы**

*В статье утверждается, что государственное финансирование политических партий является одним из эффективных инструментов борьбы с политической коррупцией и обеспечения партий необходимыми ресурсами для уставной деятельности и их развития. Автор убежден, что опыт развитых демократий должен учитываться в Украине с целью решения существующих проблем и предотвращения их в будущем, что усилит партийную конкуренцию, внутрипартийную демократию и обеспечит надлежащую реализацию функций политических партий как связующего звена между гражданским обществом и государством.*

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

**Kustova S. M. State funding of political parties as a mechanism for stimulating the development of the party system**

*The article argued that state financing of political parties is one of the effective tools in the fight against political corruption and provision of parties with the necessary resources for statutory activities and their development.*

*The author is convinced that the experience of developed democracies should be taken into account in Ukraine with the aim of solving existing problems and preventing them in the future, which will strengthen party competition, internal party democracy, and ensure the proper realization of the function of political parties as a connecting link between civil society and the state.*

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