

УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Джуган Володимир Васильович

УДК 342[329:35.072.8](477+4)

ДИСЕРТАЦІЯ

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ
АНАЛІЗ**

Спеціальність 12.00.02 – Конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ В.В. Джуган

Науковий керівник

БИСАГА Юрій Михайлович,

доктор юридичних наук, професор

Ужгород – 2017

АНОТАЦІЯ

Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.06 «Конституційне право; муніципальне право». – Ужгородський національний університет, Ужгород, 2017.

Дисертація присвячена комплексному порівняльно-правовому дослідженню фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС. Основна увага в дисертації приділена аналізу законодавства, а також окремих теоретичних аспектів фінансування політичних партій в таких країнах, як Україна, Польща, Латвія та Федеративна Республіка Німеччини. В ході дослідження також розглянуто і проаналізовано деякі окремі аспекти фінансування політичних партій в Литві, Болгарії, Чехії, Словаччині та Іспанії.

Здійснено загальний аналіз національного законодавства України та окремих країн-членів ЄС, яке регулює фінансування політичних партій. Встановлено, що порядок фінансування політичних партій у країнах ЄС регулюється або загальним законом про політичні партії або спеціальним законом про фінансування політичних партій. Вивчаючи висловлені пропозиції про необхідність прийняття в Україні спеціального закону «Про фінансування політичних партій», автор доходить висновку, що наразі такої необхідності немає, оскільки, як показує досвід країн ЄС ефективність системи фінансування партій жодним чином не залежить від наявності такого спеціального закону.

Досліджується становлення та розвиток фінансування політичних партій. Хоча політичні партії сучасного типу з'явилися ще в ХІХ ст., нормативне регулювання їх фінансування почало застосовуватися тільки на початку ХХ ст. Сформульовані та охарактеризовані чотири основні етапи становлення та розвитку фінансування політичних партій на території України.

Удосконалено визначення поняття фінансування політичних партій як здійснюваної в порядку та в межах, встановлених чинним законодавством, діяльності політичних партій, органів державної влади, фізичних та юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, що піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань.

Основоположними принципами фінансування політичних партій є наступні: рівноправності; прозорості фінансування; багатоманітності джерел фінансування та обґрунтованості балансу між державним і приватним фінансуванням; справедливості розподілу між партіями державної допомоги; обмеження приватного фінансування за характером і розміром; нагляду з боку незалежних ревізійних органів за звітністю політичних партій тощо.

Відзначається, що для належного гарантування права на об'єднання у політичні партії в Україні, порядок виключення з партії на підставі несплати членських внесків повинен передбачатися саме в статуті політичної партії, оскільки ч. 8 ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» чітко визначає, що порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії, а не окремими положеннями політичної партії. Констатується недостатнє та поверхове законодавче регулювання самофінансування політичних партій у порівнянні з іншими джерелами такого фінансування, як в Україні так і в країнах ЄС.

У законодавстві багатьох країн і в науковій літературі не зовсім чітко відображається межа між самофінансуванням та приватним фінансуванням політичних партій. Не всі джерела фінансування, які Закон України «Про політичні партії в Україні» відносить до внесків на підтримку політичної партії, належать до приватного фінансування партій. Насамперед йдеться про членські внески, які є обов'язковим регулярним грошовим внеском, який сплачується її членами, в той час як однією з головних ознак приватного фінансування політичних партій є добровільність внесків на користь партії.

Доведено недоцільність закріплення в межах одного терміну «внесок на підтримку політичної партії», який наведений в ч. 4 ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні», всіх можливих видів самофінансування та приватного фінансування політичних партій та аргументовано необхідність зміни підходу до законодавчого формулювання основних джерел недержавного фінансування політичних партій, що міститься в Законі України «Про політичні партії в Україні».

Обґрунтовано недоцільність виділення в Законі України «Про політичні партії в Україні» спонсорства як окремої форми приватного фінансування політичних партій, зокрема визначено, що таке положення потенційно сприяє політичній корупції і зловживанням у сфері фінансування політичних партій, оскільки спонсорство (у загальноприйнятому розумінні цього терміну) передбачає отримання спонсором відповідної вигоди і не є безкорисливим, на відміну від пожертвувань. В той час, як у більшості країн ЄС спонсорство або не зазначається як форма приватного фінансування політичних партій, або прямо забороняється законодавством.

Доведено необхідність доповнення ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні» частиною 10 такого змісту : «Громадян України та юридичні особи мають право здійснювати внески на підтримку політичних партій тільки за рахунок своїх власних доходів, отриманих за 5 останніх років, що передують року, в якому здійснюються внески», що унеможливить здійснення внесків від імені третіх осіб, які не є власниками майнових цінностей.

Проаналізовано різні форми державного фінансування політичних партій. Узагальнено погляди вітчизняних та зарубіжних вчених з приводу переваг і недоліків державного фінансування політичних партій. Підкреслюється, що серед всіх джерел фінансування політичних партій саме державне фінансування викликає найбільш гострі наукові дискусії та суспільний резонанс. З'ясовано, що законодавче регулювання державного фінансування політичних партій в Україні потребує подальшого удосконалення. Насамперед, в ст. 17-1 Закону України «Про політичні партії в Україні» необхідно закріпити виключний

перелік потреб, на які політичні партії можуть використовувати кошти, отримані з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, оскільки законодавство України не містить визначення поняття «статутна діяльність політичної партії», а встановлення судом фактів, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на цілі, не пов'язані зі здійсненням її статутної діяльності, є підставою для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії. Тобто, встановлюючи досить серйозну санкцію, законодавство України наразі не містить положень, які б чітко та однозначно окреслювали допустимі сфери використання таких бюджетних коштів.

Сформульовано визначення поняття «державний контроль у сфері фінансування політичних партій», під яким розуміється спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю діяльність уповноважених на те державних органів, яка здійснюється за визначеною законом процедурою і має на меті забезпечення відповідності фінансування політичних партій вимогам чинного законодавства та притягнення до відповідальності осіб винних у його порушенні. Виділяються такі основні елементи державного контролю за фінансуванням політичних партій: суб'єкт контролю; об'єкти контролю; процедура контролю, склад фінансових правопорушень і відповідальність за їх вчинення.

Класифіковано органи у сфері контролю за фінансуванням партій, що традиційно використовується в науковій літературі, на органи зі спеціальною компетенцією, органи загального фінансового контролю та виборчі комісії є не надто вдалою та точною, оскільки в ній головним критерієм віднесення відповідної країни до того чи іншого типу, по суті, є те, до якого органу партії подають свою фінансову звітність. Проте, відповідно до законодавства більшості країн ЄС, державний контроль за фінансуванням політичних партій здійснюють не тільки ті органи, до яких політичні партії подають звітність, але й ряд інших державних органів.

Здійснено порівняльне дослідження законодавства різних країн, що регулює відповідальність за порушення встановленого порядку фінансування політичних партій показує, що розміри штрафів за такі порушення в Україні є занадто малими, особливо якщо співвідносити їх з максимально допустимими розмірами внесків на підтримку політичних партій.

Сформульовано визначення поняття «обмеження у фінансуванні політичних партій» як передбачені чинним законодавством межі щодо максимального розміру внесків на підтримку політичної партії та на виборчі кампанії, а також повна або часткова заборона такого фінансування окремими фізичними та юридичними особами, які встановлюються для нівелювання надмірного впливу на політичні партії з боку цих осіб, забезпечення рівних можливостей для всіх партій і запобігання корупції у сфері фінансування політичних партій.

Встановлено найбільш поширеними обмеженнями щодо фінансування партій окремими особами є заборона на їх фінансування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, іноземних фізичних та юридичних осіб, юридичних осіб (всіх або тільки тих, у яких є відповідна частка державної чи комунальної власності). Встановлення заборони на фінансування партій із боку іноземних громадян, юридичних осіб та іноземних держав є характерним для багатьох країн ЄС, в інших натомість не міститься жодних заборон стосовно іноземного фінансування політичних партій. Виділено три моделі законодавчого регулювання цього питання:

- відсутність заборони фінансування політичних партій з іноземних джерел;
- повна заборона фінансування політичних партій із іноземних джерел;
- заборона фінансування політичних партій із іноземних джерел, проте з цього правила встановлюється ряд винятків, котрі зазвичай стосуються пожертвувань з країн-членів ЄС (інколи і країн-членів НАТО), або ж встановлюється максимально допустимий розмір пожертвування з іноземного

джерела, який є нижчим, ніж встановлений для власних громадян (юридичних осіб).

Одержало подальший розвиток положення про необхідність заборони фінансування партій з боку юридичних осіб, зокрема визначено, що така заборона знизить ризики політичної корупції та підвищить прозорість системи фінансування політичних партій, але вона повинна відбуватися поруч із удосконаленням механізму державного фінансування політичних партій, оскільки така заборона негативно відіб'ється на нових та невеликих партіях. Як перший крок на шляху до повної заборони фінансування партій юридичними особами пропонується зниження максимального розміру внеску від юридичних осіб.

Ключові слова: політичні партії, фінансування політичних партій, конституційно-правове регулювання фінансування політичних партій, джерела фінансування політичних партій, державне фінансування політичних партій, обмеження у фінансуванні політичних партій, пожертвування політичним партіям.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

У яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Джуган В.В. Членські внески як джерело фінансування політичних партій в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5. Р. 1. S. 48-53.
2. Джуган В.В. Приватне фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016 р. № 6. С. 41-44. URL: http://pap.in.ua/6_2016/12.pdf
3. Джуган В.В. Обмеження у фінансуванні політичних партій за законодавством України, Польщі та Федеративної Республіки Німеччини: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Т. 2. С. 46-49.

4. Джуган В.В. Основні історичні етапи становлення фінансування політичних партій в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. № 1. С. 67-75.

5. Джуган В.В. Органи, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. № 43. Т. 1. С. 56-59.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Джуган В.В. Окремі особливості законодавчого регулювання фінансування політичних партій в Республіці Польща. *Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 22-23 травня 2015 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 21-23.

7. Джуган В.В. Законодавче закріплення джерел фінансування політичних партій в Україні, Польщі та Федеративній Республіці Німеччина: порівняльний аналіз. *Теоретичний аналіз і наукові дослідження юриспруденції у світовій науці : матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 16-17 грудня 2016 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. С. 19-22.

8. Джуган В.В. Фінансування політичних партій в Латвійській Республіці. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Харків, 17-18 лютого 2017 р. Харків : ГО «Асоціація аспіратів-юристів», 2017. С. 23-26.

9. Джуган В.В. Правове регулювання спонсорства як джерела фінансування політичних партій в Україні. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Одеса, 10-11 березня 2017 р. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 28-32

10. Джуган В.В. Окремі аспекти державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні. *Закарпатські правові читання: матеріали ІХ міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 20-22 квітня 2017 р. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2017. Т. 1. С. 85-88.

SUMMARY

Dzhuhan V.V. Constitutional and Legal Rationale behind the Funding of Political Parties in Ukraine and in the EU Countries: a Comparative Study. – Qualifying research paper. – Manuscript Copyright.

Dissertation for Candidate of Juridical Sciences degree (PhD). Speciality 12.00.06 – Constitutional law; municipal law. – Uzhhorod National University, Uzhhorod, 2017.

The dissertation is a comprehensive comparative law study on financing political parties in Ukraine and in the EU countries. It places special emphasis on the analysis of the legislation as well as some theoretical aspects of the funding of political parties in such countries as Ukraine, Poland, Latvia and the Federal Republic of Germany. As part of the study, it also considers some aspects of financing political parties in Lithuania, Bulgaria, the Czech Republic, Slovakia and Spain.

The dissertation reviews the national legislation which regulates the funding of political parties in Ukraine and some EU countries. The research findings show that in the EU countries financing political parties is subject to regulation either under general laws on political parties or special laws on the funding of political parties. While examining the proposals considering the necessity of passing a special law ‘On the Funding of Political Parties’ in Ukraine, the author makes a conclusion that there is no need for such a law at the present moment since, as the experience of the EU countries shows, the efficacy of the political parties funding system does not depend on the existence of a special law in any way.

The dissertation looks into the formation and development of the financing of political parties. Although political parties in their modern form first emerged as far back as the XIX century, their financing became subject to regulation by law only in the early XX century. The findings of the research serve as a basis for outlining and describing the major historical periods of the establishment and development of the financing of political parties in Ukraine.

The dissertation offers an improved definition of the notion the funding of political parties to refer to activities of political parties, government agencies and natural persons or legal entities that are carried out in the manner and within the limits provided for under current legislation and are aimed at providing political parties with financial and other resources which are subject to financial evaluation and necessary for political parties to achieve their aims and goals.

The fundamental principles of the funding of political parties are the following: equality; financial transparency; multiple sourcing of funds and validity of the balance between public and private sourcing of funds; fair allocation of public funds between parties; restriction on private sourcing of funds regarding both its manner and size; monitoring political parties reporting by independent watchdog agencies, etc.

Section 8, Article 6, of the law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” clearly states that the procedures of joining a political party, suspending or terminating membership shall be determined by that party’s statute/charter as opposed to special regulations of that party. Hence, the dissertation emphasises that the procedure for expelling members of political parties for not paying their dues must be prescribed by the statute of a political party to guarantee the right to political association in Ukraine. The author ascertains that in comparison with other funding sources the legislation regulating self-financing of political parties is inadequate and superficial in Ukraine as well as in the EU countries.

The legislation of many countries, as well as professional literature, does not draw a clear line between self-financing and private funding of political parties. Not all sources of funding which the law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” refers to contributions to support a political party belong to private sourcing of funds. This refers mainly to membership dues which are regular and compulsory fees paid by members of a political party, while one of the key features of private financing is making voluntary contributions in favour of a party.

The research findings suggest that it is inexpedient to confine all possible types of self-financing and private funding of political parties to one term ‘contribution to support a political party’ which is used in section 4, Article 14, of the law of Ukraine

“On Political Parties in Ukraine”. The author argues the need to change the approach used in the law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” to legislative definition of the main sources of funding of political parties that are not public.

The dissertation provides arguments that the definition of sponsorship as a special form of private financing of political parties in the law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” is expedient. It suggests that this provision promotes political corruption and misuse of funds in the field of financing political parties since sponsorship (as it is commonly interpreted) involves a sponsor’s gaining some benefit and is not disinterested unlike donations. In most EU countries sponsorship either is not distinguished as a form of private funding of political parties or is specifically prohibited by law.

It is suggested that Article 14 of the law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” should be amended to include section 10 that reads as follows: “Citizens of Ukraine and legal entities have the right to make contributions to support political parties only from their own income which they have earned in the last 5 years prior to the year in which contributions are made”. This will make contributions on behalf of third parties who are not holders of assets impossible.

The dissertation studies different methods of state financing of political parties. It reconciles home and foreign scholars’ opinions on advantages and disadvantages of state financing of political parties. It is stated that among all sources of the funding of political parties it is public funding that causes the most heated discussions and achieves the greatest public impact. The dissertation emphasizes the need to improve the regulation of state financing of political parties by law in Ukraine. First of all, it is suggested that Article 17-1 of the law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” should be amended to provide an exclusive list of needs on which political parties can spend their funds allocated from the state budget to finance statutory activities of a political party. The legislation of Ukraine does not provide the definition of the term “statutory activity of a political party”. Moreover, the ascertainment of the facts by the court that the funds allocated from the state budget to finance statutory activities of a political party have been misused by that party regarding the purpose of

their allocation constitutes grounds for withdrawing public funding of that political party's statutory activities. Hence, establishing quite a severe sanction, the legislation of Ukraine does not have provisions which clearly and unambiguously define the purposes on which budgetary funds can be spent.

The dissertation offers the definition of the notion "government control in the sphere of the funding of political parties", which is regarded as activity of authorised bodies that is directed onto the establishment of the facts concerning the object of that control, is carried out according to the procedure prescribed by law and is aimed at ensuring the conformity of financing political parties to the requirements of the current legislation and accountability for its violation. It identifies the following main elements of government control in the sphere of the funding of political parties: the subject of control; the objects of control; the control procedure; financial crimes and the responsibility for their commitment.

The classification of controlling bodies responsible for monitoring the funding of political parties into bodies with a special competence, bodies responsible for overall financial control and election commissions, which is traditionally provided in research studies, is not very useful and accurate since its main criterion, according to which a particular country is referred to a certain type, is the body to which political parties submit their financial statements. However, according to the legislation of most EU countries, government control over the funding of political parties is exercised not only by the bodies to which political parties submit their financial statements but also by a number of other government agencies.

The findings of the comparative study on the legislation of different countries regulating the responsibility for the violation of the established procedure of the funding of political parties show that fines for such offences are too small in Ukraine especially when compared to the maximum possible contributions to support political parties.

The dissertation offers the definition of the notion "constraints on the funding of political parties" which is understood as rate limits on maximum contribution to support a political party and election campaigns prescribed by the current law as well

as prohibition or restriction on providing such funding by some natural persons or legal entities which is determined in order to equalise the excessive influence of those persons and entities on political parties, to ensure the equal opportunities for all parties and guard against corruption in the sphere of the funding of political parties.

The most common constraints on the funding of political parties by certain bodies refer the prohibition imposed on financing political parties by government authorities and local self-government bodies, foreign natural persons and legal entities, legal entities (all legal entities or only those who are holders of part of state or community property). Establishing bans on the provision of the funding of political parties by foreign citizens, legal entities and foreign states is typical of many EU countries, whereas some countries do not impose any bans on foreign contributions to support political parties. In general, in the EU countries three models of the regulation of this issue by law can be defined:

- the absence of prohibition on foreign sources of the funding of political parties;
- a total ban on foreign sources of the funding of political parties;
- a ban on foreign sources of the funding of political parties, however, with a number of exceptions usually relating to donations made by the EU countries (sometimes the NATO members) or the establishment of the maximum foreign donation amount which is smaller than that established for that country's citizens (legal entities).

The dissertation further explores the statement on the need to ban the provision of the funding of political parties by legal entities, in particular, it emphasises that such a ban will reduce the risks of political corruption and makes the system of the funding of political parties more transparent. However, the establishment of such a ban must be accompanied by the improvement of the mechanism of the public funding of political parties to avoid a negative impact on new and small parties. The author suggests that the first step towards a total ban on the provision of the funding of political parties by legal entities should be reducing the maximum rate of contribution made by legal entities.

Key words: political parties, the funding of political parties, constitutional and legal regulation of the funding of political parties, sources of the funding of political parties, public funding of political parties, constraints on the funding of political parties, political donations.

LIST OF PUBLICATIONS BY THE PHD CANDIDATE:

Research papers reporting the main scientific results of the dissertation:

1. Dzhuhan, V.V. (2016), «Membership Fees as a Source of Funding Political Parties in Ukraine and Poland: Comparative Analysis», *Visegrad Journal on Human Rights*, no. 5, pp. 48-53 [in Ukrainian].
2. Dzuhan, V.V. (2016), «Private Financing of Political Parties in Ukraine and Some EU Member Countries: a Comparative Study», *Porivnialno-analitychne pravo*, no. 6, pp. 41-44. URL: http://pap.in.ua/6_2016/12.pdf [in Ukrainian].
3. Dzuhan, V.V. (2017) «Constraints on Funding Political Parties under the Law of Ukraine, Poland and the Federal Republic of Germany: a Comparative Study», *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*, no. 1, V. 2, pp. 46-49 [in Ukrainian].
4. Dzhuhan, V.V. (2017) «The Major Historical Periods of the Development of the Political Parties in Ukraine», *Konstytutsiino-pravovi akademichni studii*, no. 1, pp. 67-75 [in Ukrainian].
5. Dzhuhan, V.V. (2017) «Agencies Exercising Government Control in the Sphere of Funding Political Parties in Ukraine and Some EU Member Countries: a Comparative Study», *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia «Pravo»*, no. 43, V. 1, pp. 56-59 [in Ukrainian].

Research Papers Certifying the Approbation of the Dissertation Materials:

1. Dzhuhan, V.V (2015), «Some Aspects of the Regulation of the Funding of Political parties by Law in the Republic of Poland», *Yurydychni nauky ta yikh rol u*

formuvanni pravovoi kultury suchasnoi liudyny: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii [Legal sciences and their Role in the Development of Legal Culture of a Contemporary Person: materials of international scientific and practical conference], Uzhhorod national university, Uzhhorod, May 22-23, 2015, pp. 21-23 [in Ukrainian].

2. Dzhuhan, V.V. (2016) «The Establishment of Sources of the Funding of Political Parties in Ukraine, Poland, and the Federal Republic of Germany: A Comparative Study» *Teoretychnyi analiz i naukovyi doslidzhennia yurysprudentsii u svitovii nauksi: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Theoretical Analysis and Scientific Research of Jurisprudence in World Science: materials of international scientific and practical conference], Scientific and research Institute of Public Law, Kyiv, December, 16-17, 2016, pp. 19-22 [in Ukrainian].

3. Dzhuhan, V.V. (2017) «The Funding of Political Parties in the Republic of Latvia» *Vplyv yurydychnoi nauky na rozvytok mizhnarodnoho ta natsionalnoho zakonodavstva: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [The Influence of Legal Science on the Development of International and National Legislature: materials of international scientific and practical conference], Non-Governmental Organization «PhD Students-Lawyers' Association», Kharkiv, February 17-18, 2017, pp. 23-26 [in Ukrainian].

4. Dzhuhan, V.V. (2017) «The Legal Regulation of Sponsorship as a Source of the Funding of Political Parties in Ukraine» *Sutnist ta znachennia vplyvu zakonodavstva na rozvytok suspilnykh vidnosyn: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [The Content and the Importance of the Influence of the Legislature on the Social Relations: materials of international scientific and practical conference], Non-Governmental Organization «Prychornomorsk Law Foundation», Odesa, March, 10-11, 2017, pp. 28-32 [in Ukrainian].

5. Dzhuhan, V.V. (2017) «Some Aspects of the Public Funding of the Statutory Activities of Political Parties in Ukraine» *Zakarpatski pravovi chytannia: materialy IX mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Transcarpathian Legal

Readings: materials IX of international scientific and practical conference], Uzhhorod national university, Uzhhorod, April 20-22, 2017, pp. 85-88 [in Ukrainian].

З М І С Т

Перелік умовних скорочень	19
Вступ	20
Розділ 1. Генезис фінансування політичних партій у законодавстві та юридичній науці	28
1.1. Доктринальні та нормативні основи фінансування політичних партій	28
1.2. Історико-правові засади фінансування політичних партій	48
Висновки до розділу 1	64
Розділ 2. Поняття, принципи та джерела фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз	66
2.1. Теоретико-правові засади фінансування політичних партій	66
2.2. Самофінансування політичних партій та його роль у системі джерел фінансування політичних партій	83
2.3. Приватне фінансування політичних партій	99
2.4. Основні завдання та форми державного фінансування політичних партій.....	115
Висновки до розділу 2.....	139
Розділ 3. Державний контроль за фінансуванням політичних партій в Україні та країнах ЄС	143
3.1. Поняття та основні елементи державного контролю за фінансуванням політичних партій	143
3.2. Обмеження у сфері фінансування політичних партій.....	172
Висновки до розділу 3.....	188
Висновки.....	191
Список використаних джерел.....	196
Додатки	225

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
ГРЕКО	Група держав по боротьбі з корупцією
ЄП	Європейський парламент
ЄС	Європейський Союз
ЗУ	Закон України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ПАРЄ	Парламентська асамблея Ради Європи
Регламент № 1141/2014	Регламент ЄП та Ради ЄС № 1141/2014 від 22 жовтня 2014 року «Про заснування і фінансування європейських політичних партій та європейських політичних фондів»
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка
ФРН	Федеративна Республіка Німеччини

ВСТУП

Актуальність теми. Політичні партії є одним із ключових елементів сучасної демократії і відіграють важливу та провідну роль у будь-якій країні. В той же час, ефективна діяльність політичних партій є неможливою без відповідного фінансового забезпечення. Перед державою стоїть завдання забезпечити законодавчі умови, за яких політичні партії мають можливість отримувати достатнє для реалізації своїх завдань фінансування й одночасно залишалися незалежними у своїй діяльності від джерел фінансування.

Для України дослідження правового регулювання фінансування політичних партій набуває особливої актуальності у світлі нещодавніх змін до ЗУ «Про політичні партії в Україні», які набули чинності 1 липня 2016 року, запровадили в Україні державне фінансування політичних партій і викликали активні наукові та суспільні дискусії. Хоча державне фінансування політичних партій у більшості країн ЄС є традиційним джерелом фінансування партій вже більше ніж півстоліття, проте ряд опитувань, соціологічних досліджень та навіть проведених референдумів із цього питання свідчить, що в різних країнах ЄС дедалі більше зростає негативне ставлення суспільства щодо отримання політичними партіями значних коштів із державного бюджету.

В українській науці окремі проблеми фінансування політичних партій досліджувалася як у межах юридичної науки, так і в межах політичної, історичної, економічної та інших галузей вітчизняної науки. В юридичній науці здійснювалися певні наукові розвідки у напрямку порівняльного дослідження фінансування політичних партій в окремих країнах Європи і світу, хоча в них досліджувалися або окремі конкретні, вузькі аспекти цієї проблематики, або ж, зазвичай, проводився загальний огляд основних моделей фінансування політичних партій та найбільш загальних положень такого фінансування за законодавством окремих країн. Водночас, комплексні наукові дослідження фінансування політичних партій в Україні і його порівняльний аналіз з фінансуванням партій в окремих країнах ЄС практично не проводилися.

Науково-теоретичною базою проведеного дослідження стали праці українських вчених: Л.І. Адашис, Ю.Г. Барабаша, Д.М. Белова, Ю.М. Бисаги, Н.В. Богашевої, О. Васильченко, Н.П. Гаєвої, О.В. Головкина, В.І. Кафарського, В.Б. Ковальчука, В.П. Колісника, Н.В. Корольової-Борсоді, Н.Я. Коржа, О. Коцюруби, С.М. Кустової, С.М. Обушного, Е.О. Олефіренка, Г.Г. Петришиної-Дюг, В.Ф. Погорілка, В.І. Полевого, А.С. Романюка, О.В. Совгирі, В.Я. Тація, В.М. Шаповала, Ю.Р. Шведи, Ю.С. Шемшученка, В.С. Шестака та інших.

Також у дослідженні використані праці ряду зарубіжних вчених, які вивчали окремі аспекти фінансування політичних партій, зокрема таких як І. ван Байзен, К. фон Байме, А. Блекман, Ф. Болд, М. Боте, С. Гебетнер, Ф.І. Долгих, Т. Ейзенштадт, Д. Завадські, К. Зонтхаймер, П. Копецкі, Ю. Крупер, А.Б. Мелікян, А. Мішкініс, К.-Х. Нассмахер, М. Пінто-Душинський, Н.І. Платонова, О.В. Романенко, С. Роснер, С.Е. Скарроу, К. Скотніцкі, Л. де Соуза, Р. Уільямс, Д. Фішер, Д. Цацос, Л. Янг тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалася відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р., № 509-VIII, а також згідно із планом науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет» на 2015-2020 рр. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у XX-XXI ст.», яка розробляється науковцями Ужгородського національного університету (номер державної реєстрації 0198U007793).

Мета дослідження полягає у здійсненні порівняльно-правового аналізу фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС.

Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні **задачі**:

- проаналізувати нормативно-доктринальні засади фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС;
- дослідити генезу фінансування політичних партій та визначити основні історичні етапи становлення і розвитку фінансування політичних партій в Україні;
- з'ясувати поняття, принципи та основні джерела фінансування політичних партій;
- визначити місце та роль самофінансування та приватного фінансування в системі джерел фінансування політичних партій;
- охарактеризувати форми державного фінансування політичних партій, переваги і недоліки цього джерела фінансування, підстави та критерії його надання політичним партіям в окремих країнах;
- розкрити поняття та основні елементи державного контролю за фінансуванням політичних партій;
- дослідити основні обмеження у фінансуванні політичних партій та визначити особливості їх нормативного регулювання в Україні та окремих країнах ЄС;
- обґрунтувати напрямки вдосконалення законодавства України, яке регулює фінансування політичних партій.

Об'єктом дисертаційного дослідження є регламентовані нормами права суспільні відносини, які складаються у сфері конституційно-правового регулювання фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС.

Предметом дисертаційного дослідження є конституційно-правове регулювання фінансування політичних партій в Україні та країнах-членах ЄС.

Методи дослідження. Дослідження проводилося із застосуванням як загальнонаукових методів пізнання, так і спеціальних методів юридичної науки, зокрема таких як: діалектичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-логічний, статистичний, системно-функціональний, формально-юридичний, герменевтичний.

Діалектичний метод використано для дослідження доктринальних та нормативних засад фінансування політичних партій (підрозділ 1.1). Для вивчення генези фінансування політичних партій та формулювання основних етапів становлення і розвитку такого фінансування використовувався історико-правовий метод (підрозділ 1.2).

Порівняльно-правовий метод використано у процесі дослідження та порівняння фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2). За допомогою формально-логічного методу було виявлено окремі суперечності та колізії в законодавстві окремих країн, що регулює фінансування політичних партій, а також сформульовано пропозиції щодо їх усунення (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.3).

Використання статистичного методу дозволило надати та проаналізувати окрему статистичну інформацію, пов'язану з фінансуванням політичних партій (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4). За допомогою системно-функціонального методу аналізується ефективність правового регулювання фінансування політичних партій (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4).

З'ясування та пояснення змісту правових норм, якими регулюється фінансування політичних партій, здійснювалось із використанням формально-юридичного методу (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2), а тлумачення окремих юридичних категорій дозволило здійснити використання герменевтичного методу (підрозділи 2.1, 2.3, 3.1).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що ця дисертаційна робота є одним із перших в юридичній науці України комплексним порівняльно-правовим дослідженням фінансування політичних партій. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, які виносяться на захист, зокрема:

Вперше:

- визначено і проаналізовано основні історичні етапи становлення і розвитку фінансування політичних партій в Україні;

- доведено недоцільність закріплення в межах одного терміну «внесок на підтримку політичної партії», який наведений в ч. 4 ст. 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні», всіх можливих видів самофінансування та приватного фінансування політичних партій та аргументовано необхідність зміни підходу до законодавчого формулювання основних джерел недержавного фінансування політичних партій, що міститься в ЗУ «Про політичні партії в Україні».

- сформульовано визначення поняття «державний контроль у сфері фінансування політичних партій», під яким розуміється спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю діяльність уповноважених на те державних органів, яка здійснюється за визначеною законом процедурою і має на меті забезпечення відповідності фінансування політичних партій вимогам чинного законодавства та притягнення до відповідальності осіб, винних у його порушенні.

- сформульовано визначення поняття «обмеження у фінансуванні політичних партій» як передбачені чинним законодавством межі щодо максимального розміру внесків на підтримку політичної партії та на виборчі кампанії, а також повна або часткова заборона такого фінансування окремими фізичними та юридичними особами, які встановлюються для нівелювання надмірного впливу на політичні партії з боку цих осіб, забезпечення рівних можливостей для всіх партій і запобігання корупції у сфері фінансування політичних партій.

Удосконалено:

- визначення поняття фінансування політичних партій як здійснюваної в порядку та в межах встановлених чинним законодавством, діяльності політичних партій, органів державної влади, фізичних та юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, що піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань.

- визначення поняття членський внесок як джерела самофінансування політичної партії, під яким розуміється передбачений законодавством,

регулярний грошовий внесок, який сплачується на користь партії її членами в порядку, розмірах та в строки, передбачені статутом або окремими положеннями партії про членські внески і є обов'язковим для всіх членів партії, окрім випадків, передбачених статутами або окремими положеннями партії.

одержало подальший розвиток:

- положення про недоцільність виділення в ЗУ «Про політичні партії в Україні» спонсорства як окремої форми приватного фінансування політичних партій, зокрема визначено, що таке положення потенційно сприяє політичній корупції і зловживанням у сфері фінансування політичних партій, оскільки спонсорство (у загальноприйнятому розумінні цього терміну) передбачає отримання спонсором відповідної вигоди і не є безкорисливим, на відміну від пожертвувань. В той час, як у більшості країн ЄС спонсорство або не зазначається як форма приватного фінансування політичних партій, або прямо забороняється законодавством;

- дослідження проблематики прозорості приватного фінансування політичних партій, зокрема доведено необхідність доповнення ЗУ «Про політичні партії в Україні» нормою, яка б визначала для громадян України та юридичних осіб можливість здійснювати внески на підтримку партій тільки зі своїх доходів, отриманих за п'ять останніх років, що унеможливить здійснення внесків від імені третіх осіб, які не є власниками майнових цінностей;

- положення про необхідність заборони фінансування партій з боку юридичних осіб, зокрема визначено, що така заборона знизить ризики політичної корупції та підвищить прозорість системи фінансування політичних партій, але вона повинна відбуватися поруч із удосконаленням механізму державного фінансування політичних партій, оскільки така заборона негативно відіб'ється на нових та невеликих партіях. Як перший крок на шляху до повної заборони фінансування партій юридичними особами пропонується зниження максимального розміру внеску від юридичних осіб.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертаційному дослідженні підходи, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності для подальшого розвитку теоретичної бази загальних та галузевих юридичних дисциплін, зокрема конституційного права, для проведення подальших наукових досліджень правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС;

- навчальному процесі при викладанні курсів "Конституційне право України", "Державне право зарубіжних країн" та при підготовці підручників і навчальних посібників із цих курсів;

у правотворчій роботі – для вдосконалення законодавства України, що регулює питання фінансування політичних партій, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про політичні партії в Україні», а також при підготовці та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів;

- правозастосовній діяльності Міністерства юстиції України, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших органів державної влади і їх посадових осіб.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, узагальнення та висновки дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет», а також були оприлюднені на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини» (м. Ужгород, 22-23 травня 2015 р.); «Теоретичний аналіз і наукові дослідження юриспруденції у світовій науці» (м. Київ, 16-17 грудня 2016 р.); «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (м. Харків, 17-18 лютого 2017 р.); «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 10-11 березня 2017 р.); «Закарпатські правові читання» (м. Ужгород, 20-22 квітня 2017 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладені у п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура і обсяг дисертації. Робота складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 228 сторінок. Список використаних джерел налічує 289 найменувань і займає 29 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ГЕНЕЗИС ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ

1.1. Доктринальні та нормативні основи фінансування політичних партій

У межах даного підрозділу проведемо загальний аналіз основних нормативно-правових актів, що регулюють фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС, міжнародних актів та рекомендацій щодо цього питання різноманітних міжнародних органів та організацій, а також проаналізуємо основні здобутки вітчизняних та зарубіжних науковців, які досліджували окремі аспекти фінансування політичних партій в різних країнах.

Партія, як і будь-яка організація, не може здійснювати свою діяльність без фінансових ресурсів, і питання їх походження дуже важливе для політичної ефективності партії, як інституту демократичного суспільства [1, с. 30]. Незважаючи на його очевидну важливість для визначення якісної складової демократії, фінансування політичних партій тривалий час залишалося невивченим і розглядалося тільки при теоретичних аналізах політичних процесів, хоча у багатьох демократичних державах світу є велика кількість скандалів, пов'язаних з фінансуванням політичних партій [2, с. 35]. Також питання про фінансування політичних партій відноситься до найбільш складних як у практичній діяльності партій, так і для державного контролю і регулювання. Відносно недавно це питання стало предметом обговорення в пострадянських та постсоціалістичних країнах, у тому числі і в Україні, що пояснює досить незначну кількість наявних публікацій і матеріалів на цю тему [3, с. 36].

Незважаючи на порівняно невелику кількість наукових праць, присвячених питанню фінансування політичних партій, у цій сфері є значні здобутки, тож коротко розглянемо окремі дослідження та проаналізуємо основні напрямки, в яких проводиться дослідження фінансування політичних партій. Насамперед відзначимо праці окремих вітчизняних вчених.

Слід відзначити монографію В.І. Кафарського «Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності» [4]. У цій праці автор досліджує теоретичні засади конституційно-правового статусу політичних партій, аналізує сучасний стан конституційного регулювання організації та діяльності політичних партій, осмислює їх вплив на конституційні правовідносини, розкриває важливі проблеми регулювання парламентської діяльності політичних партій тощо. Поруч з цим, В.І. Кафарський досить багато уваги приділяє і проблематиці фінансування політичних партій. Так, цьому питанню присвячений підрозділ 3,5 монографії, в якому автором, зокрема, аналізується нормативно-правове регулювання фінансування політичних партій в Україні та деяких інших країнах, досліджуються окремі джерела фінансування партій та надаються пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у даній сфері.

Н.В. Богашева у монографії «Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти» [5] вивчає конституційно-правові аспекти відносин держави і політичних партій, законодавче регулювання процесів утворення партій та її місцевих органів тощо. Автором, зокрема, формулюється визначення поняття «державний контроль щодо політичних партій», встановлюється його предмет, мета, межі та види. Для нашого дослідження особливий інтерес становить розділ 3 згаданої монографії, який присвячений державному контролю щодо політичних партій, оскільки контроль за фінансування політичних партій є складовою загального державного контролю щодо політичних партій.

Г.Г. Петришина-Дюг вивчала фінансування політичних партій в Україні та інших країнах у ряді наукових робіт. Так, цій проблематиці присвячений окремий підрозділ у її дисертаційному дослідженні «Проблеми правової інституціоналізації політичних партій в Україні». Зокрема вчена, з одного боку, обґрунтовує необхідність запровадження державного фінансування партій в Україні, а з іншого, аналізує та вказує на недоліки та проблемні аспекти, які можуть виникати при запровадженні такого фінансування. Також у названій

дисертації звертається увага на недостатній рівень прозорості у фінансуванні партій та необхідність змін до законодавства, що регулює фінансування політичних партій [6]. У статті «Фінансування політичних партій: проблеми правового регулювання у сучасних державах» досліджується проблематика фінансування політичних партій у сучасних державах світу, аналізуються основні джерела фінансування діяльності політичних партій та окреслюються проблеми, що виникають у цій сфері, зокрема відзначається, що відсутність збалансованого законодавства у сфері фінансування політичних партій може призвести до розвитку гіпертрофованої партійної системи, де партії так і не стануть могутнім державотворчим чинником або, навпаки, вузьке коло партій монополізує владу, зростаючись із державою, що однаково загрозово для побудови правової демократичної держави, тому як правові нормативні акти, так і конституційне впровадження вимагають постійного реформування з тим, щоб удосконалити градації рівності шансів і забезпечити нормальну діяльність політичних партій [7]. У статті «Проблеми вдосконалення фінансування діяльності політичних партій України (конституційно-правовий аспект)» [8] науковець аналізує конституційно-правові проблеми вдосконалення фінансування діяльності політичних партій, обґрунтовує необхідність запровадження прозорого фінансування політичних партій в Україні та формулює ряд пропозицій щодо вдосконалення законодавства України, яке регулює фінансування політичних партій.

О. Коцюруба проводив дослідження публічного фінансування політичних партій в Польщі, метою якого було окреслити подальші перспективи запровадження публічного фінансування в Україні на прикладі Польщі. Для цього вченим було проаналізовано причини запровадження фінансування політичних партій за рахунок бюджетних коштів та стадії його становлення; висвітлено основні переваги та недоліки публічного фінансування політичних партій, визначено перспективи запровадження бюджетного фінансування для України [9].

Л. Янг у монографії «Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах» [10] досліджує основні принципи здійснення регулювання політичного фінансування, вивчає сильні та слабкі сторони різних підходів до регламентування фінансового забезпечення виборчих кампаній та розглядає теоретичні питання, які є підвалинами фінансування виборів.

У науковій праці за редакцією Р.Уільямса «Партійне фінансування та політична корупція» здійснюється поглиблене дослідження партійного фінансування та політичної корупції у різних політичних контекстах. Підвищена увага приділяється взаємозв'язку між різними формами партійного фінансування та його наслідками для належного, ефективного та незалежного виконання партіями своїх функцій. Дослідження особливостей фінансування партій та політичної корупції здійснюється в розрізі вивчення та аналізу їх особливостей у Великобританії, Італії, ФРН, США, Росії та деяких країнах Південно-Східної Азії [11].

Слід також відзначити статтю Д. Цацоса, М. Боте та А. Блекмана «Фінансування політичних партій: порівняльно-правове дослідження» [12], котра була опублікована ще в 1965 році і стала одним з перших в Європі комплексним дослідженням фінансування політичних партій, де в порівняльному аспекті аналізувалися проблеми джерел фінансування партій (у тому числі державного фінансування політичних партій, яке на той час було цілковито новим явищем для правової науки). Проаналізувавши законодавство, що регулює фінансування партій в таких країнах, як ФРН, Аргентина, Швеція, США, Франція, Великобританія, Австралія, Індія та Італія, автори звернули увагу на необхідність посилення контролю за фінансуванням політичних партій, у тому числі і за державним фінансуванням, для чого, на їх думку, слід удосконалювати чинне законодавство відповідних країн.

С.Е. Скарроу в статті «Політичне фінансування у компаративістській перспективі» [13] аналізує наукові праці, присвячені вивченню впливу грошей на політику в демократичних країнах світу і зауважує, що на основі досліджень цієї проблематики зроблено практично значимі вклади у різних країнах, а

дослідники цієї проблематики за останні роки починають аналізувати політичне фінансування в більш широкому контексті дослідження корупції та зловживань з боку держави та окремих осіб. Також автором відзначається, що хоча порівняльне вивчення механізмів політичного фінансування навряд чи дозволить виявити які-небудь універсальні рішення щодо вибору відповідної моделі такого фінансування, проте систематичні порівняльні дослідження різних режимів політичного фінансування мають великий потенціал для підвищення інформованості про можливості, обмеження, переваги та недоліки відповідних моделей фінансування.

Л. де Соуза в своїх працях розмірковує над питанням, чи є регулювання партійної діяльності, і особливо їх фінансування, доцільним та необхідним, оскільки протягом тривалого періоду партії діяли без будь-якого регулювання їх фінансової діяльності. Відповідно, автор задається питанням, чи є взагалі необхідність у законодавчому регулюванні партійних фінансів і виборів з метою захисту принципів справедливості, прозорості та підзвітності, чи не суперечить це іншим основоположним принципам партійного життя, зокрема свободі асоціацій. Також вченим робиться спроба відповісти на питання, чому в деяких країнах система фінансування партій є більш ефективною, ніж в інших, і як на це впливає запровадження інновацій, досягнутих останніми роками в цій сфері [14].

У 2015 році колектив з польських, чеських та словацьких вчених опублікував досить ґрунтовну наукову працю «Фінансування та нагляд за політичними партіями та виборчими кампаніями в Центральній та Східній Європі» [15]. У вказаному дослідженні було вивчено законодавство трьох країн, критично оцінено останні зміни в їх законодавстві щодо фінансування політичних партій та вивчено і проаналізовано ряд статистичних матеріалів, що стосуються державного фінансування партій. За результатами дослідження вказано на ряд недоліків у чинному законодавстві, яке регулює фінансування партій, та викладені пропозиції щодо їх усунення. Зокрема, вказується, що підзаконні акти в такій сфері не завжди вдало та повно конкретизують

положення законів, а деякі аспекти, які потребують регулювання саме на рівні підзаконних актів, взагалі залишаються поза їх увагою. Також пропонується: збільшити строки позовної давності щодо правопорушень, пов'язаних з виборами та фінансуванням політичних партій; виборчі закони повинні бути зібрані в єдиний всеосяжний виборчий кодекс: щорічні звіти партій і звіти виборчих кампаній повинні містити класифікацію витрат тощо.

К. Касас-Замора у праці «Плата за демократію: політичні фінанси та державне фінансування для партій» [16], використовуючи великий набір даних про політичне фінансування у більш ніж 40 демократичних країнах, проводить глибоке порівняльне дослідження особливостей партійних субсидій та їх впливу на практику фінансування політичних кампаній, партійних систем та партійних організацій. У дослідженні також міститься детальний емпіричний аналіз фінансування кампанії у двох найбільш консолідованих демократіях Латинської Америки. Базуючись на великій архівній роботі та опитуваннях, автор освітлює багато прихованих аспектів політики в країнах, що розвиваються. Особлива увага приділяється державному фінансуванню політичних партій, які автор називає найважливішою тенденцією у сучасних політичних фінансах.

К. Скотніцкі у статті «Моделі фінансування політичних партій» вивчає основні підходи до класифікації моделей фінансування політичних партій, аналізує найбільш поширені в науковій літературі моделі такого фінансування та досліджує особливості основних джерел фінансування політичних партій. Оцінюючи переваги і недоліки державного фінансування політичних партій, вчений відзначає, що в дискусії про це на першому місці повинне бути не питання, потрібно або ні фінансувати партії з бюджету, а питання про створення дієвих механізмів, які б не дозволяли усувати політичну конкуренцію за рахунок бюджетного фінансування найбільших політичних партій [17].

Слід відзначити дослідження, присвячені становленню як політичних партій в цілому так і їх фінансуванню зокрема. Наприклад, П. Копецкі

досліджував становлення фінансування політичних партій у посткомуністичних країнах центральної та східної Європи, зокрема особливості розвитку в них державного фінансування партій та ступінь залежності політичних партій від такого фінансування [18]. Н.Я. Корж у дисертації «Правовий статус історичних політичних партій в Україні (XIX-XX ст.)» проводить системний аналіз становлення та розвитку правового становища історичних політичних партій в Україні (XIX - XX ст.) та характеризує основні етапи правового становища історичних політичних партій в Україні (XIX – XX ст.); за наслідками дослідження становлення правового статусу українських політичних партій в дисертації виявлено позитивний та негативний історико-правовий досвід щодо удосконалення законодавства про партії в сучасній Україні, зокрема, щодо визначення місця політичних партій у механізмі функціонування системи органів політичної влади, встановлення відповідних обмежень для утворення та діяльності політичних партій, удосконалення порядку фінансування політичних партій [19].

Автори статті «Розвиток політичних партій та їх фінансування: моделі та характеристики» аналізують основні історичні етапи становлення політичних партій, а також найбільш характерні ознаки їх фінансування на кожному з етапів становлення і розвитку [20]. Також окремі історичні аспекти фінансування політичних партій досліджувалися іншими вченими [21; 22; 23; 24; 25].

З позицій дослідження та вдосконалення теоретичних основ фінансування політичних партій слід відзначити окремі праці російських вчених. Так, Н.І. Платонова в дисертації «Правове регулювання фінансування поточної діяльності політичних партій в Російській Федерації і закордонних країнах: порівняльно-правовий аналіз» [26] вивчає наявні сучасні теоретичні і практичні конституційно-правові проблеми регулювання фінансування поточної діяльності політичних партій, формулює визначення понять «поточна діяльність політичних партій» і «електоральна діяльність політичних партій», виявляє принципи правового регулювання фінансування поточної діяльності

партій та розглядає тенденції розвитку інституту фінансування поточної діяльності політичних партій.

О.В. Романенко в дисертаційному дослідженні «Фінансування політичних партій в Росії: конституційно-правові проблеми» [27] здійснює конституційно-правове дослідження, що охоплює основні проблеми правового регулювання фінансування політичних партій, вивчає питання правового регулювання як виборчих кампаній, так і фінансування поточної партійної діяльності, контролю за дотриманням законодавства про фінансування партій і відповідальності за його порушення, доцільність різних форм державної підтримки партій, виділяє основні види партійного фінансування, аналізує їх основні переваги та недоліки тощо.

А.Б. Мелікян дослідив понятійний апарат у сфері державного фінансування політичних партій, здійснив історико-правовий аналіз розвитку нормативного правового регулювання державного фінансування політичних партій і проаналізував сучасний стан та особливості нормативно-правового регулювання державного фінансування політичних партій в окремих країнах світу [2].

Необхідно також відзначити ряд наукових досліджень представників політичної, історичної та економічної науки, в яких досліджувалися окремі аспекти проблематики фінансування політичних партій. Тут насамперед слід відзначити дисертаційне дослідження С.М. Обушного «Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні» [28]. Зокрема, у названій дисертації автор розкриває зміст понять «політичне фінансування», «фінансування політичних партій», «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», виділяє основні моделі фінансового забезпечення діяльності політичних партій та проводить їх аналіз шляхом розкриття переваг і недоліків, виявляє основні фінансово-економічні проблеми сучасного фінансування політичних партій в Україні та розробляє пропозиції щодо вдосконалення системи фінансового забезпечення політичних партій в Україні тощо.

Автори колективної монографії «Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна» [29] здійснюють критичний аналіз стану фінансування діяльності політичних партій України, зіставляючи його з досвідом окремих країн Європи та світу. Також у цій монографії авторами було розроблено проект ЗУ «Про фінансування політичних партій».

Л. Гонюкова в монографії «Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз» [30] багато уваги приділяє проблемам фінансування політичних партій. Зокрема, авторка вивчає основні моделі фінансування політичних партій, принципи фінансування виборчих кампаній політичних партій, проблеми державного контролю за фінансуванням політичних партій, відповідальності за порушення порядку фінансування партій тощо. Окремі аспекти фінансування політичних партій вивчалися і в ряді інших робіт представників політичної науки [31, 32; 33; 34; 35; 36; 37].

Переходячи до вивчення нормативних джерел фінансування політичних партій, насамперед відзначимо ряд міжнародних нормативно-правових актів, які так чи інакше присвячені питанню фінансування партій.

Певна увага фінансуванню політичних партій приділяється в Конвенції ООН проти корупції [38], цілями якої є: сприяння застосуванню й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном. Відповідно до ч. 3 ст. 7 вказаної Конвенції, кожна Держава-учасниця розглядає можливість прийняття належних нормативно-правових актів і вжиття відповідних адміністративних заходів, сумісних із цілями цієї Конвенції й відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, з метою посилення прозорості у фінансуванні кандидатур на виборні державні посади

та, у належних випадках, у фінансуванні політичних партій. В Україні Конвенція ООН проти корупції ратифікована у 2006 році [39].

22 травня 2001 року ПАРЄ прийняла «Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи (№ 1516) щодо фінансування політичних партій», в яких відзначалося зокрема, що громадяни демонструють зростаюче занепокоєння щодо корупції, пов'язаної з поступовою втратою політичними партіями незалежності та випадками незаконного впливу на прийняття політичних рішень через фінансові важелі. ПАРЄ, наголошуючи, що політичні партії є найважливішою складовою плюралістичної демократії, серйозно стурбовані ситуацією, що склалася, а скандали, пов'язані з фінансуванням політичних партій у декількох країнах-членах Ради Європи у різних частинах континенту останніми роками, продемонстрували, що ця проблема потребує негайного вирішення, щоб запобігти втраті інтересу громадськості до політичного життя у їхніх країнах. Щоб підтримати та посилити впевненість громадян у своїх політичних системах, держави-члени Ради Європи повинні прийняти правила, які регулюватимуть фінансування політичних партій і виборчих кампаній. ПАРЄ переконана, що правила фінансування політичних партій і виборчих кампаній повинні базуватись на таких принципах: обґрунтований баланс між державним і приватним фінансуванням; справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям; суворі правила щодо приватних пожертв; установлення межі для партійних видатків, пов'язаних із виборчими кампаніями; повна прозорість звітності; створення незалежного органу аудиту та встановлення адекватних санкцій для порушників правил [40].

Слід також відзначити Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній» [41], в яких Комітет міністрів відповідно до положень Статуту Ради Європи [42], вважаючи, що політичні партії є фундаментальним елементом демократичної системи держави і основним засобом вираження політичної волі громадян, і будучи переконаним, що корупція становить серйозну загрозу принципу верховенства

права, демократії, прав людини, принципам неупередженості і соціальної справедливості, перешкоджаючи економічному розвитку, ставлячи під загрозу стабільність демократичних установ і підриваючи моральні підвалини суспільства, рекомендує державам-членів внести в свої системи законодавства норми про боротьбу з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, слідуючи затвердженим правилам, а ГРЕКО - здійснювати контроль за виконанням цих рекомендацій.

У ст. 1 Правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній [41] зокрема відзначається, що і держава, і громадяни мають право здійснювати матеріальне забезпечення політичних партій. Держава має надавати політичним партіям підтримку, яка повинна бути обмежена внесками в розумних розмірах. Розподіл коштів при державному забезпеченні політичних партій повинен здійснюватися відповідно до принципів об'єктивності, справедливості та розумності. Держави повинні створити умови, щоб матеріальне забезпечення політичних партій з боку держави і громадян не призводило до обмеження незалежності партій.

Важливу роль у вдосконаленні національного законодавства різних країн відіграють рекомендації таких міжнародних організацій, як Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) та ГРЕКО. Серед рекомендацій Венеціанської комісії насамперед слід відзначити Керівні принципи і доповідь про фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською комісією на 46-му пленарному засіданні 9-10 березня 2001 року [43], Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій, прийняті Венеціанською комісією на 84-му пленарному засіданні 15-16 жовтня 2010 року [44] та Висновок про заборону на фінансові внески до політичних партій з іноземних джерел, прийнятий Венеціанською Комісією на 66-му пленарному засіданні 17-18 березня 2006 року [45], який був підготовлений на запит Європейського суду з прав людини стосовно проблеми отримання політичними партіями фінансових внесків з-за кордону. Запит складався з двох питань: чи є фінансування політичних партій з боку зарубіжних політичних

партій, як правило, забороненим або обмеженим у державах-членах Ради Європи. Якщо так, то які країни прийняли таку заборону; якою мірою заборона на фінансування з боку зарубіжної політичної партії щодо політичної партії може розглядатися як «необхідна в демократичному суспільстві», відповідно до статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [46], і чи необхідно в цьому випадку виходити з особливого підходу до фінансуванню політичної партії, створеної в країні-члені ЄС, з боку партії, створеної в іншій державі-члені ЄС.

Організація ГРЕКО була заснована в 1999 році в результаті багатьох обговорень на рівні урядів в країнах Ради Європи і консультацій експертів на міжнародному рівні, які намагалися розробити програму дій щодо запобігання корупції [47]. Відповідно до статуту [48], метою ГРЕКО є удосконалити компетентність її членів у боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері. Для досягнення своєї мети ГРЕКО спостерігає за дотриманням Керівних принципів боротьби з корупцією, які прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 року, та спостерігає за впровадженням міжнародних законодавчих документів, прийнятих відповідно до Програми дій боротьби з корупцією, згідно з положеннями, які містяться в цих документах. Стосовно України ГРЕКО прийнято ряд актів з рекомендаціями щодо фінансування політичних партій та звітів про виконання таких рекомендацій [49; 50].

Розглянемо підходи до регулювання фінансування політичних партій у праві ЄС. Згідно зі ст. 10 Договору про Європейський Союз [51], політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню політичної свідомості і вираженню волі громадян ЄС. Хоча в Договорі про Європейський Союз фінансування політичних партій не регламентується, проте воно врегульоване у відповідному Регламенті. Нещодавно в цій сфері права ЄС відбулися істотні зміни. Так, до 2017 року питання функціонування та фінансування європейських партій регулювалося Регламентом ЄП та Ради ЄС № 2004/2003

від 4 листопада 2003 року «Про статус і порядок фінансування політичних партій на європейському рівні» [52]. Відповідно до ст. 2 зазначеного Регламенту, під політичною партією на європейському рівні розумілася політична партія або союз політичних партій, які повинні були відповідати таким умовам:

- володіти правосуб'єктністю в державі-члені, де знаходяться центральні органи партії;
- щонайменше в 1/4 держав-членів партія має бути представленою депутатами, або в національних чи регіональних парламентах, або мінімум в 1/4 держав-членів отримати на свою підтримку не менше 3 відсотків голосів, поданих в кожній з цих держав-членів на останніх виборах до ЄП;
- закріпити та дотримуватися у своїй програмі та діяльності принципів, на яких ґрунтується ЄС;
- брати участь у виборах до ЄП або висловити намір це зробити.

Відповідно до Регламенту ЄП та Ради ЄС № 2004/2003, для того, щоб користуватися фінансуванням із загального бюджету ЄС, політична партія на європейському рівні подавала щороку запит до ЄП. ЄП приймав рішення протягом трьох місяців, санкціонуючи відповідні асигнування. На партії, які отримували асигнування, покладался ряд обов'язків, пов'язаних із фінансуванням. Зокрема, політична партія на європейському рівні: публікувала щороку свої доходи, витрати і декларацію щодо своїх активів і пасивів; декларувала свої джерела фінансування шляхом надання списку, що вказує дарувальників і отримані від кожного дарувальника пожертвування, за винятком пожертвувань, що не перевищують 500 євро; не повинна була приймати анонімні пожертвування тощо. Реалізація вказаного вище регламенту регулювалася Рішенням Бюро ЄП від 29 березня 2004, яке встановлювало правила реалізації Регламенту № 2004/2003 [53]. У Регламенті № 2004/2003 регулювалися тільки найбільш основоположні та принципові питання фінансування політичних партій на європейському рівні без розкриття всіх необхідних процедур та механізмів такого фінансування.

Саме таке поверхове регулювання статусу та фінансування політичних партій на європейському рівні зумовили необхідність прийняття нового нормативного акта в цій сфері, яким став Регламент № 1141/2014 від 22 жовтня 2014 року [54]. Цей Регламент набрав чинності на 20-й день після його опублікування в «Офіційному віснику Європейського Союзу» і почав застосовуватися з 1 січня 2017 р.; Регламент ЄС № 2004/2003 втратив чинність, але застосовувався до кінця 2016 р., а фінансування партій за 2017 бюджетний рік відбувається ще за Регламентом ЄС № 2004/2003.

У Регламенті № 1141/2014 по-новому сформульовано саме визначення європейських політичних партій. Так, відповідно до пунктів 1-4 ст. 2 Регламенту, термін «політична партія» означає об'єднання громадян, яке має політичні цілі та визнано або створено згідно з правовим порядком принаймні однієї з держав-членів. Термін «європейська політична партія» означає політичний союз, який має політичні цілі та зареєстрований відповідним компетентним органом. «Європейський політичний фонд» - структура, яка офіційно приєднана до Європейської політичної партії, яка зареєстрована відповідним органом і яка за допомогою своєї діяльності в межах цілей і основних цінностей, яким слідує ЄС, підтримує і доповнює цілі європейської політичної партії, виконуючи одне або кілька наступних завдань: дотримання, аналіз і участь в дебатах з політичних питань і з питань ЄС та процесу європейської інтеграції; розвиток діяльності, пов'язаної з європейськими державними політичними питаннями, такої як організація та підтримка семінарів, навчання і конференцій, розвиток співробітництва для сприяння демократії, в тому числі у третіх країнах тощо.

Також Регламентом № 1141/2014 створено новий орган із європейських політичних партій та європейських політичних фондів, основними функціями якого є реєстрація європейських політичних партій та європейських політичних фондів, контроль за ними і накладення на них санкцій відповідно до положень законодавства ЄС. Цей орган очолює директор, який приймає всі рішення від імені органу. Директор органу з європейських політичних партій та

європейських політичних фондів призначається на п'ять років без повторного призначення ЄП, Радою ЄС та Європейською комісією за взаємною згодою. ЄП, Рада ЄС та Європейська комісія спільно здійснюють контроль за органом із європейських політичних партій та європейських політичних фондів і його директором в порядку, визначеному Регламентом № 259/68 [55].

У вказаному регламенті досить чітко, детально та послідовно врегульована процедура фінансування європейських політичних партій. Під фінансуванням із загального бюджету ЄС розуміються безоплатні кошти, надані відповідно до положень Регламенту № 1141/2014 та Регламенту ЄП та Ради ЄС № 966/2012 від 25 жовтня 2012 року «Про фінансові правила, що застосовуються до загального бюджету Союзу та скасування Регламенту № 1605/2002» [56]. Європейська політична партія, яка зареєстрована відповідно до встановленого порядку і представлена в ЄП принаймні одним із її членів, може звернутися за фінансуванням із загального бюджету ЄС відповідно до умов, опублікованих уповноваженою посадовою особою ЄП в запиті на внески. Європейський політичний фонд може звернутися за фінансуванням із загального бюджету ЄС тільки через європейську політичну партію, з якою він афілійований. Фінансування із загального бюджету ЄС європейських політичних партій і європейських політичних фондів, які отримали право на таке фінансування, відбувається за наступним критерієм:

- 15% коштів розподіляється рівними частками серед європейських політичних партій;
- 85% розподіляється пропорційно частці обраних членів ЄП серед європейських політичних партій.

Фінансові внески або гранти із загального бюджету ЄС не повинні перевищувати 85% річних належних до відшкодування витрат, зазначених у бюджеті європейської політичної партії. Європейські політичні партії можуть використовувати будь-яку невикористану частину такого фінансування для покриття витрат протягом фінансового року, що настає за роком виділення.

Суми, не використані після даного фінансового року, повертаються відповідно до положень Регламенту ЄП та Ради ЄС № 966/2012 [56].

Правові норми, які регулюють порядок фінансування політичних партій, містяться в різних законодавчих актах України та країн-членів ЄС. Як відомо, тільки після другої світової війни в конституціях багатьох країн Європи почали відображатися положення про політичні партії, тобто статус політичних партій отримав конституційне закріплення та регулювання. Внаслідок цього окремі науковці побудували теорію партійної держави, яка визначала, що партії, які досі були вільними асоціаціями суспільства, завдяки їх «конституціоналізації» піднеслися до рангу конституційних органів, проте уявлення про те, що політичні партії мають ранг конституційних органів, не змогло закріпитися, оскільки переважна більшість науковців і суспільства вбачають у партіях вільні об'єднання, які мають політичні цілі [57, с. 158].

На сьогодні конституції більшості країн ЄС містять тільки найбільш загальні положення стосовно політичних партій, а в деяких конституціях політичні партії взагалі згадуються тільки в контексті права на об'єднання. Наприклад, ст. 102 Конституції Латвійської Республіки [58] передбачає право кожного вступати в товариства, політичні партії та інші громадські організації.

Проте в конституціях окремих країн ЄС все ж передбачаються окремі положення щодо фінансування політичних партій. Наприклад, в ст. 11 Конституції Польщі [59] передбачається, що Республіка Польща забезпечує свободу створення та діяльності політичних партій. Політичні партії об'єднують на принципах добровільності та рівності польських громадян з метою здійснення демократичними методами впливу на формування політики держави. А ч. 2 цієї ж статті визначає, що фінансування політичних партій є гласним. Отже, в Польщі на конституційному рівні закріплюється принцип гласності фінансування політичних партій. Польський вчений С. Гебетнер відзначає, що реалізація конституційного принципу прозорості фінансування політичних партій пов'язана не тільки з відкритістю і громадським контролем за фінансуванням виборчої кампанії, але і з відкритістю і громадським

контролем фінансування інших сфер діяльності політичних партій при реалізації ними своїх статутних завдань [60, с. 23].

Слід відзначити, що в 2017 році відбулися істотні зміни в Конституції ФРН щодо регулювання фінансування політичних партій. Так, у редакції Конституції ФРН [61] до 2017 року ст. 21 передбачала, що політичні партії сприяють формуванню політичної волі народу, вони можуть створюватися вільно, а внутрішня організація партій повинна відповідати демократичним принципам, політичні партії зобов'язані надавати публічний звіт про джерела свого фінансування. Партії, які через свої цілі або дії своїх прихильників прагнуть нанести шкоду основам вільного демократичного ладу або загрожують існуванню ФРН, є неконституційними. Зазначені вищі зміни дещо розширили положення щодо фінансування партій. Відповідно до цього, партії, які через свої цілі або дії своїх прихильників прагнуть нанести шкоду основам вільного демократичного ладу або загрожують існуванню ФРН, не підлягають державному фінансуванню.

Досить цікавим у цьому відношенні є Конституція Турецької Республіки [62], в тексті якої досить детально регулюється питання фінансування політичних партій. І хоча Туреччина наразі не входить до ЄС, але оскільки таке детальне конституційне регламентування фінансування партій зустрічається доволі рідко, то коротко розглянемо ці положення. Так, відповідно до ст. 68 Конституції Турецької Республіки, громадяни мають право формувати політичні партії, вступати в них і виходити з них відповідно до встановленого порядку. Політичні партії формуються без попереднього дозволу, і їх дії повинні відповідати положенням Конституції та закону. Держава забезпечує політичні партії необхідними фінансовими засобами на рівній основі, збільшення розмірів фінансової допомоги політичним партіям, а також процедура, що відноситься до збору членських внесків і пожертвувань, регулюється законом. Ст. 69 передбачає, що політичні партії не повинні займатися комерційною діяльністю. Доходи і витрати політичних партій повинні відповідати їх цілям. Ревізія доходів і витрат, а також придбань

політичних партій призначається залежно від відповідності їх витрат і доходів закону; методи ревізії і санкції, які застосуються у випадку невідповідності витрат і доходів, регулюються законом.

У цілому можна погодитися з Н.І. Платоною, яка пропонує виділяти три підходи до регулювання фінансування політичних партій на конституційному рівні: конституція не містить положень, які безпосередньо присвячені політичним партіям і їх питанням, а обмежується лише нормами загального характеру, які передбачають можливість створення і гарантії діяльності політичних партій у відповідній державі; у текст конституції включаються окремі положення, спрямовані на регулювання таких питань, що свідчить про їх значущість для суспільства в цілому, як правило, такі положення спрямовані на закріплення обов'язку політичних партій надавати фінансові звіти про доходи і видатки партії в уповноважені органи; передбачається конституційне врегулювання такого елемента конституційно - правового статусу політичних партій, як їх фінансування, тобто в Основний закон держави включені норми, спрямовані на регулювання відповідних суспільних відносин [26, с. 19-21]. Однак тут слід зауважити, що останній підхід є нетиповим для конституцій країн-членів ЄС.

Безпосередньо сам порядок фінансування політичних партій у відповідній країні регулюється або загальним законом про політичні партії, або спеціальним законом про фінансування політичних партій. У законодавстві країн, де прийнятий спеціальний закон про фінансування політичних партій, у свою чергу, можна виділити два підходи: при першому - закон про політичні партії жодним чином не вирішує фінансування політичних партій, це питання регулюється виключно законом про фінансування політичних партій; у другому підході закон про політичні партії визначає найбільш загальні та основні положення щодо фінансування політичних партій, а спеціальний закон про фінансування політичних партій їх конкретизує, доповнює та визначає детальний порядок такого фінансування. Прикладом першого підходу нормативного регулювання може виступати Латвія, де ст. 11 Закону «Про

політичні партії» [63] безпосередньо визначає, що правила, які регулюють фінансування політичних партій, встановлюються спеціальним законом, тобто Законом «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64], метою якого, відповідно до ст. 1, є забезпечення відкритості та законності фінансування політичних партій, законність і дотримання системи парламентської демократії. Другий підхід реалізований в законодавстві Литви, де ст. 11 Закону «Про політичні партії» [65] визначає загальні положення про майно партій, заборону фінансування партій з боку державних органів та іноземних держав тощо, а метою Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66] є забезпечення демократичності політичних кампаній, законності, прозорості та гласності фінансування політичних партій і політичних кампаній, регламентування порядку фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контролю за їх фінансуванням.

Окрім Литви та Латвії, спеціальний закон про фінансування політичних партій прийнятий і в деяких інших країнах ЄС, наприклад, Закон Іспанії «Про фінансування політичних партій» [67], Закон Португалії «Про фінансування політичних партій та виборчих кампаній» [68]. В Україні також висувалися пропозиції щодо необхідності прийняття спеціального закону про фінансування політичних партій. Зокрема, А.С. Романюк, Ю.Р. Шведа та О.В. Шумелда у монографії «Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна» [29, с. 84-111] розробили і запропонували проект ЗУ «Про фінансування політичних партій», що містить 6 розділів та 29 статей. Метою цього законопроекту, автори називають всебічне та комплексне регулювання фінансової діяльності політичних партій України у виборчий та міжвиборчий період; на їх думку, прийняття такого спеціального закону дозволить усунути фрагментарність та розкиданість положень законодавства України стосовно регламентування фінансової діяльності партій по багатьох законодавчих актах.

На нашу думку, ефективність та дієвість системи фінансування політичних партій в тій чи іншій країні не залежить від наявності в ній спеціального закону. Тому доцільність прийняття в Україні окремого закону про фінансування політичних партій викликає певні сумніви. До того ж зауважимо, що навіть в тих країнах, де такі спеціальні закони прийняті, також спостерігається певна «фрагментарність та розкиданість положень законодавства», оскільки окремі положення щодо фінансування виборчих кампаній політичних партій містяться у виборчому законодавстві відповідної країни. Наприклад, у Литві, незважаючи на наявність спеціального закону «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66], ряд положень щодо фінансування виборчих кампаній політичних партій міститься в Законі Литви «Про вибори в Сейм» [69], а в Латвії, незважаючи на наявність спеціального закону «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64], ряд положень щодо фінансування виборчих кампаній міститься в Законі Латвії «Про передвиборчу кампанію» [70].

Так, в Україні порядок формування виборчого фонду та використання його коштів на відповідних виборах визначається ЗУ «Про вибори народних депутатів України» [71], ЗУ «Про вибори Президента України» [72] та ЗУ «Про місцеві вибори» [73]. Загалом виборче законодавство у всіх країнах ЄС містить досить багато положень щодо фінансування політичних партій [74; 75; 76; 77; 78; 79]

До нормативних джерел фінансування політичних партій також слід віднести відповідні законодавчі акти про боротьбу з корупцією, закони, що регламентують правовий статус органів, які відповідно до чинного законодавства здійснюють ті чи інші функції державного контролю за фінансуванням політичних партій, кримінальні кодекси та кодекси про адміністративні правопорушення [80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87 88; 89].

1.2 Історико-правові засади фінансування політичних партій

Для всебічного вивчення суті, значення, завдань і особливостей фінансування політичних партій в окремих країнах ЄС, а також юридичної природи цього явища, доцільно проаналізувати основні передумови його виникнення та етапи розвитку. Насамперед коротко розглянемо основні етапи становлення самих політичних партій.

Перша згадка про партії в науковій літературі міститься ще в творах давньогрецького філософа Аристотеля, який цим поняттям визначав, перш за все, ворогуючі угруповання періоду державного перевороту [90, с. 12]. Так, Аристотель виділяв партію жителів узбережжя, які виступали за змішану форму правління, і партію гори, що виступала за демократичну форму правління [91]. Таке розуміння партії було досить усталеним, і через двадцять століть воно знову було відроджене в творчості італійського вченого Н. Мак'явеллі, який розглядає партії як політичні угруповання, які борються за владу, і розподіляв партії на приватні об'єднання, засновані на особистих стосунках їх членів, та союзи, зорієнтовані на інтереси суспільства [30, с. 13; 90, с. 12].

У Стародавньому Римі в II-I ст. до н.е. одна одній протистояли партія популярів (від лат. *populus* - народ), яка висловлювала інтереси плебсу, і оптиматів (від лат. *optimus* - найкращий), яка захищала права і привілеї нобілітету, тобто привілейованих верств. Для всіх політичних об'єднань цього періоду були характерні такі риси: становий характер, нечисленність, нестійкість (будь-яка зміна ситуації вела до розпаду групи), організаційна неформальність, слабкі зв'язки з масами, оскільки угруповання носили елітарний характер [92, с. 8-9].

Хоча прототипи сучасних політичних партій почали з'являтися наприкінці XVII – на початку XVIII ст., у період активного розвитку капіталістичних відносин та буржуазних революцій партії стали легітимним інститутом боротьби з монархами за обмеження їхніх прав, а також засобом

артикуляції інтересів різних груп виборців [93]. Тобто політичні партії в їх сучасному розумінні з'явилися в Європі в період буржуазних революцій [94, с. 14; 95, с. 152]. Ці партії відрізнялися від сучасних функціями, способами організації, методами та засобами діяльності, чисельністю і мали багато інших відмінностей [30, с. 13]. Через розвиток буржуазії відбувається зміна характеру самих політичних партій, їх діяльності, функціональної спрямованості, ідеологічної орієнтації та організаційної структури [33, с. 48].

Лише в середині XIX століття, коли мільйони людей отримали право голосу, виникають партії як спеціалізовані організації для боротьби за завоювання або повалення політичної влади [96, с. 32]. Саме поява загального виборчого права та зростання ролі парламенту в політичному житті є загальновизнаними причинами виникнення сучасних політичних партій, оскільки скрізь, де суспільний устрій базується на застосуванні загальних виборів і де існують політичні інститути, які обираються загальнонародно, там виникають і політичні партії [33, с. 49].

У науковій літературі можна зустріти різноманітні підходи до дослідження історичних передумов та основних етапів становлення інституту політичних партій. Так, Н.В. Богашева вважає, що для вивчення становлення сучасного правового інституту політичних партій доцільно розглядати еволюцію правового регулювання політичних партій в Україні починаючи з 1990 року, коли було прийнято Декларацію про державний суверенітет України, а дослідження більш глибоких витоків має на сьогодні лише історичне значення [5, с. 66]. В аспекті порівняльного дослідження фінансування політичних партій не можемо погодитися з такою позицією, оскільки перші легальні політичні партії на українських землях почали з'являтися в кінці XIX ст., а становлення нормативного регулювання фінансування політичних партій у світі почалося набагато раніше 1990 року. На нашу думку, залишення цих процесів поза увагою не дозволить належно зрозуміти передумови такого становлення та причини виникнення окремих джерел фінансування політичних партій.

Більшість вчених при вивченні походження політичних партій дотримується класифікації, запропонованої М. Вебером, який поділяв розвиток політичних партій на три періоди: у першому періоді партії були радше аристократичними угрупованнями, що протистоять іншим таким об'єднанням і основній масі народу; у другому періоді партії більше схожі на політичні клуби; у третьому періоді виникають сучасні масові партії [92, с. 8]. Слід відзначити, що з 90-х років ХХ ст. значної популярності набула концепція так званої «картельної партії», яку запропонували Р.С. Кац та П. Маір. Картельна партія визначається ними як передбачуваний тип партій, що виникає в демократичних країнах і характеризується як взаємопроникненням партії і держави, так і схильністю до міжпартійної змови, в котру включені також і великі опозиційні партії. Модель картелю ще більше цементує відносини між партіями і державою, з виключенням політичної конкуренції, партійні представники починають перетворюватися в апологетів і захисників політики, яка в загальному сенсі може бути названа політикою держави в цілому, а не політикою тієї чи іншої партії або коаліції [97].

Аристократичні партії були слабо організованими організаціями з невеликою кількістю членів і не мали яких-небудь регулярних членських внесків, а ядро цих партій становили відомі і впливові люди, котрі і виступали основними фінансовими донорами цих політичних партій [20, с. 114]. У свою чергу, масові партії, які виникли у другій половині ХІХ ст., склалися з великої кількості членів з числа робітників, які отримали право голосу. Для масових партій характерний розвиток широкого, активного членства, важливим показником впливу партії виступає так званий «індекс членства»: співвідношення між числом виборців і членів даної партії [98, с. 37].

Таке розширення партій викликало потребу в нових формах організацій політичних партій і зокрема їх фінансування. Зокрема, стало зрозуміло: нерегулярне фінансування партій, яке застосовувалося раніше, не підходить для масових політичних партій, тому замість отримання великих сум від декількох

донорів, масові партії почали використовувати іншу тактику – отримання невеликих сум від великої кількості учасників [20, с. 115].

Підходи до фінансування політичних партій істотно змінилися після запровадження їх державного фінансування. Як відзначають Р.С. Кац та П. Маір, звертаючись до державних субсидій, партії (тобто їх лідери) стають менш залежними від членів та інших донорів, а також відбувається позбавлення влади рядових активістів партії, від яких можна очікувати висунування політичних вимог, несумісних з політикою «обмеженого торгу», яка передбачається картельною моделлю. Більш того, приймають все більше нормативно-правових актів, що обмежують їх діяльність, тобто партії виходять за рамки моделі регулювання, корисного для суспільства [97]

Хоча перші політичні партії сучасного типу й були створені в ХІХ ст., проте питання партійного фінансування стає об'єктом інтенсивних наукових дискусій тільки з 70-х років ХХ ст. [20, с. 112]. С.М. Обушний вказує, що до початку 60-х років ХХ століття фінансова діяльність політичних партій законодавчо не була врегульована, а необхідність запровадження законодавчої регламентації фінансової діяльності була зумовлена появою численних фінансових афер та політико-фінансових скандалів, пов'язаних із криміналізацією фінансової діяльності політичних партій та нерівністю фінансових можливостей різноманітних політичних партій, а отже, і нерівністю їхніх шансів у політичному суперництві [28, с. 23].

Вирішальним і поворотним моментом як у розвитку партійного фінансування, так і в розвитку такого взаємозв'язку між державою та політичними партіями стало запровадження державного фінансування політичних партій, яке посилює взаємозв'язок між партіями та державою [18, с. 255]. На початку 60-х років минулого століття країни «зрілої демократії» почали усвідомлювати, що проблеми, пов'язані з фінансуванням діяльності політичних партій, досить гострі, і від їх розв'язання залежить подальший розвиток і зміцнення демократії у сучасній державі, тому фінансова діяльність політичних партій почала розглядатися як спеціальний об'єкт правового

регулювання (з 1966 р. – у Данії, Швеції; з 1967 р. – у ФРН; з 1969 р. – у Фінляндії; з 1974 р. – у Італії, США; з 1975 р. – у Австрії; з 1976 р. – у Португалії; з 1984 р. – у Греції; з 1988 р. – у Франції), оскільки попередні законодавчі норми, які торкалися сфери відносин грошей і політики, мали зазвичай репресивний антикорупційний характер [28, с. 23; 99; 100, с. 6; 101; 102, с. 29].

При цьому слід відзначити, що вперше державне фінансування політичних партій законодавчо було запроваджене в Уругваї в 1928 р., а в 50-60 роках ХХ ст. отримало законодавче закріплення в ряді країн Латинської Америки [2, с. 10; 13; 99; 103].

В Європі державне фінансування політичних партій вперше було запроваджено в ФРН. Характерною особливістю німецької моделі регулювання процесу фінансування політичних партій є те, що провідну роль у формуванні законодавства відіграв Конституційний Суд ФРН, оскільки чимало законодавчих актів є так чи інакше наслідками судових постанов, на основі яких парламент згодом ухвалював відповідні законодавчі норми [100, с. 29]. Вперше фінансування для політичних партій в ФРН було передбачено в бюджеті на 1959 фінансовий рік, де в шостому розділі було затверджене виділення п'яти мільйонів марок на «субсидії для сприяння розвитку політичних партій». Зокрема, Конституційний Суд ФРН відзначає, що Основний закон гарантує незалежність політичних партій від держави, але не захищає від впливу фізичних та юридичних осіб, які володіють значними фінансами ресурсами [104].

Розглянемо основні етапи становлення фінансування політичних партій в Україні. Як вже відзначалося, перші легальні політичні партії на українських землях почали з'являтися в кінці ХІХ ст. Так, в 1890 р. у Галичині була створена Русько-українська радикальна партія [105, с. 40], у якої була власна програма, масова організація та реєстроване членство [106].

У науковій літературі визначають такі ознаки історичних українських партій: доволі масові політичні об'єднання, які забезпечували легітимність

претензій українців на владу; становили собою національні об'єднання, що репрезентували національну політичну свідомість українців; партії формували ідеологію та політичні доктрини українців, політичну та громадську думку суспільства; були своєрідною школою політичного виховання українців [106].

Нормативно-правові засади, на яких створювалися перші українські партії, регламентувалися австрійським Законом «Про право на об'єднання» [107]. У зазначеному акті, зокрема, визначався порядок реєстрації статутів об'єднань (в тому числі і політичних партій), порядок створення та процедура припинення діяльності об'єднань. Окремий розділ цього Закону присвячувався безпосередньо політичним партіям і визначав обмеження щодо членства в політичних партіях, чисельний склад вищих партійних органів тощо.

Слід мати на увазі, що в аналізованій період на українських землях, які перебували в складі Російської імперії, нормативне регулювання діяльності політичних партій суттєво відрізнялося. У Російській імперії тільки у 1905 з'явилася можливість створення легальних політичних партій. Відповідно до Маніфесту «Про удосконалення державного порядку» від 17 жовтня 1905 року, населенню дарувалися непорушні основи громадянської свободи на засадах недоторканості особи, свободи совісті, слова, зборів та союзів [108], хоча зазначений Маніфест і не виділяв партії як самостійного і відмінного від інших виду права на об'єднання [109, с. 48].

У політичних партіях дореволюційної Росії членські внески були одним із основних джерел фінансування, деякі партії, в котрих об'єднувалися представники еліти, встановлювали високий розмір членського внеску: так, у партії «Русское Собрание» він становив 10 рублів на рік [110, с. 170]. Більшість політичних партій робило спроби зробити членські внески диференційованими, наприклад, у партії кадетів із моменту її створення спочатку членський внесок з кожного члена становив п'ять копійок, що сплачуються щомісяця, але навіть мінімальні внески в розмірі 5 копійок майже ніким не сплачувались, а збирати їх будь-яким організованим способом виявилось важко саме внаслідок їх малого розміру [25, с. 8].

Разом з тим як в Австро-Угорщині, так і в Російській імперії питання фінансування політичних партій на законодавчому рівні жодним чином не врегульовувалося, а основними джерелами фінансування партій були внески членів партій та надходження від окремих донорів. Так, І.І. Бегей зауважує, що професійні спілки завжди були електоральною опорою та фінансовим донором лівих політичних партій [111, с. 165].

У період відродження Української національної державності (1917 – 1921 рр.) законодавче регулювання фінансування політичних партій не зазнало змін, а на багатьох територіях порядок діяльності політичних партій продовжував регулюватися нормативними актами, що діяли тут раніше. Насамперед, це Закон «Про право на об'єднання» від 15 жовтня 1867 року [107], котрий діяв на багатьох колишніх територіях Австро-Угорщини до початку Другої світової війни.

Ситуація частково змінилася на тій території сучасної України, яка входила до складу СРСР. У перші кілька років після перемоги Жовтневої революції ще допускалося легальне існування ряду лівих партій, тоді як буржуазні партії відразу ж потрапили під заборону, проте вже на початку 1920-х рр. сформувалася жорстка однопартійна система, і відносини, пов'язані з діяльністю політичних партій, перестали регулюватися на законодавчому рівні [24, с. 43]. 9 травня 1924 року Центральний Виконавчий Комітет СРСР та Рада Народних Комісарів СРСР видали Декрет «Про порядок затвердження статутів і реєстрації товариств і спілок, які не мають на меті отримання прибутку і поширюють свою діяльність на територію всього Союзу ССР, і про нагляд за ними» [112], але в тексті зазначеного акту термін «політична партія» взагалі не зазначався. Як зазначає Ф.І. Долгих, діяльність єдиної легітимної партії СРСР, головним чином, регулювалася локальними актами самої партії [113, с. 29].

Ст. 26 Конституції УРСР 1919 р. [114] передбачала, що з метою забезпечення трудящим справжньої свободи союзів, УРСР усуває всі перепони, які до цього часу перешкоджали в буржуазному суспільстві робітникам та селянам користуватися свободою організацій, надає робітникам та бідним

селянам всіляке сприяння, матеріальне та інше, для їх об'єднання та організації. А ст. 125 Конституції УРСР 1937 року [115], передбачала, що «...найбільш активні й свідомі громадяни з лав робітничого класу й інших верств трудящих об'єднуються у Комуністичну партію (більшовиків) України, яка є передовим загоном трудящих в їх боротьбі за зміцнення і розвиток соціалістичного ладу і являє собою керівне ядро всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних». Тобто на конституційному рівні передбачалася можливість об'єднання тільки в комуністичну партію.

Комуністична партія, як і будь-яка інша політична партія, потребувала значних фінансових ресурсів. Відповідно до статуту Комуністичної партії СРСР [116], грошові кошти партії формувалися з членських партійних внесків, доходів від видавничої, виробничо-господарської діяльності, добровільних внесків комуністів, окремих громадян та інших надходжень, що не суперечать чинному законодавству. Щомісячні членські внески встановлювалися в розмірах від 10 копійок до трьох відсотків від місячного заробітку. Джерелом фінансування комуністичної партії було також державне фінансування, оскільки членськими внесками було неможливо покрити всі витрати партії [24, с. 44].

У науковій літературі відзначається, що одним із перших документів, що підтверджують здійснення прямого державного фінансування Комуністичної партії СРСР, є опублікований в офіційному друкованому органі вищого керівництва Компартії - газеті «Известия Центрального Комітета» в 1920 р. бюджету Комуністичної партії, відповідно до якого державне субсидування на 1 березня 1920 р. становило понад 85% від усіх надходжень до партійного бюджету [2, с. 54]. Опублікування джерел державного фінансування Комуністичної партії СРСР пов'язується з відносною недосвідченістю партійних діячів на цьому етапі, оскільки після опублікування зазначеної інформації подальше розкриття інформації про фінанси Комуністичної партії СРСР припинилося [2, с. 55].

Радянські цивілісти заперечували статус юридичної особи у

Комуністичної партії СРСР, хоча фактично вона могла купувати і набувала права щодо майна (наприклад, партійні внески), вступати в зобов'язальні відносини, також партія виступала і в ролі роботодавця, її працівники мали відповідні соціальні гарантії, тобто її фактично слід вважати юридичною особою [117, с. 71]. Як відзначає Г.М. Мітін, після розпаду СРСР виникли певні проблеми з визначенням статусу майна комуністичної партії [117, с. 72].

Так, у ході розгляду «Справи про перевірку конституційності Указів Президента Російської Федерації від 23 серпня 1991 № 79 «Про призупинення діяльності Комуністичної партії РСФСР», від 25 серпня 1991 № 90 «Про майно КПРС і Комуністичної партії РСФСР» і від 6 листопада 1991 р № 169 «Про діяльність КПРС і КП РРФСР», а також про перевірку конституційності КПРС і КП РРФСР» [118], Конституційний Суд Російської Федерації встановив, що майно Комуністичної партії СРСР і КП РРФСР, яке значилося на їх балансах, містило в своєму складі об'єкти, що можуть належати різним власникам, у тому числі державі, що доведено долученими до справи документами (розпорядження Ради Міністрів СРСР про виділення валюти, рішення про безоплатну передачу будівель, що знаходяться у власності держави тощо), показами свідків. Також у вказаному рішенні було встановлено, що Комуністична партія СРСР перебувала поза цивільно-правовим регулюванням відносин із приводу її майна. Стосовно майна Комуністичної партії СРСР не здійснювався фінансовий контроль держави. Загальний нагляд прокуратури також не торкався сфери діяльності Комуністичної партії, навіть бухгалтерський облік в Комуністичній партії СРСР вівся не у відповідності зі встановленим порядком. Нерідко органи і посадові особи КПРС давали іншим суб'єктам права власності обов'язкові для них вказівки щодо розпорядження майном без того, щоб прийняти його на свій баланс. При цьому мали місце випадки безпідставного збагачення КПРС за рахунок держави [118].

В Україні, відповідно до ст. 1 ЗУ «Про обернення майна Компартії України та КПРС на державну власність» [119], передане або те, що має бути передане на баланс ВРУ, Верховної Ради Кримської АРСР та місцевих Рад

народних депутатів відповідно до Указу Президії ВРУ від 30 серпня 1991 року «Про заборону діяльності Компартії України» [120] майно партійних комітетів Компартії України, КПРС, у тому числі підприємства та організації, що належать Компартії України, її кошти, паї, акції, інші цінні папери та майнові права, де б вони не знаходились, обертаються на загальнодержавну (республіканську) власність і власність відповідних адміністративно-територіальних одиниць (комунальну власність).

Конституційний Суд України, визнавши такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), Указ Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» [121] від 26 серпня 1991 року та Указ Президії Верховної Ради України «Про заборону діяльності Компартії України» від 30 серпня 1991 року [120], у той же час відзначив, що висновок Конституційного Суду України щодо неконституційності вказаних указів не тягне за собою правових наслідків стосовно оберненого на державну власність майна Комуністичної партії СРСР та структури цієї партії, що діяла в Україні до 22 липня 1991 року [122].

Як бачимо, фактично інститут державного фінансування партії почав функціонувати ще в радянський період, однак державою забезпечувалася діяльність виключно Комуністичної партії [2, с. 54]. Сама політична партія мала можливість отримувати з державного бюджету ту суму, яка була необхідна, тобто, по суті, було наявне домінування статусу політичної партії над державою [2, с. 54], хоча на законодавчому рівні таке державне фінансування Комуністичної партії СРСР жодним чином не врегульовувалося.

Тенденції до змін у законодавчому регулюванні статусу політичних партій в цілому, і їх фінансуванні зокрема, почалися в кінці 80-х років ХХ ст. Окремі вчені стверджують, що тенденція до формування багатопартійності почала з'являтися вже в 1980-х роках з формуванням протопартійних утворень всередині самої КПРС та у вигляді так званих альтернативних громадських рухів, народних фронтів, які представляють головним чином рух за національне відродження в республіках, і інших неформальних об'єднань [123, с. 70].

Спільною рисою перших «протопартій», що з'явилися напередодні розпаду СРСР, була нечисленність, слабкий розвиток мережі регіональних відділень (у більшості вони взагалі були відсутні), невелика громадська підтримка, незначний досвід організації політичної роботи з населенням [124, с. 12]. Такі твердження базуються на тому, що в середині 80-х років внутрішньополітичний клімат різко потеплішав після січневого (1987 р.) пленуму ЦК КПРС, який проголосив новий курс на демократизацію суспільства, мало місце припинення практики кримінального переслідування за політичними мотивами і фактичне незастосування без формальної відміни ряду статей Кримінального кодексу (покарання за антирадянську агітацію і пропаганду, наклеп на радянський лад, створення антирадянської організації тощо) [23, с. 35-36].

Законодавчо такі зміни щодо переходу до багатопартійності почали закріплюватися в 1990 р. Так, 24 жовтня 1990 року був прийнятий Закон УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» [125]. Цим актом ст. 7 Конституції Української РСР було викладено в такій редакції: «Політичні партії, громадські організації і рухи через своїх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах беруть участь у розробці і здійсненні політики республіки, в управлінні державними і громадськими справами на основі їх програм і статутів відповідно до Конституції Української РСР і чинних законів».

Отже, на конституційному рівні вперше була закріплена можливість легального створення інших політичних партій. 9 жовтня 1990 року було прийнято Закон СРСР «Про громадські об'єднання» [126], яким визначалися не тільки найбільш загальні засади діяльності політичних партій, але й приділялася увага питанню фінансування партій. Так, ч. 4 ст. 5 цього Закону передбачала, що діяльність організацій, політичних партій, інших громадських об'єднань здійснюється в неробочий час їх членів та за рахунок коштів цих об'єднань. А відповідно до ч. 5 ст. 5 заборонялося фінансування державою діяльності політичних партій і масових громадських рухів, які мають політичні

цілі, за винятком випадків фінансування виборчих кампаній відповідно до законодавства про вибори народних депутатів. Як бачимо, закон безпосередньо вводив заборону на пряме державне фінансування політичних партій.

Положення Закону СРСР «Про громадські об'єднання» надавали громадським об'єднанням, в тому числі і політичним партіям, право мати у власності будівлі, споруди, житловий фонд, обладнання, інвентар, майно культурно-освітнього та оздоровчого призначення, грошові кошти, акції, цінні папери та інше майно, необхідне для матеріального забезпечення їх діяльності. Грошові кошти громадських об'єднань формувалися зі вступних і членських внесків; добровільних внесків і пожертвувань; надходжень від проведення відповідно до статутів лекцій, виставок, спортивних та інших заходів; доходів від виробничої, господарської та видавничої діяльності; інших не заборонених законом надходжень. Політичні партії не мали права отримувати фінансову та іншу матеріальну допомогу від іноземних держав, організацій та громадян, а також були зобов'язані щорічно публікувати свої бюджети для загального відома.

Після проголошення незалежності України був прийнятий ЗУ «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року [127], ст. 22 якого передбачала, що політичним партіям, їх установам та організаціям забороняється прямо або опосередковано одержувати кошти та інше майно від: іноземних держав та організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства; державних органів, державних підприємств, установ та організацій, крім випадків, передбачених законами України; підприємств, створених на основі змішаної форми власності, якщо участь держави або іноземного учасника в них перевищує 20 відсотків; нелегалізованих об'єднань громадян; анонімних пожертвувачів. Політичні партії не мали права одержувати доходи від акцій та інших цінних паперів, їм заборонялося мати рахунки в іноземних банках та зберігати в них коштовності. Згаданий закон регламентував фінансування політичних партій до прийняття 5 квітня 2001 року ЗУ «Про політичні партії в Україні» [128].

Проте з прийняттям ЗУ «Про політичні партії в Україні» система фінансування політичних партій в Україні фактично не змінилася. Розділ IV зазначеного Закону «Кошти та інше майно політичних партій» трохи розширив перелік обмежень у фінансуванні політичних партій та вніс деякі інші корективи, але система джерел фінансування партій залишалася незмінною.

Перша спроба законодавчо закріпити в Україні пряме державне фінансування політичних партій відбулася в 2003 році з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» [129], який доповнював ЗУ «Про політичні партії в Україні» розділом IV-1 «Державне фінансування політичних партій». Цей підрозділ ЗУ «Про політичні партії в Україні» передбачав, що за рахунок коштів Державного бюджету України фінансується як статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах, так і відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації. Щорічний обсяг фінансування статутної діяльності політичних партій із Державного бюджету України передбачався в 0,01 розміру мінімальної заробітної плати, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. Водночас, право на таке бюджетне фінансування та на відшкодування витрат, пов'язаних з передвиборною агітацією, мали тільки партії, які на останніх чергових виборах народних депутатів України отримали чотири і більше відсотків голосів виборців (після прийняття ЗУ «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. [130] цей відсоток було зменшено до трьох).

Таке законодавче регламентування щодо державного фінансування політичних партій проіснувало недовго. Так, вже в 2006 році ЗУ «Про Державний бюджет України на 2007 рік» [131] було зупинено дію частини положень ЗУ «Про політичні партії в Україні» щодо державного фінансування статутної діяльності політичних партій. А Законом «Про Державний бюджет України на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»

[132] було виключено Розділ IV-1 ЗУ «Про політичні партії в Україні». Хоча Конституційний Суд України у своєму рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 [133] дійшов висновку, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок - скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, та визнав такі зміни неконституційними, проте започатковані у 2003 році новели українського законодавства стосовно запровадження державного фінансування політичних партій були повністю зруйновані [134].

Також слід відзначити, що 4 травня 2006 року Центральна виборча комісія прийняла постанову № 1215 «Про відшкодування політичним партіям (політичним партіям, що входили до виборчих блоків політичних партій) витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації» [135], яка передбачала відшкодування політичним партіям (політичним партіям, що входили до виборчих блоків політичних партій), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, котрі взяли участь у голосуванні, за рахунок Державного бюджету України витрат, пов'язаних із фінансуванням їх передвиборної агітації, у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат для кожної політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Тоді таке відшкодування отримали п'ять політичних партій.

Новітні зміни в системі фінансування політичних партій України відбулися в 2015 році, з прийняттям ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [136]. Названий закон вніс ряд змін до положень ЗУ «Про політичні партії в Україні», які регламентують фінансування партій. Зокрема, надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у формі: внесків на підтримку партій; державного фінансування статутної діяльності політичних партій. У ЗУ «Про політичні партії в Україні» знову включено розділ IV-1 «Державне фінансування політичних партій» (положення

щодо запровадження щорічного державного фінансування статутної діяльності політичних партій, відшкодування витрат партій на здійснення передвиборної агітації та встановлення обмежень щодо розміру внесків на підтримку партій з боку фізичних та юридичних осіб набрали чинності з 1 липня 2016 року).

У чинному нині порядку державного фінансування політичних партій закладені в основному ті ж самі підходи і принципи стосовно розміру такого фінансування та визначення партій, що мають право на таке фінансування. Більш детально особливості державного фінансування політичних партій в Україні будуть розглянуті в підрозділі 2.4.

Загалом підстави, умови та порядок визначення розміру державного фінансування політичних партій досить схожі на ті, що були запроваджені в 2003 році. Отже, з 2016 року законодавство України запровадило традиційні для більшості країн Європейського Союзу джерела фінансування політичних партій: власні кошти партій, державне та приватне фінансування.

На основі проведеного дослідження можемо виділити чотири основні етапи становлення та розвитку фінансування політичних партій на території України:

- перший етап (кінець XIX ст. – початок 20-х р. XX ст.) характеризується відсутністю нормативно-правового регулювання фінансування політичних партій, держава не брала жодної участі в такому фінансуванні, а основними джерелами фінансування партій були внески членів партій та пожертвувачів.

- другий етап (початок 20-х р. XX ст. – 1990 р.) характеризується жорсткою однопартійною системою. Статут єдиної легальної в СРСР партії - Комуністичної партії СРСР - передбачав, що грошові кошти партії формувалися з членських партійних внесків, доходів від видавничої та іншої діяльності, проте фактично Комуністична партія СРСР фінансувалася з бюджетних коштів. Хоча на законодавчому рівні таке державне фінансування Комуністичної партії СРСР, як, зрештою, і інші джерела фінансування, жодним чином не врегульовувалися.

- третій етап почався з кінця 1990 року і тривав до 2016 року. На цьому етапі в Україні вперше на законодавчому рівні були врегульовані джерела фінансування політичних партій, встановлювалися такі, що відповідають міжнародним стандартам обмеження у фінансуванні політичних партій, а також відбувалися перші спроби запровадження прямого державного фінансування політичних партій.

- четвертий етап починається з 2016 року, коли на законодавчому рівні було закріплене пряме державне фінансування політичних партій в розмірах та в порядку, встановлених ЗУ «Про політичні партії в Україні». Це значить, що тільки в 2016 році в Україні почала функціонувати традиційна для більшості країн Європейського Союзу система джерел фінансування політичних партій, що включає державне та приватне фінансування, а також власні кошти політичних партій.

Висновки до розділу 1

1. Аналіз доктринальних джерел фінансування політичних партій показує, що кількість наукових робіт, які присвячені безпосередньо вказаній проблематиці, є досить обмеженою, хоча як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій літературі багато аспектів фінансування політичних партій досліджуються у загальних працях у яких вивчаються політичні партії та проблематика виборів і виборчих кампаній у певній країні. Таке становище пояснюється тим, що ґрунтовні окремі дослідження фінансування політичних партій почали проводитися тільки на початку 60-хх років ХХ ст., після запровадження прямого державного фінансування політичних партій у ряді країн Західної Європи.

2. У країнах ЄС немає єдиних законодавчих підходів до регулювання фінансування політичних партій. Порядок такого фінансування у країнах ЄС регулюється або загальним законом про політичні партії, або спеціальним законом про фінансування політичних партій. В Україні наразі немає необхідності прийняття спеціального закону «Про фінансування політичних партій», оскільки, як показує досвід країн ЄС, ефективність системи фінансування партій жодним чином не залежить від наявності такого спеціального закону. Особливе місце в системі нормативних джерел фінансування політичних партій в ЄС посідає Регламент № 1141/2014 «Про заснування і фінансування європейських політичних партій та європейських політичних фондів», який набрав чинності з 2016 року.

3. Можна виділити чотири основні етапи становлення та розвитку фінансування політичних партій на території України:

- перший етап (кінець ХІХ ст. – початок 20-х р. ХХ ст.) характеризується відсутністю нормативно-правового регулювання фінансування політичних партій, держава не брала жодної участі в такому фінансуванні, а основними його джерелами були внески членів партій та пожертвувачів.

- другий етап (початок 20-х р. ХХ ст. – 1990 р.) характеризується жорсткою однопартійною системою. Статут єдиної легальної в СРСР - партії - Комуністичної партії СРСР передбачав, що грошові кошти партії формувалися з членських партійних внесків, доходів від видавничої та інших діяльності, проте фактично Комуністична партія СРСР фінансувалася з бюджетних коштів. Хоча на законодавчому рівні таке державне фінансування Комуністичної партії СРСР, як зрештою і інші джерела фінансування, жодним чином не врегульовувалися.

- третій етап почався з кінця 1990 року і тривав до 2016 року. На цьому етапі в Україні вперше на законодавчому рівні були врегульовані джерела фінансування політичних партій, встановлюються відповідні до міжнародних стандартів обмеження у фінансуванні політичних партій, а також відбуваються перші спроби запровадження прямого державного фінансування політичних партій.

- четвертий етап починається з 2016 року, коли на законодавчому рівні було закріплене пряме державне фінансування політичних партій в розмірах та в порядку, встановлених ЗУ «Про політичні партії в Україні». Тобто тільки в 2016 році в Україні почала функціонувати традиційна для більшості країн Європейського Союзу система джерел фінансування політичних партій, що включає державне та приватне фінансування, а також та власні кошти політичних партій.

4. Хоча політичні партії сучасного типу з'явилися ще в ХІХ ст., нормативне регулювання їх фінансування почало застосовуватися тільки на початку ХХ ст. Зокрема, державне фінансування партій вперше було запроваджено в 1928 році в Уругваї, а згодом ще в окремих країнах Латинської Америки, і тільки з кінця 50-х років ХХ ст. воно почало впроваджуватися в країнах Західної Європи.

Розділ 2. Поняття, принципи та джерела фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз

2.1. Теоретико-правові засади фінансування політичних партій

У межах цього підрозділу роботи спробуємо проаналізувати основні теоретичні та законодавчі підходи до визначення фінансування політичних партій, розглянемо принципи, основні моделі такого фінансування та критерії їх класифікації.

Насамперед, слід з'ясувати суть поняття «політична партія», оскільки від підходу до розуміння саме політичної партії безпосередньо залежать і основні напрямки дослідження її фінансування. Політичні партії є універсальним посередником між громадянським суспільством та державою і посідають важливе місце в механізмі легітимації державної влади, під час підтримання безперервного політичного процесу партії об'єктивно забезпечують стійкість зворотного зв'язку між громадянським суспільством та державною владою, який є запорукою як політичної стабільності всередині громадянського суспільства, так і ефективності й легітимності влади [137]. Постійно підвищується роль політичних партій як виразників політичних інтересів громадян. На практиці ця роль знайшла відображення у визнанні політичних партій єдиним видом громадських об'єднань, які мають право висувати кандидатів (списки кандидатів) у депутати й на інші виборні посади в органах державної влади [138, с. 126].

Наукові визначення політичної партії, хоча і не мають нормативної складової, проте отримують закріплення у нормативних актах, особливо щодо правової конструкції політичних партій, оскільки в них насамперед відображаються юридично значущі ознаки, наявність або відсутність яких може бути встановлена достовірно [139, с. 59]. Водночас у науковій літературі пропонуються різноманітні підходи до визначення політичних партій. Наприклад, Т.Т. Узунян визначає політичну партію як громадське об'єднання,

створене з метою участі громадян у політичному житті суспільства шляхом формування та вираження їх політичної волі, участі у виборах, референдумах, суспільних та політичних акціях, а також з метою представлення інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування [140, с. 56]. Ф.І. Долгих зауважує, що політичні партії становлять собою вид громадських об'єднань, які мають на меті головним чином боротьбу за владу і саме цим відрізняються від інших громадських об'єднань [113, с. 16]. Н.В. Богашева під політичною партією розуміє об'єднання громадян, яке своєю основною метою має участь у демократичних виборах до органів державної влади шляхом висунування кандидатів на таких виборах [5, с. 57]. В.І. Полевий визначає політичну партію як об'єднання громадян, створене для участі в політичному процесі з метою здобуття та здійснення влади конституційними засобами, діє на постійній основі та має політичну програму [141, с. 10]. На думку В.М. Шаповала, політична партія – це створюване зазвичай на основі певної ідеології об'єднання громадян, метою якого є демократична боротьба за владу та участь у здійсненні державної влади [142, с. 64]. Також під політичною партією розуміють добровільне об'єднання людей на ідеологічному та організаційному ґрунті з метою завоювання, утримання та використання державної влади для реалізації інтересів певних соціальних груп [99].

І.М. Капталан відзначає, що політична партія – це незалежне громадське об'єднання, яке має стійку структуру і постійний характер діяльності, що виражає політичну волю своїх членів та прихильників і таке, що ставить своїми завданнями участь: у визначенні політичного курсу держави; у формуванні органів державної влади і управління; у здійсненні влади через своїх представників, обраних до представницьких органів влади [143, с. 84]. Г.Г. Петришина-Дюг визначає політичну партію як добровільне структуроване об'єднання громадян, яке діє на постійній основі та об'єднує громадян на основі спільності їхніх політичних поглядів, ідей, переконань, бере участь у виробленні державної політики, формуванні органів державної влади та здійсненні публічної влади з метою реалізації політичної волі виборців [139, с.

61]. Б.А. Ісаєв, спробувавши структурувати різноманітні дефініції поняття «політична партія», виділяє такі підходи до його визначення і розуміння: організаційний; вузького і широкого визначення партії; ідеологічний; функціональний; структурно-інституційний; структурно-організаційний; структурно-функціональний; комбінований універсальний і юридично-практичний, який враховує визначення політичної партії за законодавством певної країни [144, с. 60-71]. У межах цього дослідження нас насамперед цікавить саме юридично-практичний підхід до визначення політичних партій.

На думку К. фон Бейме, політичні партії виконують такі функції: функція визначення цілей, яка полягає в тому, що партії мають програму, розробляють стратегію для досягнення цілей; функція узагальнення і об'єднання громадських інтересів, сутність якої в тому, що, на відміну від інших об'єднань, тільки партії здатні трансформувати ці інтереси в таку форму, щоб народ отримав можливість впливати на процес діяльності державних органів; функція мобілізації і соціалізації громадян за допомогою виборів і політичного виховання; функція підбору кандидатів на державні посади [145, с. 52].

Нормативне визначення політичної партії міститься, переважно, у спеціальному законі про політичні партії відповідної країни. Так, згідно з ст. 2 ЗУ «Про політичні партії в Україні», політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Ст. 1 Закону Польщі «Про політичні партії» визначає, що політична партія є добровільною організацією, яка має своє найменування, прагне брати участь у суспільному житті і за допомогою демократичних методів впливати на політику держави або здійснення державної влади [146]. Відповідно до § 2 Закону ФРН «Про політичні партії» [147], політичні партії є об'єднаннями громадян, які постійно або тривалий час впливають на формування політичної волі в рамках Федерації або однієї з земель і бажають брати участь у представництві народу в Бундестазі або

одному з ландтагів за умови, що вони в достатній мірі гарантують серйозність таких намірів, зокрема, чисельністю, постійністю організації, числом членів і активною громадською діяльністю. Ст. 2 Закону Литовської Республіки «Про політичні партії» визначає, що політична партія - це заснована відповідно до положень вказаного Закону публічна юридична особа, метою якої є задоволення політичних інтересів своїх членів, сприяння в вираженні їх політичної волі, прагнення брати участь у реалізації державної влади і права на самоврядування [65]. Відповідно до Ст. 2 Закону Болгарії «Про політичні партії» [148], партії є добровільним об'єднанням громадян і сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян за допомогою виборів та інших демократичних засобів, а також використовують демократичні методи та засоби для досягнення своїх політичних цілей. Отже, як бачимо з наведених наукових та нормативних визначень політичних партій, їх головною метою є участь у здійсненні державної влади, яка стає можливою після участі у демократичних виборах, що, в свою чергу, передбачає значні фінансові витрати політичної партії.

На нашу думку, слід погодитися з О.В. Романенком, який відзначає, що при визначенні поняття фінансування партії необхідно враховувати, що воно не може зводитися до збільшення її майна в цивільно-правовому сенсі, оскільки партійна діяльність становить, перш за все, політичну боротьбу, результати якої мають нематеріальний характер і виражаються в чисельності членів партії, її прихильників, отриманих на виборах голосів виборців тощо [27, с. 11].

Законодавство України не містить визначення поняття «фінансування політичних партій», а в науковій літературі пропонуються різноманітні інтерпретації даного поняття. Розглянемо та проаналізуємо окремі наукові підходи до визначення поняття «фінансування політичних партій».

На думку Н.І. Платонової, поняття «фінансування політичних партій» має самостійне нормативно-правове, категоріальне значення і визначається нею як надання політичним партіям фінансово-економічних ресурсів (приватних і державних), а також державних привілеїв та інших благ, які піддаються

фінансовій оцінці, необхідних для здійснення поточної діяльності партій та передвиборчих кампаній на виборах різних рівнів [26, с. 10]. О.В. Романенко під фінансуванням політичної партії розуміє фінансове і матеріальне забезпечення її діяльності, що піддається фінансовій оцінці, вигоди, отримані в результаті звільнення від виникаючих за загальним правилом зобов'язань та інші дії, які прямо або опосередковано спрямовані на досягнення партійних цілей [27, с. 13]. Як бачимо з наведених вище визначень, у ролі основної характеристики поняття фінансування політичних партій автори наводять надання політичним партіям фінансових або інших ресурсів, що піддаються фінансовій оцінці. На нашу думку, такий підхід до визначення поняття «фінансування політичних партій» є занадто вузьким, оскільки ним охоплюється власне тільки передача політичним партіям відповідних фінансових та інших засобів, які необхідні для досягнення партійних цілей. В той же час ці визначення не містять вказівки на те, що таке надання коштів партіям повинно відбуватися відповідно до вимог чинного законодавства, оскільки законодавство всіх сучасних країн так чи інакше встановлює порядок, межі та розміри фінансування політичних партій. Також недоліком вказаних визначень є те, що в них не відображається роль органів державної влади стосовно як самого фінансування, так і стосовно здійснення державного контролю за фінансуванням політичних партій.

Інакше кажучи, тут по суті мається на увазі фінансова діяльність партії, якою є будь-яка діяльність партії, пов'язана з одержанням коштів, іншого майна, незалежно від їхнього джерела [28, с. 12]. У цьому аспекті більш вдалим та повним видається визначення фінансування політичних партій, запропоноване О. Васильченко, яка пропонує визначати фінансування політичних партій як врегульовану правовими нормами діяльність держави, юридичних та фізичних осіб щодо забезпечення фінансової спроможності та функціонування політичної партії [149, с. 81]. Однак недоліком наведеного визначення є те, що в ньому не відображається роль самих політичних партій у їх фінансуванні.

На думку В.І. Полевого, під фінансуванням політичних партій законодавчо слід визнати всі дії, спрямовані на пряме і непряме фінансове та матеріальне забезпечення діяльності партій, що піддаються кількісній оцінці [141, с. 17]. С.М. Обушний, досліджуючи фінансування політичних партій з точки зору економічної науки, пропонує використовувати термін «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», під яким він розуміє сукупність фінансово-економічних заходів, спрямованих на формування, розподіл та використання грошових надходжень із різних джерел накопичення з метою забезпечення виконання політичними партіями своєї статутної діяльності, економічне значення якої полягає у створенні громадянського суспільства як суспільного блага [28, с. 7]. Водночас вчений відзначає, що поняття «фінансове забезпечення політичних партій» є похідним від поняття «фінансування політичних партій», яке є більш широким [28, с. 12].

Також у літературі поширений такий термін, як «фінансування політичної діяльності», який у загальному значенні стосується всіх грошових коштів, які використовуються у політичному процесі, з грошима у політиці перекликається велика кількість взаємопов'язаних галузей [150]. У глобальному масштабі перед фінансуванням політичної діяльності зараз виникає багато викликів. Намагаючись впоратися з ними, всі країни в наші дні вводять в силу, як мінімум, певні нормативні правила, що регламентують таке фінансування, проте в багатьох випадках найскладнішим завданням виявляється забезпечення виконання цих норм. Багато з цих проблем – від проникнення коштів незаконного походження та кримінальних структур у політику до високої вартості виборчої політики та неналежного впливу бізнес-інтересів – ускладнюються внаслідок недостатньо опрацьованої нормативно-правової бази та слабого правозастосування [150].

Загалом при дослідженні проблематики фінансування політичних партій спостерігається певна термінологічна невизначеність та неупорядкованість. Так, при вивченні згаданої проблематики окремими вченими, окрім вказаних вище термінів «фінансування політичних партій», «фінансова діяльність

партії», «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», «фінансування політичної діяльності», використовуються й інші терміни, наприклад, «політичне фінансування». При цьому не завжди між названими термінами проводиться належне розмежування, а подекуди окремі з них вживаються як синоніми. Як уже зазначалося, поняття «фінансування політичних партій» є більш широким, ніж поняття «фінансове забезпечення політичних партій» та «фінансова діяльність партії». У свою чергу, поняття «політичне фінансування» є більш широким порівняно з фінансуванням партії і охоплює фінансування дій, пов'язаних із завоюванням, утриманням або збереженням публічної влади всіма учасниками політичного процесу (партіями, кандидатами, організаторами виборів тощо) [27, с. 11; 28, с. 13]. На думку С.М. Обушного, політичне фінансування можливе у трьох формах: лобіювання призначення на керівні посади в структурі виконавчої влади; проведення свого кандидата до перемоги на виборах місцевого, регіонального чи державного рівнів (або купівля місця у партійному списку); фінансування діяльності політичних партій [28, с. 14].

Німецький вчений Карл-Хайнц Нассмакер вважає, що термін «фінансування політичної діяльності» є багатоаспектним. З одного боку, воно є об'єктом і наслідком політичного процесу, з іншого боку, фінансування політичної діяльності справляє відчутний вплив на діяльність, пріоритети і стратегії політичних діячів, що особливо стосується діяльності партій – як повсякденної, так і під час виборчих кампаній [151, с. 55].

Як відомо, законодавство України не містить визначення поняття «фінансування політичних партій», натомість у законодавстві вживається ряд інших термінів, які стосуються регулювання фінансування політичних партій: «кошти партій», «майно партій», «державне фінансування політичних партій», «внесок на підтримку політичної партії», «обмеження у здійсненні внесків на підтримку політичних партій», «спонсорство» тощо. Деякі з наведених термінів розкриваються в законодавстві, проте більшість із них не отримали законодавчого визначення. Більш детально названі поняття та терміни будуть

проаналізовані в наступних підрозділах роботи при дослідженні основних джерел фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС.

У науковій літературі виділяють різні моделі фінансування партій, в основі яких лежить певне поєднання окремих видів партійного фінансування, схожість способів і засобів правової регламентації, механізмів отримання та витрачання коштів, фінансової звітності, контролю і відповідальності за правопорушення [27, с. 25]. Розглянемо основні моделі фінансування політичних партій та окремі підходи щодо їх визначення.

І. ван Байзен пропонує використовувати не тільки традиційну типологію моделей фінансування партій, засновану на контролі доходів і витрат, прозорості пожертвувань і витрат, а також наявності прямого і непрямого державного фінансування, але й надавати структурні й інституційні пояснення чинних моделей через призму таких критеріїв, як поширеність корупції, рівень економічного розвитку, новизна демократії і тип виборчої системи [103].

Л. де Соуза виділяє такі критерії для класифікації різних моделей фінансування політичних партій: за ліберальним або нормативним підходом до політичного фінансування; за переважним публічним або приватним фінансуванням партій; за балансом контролю доходів та витрат; за рівнем відкритості фінансової діяльності партій; за підзвітністю внутрішнім і зовнішнім контролюючим органам; відповідності санкції здійсненим правопорушенням тощо [14]. Цікавою є позиція Л. де Соуза, що слід розглядати дві основні моделі фінансування політичних партій у контексті двох моделей формування політичних партій: ліберальної та регулятивної. Так, відповідно до ліберальної моделі невтручання в справи партії є основним принципом у взаємовідносинах між партіями, суспільством і державою, тобто таке ж невтручання держави стосується і питань фінансування політичних партій. Регулятивна модель, на думку Л. де Соуза, розвивалася у відповідь на проблеми, що виникали в ліберальній моделі [14].

О. Совгіря з допомогою правової регламентації діяльності політичних партій у сфері фінансових відносин пропонує виділяти дві групи країн. До

першої групи вчена відносить країни «зрілої демократії», де нормативні акти, що регламентують фінансування політичних партій, приймаються час від часу починаючи з 60-х років минулого століття, а до другої групи вона відносить держави з однопартійною системою, в яких такої регламентації не було, оскільки фінанси і майно правлячої партії відокремлювалися від фінансів і державного майна [152, с. 130].

К. фон Байме пропонує розрізнити дві протилежні моделі фінансування політичних партій: англосаксонську - з переважно недержавним фінансуванням, хоча вона нерідко і пов'язана з досить значними пільгами щодо пожертвувань, і континентально-європейську модель - з лімітами на пожертвування і витрати, фінансовою прозорістю та значними обсягами бюджетного фінансування політичних партій, які гарантовані конституцією або законодавством [153, с. 170-171].

Отже, найбільш поширеною є класифікація фінансування політичних партій за критерієм пріоритетності джерел фінансування (співвідношенні приватного і публічного фінансування), в якій виділяють три основні моделі фінансування політичних партій [26, с. 44; 27, с. 25; 149, с. 63]:

- англосаксонська модель, у якій правове регулювання переважно недержавного фінансування;
- європейсько-континентальна модель, де спостерігається перевага державного фінансування, що гарантується законодавством;
- змішана модель, для якої є характерним поєднання державного та приватного фінансування.

Пропонуються також інші назви цих основних моделей, хоча за змістом вони фактично відповідають наведеним вище. Так, Н.І. Платонова виділяє такі моделі фінансування поточної діяльності політичних партій:

- модель невторчання держави, тобто така модель, в якій превалує приватне фінансування поточної діяльності партії;
- модель переважно публічного фінансування поточної діяльності політичних партій, коли основним джерелом формування фінансових коштів

партії є державне фінансування і коли держава здійснює жорстке правове регулювання щодо фінансування політичних партій;

- збалансована модель [26, с. 44-46].

Тривалий час фінансове забезпечення діяльності партій у буржуазних країнах здійснювалося виключно за рахунок коштів приватних осіб, найважливішою основою фінансового забезпечення політичної роботи партій були пожертвування і членські внески [27, с. 26]. Отже, історично першою була сформована англосаксонська модель фінансування політичних партій.

Державна підтримка партій в англосаксонській моделі досить обмежена (вона існує у вигляді непрямой підтримки), встановлюються досить жорсткі обмеження приватних надходжень за різними підставами, але не визнаються обмеження видатків [149, с. 84].

Автор цілковито погоджується з думкою Н.І. Платонової, що поділ моделей фінансування політичних партій має більш теоретичне, ніж практичне значення, на сьогоднішні не існує моделей тільки приватного або тільки публічного фінансування, а можна говорити про змішані моделі які так чи інакше тяжіють до них. Водночас, вчена наголошує, що модель фінансування політичних партій повинна виключати крайності: з одного боку, усувати негативні можливі наслідки збільшення ролі держави або приватного фінансування, а з іншого, - посилювати позитивні [26, с. 45-46].

Отже, по суті, головним критерієм для наведеної класифікації моделей фінансування політичних партій є джерела фінансування політичних партій (державне, приватне або змішане).

У юридичній науці пропонуються різноманітні класифікації джерел фінансування політичних партій. Так, О. Васильченко виділяє такі критерії класифікації фінансування політичних партій: за джерелами, суб'єктами, метою, спрямованістю, ступенем покриття витрат, порядком надходження та використання коштів, походженням коштів, за тривалістю в часі та інші, однак основним критерієм класифікації, на думку вченої, виступають джерела фінансування політичної партії. Основними видами джерел фінансування

політичних партій О. Васильченко виділяє: самофінансування (вступні та членські внески), державне фінансування, приватне фінансування (пожертвування юридичних та фізичних осіб) [149, с. 81].

Г.Г. Петришина-Дюг пропонує виділяти три групи джерел фінансування політичних партій: особисті кошти; добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб; державне фінансування [7, с. 94]. Н.І. Платонова всі джерела фінансування партій поділяє на два види: традиційні (до яких вчена відносить членські внески та інституційні пожертвування) та зростаючі (до яких відноситься державне та приватне фінансування партій, а також доходи від діяльності політичної партії) [154, с. 71]. На думку О. Совгирі, за сучасним законодавством слід виділяти такі джерела фінансування політичних партій: власні кошти партій, приватне і державне фінансування [152, с. 130]. Т.Т. Узунян також виділяє три групи фінансових джерел: власні кошти політичних партій, приватне фінансування та державне фінансування [140, с. 76]. Останнім часом поповнення партійних бюджетів із традиційних самофінансованих джерел постійно скорочується, натомість збільшуються надходження у партійну казну від приватного фінансування [28, с. 80].

На думку К.А. Александрова, у сучасному вигляді фінансування політичних партій здійснюється з таких джерел: вступні та членські внески; доходи від заходів, які проводяться політичною партією, у тому числі від підприємницької діяльності; пожертвування фізичних та юридичних осіб; державне фінансування [155].

А. Романюк виділяє такі джерела фінансування політичних партій: прямі і опосередковані. До прямих ним відносяться:

- членські внески;
- державне фінансування партійних депутатів та партійних фракцій;
- добровільні пожертви спонсорів у формі: компенсації за включення до партійного списку на прохідну позицію; компенсації за минуле, сучасне, майбутнє лобювання, пожертви під час передвиборних зустрічей, лекцій;
- дохід від партійних видань, продажу символіки, тощо;

- власні кошти партійних кандидатів.

До опосередкованих джерел А. Романюк зараховує:

- безоплатна праця членів партії та волонтерів;
- гуманітарна допомога, що акумулюється громадськими організаціями, близькими до партії або кандидата;
- формування піраміди кандидатів – у межах мажоритарного округу: партійні кандидати до парламенту, обласної ради, міської тощо [156].

Н.В. Захарченко та А.А. Швецова пропонують виділяти чотири основні джерела фінансових надходжень політичних партій: членські внески, пожертви, доходи від дозволеної господарської діяльності і державні субсидії [157, с. 21].

Необхідно відзначити, що ряд вчених вивчають проблематику фінансування політичних партій через призму розподілу такого фінансування на два види: фінансування поточної діяльності політичних партій та фінансування виборчих кампаній політичних партій [26; 27; 28]. Наводиться обґрунтування доцільності саме такого підходу вивчення фінансування політичних партій. Розглянемо основні тези, що висуваються прихильниками зазначеного підходу.

Так, Н.І. Платонова акцентує увагу на важливості поділу понять фінансування виборчих кампаній та поточної діяльності політичних партій, який полягає в наявності принципових відмінностей між ними:

- правове регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку з використанням різних видів партійного фінансування, здійснюється різними джерелами - якщо питання електорального фінансування лежать в площині дії виборчого законодавства, то питання поточного фінансування - в площині дії спеціального закону про політичні партії;

- при здійсненні електорального фінансування партіями переслідується мета створення необхідної і достатньої фінансової бази для проведення успішної виборчої кампанії, тобто подібне партійне фінансування є цільовим і здійснюється на певний термін;

- різні розміри обмежень щодо залучення коштів на фінансування виборчих фондів та поточної діяльності [26, с. 30-34].

О.В. Романенко з цього приводу зауважує, що для правового регулювання фінансування поточної діяльності партій використовується переважно приватно-правовий метод, значно ширше застосовуються диспозитивні норми. На відміну від законів про вибори, які закріплюють вичерпний перелік джерел формування коштів виборчих фондів, закон про партії іноді може допускати поточне фінансування партій за рахунок не передбачених ним, але не заборонених законом надходжень [27, с. 53-54]. Хоча, зрештою, вчений і визнає, що фінансування поточної партійної діяльності і виборчих кампаній вимагає у своїй принциповій основі однакового регулювання в межах конституційного законодавства з використанням переважно публічно-правових норм [27, с. 7].

Також у юридичній літературі відзначається, що відмінності в порядку фінансування діяльності політичних партій у міжвиборчий період і в період проведення виборчих кампаній формуються за такими елементами: за джерелами надходжень; за граничним розміром надходжень; за можливістю використання надходжень [158, с. 96-103]. На нашу думку, виділення для розмежування фінансування поточної діяльності партій та фінансування їх виборчих кампаній за таким критерієм, як джерела надходження, є досить сумнівним, оскільки законодавство більшості сучасних країн передбачає що фінансування як участі партій у виборах так і їх поточної діяльності здійснюється з трьох джерел: самофінансування партій; приватного фінансування; державного фінансування.

Ми цілковито підтримуємо висловлену прихильниками описаного вище підходу думку про необхідність розрізняти фінансування поточної діяльності політичних партій і фінансування їх участі у виборах. Але разом з тим, як показує аналіз законодавства окремих країн, вивчення та порівняння фінансування політичних партій через призму аналізу джерел такого фінансування буде більш продуктивним і дозволить більш широко та

комплексно розглянути особливості фінансування політичних партій в окремих країнах.

Як відзначається у Спільному висновку Венеціанської комісії та Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ щодо проекту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції в Україні [159], різниця між статутною та передвиборною діяльністю є надто абстрактною та видається дещо штучною. Партіям буде важко визначити напевно, які види діяльності слід віднести до пов'язаних з передвиборною роботою, а які належать до категорії статутної діяльності, особливо коли йдеться, приміром, про інформаційно-просвітницькі кампанії серед населення, орендну плату за приміщення, де розміщується штаб-квартира партії, чи витрати на зарплату працівників тощо.

До того ж і самі прихильники підходу дослідження системи фінансування політичних партій через їх поділ на поточну та виборчу діяльність визнають, що в окремих країнах важко розмежувати нецільове і цільове приватне фінансування політичних партій, бо закон чітко не визначає часових меж виборчої кампанії, у зв'язку з чим неможливо виокремити виборчі дії партій з їх поточної політичної діяльності, а це призводить до того, що приватні суб'єкти одержують можливість авансувати виборчі витрати партій, не пов'язуючи таке фінансування безпосередньо з виборами [28, с. 87]. Також відзначається, що відповідно до чинного законодавства, питання фінансування політичних партій та формування коштів відповідних виборчих фондів тісно взаємопов'язані [160, с. 28].

Отже, для досягнення поставленої мети ми, звичайно, будемо розрізняти фінансування поточної та виборчої діяльності політичної партії, проте будемо це робити у контексті дослідження основних джерел фінансування політичних партій. Також зауважимо, що, оскільки проблематика участі політичних партій у виборчих кампаніях є досить широкою та багатогранною, то в межах даного дослідження ми не будемо заглиблюватися у всі її аспекти, а зупинимось тільки на тих, які безпосередньо пов'язані з фінансуванням політичних партій.

Фінансування політичних партій здійснюється на певних засадах, визначення цих принципів фінансування політичних партій і їх ретельне застосування та значення залежить від того, який політичний режим встановлений в тій чи іншій державі [149, с. 81]. Стисло розглянемо основні принципи фінансування політичних партій. У науковій літературі виділяють такі основні принципи фінансування політичних партій:

- законність;
- прозорість фінансування;
- багатоманітність джерел фінансування;
- рівноправність;
- справедливі критерії розподілу між партіями державної допомоги;
- добровільність фінансування;
- встановлення меж партійних видатків;
- відповідальність за порушення законодавства про фінансування політичних партій;
- незалежність політичних партій від джерел фінансування [14; 26, с. 37-44; 149, с. 81].

А.Б. Мелікян окремо визначає принципи, на яких повинне базуватися безпосередньо державне фінансування політичних партій, до яких він відносить: забезпечення невисокого порогу для можливості отримання виборчими об'єднаннями державного фінансування; здійснення постійного державного фінансування політичних партій (як у виборний, так і в міжвиборчий періоди); встановлення диференційованого підходу до державного фінансування політичних партій (державна підтримка повинна носити не формальний характер, а покривати основні витрати політичних партій для реалізації статутних цілей) [2, с. 12].

У документах та рекомендаціях міжнародних організацій виділяють такі принципи фінансування політичних партій:

- обґрунтований баланс між державним і приватним фінансуванням;
- справедливі критерії розподілу державної допомоги партіям;

- обмеження індивідуальних пожертвувань за характером і розміром;
- встановлення ліміту витрат коштів на проведення виборчої кампанії;
- забезпечення державного фінансування політичних партій;
- запровадження вимог щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій;
- нагляду з боку незалежних ревізійних органів за звітністю політичних партій;
- незалежні механізми регулювання і застосування санкцій за недотримання положень щодо фінансової дисципліни тощо [40; 41; 44].

Принцип прозорості фінансування політичних партій покликаний забезпечити чітке і повне розкриття всіх фінансових операцій (доходів і витрат), здійснюваних політичними партіями, їх лідерами і кандидатами, та забезпечити доступ до них громадськості [14]. Прозорість фінансування партійної діяльності та виборчих кампаній необхідна для захисту прав виборців і попередження корупції. Прозорість важлива також і тому, що громадськість має право на одержання необхідної інформації, і їй повинні бути доступні відповідні відомості про фінансову підтримку, що надається політичній партії [44]. У межах дотримання принципу прозорості фінансування поточної діяльності політичних партій передбачається обов'язок партій розкривати інформацію про джерела формування своїх бюджетів шляхом опублікування фінансових звітів для широкого загалу [26, с. 41].

Отже, принцип прозорості фінансування політичних партій тісно переплітається з принципом нагляду з боку незалежних ревізійних органів за звітністю політичних партій. Так, законодавство практично всіх країн містить положення, яке зобов'язує політичні партії подавати відповідні фінансові звіти у порядку, формі та в строки встановлені законом. Однак тут слід мати на увазі, що подібний контроль не повинен розглядатися як втручання в діяльність партії, порушення принципу незалежності політичних партій і держави [161, с. 228-229].

Принцип рівноправності передбачає, що політичне регулювання фінансування покликане надати необхідні умови та засоби для створення нових політичних утворень і гарантувати можливість всім партіям ефективно виконувати їх парламентські та інші обов'язки, незалежно від їх розміру, часу виникнення чи ідеологічних уподобань [14]. Крім того, принцип рівноправності вимагає, щоб відповідно до електоральних успіхів фінансувалися і порівняно маловпливові партії [28, с. 45]. На думку Л. Гонюкової, принцип рівності вимагає від законодавства ставитись до всіх партій та кандидатів однаково, тобто для всіх партій мають діяти одні правила і процедури, жодна з них не отримає якихось переваг або невинного покарання [30, с. 165].

Принцип незалежності політичних партій від джерел фінансування характеризується як принцип, згідно з яким у питаннях фінансування своєї поточної діяльності політичні партії незалежні від держави, пожертвувачів, спонсорів, членів партій та інших осіб; цей принцип, поруч із принципом прозорості, важливий для вирішення такої складної правової проблеми, як партійна корупція [26, с. 42].

Отже, можемо визначити, що фінансування політичних партій – це здійснювана в порядку та в межах, встановлених 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.

2.2. Самофінансування політичних партій та його роль у системі джерел фінансування політичних партій

У цьому підрозділі проаналізуємо особливості правого регулювання самофінансування політичних партій, яке, незважаючи на істотне зниження його ролі, продовжує залишатися важливим джерелом фінансування політичних партій у різних країнах.

Самофінансування вважається природним джерелом фінансування політичних партій, в яке зазвичай включаються: вступні та членські внески, відрахування до партійної каси, платня членів партії, що посідають політичні посади (депутати парламенту, члени уряду), колективні внески, доходи від підприємницької діяльності та партійні доходи (проведення виставок, лекцій, фестивалів), доходи з майна, яким вони володіють тощо [28, с. 62; 140, с. 76].

В Україні питанням самофінансування політичних партій приділяється певна увага ЗУ «Про політичні партії в Україні». Зокрема, ст. 14 вказаного Закону передбачає, що держава гарантує політичним партіям право на кошти та інше майно для здійснення своїх статутних завдань. Політичні партії є неприбутковими організаціями. Політичні партії для здійснення своїх статутних завдань мають право володіти, користуватися та розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, коштами, обладнанням, транспортом, набуття яких не забороняється законами України. Політичні партії можуть орендувати (мати на іншому праві користування) необхідне рухоме та нерухоме майно.

Насамперед, розглянемо такий вид самофінансування політичних партій, як вступні та членські внески, і проаналізуємо його особливості в окремих країнах. Під внесками зазвичай розуміється фіксована або окремо визначена певна сума, що вноситься членом політичної партії в партійну касу [162], а під членськими внесками - постійні, переважно щомісячні виплати членів партії для забезпечення партійних витрат [163, с. 171].

Історично першим і найбільш поширеним залишається таке джерело фінансування партій, як вступні і членські внески, хоча сьогодні обсяг

залучених коштів із цього джерела є незначним [26, с. 79]. Як відзначає Г.Г. Петришина-Дюг, членські внески не в змозі покрити всі витрати партії (в окремих західних країнах вони складають лише до 20 % бюджету партії), і для забезпечення своєї діяльності вони залучають інші джерела фінансування, зокрема отримують кошти від свого майна й ведення комерційної діяльності [7, с. 94]. Це пояснюється переважно незначною кількістю членів партії, а також незначними сумами членських внесків [17, с. 32].

К. Скотніцкі відзначає, що незначна роль членських внесків у системі джерел фінансування політичних партій пов'язана не лише з невеликою кількістю членів партії, але і з низькими розмірами внесків від членів партії. Вчений відзначає, що приклад країн Центральної та Східної Європи, де відбувся процес трансформації політичного режиму, особливо на його початковому етапі, чітко показав, що значення членських внесків було набагато більшим у старих комуністичних та посткомуністичних партіях, ніж у новостворених; наприклад, до розпаду Чехословаччини внески комуністичної партії Чехії і Моравії становили 36,6% від всієї суми доходу партії [17, с. 32-33].

Хоча в літературі й виділяється ряд переваг вказаного способу фінансування політичних партій (ці кошти надходять регулярно, отже, вони піддаються обліку і дозволяють здійснювати фінансове планування; такі кошти забезпечують незалежність партії від інших можливих джерел фінансування, а це є передумовою для створення свободи дій в організації; незалежність у фінансовому відношенні, створена за рахунок власних внесків, зміцнює у членів партії почуття солідарності і загалом позитивно впливають на роботу партії), проте для більшості політичних партій членські внески не є серйозним джерелом доходу [25, с. 9-10]. Можна погодитися з думкою, що скорочення частки членських внесків є свідченням глибинної трансформації самих партій, а, нерідко, і втрати ними авторитету серед широких верств населення [28, с. 63].

Також як одну з основних причин зниження ролі членських внесків в системі джерел фінансування політичних партій називають значні розміри

державного фінансування, що отримують партії, як наслідок партії, стали значно менше зацікавленими в отриманні коштів за рахунок членських внесків та від власної діяльності [164]. ПАРЄ у своїх Рекомендаціях щодо фінансування політичних партій [40] відзначає, що членських внесків, традиційних і безперечних джерел фінансування недостатньо з огляду на постійно зростаючі витрати на політичну боротьбу. Тому політичні партії повинні отримувати фінансування з державного бюджету для запобігання встановленню залежності від приватних донорів і гарантування рівних можливостей для усіх політичних партій.

Питанню членських внесків приділяли певну увагу й інші міжнародні організації. Так, Венеціанська комісія у Керівних принципах правового регулювання діяльності політичних партій, які прийняті на 84-му пленарному засіданні визначає, що політичні партії можуть вимагати сплати членських внесків, котрі є законним джерелом формування їх грошових коштів за умови, що розмір внесків не перешкоджає невиправданим чином вступу до партії нових членів, а також якщо членські внески не використовуються як засіб обійти встановлені законодавством обмеження на пожертвування коштів політичній партії. На думку Венеціанської комісії, цього можна досягнути шляхом кваліфікації на законодавчому рівні членських внесків як різновиду пожертвувань [44].

Необхідно відзначити, що в праві ЄС наводиться нормативне визначення «внесків від членів» європейської політичної партії або європейського політичного фонду. Так, відповідно до п. 8 ст. Регламенту № 1141/2014 [54], внески від членів – це виплати готівкою, що включають членські внески, або внески в натуральній формі, або пропозиція товарів, послуг (включаючи позики), або роботи за ціною нижчою від ринкової вартості, або інші угоди, які представляють економічні вигоди європейській політичній партії чи європейському політичному фонду, якщо вони надаються відповідній європейській політичній партії або європейському політичному фонду одним із його членів, за винятком звичайної політичної роботи, виконуваної на

добровільній основі окремими їх членами. Отже, як бачимо, право ЄС, після нещодавніх, змін приділяє питанню членських внесків європейським політичним партіям більше уваги, ніж національне законодавство країн-членів ЄС членським внескам до національних політичних партій.

У науковій літературі відзначається, що членські партійні внески забезпечують не тільки матеріальний, але й організаційний зв'язок члена партії з партією в цілому та конкретним первинним осередком партії, в якому він сплачує внески [30, с. 160]. Г.М. Мітін стверджує, що на сучасному етапі роль членських внесків істотно змінилася: якщо раніше ця роль була виключно матеріальна, оскільки членські внески були основним джерелом наповнення партійного бюджету, то на сьогодні вони виконують функцію "ефекту участі в діяльності партії", а також служать можливістю додаткового обліку членів партії [165, с. 52].

ЗУ «Про політичні партії в Україні» також визначає, що надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у формі: внесків на підтримку партій; державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Внеском на підтримку політичної партії є грошові кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру, у тому числі членські внески членів політичної партії, спонсорство третіми особами заходів чи іншої діяльності на підтримку політичної партії. Отже, ЗУ «Про політичні партії в Україні» визначає членські внески як різновид внеску на підтримку політичної партії.

Членські внески відносяться до самофінансування політичних партій, хоча деякими вченими вони зараховуються до приватного фінансування. Наприклад, О.В. Романенко вважає, що приватне (недержавне) фінансування - надання партії коштів приватними особами - здійснюється за рахунок членських внесків, доходів від власної господарської діяльності, пожертвувань, кредитів та інших надходжень від цивільно-правових угод [27, с. 19].

На нашу думку, не всі джерела фінансування, які ЗУ «Про політичні партії в Україні» зараховує до внесків на підтримку політичної партії, відносяться до приватного фінансування партій. Наприклад, членські внески є обов'язковим регулярним грошовим внеском, який сплачується її членами, тоді як однією з головних ознак приватного фінансування політичних партій є добровільність внесків на користь партії. Отже, членські внески доцільно відносити саме до такого джерела, як самофінансування політичних партій. Досить чітко та однозначно трактує належність членських внесків до конкретного джерела фінансування політичних партій Закон ФРН «Про політичні партії» [147]. Так, ч. 1 § 27 названого Закону передбачає, що членськими внесками і аналогічними регулярними внесками є лише такі грошові суми, які члени партії сплачують на основі статутних приписів політичної партії, а платежі іншого характеру, які здійснюють члени політичної партії, розглядаються як пожертвування. Тобто внески від членів партії можуть належати до двох різних джерел фінансування: самофінансування та приватного фінансування політичних партій.

Ст. 24 Закону Польщі «Про політичні партії» [146] передбачає, що політична партія може отримувати фінансування за рахунок членських внесків, пожертвувань, успадкування відповідного майна або коштів, доходів від деяких видів власної діяльності та за рахунок державного бюджету (у вигляді «субсидії»). Кожне з наведених вище можливих джерел фінансування партій детально регламентується законодавством. Польські вчені також звертають увагу на постійне зниження ролі членських внесків у системі джерел фінансування політичних партій, як приклад наводиться політична партія «Союз демократичних лівих сил», у якій в 2000 році частка членських внесків становила 80,64%, а у 2015 році тільки 8,79% [166, с. 80].

Відповідно до § 24 Закону ФРН «Про політичні партії» [147], доходами (тобто джерелами фінансування партій) вважаються: членські та інші аналогічні регулярні внески; доходи від майна; доходи від партійних заходів, розповсюдження друкованих видань, публікацій та аналогічної діяльності

партії, пов'язаної з доходами; доходи у вигляді пожертвувань; доходи у вигляді виплат з вирівнювання шансів; доходи у вигляді відшкодування витрат на виборчі кампанії; виплати підлеглих організацій; інші доходи.

Схоже нормативне формулювання основних джерел фінансування політичних партій можемо спостерігати і в більшості відповідних законодавчих актів ряду інших країн-членів ЄС. Так, ст. 21 Закону Болгарії «Про політичні партії» [148] визначає, що діяльність політичних партій фінансується за рахунок власних доходів партії та державних субсидій. Доходи політичних партій формуються за рахунок: членських внесків; власного нерухомого майна; пожертвувань і майна фізичних осіб, яке перейшло партіям у спадщину; відсотків за грошовими вкладками в банках і доходи від цінних паперів, в частині, що не суперечить іншим положенням законодавства про діяльність політичних партій; публікацій, авторських прав і використання інтелектуальної власності, а також продаж і розповсюдження друкованих, аудіо- та аудіовізуальних матеріалів із вмістом партійної пропаганди.

§ 22 Закону Словаччини «Про політичні партії та політичні рухи» [167] регламентує, що доходи політичних партій формуються за рахунок: доходів від членських внесків; доходів від пожертвувань та інших безкоштовних послуг; доходів від спадкування; надходжень від продажу або оренди рухомого майна або нерухомості; отриманих відсотків по вкладах своїх коштів у банках; доходів від цінних паперів; доходів від позик і кредитів; внесків із державного бюджету; інших доходів.

Ст. 21 Закону Словенії «Про політичні партії» [168] передбачає чотири джерела фінансування політичних партій: членські внески; пожертвування від фізичних осіб, доходи від власності партії; виплати з бюджету. Відповідно до § 17 Закону Чеської Республіки «Про політичні партії та політичні рухи» [169], доходи партій і формуються за рахунок: виплат з державного бюджету Чеської Республіки на виборчі витрати; виплат з державного бюджету Чеської Республіки на іншу діяльність партії; членські внески; пожертвування і спадкування; доходи від здачі в оренду і продажу рухомого та нерухомого

майна; відсотки за вкладками, доходи від участі в діяльності інших юридичних осіб; доходи від проведення лотерей, культурних, соціальних, спортивних, розважальних, освітніх і політичних заходів; позики і кредити.

Закон Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64] у ст. 2 передбачає, що джерелами фінансування політичних партій в Латвії є: членські внески; пожертвування; доходи від економічної діяльності політичних партій, яка не заборонена законодавством; фінансування з державного бюджету (у випадках, передбачених законодавством) та інші джерела фінансування, які не заборонені чинним законодавством Латвії. Тут слід зауважити, що Закон Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64] приділяє порівняно багато уваги регулюванню членських внесків, що є скоріше винятком, ніж правилом для законів, що регулюють фінансування політичних партій. Так, ст. 3 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» повністю присвячена членським внескам. Відповідно до цієї статті, розмір членських та вступних внесків і порядок їх сплати регламентується у статуті відповідної політичної партії. Загальний розмір вступних і членських внесків, а також пожертвувань, зроблених однією особою протягом календарного року, не повинен перевищувати розміру 50 мінімальних місячних зарплат. При поданні в Бюро із запобігання та боротьбі з корупцією річного звіту політичної партії, до нього додаються підписаний правлінням відповідної політичної партії або його уповноваженою особою список вступних внесків та членських внесків політичної партії, в якому вказані ім'я, прізвище, персональний код кожного члена, який вніс платіж, а також загальний розмір вступних внесків і членських внесків у відповідному календарному році. Якщо загальна сума вступних внесків та членських внесків одного члена політичної партії у відповідному календарному році перевищує одну мінімальну місячну зарплату, партія інформує про це Бюро із запобігання та боротьбі з корупцією. Бюро, у свою чергу, публікує на своїй власній сторінці в інтернеті інформацію про вступні внески та членські внески, загальна сума яких в календарному році в одного члена політичної партії перевищує одну мінімальну місячну зарплату.

Як бачимо, законодавство України, Польщі, ФРН, Латвії та ряду інших країн ЄС тільки передбачає, що членські внески є одним з основних джерел фінансування партій, проте не регламентує ні їх розміри, ані порядок сплати. Зазвичай у тексті спеціальних законів про політичні партії безпосередньо відзначається, що права та обов'язки членів партії, у тому числі й обов'язок щодо сплати членських внесків, встановлюється статутом політичної партії. Отже, порядок сплати членських внесків регулюється статутами політичних партій. Для з'ясування цих питань звернемося до статутів окремих політичних партій.

Статути практично всіх політичних партій України передбачають в ролі одного з основних обов'язків члена політичної партії сплату членських внесків (п. 2.5. статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Свобода» [170], п. 3.1 статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» [171], п. 2.9 статуту Соціалістичної партії України [172], п. 4.3 статуту політичної партії «Громадянська позиція» [173], п. 8.9 статуту політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» [174] тощо).

У свою чергу, статути партій зазвичай безпосередньо не регулюють розміри і процедуру сплати членських внесків, зазначаючи натомість, що ці питання вирішуються окремим положенням, яке затверджується вищим партійним органом. Так, п. 5.4.13. статуту політичної партії «Громадянська позиція» передбачає, що членські внески, їх сплата та розподіл визначаються положенням про членські внески, що затверджується Радою партії. Положення про членські внески політичної партії «Громадянська позиція» [175] передбачає два види членських внесків: щомісячні членські внески та цільові внески. Щомісячний членський внесок – грошове перерахування, що сплачується членами партії щомісячно. Розмір щомісячних членських внесків визначається рішенням Ради партії щорічно на кожний поточний рік (на 2016 рік встановлений щомісячний членський внесок для членів партії незалежно від обсягу річного доходу у розмірі не менше десяти грн.). Цільовий внесок – грошове перерахування, що сплачується членами партії добровільно, у випадку

необхідності за цільовим призначенням для фінансування конкретних програм. Також Положення про членські внески політичної партії «Громадянська позиція» передбачає, що особи, відповідальні за облік членських внесків, на підставі інформації про надходження членських внесків складають зведений звіт про отримані кошти за квартал та за рік у цілому. На підставі заяви члена партії, Радою регіональної організації партії «Громадянська позиція» може бути надано відтермінування сплати щомісячного членського внеску, але не більше ніж на три місяці [175].

Слід відзначити, що не у всіх політичних партіях розмір членського внеску є загальним та однаковим для всіх. У деяких партіях розмір внесків визначається залежно від доходу, отриманого членом партії. Наприклад, п. 1.4. Положення «Про порядок сплати та обліку партійних внесків» політичної партії «Сила людей» [176] визначає, що членські внески – це кошти, які щомісячно сплачуються членами партії для її фінансування. Розмір внеску визначається особою на власний розсуд, але не може бути меншим, ніж 1% від місячного доходу особи, що його сплачує, мінімальний розмір членського внеску складає п'ятдесят грн.

Статути провідних політичних партій Польщі також передбачають тільки обов'язок сплачувати членські внески і не визначають при цьому саму процедуру та розміри таких внесків (§ 7 статуту політичної партії «Громадянська платформа Республіки Польща» [177], ст. 43 та ст. 88 політичної партії Польщі «Право та Справедливість» [178], ст. 11 Статуту політичної партії «Союз демократичних лівих сил» [179]). Безпосередньо порядок сплати членських внесків регулюється окремими рішеннями партійних органів. Наприклад, Ухвала Національної ради політичної партії «Союз демократичних лівих сил» «Про засади фінансової діяльності Союзу демократичних лівих сил» від 23 березня 2013 року [180] у § 3 визначає розмір щомісячного членського внеску у п'ять злотих, а для пенсіонерів, студентів і безробітних – не менше одного злотого. В особливих випадках місцеві ради партії можуть приймати рішення про тимчасове звільнення окремих членів

партії від сплати членських внесків. Також зазначена Ухвала, поруч із членськими внесками, передбачає сплату одноразового вступного внеску у розмірі десяти злотих, а для пенсіонерів, студентів і безробітних - у розмірі п'яти злотих. Облік вступних та членських внесків ведеться відповідною уповноваженою особою у реєстрі членських внесків.

Тут слід акцентувати увагу на дещо різних підходах до регулювання цього питання в статутах політичних партій України і Польщі. Так, у Польщі статuti політичних партій переважно безпосередньо передбачають наслідки несплати членських внесків. Наприклад: Ч. 3 § 7 статуту політичної партії «Громадянська платформа Республіки Польща» передбачає, що несплата членських внесків терміном більше шести місяців призводить до призупинення права голосу цього члена політичної партії; ст. 6 статуту політичної партії «Право та Справедливість» визначає, що несплата членських внесків протягом шести місяців призводить до втрати членства в партії; ст. 6 та ст. 7 Статуту політичної партії «Союз лівих демократичних сил» передбачають, що несплата членських протягом дванадцяти місяців є підставою для виключення члена з партії, а несплата внесків протягом шести місяців призводить до втрати таким членом активного і пасивного виборчого права всередині партії, тобто особа не може балотуватися на жодні партійні посади та брати участь у будь-яких голосуваннях всередині партії.

Натомість статuti політичних партій України, у переважній більшості, серед підстав для виключення члена з партії не наводять таку, як несплата членських внесків [181, с. 51]. Однак Положення партій про порядок сплати та обліку партійних внесків переважно передбачають, що член партії, який не сплачує членських внесків протягом тривалого терміну, виключається з партії. Так, Положення «Про порядок сплати та обліку партійних внесків» політичної партії «Сила людей» [176] передбачає, що члени партії, які протермінували сплату членських внесків більш ніж на три місяці, письмово інформуються про це Секретаріатом партії, та у тижневий термін мають погасити заборгованість. У випадку непогашення заборгованості такий член автоматично виключається з

партії. А відповідно до п. 3.9. Положення про членські внески політичної партії «Громадянська позиція» [175], член партії, який не сплачує членських внесків більше ніж шість місяців, виключається з партії.

Коротко розглянемо регулювання членських внесків у статутах політичних партій ФРН. Так, у політичній партії Союз 90/Зелені порядок сплати внесків та їх розміри регулюються розділом «В» додатку 1 до статуту [182]. Відповідно до вказаного додатку, кожен член партії зобов'язаний регулярно сплачувати членські внески. Розмір членського внеску становить не менше одного відсотка від доходу, проте відповідні місцеві органи політичної партії мають право робити винятки з цього положення на прохання членів зі складним фінансовим становищем (наприклад тих, що отримують соціальну допомогу). Відповідно до п. 8 § 3 Статуту Соціал-демократичної партії Німеччини [183], сплата членських внесків регулюється Фінансовим Положенням Соціал-демократичної партії Німеччини [184]. Згідно з § 1 Фінансового Положення Соціал-демократичної партії Німеччини, розмір щомісячного членського внеску не може бути менше ніж 5 євро. Розмір щомісячного членського внеску залежить від рівня доходу члена партії. Так, члени з доходом 1000 євро сплачують 5 євро, з доходом 2000 євро – від 7,50 до 20 євро (залежно від посади в партії), з доходом 3000 – від 25 до 30 євро (залежно від посади в партії), з доходом 3000 – від 25 до 30 євро (залежно від посади в партії), з доходом 4000 – від 45 до 75 євро (залежно від посади в партії), з доходом більше 4000 – від 100 до 250 євро (залежно від посади в партії). Щомісячний внесок членів партії, які є депутатами парламенту, членами уряду або депутатами ЄП, становить мінімум 250 євро.

Також відзначимо, що в більшості країн сплата членських внесків певним чином впливає на реалізацію конституційного права на об'єднання в політичні партії, оскільки систематична несплата членських внесків є підставою для виключення з політичної партії. Наприклад, ч. 2 § 10 Закону ФРН «Про політичні партії» передбачає, що положення статуту політичних партій можуть

пов'язувати використання права голосу членом політичної партії із виконанням ним свого обов'язку щодо сплати членських внесків.

Отже, членський внесок як джерело фінансування політичної партії можна визначити, як передбачений законодавством, регулярний грошовий внесок, який сплачується на користь партії її членами в порядку, розмірах та в строки, передбачені статутом або окремими положеннями партії про членські внески, і є обов'язковим для всіх членів партії, окрім випадків, передбачених статутами або окремими положеннями партії. Розмір членських внесків може встановлюватися або у вигляді певного відсотку від доходу члена партії, або бути зафіксованим у конкретному грошовому розмірі, котрий є загальним для всіх членів партії незалежно від рівня їх доходу, окрім випадків встановлення пільгових розмірів членських внесків для окремих категорій осіб (студенти, пенсіонери, інваліди тощо).

Розглянемо інші види доходів, які відносяться до самофінансування політичних партій. Легальні політичні партії мають статус юридичної особи і володіють майновими правами, що аналогічні правам інших юридичних осіб, але разом з тим, специфіка природи партій як політичного інституту та некомерційної організації обумовлює встановлення певних обмежень у користуванні такими правами.

Як уже відзначалося, ЗУ «Про політичні партії в Україні» визначає, що політичні партії є неприбутковими організаціями. Політичні партії для здійснення своїх статутних завдань мають право володіти, користуватися та розпоряджатися рухомим і нерухомим майном, коштами, обладнанням, транспортом, набуття яких не забороняється законами України. Політичні партії можуть орендувати (мати на іншому праві користування) необхідне рухоме та нерухоме майно. З цього положення спеціального ЗУ про політичні партії не зовсім зрозуміло, чи можуть політичні партії здійснювати комерційну діяльність для наповнення бюджету партії, і якщо можуть, то яку саме. Для з'ясування цього питання слід звернуся по положень інших законодавчих актів,

зокрема тих, які регламентують господарські відносини та відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів.

Насамперед з'ясуємо сутність поняття «неприбуткова організація». Відповідно до п. 133.4.1. ст. 133 Податкового кодексу України [185], неприбутковим підприємством, установою та організацією є підприємство, установа та організація, що одночасно відповідає таким вимогам:

- утворена та зареєстрована в порядку, визначеному законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації;
- установчі документи якої містять заборону розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб. Для цілей цього абзацу не вважається розподілом отриманих доходів (прибутків) фінансування видатків, визначених підпунктом 133.4.2 цього пункту;
- установчі документи якої передбачають передачу активів одній або кільком неприбутковим організаціям відповідного виду або зарахування до доходу бюджету у разі припинення юридичної особи (у результаті її ліквідації, злиття, поділу, приєднання або перетворення);
- внесена контролюючим органом до Реєстру неприбуткових установ та організацій (Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру встановлюється Постановою Кабінету Міністрів України [186]).

Обов'язковою умовою для неприбуткових організацій є використання своїх доходів виключно для фінансування видатків на утримання такої неприбуткової організації, реалізації мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених її установчими документами [187].

Частиною 3 ст. 112 Господарського кодексу України політичним партіям та юридичним особам, що ними створюються, забороняється засновувати

підприємства, за винятком засобів масової інформації, підприємств, що здійснюють продаж суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів із власною символікою, проведення виставок, лекцій, фестивалів та інших суспільно-політичних заходів [188]. Це означає, що політичні партії в Україні можуть засновувати окремі види підприємств за умови, що доходи отримані партіями від діяльності таких підприємств, будуть спрямовуватися виключно для реалізації мети, цілей і завдань, визначених статутом партії.

Отже, як бачимо, ЗУ «Про політичні партії в Україні» практично не регулює такий вид фінансування партій, як отримання ними коштів від підприємницької діяльності, що, на нашу думку, є його недоліком як спеціального закону, який регламентує діяльність політичних партій. Зауважимо, що до втрати чинності 1 січня 2013 року ЗУ «Про об'єднання громадян» [127] це питання було законодавчо врегульоване трохи ширше, оскільки ст. 21 вказаного ЗУ передбачала, що політичні партії мають право на майно, придбане від продажу суспільно-політичної літератури, інших агітаційно-пропагандистських матеріалів, виробів із власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших політичних заходів.

У країнах ЄС спостерігаються різні підходи до регулювання комерційної діяльності політичних партій. У ряді держав законодавство забороняє політичним партіям займатися будь-якою комерційною діяльністю, а в країнах, де така діяльність дозволена, є різні оподаткування таких доходів [140, с. 76].

Ст. 24 Закону Польщі «Про політичні партії» [146] передбачає, що політична партія не може займатися підприємницькою діяльністю. Партія може отримувати доходи тільки за рахунок:

- процентних ставок за кошти, депоновані на рахунках у банках і депозитах;
- торгових казначейських облігацій і векселів казначейства;
- продажу належного їй майна;

- видів діяльності, зазначеної в ст. 27 вказаного Закону (продаж текстів програм партії, партійної символіки, публікацій та деяка інша діяльність, що не розглядається законодавством Польщі як комерційна діяльність).

Як відзначає К. Скотніцкі, на практиці кошти, отримувані від такої діяльності політичних партій, є вкрай незначними. Так, політична партія «Союз демократичних лівих сил» в 2015 році за рахунок процентних ставок за кошти, депоновані на рахунках в банках, отримала 53, 53 злотих, а партія «Право та Справедливість» 13 149, 49 злотих, що становить менше ніж 0,03% коштів, залучених партією за рік [166, с. 81]. Щодо доходів від продажу нерухомого майна, то партія «Право та Справедливість» в 2015 році продала нерухомість на суму 180 044,88 злотих, що становить 0,36% коштів, залучених партією за рік [166, с. 81].

Відповідно до § 24 Закону ФРН «Про політичні партії» [147], доходами (тобто джерелами фінансування партій) вважаються: членські та інші аналогічні регулярні внески; доходи від майна; доходи від партійних заходів, розповсюдження друкованих видань і публікацій та аналогічної діяльності партії, пов'язаної з доходами.

Закон Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66] досить детально регламентує основні джерела фінансування політичних партій, в тому числі й самофінансування. Так, ст. 7 цього Закону визначає, що постійними джерелами фінансування політичної партії є: внески членів політичної партії; асигнування державного бюджету; кошти державного бюджету, що виділяються відповідно до окремих затвердженими Урядом Литовської Республіки програмами; пожертвування фізичних і юридичних осіб, які мають право вносити пожертви відповідно до цього Закону; позики, що надаються політичній партії зареєстрованими в Литовській Республіці банками; відсотки за грошовими коштами, що зберігаються на банківському рахунку. А відповідно до ст. 13, політичні партії мають право на заняття видавничою діяльністю, розповсюдження преси та

атрибутики, з управління, а також на доходи з організації культурних заходів (лекцій, виставок) та іншою діяльністю, отримані від якої кошти можуть використовуватися тільки для зазначених у статуті політичної партії цілей діяльності політичної партії.

§ 20 Закону Словаччини «Про політичні партії та політичні рухи» [167] надає політичним партіям право створювати або бути акціонерами компаній, але за умови, що партія є єдиним засновником або єдиним акціонером. Комерційна діяльність компанії, яка заснована партією, або партія є її єдиним акціонером, може бути спрямована виключно на такі послуги: видавнича діяльність; публікація та реалізація матеріалів, які пропагують програму та цінності партії; виробництво і продаж виробів, що які пропагують програму та цінності партії; організація, підготовка та проведення політичних заходів.

Отже, законодавство більшості країн ЄС дозволяє політичним партіям здійснювати підприємницьку діяльність, проте види такої діяльності є досить обмеженими. Зазвичай, до такої дозволеної підприємницької діяльності належить видавнича діяльність, виготовлення та продаж текстів програм партії, партійної символіки, організація і проведення політичних та деяких інших заходів. Також передбачається положення, що отримані від комерційної діяльності доходи повинні бути спрямовані на досягнення цілей та мети партії. Спеціальні закони, які регулюють фінансування політичних партій (закони про політичні партії або закони про фінансування політичних партій), як правило, містять виключний перелік видів такої комерційної діяльності політичних партій. Загалом, як законодавство України, так і законодавство країн ЄС досить поверхово регулює таке джерело фінансування партій, як самофінансування політичних партій.

2.3. Приватне фінансування політичних партій

У цьому підрозділі розглянемо таке джерело фінансування політичних партій, як приватне фінансування, а також проаналізуємо особливості його нормативно-правового регулювання в окремих країнах ЄС.

Останнім часом поповнення партійних бюджетів із традиційних самофінансованих джерел постійно скорочуються, в той же час збільшуються надходження від приватного фінансування, яке справедливо вважається одним із основних джерел наповнення партійних бюджетів [28, с. 80]. Саме при правовому регулюванні цього інституту особливо гостро постає необхідність того, щоб воно ґрунтувалося на принципах рівності партій, законності, незалежності політичних партій від джерела фінансування, а також прозорості партійного фінансування [26, с. 80].

Як відзначає Р. Уільямс, незалежно від походження, структури, ідеології політичної партії і незалежно від партійної системи політичні партії завжди потребують коштів більше, ніж вони отримують від самофінансування та за рахунок державного бюджету (якщо такі виплати передбачені законодавством відповідної країни). Також вчений наголошує, що джерела, масштаби, форми та розподіл партійного фінансування мають глибокі політичні наслідки [11, с. 5].

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній» [41] також багато уваги приділяють пожертвуванням на користь політичних партій. Так, пожертвуванням визнається свідоме надання політичній партії переваг економічного чи іншого характеру. При прийнятті державами заходів із регулювання пожертвувань на користь політичних партій повинні бути передбачені і враховані такі правила та принципи: уникати конфліктів між інтересами; забезпечувати прозорість пожертвувань та уникати випадків анонімного пожертвування; уникати заподіяння шкоди діяльності політичних партій; забезпечувати незалежність політичних партій.

Держави повинні: забезпечити, щоб пожертвування на користь політичних партій здійснювалися публічно; розглянути можливість прийняття норм, що обмежують максимальні межі пожертвувань політичним партіям; вжити заходів для попередження порушення таких встановлених меж. Окрім того, держави-учасниці повинні вжити заходів, щоб: пожертвування політичним партіям від юридичних осіб реєструвалися в бухгалтерських книгах і в бюджеті юридичних осіб; акціонери або будь-які інші учасники юридичної особи отримували інформацію про здійснене пожертвування; заборонити юридичним особам, які знаходяться під контролем уряду або інших державних органів, здійснювати пожертвування на користь політичних партій.

Венеціанська комісія у керівних принципах правового регулювання діяльності політичних партій прийнятих на 84-му пленарному засіданні 15-16 жовтня 2010 року, відзначає, що фінансування політичних партій є однією з форм участі в політичному житті країни, і тому партіям доречно шукати джерела приватних пожертвувань. По суті, у законодавстві має міститися вимога про те, щоб усі політичні партії хоча б частково фінансувалися з приватних коштів, оскільки це є вираженням мінімальної підтримки. Всі особи повинні мати право вільно висловлювати свою підтримку тієї чи іншої політичної партії за власним вибором шляхом фінансових або інших пожертвувань, за умови, що ця підтримка не пов'язана з тими джерелами фінансування, які заборонені відповідними положеннями законодавства, хоча на загальну суму пожертвувань можуть бути накладені розумні обмеження [44].

У науковій літературі висловлюються різні позиції щодо приватного фінансування політичних партій. Багато авторів, визнаючи важливість приватного фінансування в системі джерел фінансування політичних партій, разом з тим акцентують увагу на небезпеках, які можуть становити неконтрольовані приватні внески, інші ж вважають, що такі небезпеки є перебільшеними. Так, І. ван Байзен вважає, що проблема з приватними пожертвуваннями полягає в тому, що фінансові відносини між партіями, кандидатами і приватними особами або групами осіб потенційно призводить до

конфлікту інтересів, оскільки приватні внески можуть спонукати одержувачів ставити інтереси своїх донорів над інтересами широкого загалу, а отже, існує небезпека того, що окремі приватні інтереси, а не інтереси широкої громадськості визначатимуть поведінку партій і вибраних посадових осіб та прийняті ними рішення [103]. Доступ до політичних лідерів при залученні приватних коштів породжує підозри про вплив на них з боку донорів [189].

Як відзначає І.А. Портнов, фінансування політичних партій – це форма політичної участі, тому законодавство має заохочувати помірні внески та обмежувати надмірно великі внески, щоб убезпечити партії від зовнішнього тиску [190, с. 21].

У зв'язку із загрозами залежності політичних партій від внесків великих донорів, у науковій літературі навіть пропонується встановити на законодавчому рівні допустимі співвідношення між сумами членських внесків, сплачених відповідно до статуту партії, та сумами пожертв на діяльність партії [191, с. 47].

Окремі вчені до приватних джерел партійного поточного фінансування відносять вступні, членські внески, пожертвування, позики, кредити, доходи від підприємницької діяльності, від заходів, що проводяться партією, доходи від майна партій, від цивільно-правових угод [26, с. 79]. Не можемо погодися з таким підходом, оскільки, як ми вже з'ясували в попередньому підрозділі роботи, такі надходження, як членські внески і доходи від підприємницької діяльності та від заходів, що проводяться партією, доходи від майна партій відносяться до самофінансування політичних партій.

У свою чергу, найбільш істотними надходженнями в межах приватного фінансування політичних партій у країнах ЄС є добровільні пожертвування. Як правило, під пожертвуваннями розуміється добровільна передача політичним партіям грошових коштів та іншого майна з боку осіб, яким законом тієї чи іншої держави надається відповідне право [26, с. 80]. В Україні такий вид надходжень фінансів політичним партіям з приватних джерел, як пожертвування, ЗУ «Про політичні партії в Україні» не встановлений, проте

пожертвування в трохи видозміненій та специфічній формі вміщено у наведений в цьому ЗУ термін «внесок на підтримку партій», що впливає з його загальної логіки. Розглянемо детальніше законодавче регулювання приватного фінансування політичних партій, а також окремо зупинимося на аналізі терміну «внесок на підтримку партій».

В Україні засади приватного фінансування політичних партій регулюються ЗУ «Про політичні партії в Україні». Так, ч. 3 ст. 14 зазначеного ЗУ визначає, що надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у формі: внесків на підтримку партій; державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Внеском на підтримку політичної партії є грошові кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру, у тому числі членські внески членів політичної партії, спонсорство третіми особами заходів чи іншої діяльності на підтримку політичної партії, товари, роботи, послуги, надані або отримані безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку), отримані політичною партією, її зареєстрованою в установленому порядку місцевою організацією, пов'язаною особою політичної партії чи її місцевої організації, висунутим політичною партією чи її місцевою організацією кандидатом на виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах (шляхом перерахування або переказування до виборчого фонду на відповідних виборах) або надані політичній партії, зареєстрованій в установленому порядку місцевій організації політичної партії, пов'язаній особі політичної партії чи її місцевої організації, висунутому політичною партією чи її місцевою організацією кандидату на виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах (шляхом перерахування або переказування до виборчого фонду на відповідних виборах).

Як бачимо, законодавче визначення «внеску на підтримку політичної партії» є занадто об'ємним і, на нашу думку, невдало сформульованим, оскільки містить в собі елементи різних джерел фінансування політичних партій. Тобто законодавець заклав в один термін всі можливі види самофінансування та приватного фінансування політичних партій.

Сумнівною є позиція законодавця щодо віднесення до поняття «внесок» позику (кредит), оскільки, за положенням Цивільного кодексу України [192], за договором позики одна сторона (позикодавець) передає у власність другій стороні (позичальникові) грошові кошти або інші речі, визначені родовими ознаками, а позичальник зобов'язується повернути позикодавцеві таку ж суму грошових коштів (суму позики) або таку ж кількість речей того ж роду та такої ж якості, а за кредитним договором банк або інша фінансова установа¹ (кредитодавець) зобов'язується надати грошові кошти (кредит)² позичальникові у розмірі та на умовах, встановлених договором, а позичальник зобов'язується повернути кредит та сплатити проценти. Тобто, грошові кошти або інші речі, передані політичній партії в позику чи кредит, підлягають поверненню, на відміну від того ж пожертвування або внесків від членів політичної партії, які передбачені статутом.

Як відомо, у більшості країн ЄС законодавство передбачає можливість для політичних партій отримувати кредити у національних банківських установах, яка є досить істотним джерелом поповнення партійних бюджетів, особливо у роки, коли проводяться вибори. Так, у Польщі кредити є важливим

¹ Фінансова установа - юридична особа, яка відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом, та внесена до відповідного реєстру в установленому законом порядку. До фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, - інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг [193].

² Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [193], фінансовий кредит - кошти, які надаються у позику юридичній або фізичній особі на визначений строк та під процент.

джерелом фінансування політичних партій, проте їх беруть, зазвичай, тільки партії, які відіграють значну роль на політичній сцені і які можуть розраховувати на субсидії з бюджету, а для інших партій існує реальна небезпека виникнення проблем із погашенням кредиту [17, с. 81]. Так, у 2015 році, за різними підрахунками, банківські кредити склали близько 32% доходів усіх політичних партій, які їх отримували [166, с. 81]. Політична партія може отримати кредит тільки в фінансових установах Польщі. Однак у деяких країнах законодавство забороняє політичним партіям отримувати кредити, наприклад, п. 5 ст. 6 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64] забороняє політичним партіям отримувати кредити. Проте в законодавчих актах усіх країн ЄС (де вони передбачені) кредити і позики виділені окремим пунктом у переліку можливих доходів політичних партій.

Також не цілком зрозумілим є намагання законодавця включити в аналізоване визначення «внесок на підтримку політичної партії» кошти, які перераховуються або переказуються до виборчого фонду на відповідних виборах. Хоча в ряді інших статей законодавець доволі чітко розмежовує фінансування статутної діяльності партій і фінансування їх участі у виборах (наприклад ст. 17-1, п. 5 ч. 1 ст. 17-8 ЗУ «Про політичні партії в Україні»). До того ж порядок формування виборчих фондів партії регулюється законодавством України про вибори.

До недоліків визначення «внесок на підтримку політичної партії» слід віднести і те, що в ньому вживається ряд термінів, які сам ЗУ «Про політичні партії в Україні» не врегульовує, а окремі з цих термінів взагалі викликають значні сумніви щодо доцільності їх використання в ролі джерел фінансування політичних партій. Так, ч. 5 ст. 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні» передбачає, що НАЗК встановлює визначення термінів: «пов'язані особи», «спонсорство», «треті особи», що вживаються в цьому Законі. Отже, ЗУ відносить до компетенції НАЗК визначення ряду термінів, які мають важливе значення для приватного фінансування політичних партій. НАЗК, у свою чергу, визначає треті особи як будь-які фізичні або юридичні особи, які від власного

імені, за рахунок власних коштів, а також незалежно від наявності або відсутності згоди політичної партії надають добровільну матеріальну, фінансову, організаційну чи іншу підтримку політичній партії, її місцевій організації, а спонсорство як надання фізичною або юридичною особою матеріальної, фінансової, організаційної та іншої підтримки у проведенні заходів чи здійсненні іншої діяльності на підтримку політичної партії [194].

Хоча в одному з проектів визначення вказаних термінів, які пропонувалися НАЗК для обговорення, містилося інше їх визначення, за яким спонсорство розумілося як надання фізичною або юридичною особою матеріальної, фінансової, організаційної та іншої підтримки політичній партії чи її місцевій організації, кандидату на відповідних виборах, висунутому політичною партією (місцевою організацією політичної партії) на певних умовах з метою досягнення власних інтересів [195]. Саме цей підхід більше відповідає загальноприйнятій розумінню терміну «спонсорство».

Як відомо, спонсорська підтримка відрізняється від інших різновидів матеріальної допомоги саме тим, що в обов'язковому порядку передбачає зустрічну послугу, тобто кошти вкладаються в обмін на очікувану користь [196, с. 146]. Законодавство України досить поверхово регулює спонсорство. Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про рекламу» [197], спонсорство - добровільна матеріальна, фінансова, організаційна та інша підтримка фізичними та юридичними особами будь-якої діяльності з метою популяризації виключно свого імені, найменування, свого знака для товарів і послуг. Також слід зауважити, що свого часу подібне визначення спонсорства містилося ЗУ «Про благодійництво та благодійні організації» [198], а в чинному нині ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [199] термін «спонсорство» взагалі не зазначається, оскільки спонсорство передбачає отримання спонсором відповідної вигоди і не є безкорисливим, на відміну від пожертвувань. Законодавство деяких країн безпосередньо передбачає заборону здійснення пожертвувань, метою яких є отримання відповідної вигоди особою, що здійснила таке пожертвування. Наприклад, § 25 Закону ФРН «Про політичні

партії» [147] визначає, що пожертвування не можуть здійснювати особи, які здійснюючи пожертвування, розраховують на отримання певної економічної або політичної вигоди. В Іспанії, відповідно до ст. 4 Закону «Про фінансування політичних партій» [67], забороняється здійснювати оплату товарів, робіт та послуг в інтересах тієї чи іншої політичної партії іншими особами, тобто фінансова підтримка партій може виражатися тільки в грошовій формі.

Отже, доцільність закріплення в законодавстві України такого виду приватного фінансування партій, як спонсорство, викликає певні сумніви. Виділення в ЗУ «Про політичні партії в Україні» спонсорства як окремої форми приватного фінансування політичних партій потенційно сприяє політичній корупції і зловживанням у сфері політичних фінансів, оскільки спонсорство (у загальноприйнятому розумінні цього терміну) передбачає отримання спонсором відповідної вигоди і не є безкорисливим, на відміну від пожертвувань. Відповідно, у більшості країн ЄС спонсорство або не зазначається як форма приватного фінансування політичних партій, або прямо забороняється законодавством [200, с. 31].

Також зауважимо, що ЗУ «Про політичні партії в Україні» містить певні недоліки стосовно регулювання приватного фінансування партій. Зокрема, такі важливі для регулювання приватного фінансування терміни, як «пов'язані особи», «треті особи», «вирішальний вплив», «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» повинні визначатися на законодавчому рівні, а не рішенням НАЗК. Визначення більшості з наведених термінів, які наразі запропоновані НАЗК, є досить суперечливими та неоднозначними [201, с. 43].

Право ЄС, на відміну від національного законодавства багатьох країн-членів ЄС, містить нормативне визначення пожертвування на користь європейської політичної партії. Так, відповідно до п. 7 ст. 2 Регламенту № 1141/2014 [54]. пожертвування – це пропозиція грошових коштів, пропозиція натуральної допомоги чи товарів і послуг (включаючи позики) або роботи за ціною нижче ринкової вартості, або інші угоди, які надають економічні вигоди європейській політичній партії або європейському політичному фонду, за

винятком внесків від членів і від звичайної політичної роботи, виконуваної на добровільній основі окремими особами.

Європейські політичні партії і європейські політичні фонди можуть приймати пожертвування від фізичних і юридичних осіб в розмірі до 18000 євро на рік.

Дозволяються внески в європейську політичну партію від її членів. Загальна сума цих внесків не повинна перевищувати 40% річного бюджету європейської політичної партії. Також європейські політичні партії та європейські політичні фонди можуть прийняти від громадян, які є їх членами, внески на суму до 18000 євро в рік на члена, якщо такі внески зроблені членами від свого власного імені (такий максимальний розмір внесків не стосується членів партії, які є членом ЄП, національного парламенту або регіонального парламенту). Про пожертвування, сума яких перевищує 12000 євро, що були прийняті європейськими політичними партіями і європейськими політичними фондами, негайно повідомляється Органу з європейських політичних партій та європейських політичних фондів у письмовій формі.

Розглянемо підходи законодавства окремих країн ЄС щодо регулювання приватного фінансування політичних партій. Ст. 24 Закону Польщі «Про політичні партії» [146] передбачає, що політична партія може отримувати фінансування за рахунок членських внесків, пожертвувань, успадкування відповідного майна або коштів, доходів від деяких видів власної діяльності та за рахунок державного бюджету (у вигляді «субсидії»). Як бачимо, на відміну від України, у Польщі законодавство чітко відмежовує пожертвування, які є приватним фінансуванням партій, від членських внесків. Пожертвування політичним партіям можуть робити тільки громадяни Польщі. Відповідно до ч. 4 ст. 25 Закону Польщі «Про політичні партії», максимальний розмір пожертвування від однієї особи на користь однієї політичної партії не може перевищувати п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат (за винятком членських внесків). Незважаючи на таку низьку, у порівнянні з Україною, межу максимальних розмірів пожертвувань, у Польщі вони є одним з основних

джерел фінансування партій. Так, у 2015 році пожертвування становили в середньому тридцять відсотків від загального розміру фінансування, отриманого партіями [166, с. 83].

Істотною відмінністю приватного фінансування партій у Польщі порівняно з Україною є те, що юридичні особи не мають права робити пожертвування на користь партій.

Відповідно до ст. 2 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64], джерелами фінансування політичних партій у Латвії є: членські внески; пожертвування; доходи від економічної діяльності політичних партій, яка не заборонена законодавством; фінансування з державного бюджету (у випадках, передбачених законодавством) та інші джерела фінансування, які не заборонені чинним законодавством Латвії.

У ч. 2 ст. 2 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» наводиться визначення пожертвування на користь політичної партії, відповідно до якого пожертвуванням вважаються будь-які майнові чи іншого роду безоплатні блага, в тому числі послуги, передача прав, звільнення політичної партії від обов'язку, відмова від будь-якого права на користь політичної партії, а також інші дії, якими партії надається якесь благо. Пожертвуванням вважається також передача у власність політичної партії рухомого або нерухомого майна та надання послуг партії за плату, яка є нижчою за ринкову вартість відповідного рухомого або нерухомого майна чи послуги.

Значну специфіку має законодавство ФРН, що регламентує приватне фінансування політичних партій. Головною особливістю тут є те, що в ФРН законодавством не встановлюється максимальний розмір пожертвування на користь партії. Натомість законодавство передбачає, що партії повинні повідомляти ім'я донорів у своїх звітах, якщо загальна сума пожертвувань в їх бюджет протягом року перевищує десять тисяч євро. Про індивідуальні пожертвування, що перевищують п'ятдесят тисяч євро, партії повинні негайно повідомляти Голову Бундестагу. Загалом питання пожертвувань на користь

політичних партій досить детально регламентується Законом ФРН «Про політичні партії» [147].

Саме по собі приватне фінансування політичних партій містить ряд небезпек для демократичного суспільства. Зокрема, пожертвування від приватних юридичних осіб нерідко використовуються як засіб підпорядкування політичних партій корисним інтересам окремих груп фінансового й промислового капіталу і є однією з головних причин широко розповсюдженої політичної корупції [202, с. 131].

Багато вчених називає приватне фінансування політичних партій найбільш спірним та суперечливим джерелом фінансування. Визнаючи, що таке фінансування має позитивну сторону, оскільки громадяни мають змогу підтримувати партію, роботу і погляди якої вони поділяють, разом з тим дослідники вказують на ризик того, що, роблячи внески на користь партії, люди будуть очікувати відповідних рішень партії на задоволення їх інтересів [11, с. 4; 203, с. 92]. Саме бажання зменшити залежність партій від пожертвувачів з тим, щоб підняти на якісно новий рівень боротьбу з політичною корупцією, свого часу стало однією з головних причин запровадження державного фінансування політичних партій [28, с. 39].

М. Пінто-Душинський справедливо відзначає, що згідно з ідеальною моделлю представницької демократії найбільш бажаним методом приватного фінансування партій є отримання коштів від великої кількості учасників та прибічників, кожен із яких вносить відносно невелику суму коштів. Відповідно, ті, хто вносить невелику суму, роблять це із власних переконань, а не з метою очікування відповідної вигоди, тоді як опирання на невелике коло донорів є рецептом корумпованості для кандидатів та партій [204, с. 45]. Хоча й сам вчений, зрештою, погоджується, що такий ідеалістичний сценарій є малореалістичним, особливо в країнах з низьким доходом на душу населення [204, с. 45].

Для запобігання надмірного впливу на політичні партії з боку окремих осіб, які роблять великі пожертвування партіям, забезпечення рівних

можливостей для всіх партій і запобігання корупції у сфері фінансування політичних партій, законодавство різних країн встановлює відповідні обмеження щодо приватного фінансування політичних партій. Більш детально такі обмеження та особливості їх законодавчого регулювання в окремих країнах будуть проаналізовані у підрозділі 3.2.

Залучення пожертвувань на користь політичних партій може стимулюватися державою за допомогою різноманітних правових інструментів. Наприклад, за законодавством багатьох країн, особи, які здійснили пожертвування на користь політичної партії, отримують відповідні податкові пільги. Так, відповідно до ст. 164 Податкового кодексу України [185] платник податку має право включити до податкової знижки¹ у зменшення оподаткованого доходу платника податку за наслідками звітного податкового року суму коштів або вартість майна, перерахованих (переданих) платником податку у вигляді пожертвувань або благодійних внесків неприбутковим організаціям (включно і політичним партіям), у розмірі, що не перевищує чотири відсотки суми його загального оподаткованого доходу звітного року.

У ФРН відповідно § 10b Закону «Про Податок на доходи фізичних осіб» [205] не оподатковуються суми загальним розміром до 1650 євро на рік (або 3300 євро при спільній оцінці доходів подружжя), які були перераховані платником податків як пожертвування на користь політичної партії.

¹ Податкова знижка для фізичних осіб, які не є суб'єктами господарювання, відповідно до Податкового кодексу України – це документально підтверджена сума (вартість) витрат платника податку - резидента у зв'язку з придбанням товарів (робіт, послуг) у резидентів - фізичних або юридичних осіб протягом звітного року, на яку дозволяється зменшення його загального річного оподаткованого доходу, одержаного за наслідками такого звітного року у вигляді заробітної плати, у випадках, визначених зазначеним Кодексом. До податкової знижки включаються фактично здійснені протягом звітного податкового року платником податку витрати, підтверджені відповідними платіжними та розрахунковими документами, зокрема квитанціями, фіскальними або товарними чеками, прибутковими касовими ордерами, копіями договорів, що ідентифікують продавця товарів (робіт, послуг) і їх покупця (отримувача). У зазначених документах обов'язково повинно бути відображено вартість таких товарів (робіт, послуг) і строк їх продажу (виконання, надання). Податкова знижка може бути надана виключно резиденту [185].

Також відзначимо, що свого часу положення про такі податкові пільги розглядалися Конституційним Судом ФРН щодо їх конституційності. Так, уряд землі Гессен звернувся до Федерального уряду з заявою, де вказувалося, що ці положення суперечать конституції та інтересам держави, оскільки такий спосіб підтримання політичних партій не вказується ні в конституції, ані в спеціальному законі ФРН «Про політичні партії». А можливість вирахування пожертвування політичним партіям з оподаткованого доходу становить інтерес тільки для осіб зі значними доходами, таким чином вказане регулювання вигідне лише партіям, які заручилися підтримкою заможних верств населення (насамперед партії, які перебувають при владі). У той час, як інші партії, зокрема соціал-демократична партія Німеччини, з самого початку були позбавлені доступу до таких донорів. Тобто, на думку заявника, тим самим порушується принцип рівних можливостей для політичних партій [206].

Конституційний Суд ФРН з цього приводу дійшов висновку, що платник податків має право отримувати такі пільги за здійснення пожертвування на користь будь-якої політичної партії, програму якої він підтримує і діяльність якої, в кінцевому підсумку буде відповідати інтересам такого платника податків, тобто правове регулювання надає політичним партіям однакові можливості для отримання пожертвувань. Громадянин, який робить пожертвування на користь політичної партії, тим самим виражає їй свою підтримку аналогічно до того, як він виражає підтримку шляхом голосування за партію, тобто реалізує своє право брати участь у формуванні політичної волі. Це право в демократії виражається не тільки в голосуванні на виборах, але й у впливі на процес формування певного політичного курсу. Зважаючи на істотні витрати, яких вимагають виборчі кампанії, їх неможливо покрити тільки з якогось одного джерела фінансування політичних партій. Хоча держава, відповідно до Конституції, і не зобов'язана запроваджувати такі пільги, проте держава через законодавчий орган повинна прийняти ту чи іншу систему, котра покликана забезпечити належне функціонування політичних партій, в тому числі і їх фінансове забезпечення [206].

Описаний вище механізм спрямований на стимулювання до участі в фінансуванні політичних партій, проте законодавством окремих країн передбачаються також інші своєрідні засоби стимулювання самих політичних партій до залучення якомога ширшого кола невеликих пожертвувань. Наприклад, відповідно до Закону ФРН «Про політичні партії» [147], ті партії, які отримали право на державне фінансування, окрім безпосередньо розмірів державного фінансування, передбаченого вказаним Законом, також у межах державного фінансування отримують по 0,45 євро за кожен євро, яке партії отримали за рахунок пожертвувань. Це правило поширюється тільки стосовно пожертвувань, розмір яких не перевищує 3300 євро. Така практика залежності розміру державного фінансування, в тому числі і від пожертвувань, є досить значним стимулятором для політичних партій залучати якомога ширше коло приватних донорів, які жертвують невеликі суми.

Також необхідно відзначити, що протягом багатьох десятиліть профспілки досить стабільно підтримували комуністичні, соціалістичні, соціал-демократичні та лівоцентристські партії¹, а організації бізнесу та спілки підприємств – консерваторів та правочентристів; такі організовані групи інтересів надавали партіям, окрім іншого, вагому матеріальну допомогу [26, с. 181-182; 28, с. 67-68]. Так, у 1906 р. представницький комітет лейбористів в англійському парламенті перейменовано у Лейбористську партію, однак у партії і надалі не було індивідуального, а лише колективне членство профспілок; партія розглядається як політичний представник британських профспілок у парламенті, і лише з 1918 р. запроваджується інститут індивідуального членства, а партія інституалізується як окремий, незалежний від профспілок гравець політичного життя [207].

М. Дюверже відзначає, що з точки зору інтенсифікації членства прийнята у прямих партіях система внесків має переваги, але якщо поставити на головне

¹ Як відзначає Ю. Шведа, соціал-демократичні партії відзначалися сильною і централізованою організаційною будовою; їхні члени повинні були брати участь у партійному житті і сплачувати членські внески, їм вдалося також налагодити тісні зв'язки з профспілками, створити мережу культурно-просвітницьких організацій [207].

місце власне фінансову вигоду, то система колективного фінансування через профспілки, яка використовується непрямыми партіями, особливо англійськими лейбористами, має незаперечну перевагу, оскільки багатство лейбористської партії в основному складається за рахунок коштів, що перераховуються профспілками; якби вона відмовилася від такої підтримки в розрахунку тільки на індивідуальне членство і особисті внески працівників, які не входять до профспілок, ресурси партії значно б скоротилися [31]. Н. Платонова зауважує, що поруч із падінням ролі внесків скоротилася і роль ще одного джерела фінансування партій, - так званого інституційного пожертвування, яке здійснюється із давніх часів великими суб'єктами впливу на політику уряду через політичні партії (до таких суб'єктів, насамперед, відносяться профспілки) [154, с. 72].

Співпраця профспілок із політичними партіями має багато точок дотику: профспілки можуть створювати власні політичні партії, бути їхніми колективними членами та фінансувати їх із власних політичних фондів, як це робиться у Великій Британії, причому це не потребує від них цілковитої схожості у програмах і політичній залежності від партій [208]. Слід погодитися з думкою, що політичні події сучасності свідчать про неоднозначність ролі та місця профспілок у партійних системах сучасності [209, с. 20]. Загалом питання взаємовідносин політичних партій та профспілок, в тому числі і в сфері фінансування, має давню і багату історію, різносторонній та неоднозначний розвиток на сучасному етапі (у літературі виділяються різні моделі взаємин профспілок і політичних партій: французька модель, німецька модель, шведська модель тощо [208]).

Отже, це питання є досить багатоаспектним та широким, а оскільки його детальне вивчення виходить за межі наших завдань, то не будемо надалі заглиблюватися в цю проблематику. Відзначимо тільки, що на сьогодні питання щодо форм допомоги, наприклад, внесків профспілок у партійну касу, у кожній країні вирішується неоднаково, в одній групі країн профспілкам дозволено фінансувати політичні партії, в іншій таке фінансування має істотні обмеження,

а в третій групі країн таке фінансування прямо заборонене законодавством [28, с. 89-90]. Наприклад, § 25 Закону ФРН «Про політичні партії» [147] безпосередньо визначає, що пожертвування на користь політичних партій не можуть здійснювати профспілки.

В Україні правовий статус профспілок регулюється ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [210], відповідно до якого професійна спілка (профспілка) - добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання). ЗУ «Про політичні партії в Україні» не містить положень, які б обмежували профспілки у праві робити внески на підтримку політичних партій. А враховуючи положення ст. 16 ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» про те, що профспілка, об'єднання профспілок набувають права юридичної особи з моменту затвердження статуту (положення), можна визначити, що профспілки в Україні можуть здійснювати внески на підтримку політичних партій в порядку та розмірах, передбачених для юридичних осіб.

Як бачимо, хоча в абсолютній більшості країн ЄС законодавством передбачене державне фінансування політичних партій, приватне фінансування залишається одним із основних джерел фінансування політичних партій. Нормативно-правове регулювання приватного фінансування політичних партій у різних країнах ЄС має досить істотні особливості, котрі стосуються як форм у яких може відбуватися приватне фінансування, так і його граничних розмірів та кола осіб, які мають право здійснювати таке фінансування.

2.4. Основні завдання та форми державного фінансування політичних партій

У цьому підрозділі роботи проаналізуємо державне фінансування політичних партій, яке серед усіх джерел фінансування викликає найбільше дискусій серед науковців та протиріч в суспільстві.

На державне фінансування звертав увагу ряд міжнародних органів та організацій у своїх актах. Так, у Рекомендації ПАРС щодо фінансування політичних партій відзначається, що політичні партії повинні отримувати фінансування з державного бюджету для запобігання встановленню залежності від приватних донорів і гарантувати рівні можливості для усіх політичних партій. Державне фінансування повинно, з одного боку, визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку має партія, з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, з іншого - надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені та на чесних умовах конкурувати зі стійкішими партіями. Державне фінансування не повинно перевищувати рівня, потрібного для досягнення вищезазначених цілей, оскільки надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та їхнім електоратом [40].

Венеціанська комісія в керівних принципах правового регулювання діяльності політичних партій [44] досить багато уваги приділяє державному фінансуванню. Зокрема, тут вказується, що обсяг державних коштів, які виділяються партіям, повинен бути ретельно прорахований таким чином, щоб ці кошти, приносячи користь партійним організаціям, не скасовували потребу партій у приватному фінансуванні. Незважаючи на те, що особливості виборчих процесів і передвиборних кампаній у різних державах унеможливають встановлення загального для всіх рівня фінансування, законодавцям слід розробити наглядові механізми, які дозволяли б періодично оцінювати вплив

встановленого державного фінансування політичних партій і необхідність зміни обсягу виділених коштів.

Виділення фінансових коштів може здійснюватися або на основі повної рівності, або відповідно до принципу пропорційності, тобто за результатами, отриманими партіями на виборах або залежно від доведеного рівня підтримки їх громадянами. Природно, що універсальної системи розподілення державних коштів не існує. Є аргументи на користь того, що законодавчі акти про державне фінансування, як правило, більш ефективно забезпечують політичний плюралізм і надання рівних можливостей, якщо у них поєднуються обидва принципи. У тих країнах, де для отримання державних коштів необхідне досягнення певного мінімального рівня підтримки, встановлення необґрунтовано високого порогу щодо нього може мати негативні наслідки для політичного плюралізму і діяльності невеликих партій. Як мінімум, кошти з державного бюджету повинні бути доступні певним чином усім партіям, представленим у парламенті. Однак, з метою зміцнення політичного плюралізму, державне фінансування в певному обсязі повинне охопити не тільки парламентські партії, але і всі партії, які мають певний мінімальний рівень підтримки в суспільстві і які висувують своїх кандидатів на виборах. Такий підхід особливо важливий щодо нових партій, для яких повинна бути передбачена законна можливість змагатися з уже існуючими організаціями [44].

Правовою основою для запровадження державного фінансування політичних партій стало конституційне закріплення за політичними партіями статусу ключового інструменту громадянського суспільства, що відіграє важливу роль в організації та здійсненні державної влади [211, с. 100]. Запровадження державного фінансування політичних партій у різних країнах викликало неоднаковий ефект. Звичайно, державне фінансування не призвело до повної ліквідації корупції у сфері політичних фінансів, проте партії отримали більше ресурсів [212], хоча на початковому етапі свого становлення державне фінансування політичних партій викликало скептицизм та значні сумніви як з боку науковців, так і з боку суспільства [12, с. 532-533].

Як уже відзначалося, однією з головних причин запровадження державного фінансування політичних партій було бажання зменшити залежність партій від приватних донорів і підвищити ефективність боротьби з політичною корупцією [28, с. 39], проте саме державне фінансування політичних партій, доцільність його запровадження, розміри та форми державної підтримки партій викликають чи не найбільше дискусій та протиріч. У науковій літературі наводиться багато аргументів як на користь державного фінансування політичних партій, так і проти такого фінансування.

Коротко розглянемо окремі позиції, що стосуються цього питання. Прихильники державного фінансування політичних партій відзначають, що воно необхідне, як інструмент для вирівнювання політичного ігрового поля, тому що це допомагає конкурувати партіям, які мають мало шансів залучити підтримку багатих донорів. Також державне фінансування називається як основний антикорупційний засіб у системі фінансування політичних партій [13]. Окремі вчені стверджують, що в деяких випадках державні кошти можуть бути особливо важливим стимулом для нових партій, тому що незміцнілі партії мають найменший доступ до інших джерел фінансування. Кошти, надані невеликій партії в перші роки, можуть гарантувати, що вона буде здатна до політичної боротьби, а не швидко зникне через брак фінансових надходжень [13].

Серед негативних аспектів державного фінансування вказується, що воно сприяє своєрідній консервації існуючої політичної системи [213, с. 173]; рішення про державне фінансування партій з державного бюджету може розглядатися як частина державного механізму, яким гарантується лояльність до державної влади, а партії трансформуються із суспільного інституту в інститут держави [214, с. 12]. Також відзначається, що, поруч із розширенням державного фінансування партій, спостерігається тенденція до посилення правового обмеження приватного фінансування [215].

А.Б. Мелікян, аналізуючи державне фінансування партій, пропонує виділяти ряд основних переваг та недоліків його запровадження. До переваг

вчений відносить: державне фінансування політичних партій посилює автономію політичних діячів, запобігає пов'язану з їх фінансуванням корупцію і збільшує фінансову прозорість; державне фінансування політичних партій захищає рівність можливостей партій у виборчих змаганнях; державне фінансування політичних партій надає політичним діячам адекватні ресурси для істотних демократичних дій, сприяє збільшенню інституціоналізації і стабільності діяльності політичних партій [2, с. 36-37]. А як негативні наслідки такого фінансування А.Б. Мелікян відзначає: державне фінансування політичних партій не замінює приватні політичні пожертвування і має обмежену ефективність у боротьбі з корупцією, субсидії стають доповненням, а не заміною приватних пожертвувань; державне фінансування політичних партій ускладнює змагання між ними в період виборів і ускладнює партійну і політичну систему; державне фінансування надає політичним партіям ресурси, які наражають на небезпеку їх соціальну спрямованість, внутрішню демократію та автономію [2, с. 37-38].

В.М. Шаповал вказує, що державне фінансування партій досить складне явище: з одного боку воно покликане запобігати різноманітним зловживанням у політичній сфері, зокрема під час виборчих кампаній, а з іншого, як свідчить практика, це завдання не завжди виконується. Сам же інститут державного фінансування, на думку В.М. Шаповала, дає змогу державі контролювати не лише партійні кошти, але й усю сферу діяльності політичних партій [216, с. 70].

Т.В. Редінская відзначає, що, з одного боку, державні дотації підсилюють залежність партій від держави, послаблюючи їх позиції у відстоюванні громадських інтересів перед державою, зміцнюють партійну бюрократію, а з іншого, - дотації дозволили поліпшити повсякденну роботу партій, зробили їх більш незалежними від могутніх жертводавців, тому проти державного фінансування виступають головним чином прихильники традиційних партій, які вважають, що підтримка держави грає на руку невеликим і маловпливовим партіям, тоді як великі й авторитетні партії можуть обійтися і без державних дотацій [21, с. 144-145].

Інколи збільшення доступності державних субсидій тлумачать як ознаку зростаючої фінансової залежності партій від держави, хоча така залежність від державного фінансування в країнах ЄС суттєво різниться. Так, державна підтримка партій у країнах Європи коливається від трохи більше 20 до 85 відсотків від загального доходу партії [103]. Багато партій у країнах південної Європи практично повністю залежать від держави, а в інших державне фінансування є «символічним» у порівнянні з приватними та корпоративними пожертвуваннями [18, с. 262].

Отже, основними перевагами запровадження державного фінансування політичних партій є зменшення залежності політичних партій від приватних внесків і, відповідно, зниження ризиків впливу на політичні партії з боку таких донорів та забезпечення політичних партій додатковими ресурсами, необхідними для виконання ними своїх функцій. Недоліком ж є те, що державне фінансування (повністю або більшу частину такого фінансування) отримують тільки найбільші партії (як правило парламентські). У країнах, де розмір державного фінансування партій досить суттєвий, партії, які отримують таке фінансування, мало зацікавлені у збільшенні кількості членів партій та пошуку додаткових джерел фінансування.

Фінансування політичних партій за рахунок державного бюджету, попри всі його переваги, досить неоднозначно сприймається суспільством. Наприклад, в Італії в 1993 р., після численних корупційних скандалів, був проведений референдум із питання державного фінансування політичних партій, за результатом якого 90,1% проголосувало за скасування системи державного фінансування політичних партій [4, с. 273; 26, с. 67-68; 189]. У 2014 р. пряме державне фінансування політичних партій в Італії було відмінене, але разом з тим, за заявою платника податків, 0,2% від його щорічного прибуткового податку може бути перераховано в дохід визначеної в цій заяві партії, а якщо ж платник податків не бажає надавати подібної підтримки будь-якій партії, то вказана сума податку надходить до державного бюджету [26, с. 68].

Питання про доцільність фінансування політичних партій з бюджету було винесено на референдум і в Польщі. Так, одним із трьох питань, винесених на референдум, який відбувся 6 вересня 2015 р. в Польщі, було таке: «Чи підтримуєте ви теперішній порядок фінансування політичних партій із державного бюджету». Проте референдум не викликав значного інтересу в поляків, і участь у ньому взяло тільки 2 384 780 (7,8%) громадян, що мали право голосувати, відповідно його результати були не обов'язкові, а на питання про фінансування партій 83,6% респондентів відповіли «ні», а 17,7% «так» [217]. Хоча питання про скасування державного фінансування партій прямо й не ставилося на зазначеному референдумі, проте більшість осіб, що взяли участь у референдумі, висловили незадоволення чинною системою державного фінансування політичних партій.

Неоднозначно сприймається фінансування партій за рахунок державного бюджету і в Україні. Як показують опитування, більшість українців виступають проти державного фінансування політичних партій. Так, за фінансової підтримки ЄС, у період із 14 по 22 листопада 2015 р. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова року провели опитування в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2009 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3%. На питання «Чи підтримуєте Ви фінансування партій з державного бюджету?» 14,9 % респондентів відповіло «Так», 76,2 % «Ні», а 8,8 % не визначилися з відповіддю [218].

Розрізняють різні види державного фінансування партій. Так, німецькі вчені М. Морлок, Ю. Крупер та С. Росснер вважають, що державну підтримку політичних партій можна розділити такі основні групи: переваги, які йдуть безпосередньо до партії як організації; переваги, які надаються безпосередньо прихильникам або членам політичної партії; послуги державних посадових осіб або групи державних службовців, які надаються іншим особам, але можуть принести користь партії (перевага на користь партії є непрямою) [219, с. 8].

А.О. Казаченко виділяє три основні системи загального державного фінансування: фінансуються тільки політичні партії, представлені в парламенті, а субсидії розподіляються між ними пропорційно числу мандатів; фінансуються тільки політичні партії, представлені в парламенті, але субсидії розподіляються з урахуванням числа отриманих на виборах голосів; фінансуються всі політичні партії, які взяли участь у виборах і відповідають певним умовам, причому незалежно від того, чи представлені вони в парламенті [220, с. 113].

М. Рибачук пропонує виділяти дві форми державного фінансування: загальне фінансування, яке спрямоване на підтримку поточної діяльності політичних партій (утримання партійного апарату, випуск партійних програм тощо); спеціальне, що передбачає виділення коштів тим політичним партіям, на проведення виборчих кампаній [221, с. 100].

Отже, державне фінансування політичних партій здійснюється в двох формах: державне фінансування статутної діяльності та відшкодування витрат політичних партій на фінансування їхньої передвиборної кампанії. Бюджетне фінансування може бути прямим і непрямим. До прямого фінансування відносяться безпосередньо грошові субсидії та компенсації від держави, до непрямого відносять безкоштовний ефірний час на телебаченні і радіо, рекламні площі, приміщення для прийому виборців тощо [157, с. 21]. Непряме державне фінансування не вимагає від держави таких значних витрат, з одного боку, і здатне надати політичним партіям відносно рівні умови для політичної конкуренції, з іншого [26, с. 65].

Пряме державне фінансування здійснюється за такими основними напрямками: субсидії на поточні статутні витрати партій, субсидії на агітаційну діяльність і субсидії парламентським партійним групам. На додаток до прямих субвенцій для підтримки статутної діяльності, виборчі кампанії та роботу в парламентських групах, партії також можуть отримувати різноманітні форми негрошових субсидій та непрямого фінансування, такі як безкоштовні радіо- та

телевізійні мовлення¹, зменшення поштових тарифів, знижені платежі за оренду рекламних щитів, розміщення плакатів або різних видів податкових пільг [103; 151, с. 68]. У президентських системах Північної та Латинської Америки фінансування виборчих кампаній є більш традиційним, ніж субсидування партійних організацій [16, с. 33]. У парламентських країнах Європи державне фінансування, як правило, орієнтоване головним чином на політичні партії, хоча у країнах з виборчими системами орієнтованими більше на кандидатів, наприклад, в Угорщині, де частина парламенту обирається в одномандатних виборчих округах, відшкодування виборчих витрат також доступне для окремих кандидатів [103].

У науковій літературі звертається увага на той факт, що хоча загальний розмір державного фінансування великий, але кількість політичних партій, які його фактично отримують, відносно незначна [15]. Такий висновок був зроблений на підставі аналізу державного фінансування політичних партій у Польщі, Чехії та Словаччині. Так, за 2013 лише 16,7 % відсотків активних політичних партій цих країн отримали субсидії з державного бюджету, а більшу частину всіх коштів, виділених із державного бюджету на фінансування політичних партій, отримало декілька політичних партій. Наприклад, у Чехії Громадянська демократична партія та Чеська соціал-демократична партія разом отримали 58 % всіх державних субсидій, у Польщі партії «Громадянська платформа» та «Право і справедливість» отримали 53 % субсидій, у Словаччині 63% усіх субсидій отримали три партії: Курс - соціальна демократія, Словацький демократичний і християнський союз - Демократична партія, Християнсько-демократичний рух. Тобто більша частина державного фінансування надається декільком великим партіям, які отримали перемогу на виборах [15].

¹ У країнах Європи виділяють п'ять підходів до розподілу безкоштовного ефірного часу: рівність між партіями незалежно від їхнього розміру і результатів попередніх виборів; розподіл часу на основі кількості кандидатів, висунутих кожною партією на поточних виборах; розподіл, в основному, за результатами попередніх виборів; розподіл на основі сполучення різних принципів; розподіл часу, що погоджується спеціальним комітетом (представники радіо- і телевізійних компаній) [99].

В Україні порядок та підстави державного фінансування політичних партій регулюється Розділом IV-1 ЗУ «Про політичні партії в Україні». Так, ст. 17-1 передбачає дві форми державного фінансування політичних партій: фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах; відшкодування витрат політичних партій, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

Розглянемо нормативно-правове регулювання цих форм державного фінансування партій. Політична партія отримує право на державне 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 двох відсотків голосів виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

Обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій становить дві сотих розміру мінімальної заробітної плати, встановленого на 1 січня року, що передує року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України. Для отримання коштів із державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичної партії, політична партія зобов'язана відкрити окремий рахунок у національній валюті України в установі банку України.

Рішення про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності або про відмову у наданні такого фінансування приймається НАЗК на підставі результатів останніх чергових або позачергових виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному

виборчому окрузі у п'ятиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів народних депутатів України за умови подання керівником або іншою уповноваженою особою партії довідки установи банку України про відкриття окремого рахунку партії в національній валюті України.

Кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, розподіляються НАЗК між політичними партіями пропорційно до кількості дійсних голосів виборців. Додатково сума в розмірі 10 відсотків щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій розподіляється порівну між політичними партіями, які отримали право на таке фінансування, 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 партії¹.

Вказана норма є також однією з новел ЗУ «Про політичні партії в Україні». Таке положення, очевидно зумовлене намаганням законодавця врахувати вимоги ряду міжнародних нормативно-правових актів щодо рівності прав жінок та чоловіків та недопущення будь яких форм дискримінації [46; 222; 223; 224; 225]. У Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних та суспільних рішень» наголошується, що жінки складають більше половини населення і електорату в державах-членах, але в більшості держав-членів вони як і раніше, дуже мало беруть участь у прийнятті політичних і громадських рішень. Державам-членам було рекомендовано вжити ряд заходів щодо цієї проблематики, зокрема: сприяти збалансованому представництву жінок і чоловіків шляхом публічного визнання того, що рівний

¹ Якщо жодна з політичних партій не відповідає вказаним вимогам, то кошти державного бюджету на таке фінансування не надаються, про що НАЗК приймає відповідне рішення.

розподіл розпорядчих повноважень між жінками і чоловіками різного походження і різного віку зміцнює і покращує демократію; захищати і підтримувати рівні громадянські і політичні права жінок і чоловіків, у тому числі право на зайняття посад і на свободу об'єднань; розглянути можливість конституційних або інших законодавчих змін, включаючи позитивні заходи щодо їх виконання, які полегшили б більш збалансовану участь жінок і чоловіків у прийнятті політичних та громадських рішень; розглянути можливість державного фінансування політичних партій при заохоченні підтримки ними рівності за статевою ознакою тощо [226]. Як відзначає з цього приводу Венеційська комісія, необхідно з повагою ставитися до права партії вільно висувати кандидатів і визначати свою ідеологічну платформу відповідно до своїх внутрішніх правил, однак державне фінансування партії може бути обмежене в розумних межах залежно від того, наскільки вона виконує певні базові зобов'язання. Отже, виділення коштів з метою підтримки партій, від якої балотуються жінки, не може кваліфікуватися як дискримінаційна міра [44].

Кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, перераховуються на рахунки політичних партій у розмірі 25 відсотків загального розміру щорічного державного фінансування для кожної політичної партії на початку кожного кварталу. Законодавство України також встановлює певні часові рамки використання партіями коштів, які отримані в порядку державного фінансування статутної діяльності. Так, відповідно до ст. 17-6 У «Про політичні партії в Україні» [128], партія має право використати зазначені кошти протягом одного календарного року з дня першого перерахування таких коштів на рахунок партії у відповідному календарному році. Якщо після завершення календарного року ці кошти не були використані то партія зобов'язана перерахувати залишки невикористаних коштів до державного бюджету.

Проблемним аспектом у вказаному механізмі державного фінансування статутної діяльності партій є те, що законодавство України, передбачаючи відповідальність партій за використання виділених коштів не на статутну

діяльність, в той же час не наводить визначення поняття «статутна діяльність», для підтримки якої передбачено виділення коштів з державного бюджету. Відповідно, не зовсім зрозумілим є те, на які саме потреби політичні партії можуть витратити кошти, отримані з державного бюджету.

ЗУ «Про політичні партії в Україні» регулює це питання занадто поверхово. Так, відповідно до ст. 17-1 вказаного закону, за рахунок коштів державного бюджету фінансується статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій у порядку, передбаченому законодавством. З цього положення випливає, що за рахунок коштів державного бюджету може здійснюватися оплата праці працівників статутних органів політичної партії, що отримала право на таке державне фінансування.

Очевидно, що це не єдиний вид використання партіями коштів, отриманих у порядку державного фінансування статутної діяльності, проте інші види такого використання ЗУ «Про політичні партії в Україні» не регулюються [227, с. 86]. Натомість у ст. 17-9 вказаного Закону передбачено, що у разі виявлення Рахунковою палатою чи НАЗК фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані нею на фінансування участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю, Рахункова палата чи НАЗК невідкладно звертається до суду з позовом про встановлення відповідних фактів. А встановлення судом за відповідним позовом факту про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності, є підставою для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії. Тобто факт

того, чи були кошти отримані з бюджету, витрачені партією на «статутну діяльність» чи ні, встановлюється судом у кожному випадку окремо.

В окремих країнах ЄС це питання регламентується трохи по-іншому. Так, відповідно до ст. 14 Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66], асигнування державного бюджету для політичних партій можуть використовуватися для: фінансування політичної кампанії; виборчої застави; придбання майна; розрахунку з працівниками; витрат, пов'язаних з наданням послуг; покриття заборгованостей з політичної кампанії; покриття взятих політичною партією позик. Політична партія складає звіт про використання асигнувань державного бюджету, який подається разом із зведеним фінансовим звітом політичної партії.

Відповідно до ст. 7-4 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64], фінансування з державного бюджету політична партія використовує для забезпечення своєї політичної і господарської діяльності, зокрема має право використовувати їх для:

- найму приміщень, у тому числі для організації зборів;
- для послуг зв'язку та інтернету;
- для зарплат і інших платежів фізичним особам, які пов'язані з діяльністю відповідної політичної партії або з діяльністю відповідного об'єднання політичних організацій партій;
- для послуг присяжного ревізора;
- для дослідницьких робіт, опитувань або консультацій;
- для організації передбачених для населення заходів освітнього характеру, в тому числі для публічних заходів, семінарів, благодійних заходів, видання та розповсюдження книг, інформаційних матеріалів, за винятком забезпечення послуг харчування;
- для політичної агітації.

У Словаччині законодавець пішов іншим шляхом і визначив не виключний перелік партійних витрат за рахунок отриманих бюджетних коштів, а перелік положень, які забороняють певні статті витрат за рахунок бюджетних

коштів. Відповідно до § 29 Закону Словаччини «Про політичні партії та політичні рухи» [167], кошти, отримані відповідно до законодавства з державного бюджету не можуть бути використані партіями для: кредитів та позик фізичним або юридичним особам, пожертвування; відповідальність за зобов'язаннями фізичних або юридичних осіб; оплати штрафів та інших фінансових санкцій; потреб компаній, які засновані партією, або акціонером яких є ця партія.

Як бачимо, у багатьох країнах ЄС законодавство чітко визначає виключний перелік потреб (або заборонених видатків за рахунок бюджетних коштів), на які політичними партіями можуть бути використані кошти, отримані з державного бюджету в порядку державного фінансування політичних партій. На нашу думку, законодавство України потребує відповідних змін, які б чітко визначали види діяльності, на які політичні партії можуть використовувати кошти, отримані з державного бюджету на фінансування статутної діяльності.

При цьому, такі зміни шляхом запровадження законодавчого визначення поняття «статутна діяльність» (або уповноваження законодавцем НАЗК на основі положень законодавства визначити чітко поняття «статутна діяльність політичної партії» [228]) вбачаються не надто вдалим, оскільки, відповідно до Рішення Конституційного Суду України, внутрішня організація, взаємовідносини членів об'єднань громадян, їх підрозділів, статутна відповідальність членів цих об'єднань регулюються корпоративними нормами, встановленими самими об'єднаннями громадян, які базуються на законі; визначаються питання, які належать до їх внутрішньої діяльності або виключної компетенції і підлягають самостійному вирішенню. Отже, втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у здійснювану в рамках закону діяльність об'єднань громадян не допускається [229].

Відзначимо, що проектом ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного

фінансування політичних партій» № 5446 [230] пропонувалися певні зміни щодо використання партіями коштів, отриманих у порядку фінансування статутної діяльності. Зокрема, пропонувалося п. 1 ч. 1 ст.17-1 викласти в такій редакції: «Фінансується статутна діяльність політичних партій, у тому числі оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій, проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту, інші форми забезпечення діяльності партій». Таку редакцію навряд чи можна назвати вдалою, оскільки додаючи до існуючого нині положення про можливість використовувати отримані бюджетні кошти для оплати праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій, автори законопроекту додали ще одну можливість - проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту. А вказані в законопроекті «інші форми забезпечення діяльності партій» не привносять якої-небудь конкретики в названу проблематику.

Інший проект Закону про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій [231] якраз передбачає виключний перелік видів статутної діяльності, на які політичні партії та партійні організації можуть використовувати державні кошти. Так, у вказаному проекті ст. 17-3 ЗУ «Про політичні партії в Україні» пропонується частина друга такого змісту: «Політична партія може використовувати кошти, отримані відповідно до пункту 1 частини першої статті 17-1 цього Закону, на таку статутну діяльність:

1) організація та проведення зустрічей членів партії, депутатів місцевих рад, народних депутатів України, які представляють партію у місцевих радах, у Верховній Раді України, з виборцями;

2) створення і функціонування громадських приймалень партії;

3) організація та проведення партією мітингів, зборів, демонстрацій, маршів, походів, пікетувань та інших масових заходів;

3) організація та проведення петиційних кампаній;

- 4) проведення агітаційних, спостережних кампаній у порядку, визначеному законодавством про референдуми;
- 5) організація та проведення конференцій, семінарів, нарад, круглих столів з питань, які пов'язані з реалізацією завдань партії;
- 6) підвищення фахової підготовки членів партії, у тому числі, створення та функціонування партійних шкіл з підготовки членів партії, оплата навчання членів партії у навчальних закладах III-IV рівнів акредитації;
- 7) створення та діяльність при політичній партії науково-експертних, аналітичних, дослідницьких центрів, інститутів з метою розробки програмних документів партії, проектів законодавчих, підзаконних актів органів публічної влади, які пропонує партія, інших ініціатив;
- 8) виготовлення та розповсюдження листівок, плакатів, інших друкованих матеріалів чи друкованих видань, у яких висвітлюється програма партії, позиція партії щодо актуальних питань соціально-економічного, гуманітарного, культурного характеру;
- 9) оплата праці найманим працівникам апарату політичної партії, партійних організацій, первинних осередків партії;
- 10) волонтерська допомога партії підрозділам Збройних сил України, Національній гвардії, іншим збройним формуванням, які перебувають у зоні проведення Антитерористичної операції, сім'ям учасників бойових дій, які полягли або зазнали каліцтв під час Антитерористичної операції.

На нашу думку, деякі з запропонованих у проекті видів використання коштів є не надто вдалимими. Так, ми погоджуємося з тим, що абсолютно недоцільно виділяти такий напрям витрат політичними партіями коштів державного бюджету, як «волонтерська допомога партії підрозділам Збройних сил України, Національній гвардії, іншим збройним формуванням, які перебувають у зоні проведення Антитерористичної операції, сім'ям учасників бойових дій, які полягли або зазнали каліцтв під час Антитерористичної операції» [232]. У цілому підтримуючи рекомендацію НАЗК повернути законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання, не

можемо погодитися з висновком Департаменту з питань запобігання політичній корупції НАЗК про те, що запропонований законопроект перелік статей, на які партії можуть витратити державні кошти, призведе до суттєвого обмеження законної статутної діяльності політичних партій. Адже за такою логікою, положення ЗУ «Про політичні партії в Україні», за яким використання партією коштів, виділених з державного бюджету для фінансування статутної діяльності політичної партії, на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах, призводить до припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, що також є «обмеженням законної статутної діяльності політичних партій», оскільки участь у виборах передбачається статутами всіх політичних партій.

Тому для належного законодавчого регулювання використання політичними партіями коштів, отриманих з державного бюджету в порядку фінансування їх статутної діяльності, доцільно не законодавчо закріплювати визначення «статутна діяльність», а навести в ЗУ «Про політичні партії в Україні» виключний перелік потреб, на які політичні партії можуть використовувати кошти, отримані з державного бюджету. Як показує позитивний досвід державного фінансування політичних партій у ряді країн ЄС, такий підхід є найбільш оптимальним.

Також законодавство України передбачає можливість зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії. Таке фінансування, відповідно до ст. 17-7 ЗУ «Про політичні партії в Україні» [128], зупиняється рішенням НАЗК у разі:

- неподання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в установлений строк;
- подання політичною партією вказаного звіту, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати.

Таке рішення приймається до усунення партією причин, що зумовили його прийняття, а кошти, не отримані партією внаслідок зупинення державного фінансування, відшкодуванню або поверненню не підлягають.

Підставами для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії є: застосування до політичної партії заходів кримінально-правового характеру, передбачених Кримінальним кодексом України; реорганізація (крім злиття і приєднання), ліквідація політичної партії; заборона діяльності політичної партії, анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії у порядку, встановленому законом; подання політичною партією до НАЗК заяви про відмову від державного фінансування та за інших підстав, виключний перелік яких міститься в ст. 17-8 ЗУ «Про політичні партії в Україні».

Зауважимо, що за зовсім нетривалий період дії державного фінансування політичних партій, окрім проаналізованих вище проектів, було подано ряд інших законопроектів, якими пропонувалися відповідні зміни до положень ЗУ «Про політичні партії в Україні». Так, в проекті № 6246 (щодо скасування фінансування політичних партій з державного бюджету) [233] пропонується скасувати державне фінансування політичних партій, яке передбачене нині чинним ЗУ «Про політичні партії». На думку автора цього законопроекту, надання державної фінансової підтримки політичним партіям є несвоєчасним в умовах кризової ситуації в економіці країни, значного недофінансування соціальної сфери. Також були пропозиції зупинити державне фінансування статутної діяльності політичних партій на період проведення Антитерористичної операції, а також до підвищення соціально-економічного становища населення до європейського рівня [234].

З приводу законопроектів, які пропонують скасування або зупинення державного фінансування політичних партій, слушним видається висновок Комітету ВРУ з питань правової політики та правосуддя, що вони не відповідають вимогам антикорупційного законодавства, а відміна державного

фінансування посилює ризики корупції у політиці та позбавить державного контролю у сфері фінансування партій та виборчих кампаній [235].

Важливим напрямком діяльності політичних партій є їх участь у виборчому процесі, адже вибори в демократичній державі - один із основних легальних шляхів здобуття політичними партіями державної влади, спосіб реалізації ними свого основного призначення - вираження політичної волі громадян у процесі формування та здійснення державної влади [236]. У свою чергу, участь політичних партій у виборчих кампаніях також потребує значних фінансових ресурсів, тому законодавством багатьох країн передбачаються відповідні компенсації витрат, понесених політичними партіями в ході таких кампаній.

Порядок відшкодування витрат політичної партії, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації на виборах народних депутатів України, регулюється ст. 17-4 ЗУ «Про політичні партії в Україні». Зокрема, політична партія має право на відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням своєї передвиборної агітації на виборах народних депутатів України, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України така партія взяла участь у розподілі депутатських мандатів. Відшкодування зазначених витрат відбувається у розмірі фактично здійснених політичною партією витрат, але не більше максимального розміру виборчого фонду політичної партії, кандидати у народні депутати України від якої зареєстровані у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, встановленого ЗУ «Про вибори народних депутатів України» [71], Центральна виборча комісія на підставі остаточного фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду політичної партії, не пізніше як у шістдесятиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів, приймає рішення про відшкодування політичній партії витрат, пов'язаних з

фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні¹.

Розглянемо основні положення законодавства, яке регулює порядок державного фінансування політичних партій в окремих країнах ЄС.

У Польщі порядок державного фінансування політичних партій передбачений Законом «Про політичні партії» [146], ст. 29 якого визначає, що право на субсидію з державного бюджету має політична партія, яка на парламентських виборах або самостійно отримала не менше 3 % голосів виборців, або ж була частиною виборчої коаліції політичних партій, яка отримала не менше 6 % голосів виборців. Розмір щорічного фінансування партій з бюджету визначається за формулою $S = W_1 \times M_1 + W_2 \times M_2 + W_3 \times M_3 + W_4 \times M_4 + W_5 \times M_5$. Де S – сума щорічних субсидій, W_{1-5} – кількість голосів, M_{1-5} – сума, яка виплачується відповідно до наступного критерію:

- до 5 % - 5.77 злотих за один голос;
- від 5 до 10 % - 4.61 злотих за один голос;
- від 10 до 20 % - 4.04 злотих за один голос;
- від 20 до 30 % - 2.31 злотих за один голос;
- понад 30 % - 0.87 злотих за один голос.

Отже, законом передбачена поступова дегресія [166, с. 85]. Наприклад, якщо партія отримала на виборах один мільйон голосів, що становить 6 % від загальних голосів виборців, то для визначення суми щорічної субсидії з державного бюджету для цієї партії кількість голосів множиться на визначену законом суму коштів за один голос ($1\,000\,000 \times 4.61 = 4\,610\,000$ злотих), а партія, яка отримала десять мільйонів голосів, що становить понад 30 %

¹ Підставами для відмови у відшкодуванні політичній партії витрат, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, є встановлення Центральною виборчою комісією, НАЗК або судом у передбаченому законом порядку факту неподання проміжного та (або) остаточного фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду політичної партії у передбачений законом строк, подання неповних звітів чи включення до таких звітів завідомо недостовірної інформації.

голосів, отримує всього на чотири мільйони злотих більше державних субсидій (10 000 000 x 0.87 = 8 700 000 злотих).

Як бачимо, законодавство Польщі встановлює різну «ціну голосу» [166, с. 85], залежно від загальної кількості голосів виборців, причому чим вищий відсоток, тим нижчою є «ціна» за один голос. Така практика призводить до критики з боку окремих вчених, на думку яких вона порушує принцип рівності виборчих голосів [237, с. 249]. Відзначимо, що з 2011 року в Польщі розміри державного фінансування партій були зменшені вдвічі [164; 238, с. 222]. Причиною такого скорочення стало негативне ставлення поляків до надмірного, на їх думку, фінансування партій за рахунок державного бюджету, що в свою чергу призводить до зниження якості функціонування партій, зокрема негативно відбивається на розвитку внутрішньопартійної демократії.

Політичні партії, які отримали субсидії з державного бюджету зобов'язані перераховувати від 5 до 15% цих коштів в Експертний Фонд партії. Кошти вказаного фонду можуть бути використані для фінансування правових, політичних експертиз та видавничої і освітньої діяльності, яка пов'язана зі статутними завданнями політичної партії. Кошти Експертного Фонду акумулюються на окремому субрахунку партії.

Політична партія втрачає на рік право на отримання субсидії, якщо: партія не подала звіт про отримання та витрати субсидій із державного бюджету протягом встановленого законом строку; поданий звіт відхилений Національною виборчою комісією; Верховний суд відхилив позов, який партія подала у зв'язку з відхиленням Національною виборчою комісією звіту.

У ФРН порядок визначення розміру державного фінансування політичних партій також досить складний. Відповідно до ст. 18 Закону ФРН «Про політичні партії» [147], право на державне фінансування мають політичні партії, які за результатами останніх парламентських виборів або виборів до ЄП отримали не менше одного відсотка голосів виборців, або на останніх виборах у лантаг тієї чи іншої федеральної землі не менше одного відсотка голосів

виборців. Розмір фінансування залежить не тільки від кількості отриманих партією голосів на останніх виборах, але і від кількості отриманих політичною партією пожертвувань. Так, партіям, які відповідають вказаним вище вимогам, щорічно в межах державного фінансування повинні надаватися кошти в розмірі 0,83 євро за кожен голос, отриманий на виборах, та 0,45 євро за кожен євро, яке партії отримали за рахунок пожертвувань та внесків, розмір яких не перевищує 3300 євро. Практика залежності розміру державного фінансування, в тому числі і від пожертвувань, є досить цікавою, і, як ми вже відзначали, є суттєвим стимулом для політичних партій залучати якомога ширше коло приватних донорів, які жертвують невеликі суми.

Партії отримують державне фінансування у відповідному розмірі шляхом щоквартального перерахування на їх відповідні рахунки коштів, які не можуть перевищувати 25 % від загальної суми державного фінансування, передбаченого за рік. Такі виплати здійснюються 15 лютого, 15 травня, 15 серпня та 15 листопада кожного року, на відповідний рахунок політичної партії.

У Латвії порядок державного фінансування партій регулюється Законом «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64]. Відповідно до ст. 7-1 вказаного Закону, фінансування з державного бюджету в розмірі 0,71 євро протягом календарного року за кожен отриманий голос отримують політичні партії, за які на попередніх виборах Сейму проголосувало більше двох відсотків виборців. Фінансування з державного бюджету надається на чотири роки і виплачується, починаючи з наступного календарного року після виборів Сейму. Якщо відбуваються позачергові вибори Сейму, фінансування з державного бюджету надають на час повноважень новообраного Сейму, включаючи в цей термін також останній квартал того календарного року, в якому закінчуються повноваження відповідного Сейму. Виплату фінансування з державного бюджету починають з наступного кварталу календарного року після затвердження результатів підрахунку голосів. Для отримання фінансування з державного бюджету політична партія відкриває окремий рахунок в

zareestrovaniy u Latvii bankivskiy ustanovi i protyagom 20 dniv pislya dnia ogholoshennya rezul'tatuv vyboruv podaє p'ys'movu zayavu v Byuro iz zapobigannya ta borot'by z korupciyeu, vказавши nazvu, reestraciyniy nomer i nomer rakhunku politychnoy partiyi. Zayavi pislya zhadanogo termynu ne priймаються. Byuro protyagom 20 dniv rozglydaє otrymani zayavi i priймає riшення pro nadannya finansuvannya z derzhavnogo byudzhetu abo obgrunтовану vidmovu v yogo nadanni.

Zakon Latvii «Pro finansuvannya politychnykh organizatsiy (partiy)» [64] передбачає mozhlyvist' vidmovy v nadanni finansuvannya z derzhavnogo byudzhetu i priпинення abo prizupинення виплати такого finansuvannya. Tak, vidповiдно do st. 7-3 цього Закону, Byuro iz zapobigannya ta borot'by z korupciyeu priймає riшення pro vidmovu v nadanni finansuvannya z derzhavnogo byudzhetu politychnoy partiyi, yaka otrymala take pravo za rezul'tatami vyboruv, yaksho pri rozglydi zayavi konstатується, shcho protyagom останніх чотирьох рокiв:

- politychna partiya pokarana za perevishchennya rozmiru przedvybornykh vitrat bil'sh ni zh na 10 vidсоткiв, i riшення nabralo chynnosti;
- politychna partiya pokarana za ughodi, yakі ne vказani v riчnomu zvitі abo v deklaratsiyi doхodiv i vitrat vyboruv, abo za otrymani pozherstvuvannya u rozmirakh, shcho perevishchuyut' передбачені законом, i riшення vступило v silu;
- do politychnoy partiyi zastosovувалися pokarannya, передбачені Kримiнальним кодексом, i вирок суду vступив v silu.

Yaksho vказani viще porushennya politychnoy partiyi konstатовani riшенням, yake vступило v silu pislya того, yak було priйнято riшення pro nadannya finansuvannya z derzhavnogo byudzhetu, Byuro iz zapobigannya ta borot'by z korupciyeu priймає riшення pro priпинення виплати finansuvannya z derzhavnogo byudzhetu. Take zh riшення priймається y u vipadku, yaksho politychna partiya priпинила svoju diyal'nist' abo yaksho її diyal'nist' zaboronena riшенням суду.

Riшення pro prizupинення виплати finansuvannya z derzhavnogo byudzhetu priймається Byuro iz zapobigannya ta borot'by z korupciyeu, yaksho: diyal'nist' politychnoy partiyi priпинена - na chas prizupинення diyal'nosti; politychna partiya

не подала річний звіт або декларацію за попередній рік - на період наступного календарного року; констатовано порушення положень закону про використання фінансування з державного бюджету - на один рік.

Досить цікавою є система державного фінансування партій у Болгарії. Головною особливістю тут є те, що закон про політичні партії тільки визначає можливість державного фінансування, проте не визначає його розміри. Так, відповідно до ст. 25 Закону Болгарії «Про політичні партії» [148], державна субсидія щорічно надається з центрального бюджету для фінансування політичних партій або коаліцій; обсяг коштів, який було закладено в бюджеті виділяється пропорційно кількості голосів, отриманих кожною партією або коаліцією. Також передбачається надання допомоги партіям, які не представлені в Національних Зборах, але отримали не менше одного відсотка від усіх дійсних голосів на останніх парламентських виборах. Ст. 27 вказаного закону передбачає, що загальна сума, призначена для субсидування політичних партій і коаліцій повинна визначатися щорічно в державному бюджеті Республіки Болгарії залежно від числа дійсних голосів, отриманих на останніх парламентських виборах, а порядок надання коштів на субсидування партій і коаліцій визначається міністром фінансів. Тобто фактичне державне фінансування політичних партій встановлюється законом про державний бюджет. На думку А.Б. Мелікяна, така практика призводить до того, що розмір державного фінансування має кон'юктурний характер і буде мінятися залежно від відношення до системи державного фінансування партій, що мають більшість у парламенті [2, с. 88].

Отже, питання доцільності та необхідності фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету породжує бурхливі наукові та суспільні дискусії не тільки в Україні, де таке фінансування тільки почало функціонувати, але і в багатьох країнах ЄС, де воно успішно діє протягом багатьох десятиліть. З одного боку, визнається факт, що саме державне фінансування політичних партій є одним із найдієвіших інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченні партій необхідними

грошовими коштами, а з іншого боку, що державне фінансування партій подекуди є невиправдано великим і позбавляє політичні партії, які його отримують, мотивації у збільшенні обсягу самофінансування шляхом залучення більшого числа членів партії та пошуку нових надходжень від приватного фінансування.

Висновки до розділу 2

1. Фінансування політичних партій – це здійснювана в порядку та в межах, встановлених чинним законодавством, діяльність політичних партій, органів державної влади, фізичних та юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, що піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань.

2. Законодавство України та більшості країн-членів ЄС досить поверхово регулює таке джерело фінансування партій, як членські внески, відносячи це питання до сфери компетенції самих політичних партій. Членський внесок як джерело фінансування політичної партії – це передбачений законодавством регулярний грошовий внесок, який сплачується на користь партії її членами в порядку, розмірах та в строки, передбачені статутом або окремими положеннями партії про членські внески, і є обов'язковим для всіх членів партії, окрім випадків, передбачених статутами або окремими положеннями партії. Розмір членських внесків може встановлюватися або у вигляді певного відсотку від доходу члена партії, або бути зафіксованим у конкретному грошовому розмірі, котрий є загальним для всіх членів партії незалежно від рівня їх доходу, окрім випадків встановлення пільгових розмірів членських внесків для окремих категорій осіб (студенти, пенсіонери, інваліди тощо).

3. Для належного гарантування реалізації конституційного права на об'єднання у політичні партії в Україні, положення про виключення з партії на підставі несплати членських внесків повинне передбачатися саме в статуті політичної партії, оскільки ч. 8 ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» чітко визначає, що порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії, а не положеннями про членські внески політичної партії.

4. У законодавстві багатьох країн і в науковій літературі не зовсім чітко відображається межа між самофінансуванням та приватним фінансуванням

політичних партій. Не всі джерела фінансування, які ЗУ «Про політичні партії в Україні» відносить до внесків на підтримку політичної партії, належать до приватного фінансування партій. Насамперед йдеться про членські внески, які є обов'язковим регулярним грошовим внеском, що сплачується її членами, тоді як однією з головних ознак приватного фінансування політичних партій є добровільність внесків на користь партії. Отже, внески від членів партії можуть розглядатися і як самофінансування політичних партій (коли такі внески є обов'язковими і робляться на основі статутних приписів), і як приватне фінансування (коли члени політичної партії роблять добровільні внески, не передбачені статутними приписами, тобто здійснюють пожертвування на користь політичної партії, членом якої вони є);

5. Хоча в абсолютній більшості країн ЄС законодавством передбачене державне фінансування політичних партій, приватне фінансування залишається одним із основних джерел фінансування політичних партій. Нормативно-правове регулювання приватного фінансування політичних партій у різних країнах ЄС має досить істотні особливості, котрі стосуються як форм у яких може відбуватися приватне фінансування, так і його граничних розмірів та кола осіб, які мають право здійснювати таке фінансування. ЗУ «Про політичні партії в Україні» містить певні недоліки стосовно регулювання приватного фінансування партій. Зокрема, такі важливі для регулювання приватного фінансування терміни, як «пов'язані особи», «спонсорство», «треті особи», «вирішальний вплив», «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» повинні визначатися на законодавчому рівні, а не рішенням НАЗК. Визначення ж більшості з наведених термінів, які наразі запропоновані НАЗК, є досить суперечливими та неоднозначними.

6. Виділення в ЗУ «Про політичні партії в Україні» спонсорства як окремої форми приватного фінансування політичних партій потенційно сприяє політичній корупції і зловживанням у сфері політичних фінансів, оскільки спонсорство (у загальноприйнятому розумінні цього терміну) передбачає отримання спонсором відповідної вигоди і не є безкорисливим, на відміну від

пожертвувань. Водночас у більшості країн ЄС спонсорство або не зазначається як форма приватного фінансування політичних партій, або прямо забороняється законодавством.

7. Найбільш істотними надходженнями в межах приватного фінансування політичних партій у країнах ЄС є пожертвування, під яким розуміється добровільне надання політичній партії грошових або майнових цінностей у порядку та розмірах, передбачених законодавством. ЗУ «Про політичні партії в Україні» такий вид надходжень фінансів політичним партіям з приватних джерел, як пожертвування, окремо не встановлений, проте сутність пожертвування в певній специфічній формі розуміється у наведеному в цьому Законі терміні «внесок на підтримку партій». Законодавче формулювання терміну «внесок на підтримку політичної партії» містить ряд суперечливих і неоднозначних положень: у цьому визначенні виживається ряд термінів, які сам ЗУ «Про політичні партії в Україні» не врегульовує, а окремі з них узагалі викликають значні сумніви щодо доцільності їх використання як джерел фінансування політичних партій (наприклад, спонсорство); законодавець заклав в один термін всі можливі види самофінансування та приватного фінансування політичних партій; не зовсім зрозумілим є намагання законодавця включити у визначення «внесок на підтримку політичної партії» кошти, які перераховуються або переказуються до виборчого фонду на відповідних виборах, хоча в ряді інших статей ЗУ «Про політичні партії в Україні» законодавець досить чітко розмежовує фінансування статутної діяльності партій і фінансування їх участі у виборах, до того ж порядок формування виборчих фондів партії регулюється законодавством України про вибори; неоднозначним є віднесення до поняття «внесок» позики (кредиту), оскільки грошові кошти або інші речі передані політичній партії в позику чи кредит, підлягають поверненню, на відміну від того ж пожертвування або внесків від членів політичної партії, які передбачені статутом. Отже, спосіб законодавчого формулювання основних джерел фінансування політичних партій, що міститься в ЗУ «Про політичні партії в Україні», потребує істотних змін.

8. Законодавче регулювання державного фінансування політичних партій в Україні потребує подальшого удосконалення. Насамперед, в ст. 17-1 ЗУ «Про політичні партії в Україні» необхідно закріпити виключний перелік потреб, на які політичні партії можуть використовувати кошти, отримані з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, оскільки законодавство України не містить визначення поняття «статутна діяльність політичної партії», а встановлення судом фактів, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності, є підставою для припинення державного фінансування. Тобто, встановлюючи досить серйозну санкцію, законодавство України наразі не містить положень, які б чітко та однозначно окреслювали допустимі сфери використання таких бюджетних коштів.

РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

3.1. Поняття та основні елементи державного контролю за фінансуванням політичних партій

У межах цього розділу спробуємо дослідити поняття та основні аспекти державного контролю у сфері фінансування політичних партій, проаналізуємо особливості нормативно-правового регулювання елементів такого контролю в Україні та окремих країнах ЄС, а також окреслимо найбільш проблемні положення стосовно чинних обмежень у фінансуванні політичних партій та відповідальності за порушення законодавства про фінансування політичних партій.

Для належного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень у фінансуванні політичних партій, цільовим використанням коштів, що отримані партією за рахунок державного фінансування, відповідністю звітів партій встановленим вимогам, їх достовірністю та своєчасним поданням, а також за виконанням політичними партіями інших положень законодавства, що регулює фінансування політичних партій, у всіх країнах створюються відповідні державні органи [239, с. 56]. Як відзначає Парламентська асамблея Ради Європи в своїх рекомендаціях щодо фінансування політичних партій [40], держави повинні створити незалежні ревізійні органи, наділені достатніми повноваженнями нагляду за звітністю політичних партій і витратами, пов'язаними з виборчими кампаніями. Зміни, які за останні роки відбулися в системі фінансування політичних партій в Україні, торкнулися також і питання державного контролю за фінансуванням політичних партій, зокрема системи органів, що здійснюють такий державний контроль.

Саме поняття «державний контроль» є доволі складним і багатограним та було об'єктом окремих наукових досліджень. У розрізі різних правових наук досліджувалися як загальні проблеми державного контролю, так і його окремі

елементи та форми. Не будемо детально заглиблюватися в цю проблематику, оскільки вона виходить за межі нашої мети та завдань, проте для належного розуміння сутності державного контролю у сфері фінансування політичних партій насамперед слід з'ясувати загальне поняття «державний контроль» та його завдання.

З етимологічної точки зору, термін “контроль” (франц. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Водночас, французьке *controle* (*count+role*) утворилось від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», крім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, має також значення протидії чомусь небажаному [240, с. 71]. За іншими твердженнями, цей термін має латинське походження, утворений шляхом сполучення слів: *rola*, яке означає згорток паперу із записами, документ, та *contra*, тобто протиставлення, яке висувається проти тверджень, що містяться в цьому документі, отже, термін «*controla*» слід тлумачити як порівняння (зіставлення чи протиставлення) кількох тверджень [241, с. 15].

Контроль визначають як вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [242, с. 178]. Також під контролем розуміють вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені законодавством [243, с. 153]. В юридичній енциклопедії державний контроль визначається як діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам [244, с. 138].

На думку О.Ф. Андрійко, державний контроль є частиною соціального контролю, яку суспільство передало державі для підтримки дисципліни, законності, порядку і організованості в інтересах суспільства і кожного громадянина, а сам державний контроль визначається ним як об'єктивно

зумовлена діяльність державних органів, котра полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державною нормам, правилам і стандартам [245, с. 14]. Ю.М. Козлов зауважує, що контроль включає в себе нагляд за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан законності і дисципліни; вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень [246, с. 41]. О.І. Сушинський визначає контроль як функцію, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлювати, встановлювати, констатувати та спрямовувати суспільні процеси, а сам контроль вчений розділяє на владний та соціальний [247, с. 29-30].

В.С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [248, с. 8].

В економічній науці під державним фінансовим контролем розуміється цілісна взаємопов'язана і взаємозумовлена, ієрархічна та динамічна сукупність моделей, видів, функцій, принципів, цілей, завдань, предметів, суб'єктів, об'єктів, етапів, форм, методів й засобів забезпечення державного фінансового контролю, призначених для виміру законності, доцільності, результативності і ефективності використання державних фінансових ресурсів і державної власності й реалізації фінансової, бюджетної, податкової, митної, грошово-кредитної, валютної, боргової, інвестиційної, антимонопольної політики та політики ціноутворення; здійснення підприємницької діяльності; фінансової розвідки процесів, пов'язаних з існуванням «тіньової» економіки, політики у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; вироблення і вжиття необхідних для їх вдосконалення превентивних і коригуючих заходів [249, с. 307]. Механізм державного фінансового контролю визначають як

сукупність форм, методів і методичних прийомів, які застосовують відповідні органи та суб'єкти при здійсненні регламентованого правовими нормами державного фінансового контролю на мікро- та макроекономічному рівнях [250, с. 245].

Метою державного контролю визначається забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [251, с. 348].

Під державним контролем щодо політичних партій, в цілому, розуміється діяльність уповноважених органів державної влади, яка спрямована на дотримання політичними партіями вимог законодавства у межах, необхідних у демократичному суспільстві [5, с. 391]. Мета державного контролю щодо політичних партій полягає у тому, щоб не допустити їх дій поза межами правопорядку, встановленого законом, попередити можливі порушення законодавчо визначених вимог до політичних партій, не допустити їх виходу у політичній діяльності за встановлені законом межі, які захищають вищі цінності суспільства, та у разі виявлення таких порушень – вжити заходів щодо усунення негативних наслідків та недопущення подібних порушень у майбутньому [252]. Загальна мета державного контролю щодо політичних партій конкретизується у певних цілях контролю, пов'язаних із відповідним предметом контролю [252]. На думку Н.П. Гаєвої, державний контроль за діяльністю об'єднань громадян, в тому числі за політичними партіями, має проводитися з використанням різних форм та методів, бути систематичним та об'єктивним, володіти різноманітною та повною інформацією для аналізу ситуацій і мати можливість швидко реагувати на ті чи інші відхилення в діяльності об'єднань громадян [253, с. 495].

Спробуємо сформулювати та проаналізувати основні елементи державного контролю за фінансуванням політичних партій. У науковій літературі відзначається, що система фінансового контролю у цілому

складається з таких елементів: суб'єкт контролю (хто контролює); об'єкт контролю (кого контролюють); предмет контролю (що контролюють); принципи контролю; метод (методика) контролю; техніка і технологія контролю; ухвалення рішення за результатами контролю; оцінка ефективності контролю [254].

На думку Н.В. Богашевої, контроль характеризується такими елементами: суб'єкт контролю, тобто той, хто здійснює контроль; об'єкт контролю (над ким здійснюється контроль); предмет контролю (що і в яких межах контролюється) та процедура контролю, тобто яким чином здійснюється контроль і які заходи вживаються за його результатами [5, с. 249-250].

На думку авторів монографії «Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна», механізм фінансового контролю за діяльністю політичних партій містить: державні органи, які здійснюють контроль; об'єкти контролю; склад фінансових правопорушень і відповідальність партій за їх вчинення [29, с. 26-27].

Отже, до основних елементів державного контролю за фінансуванням політичних партій належать: суб'єкт контролю; об'єкти контролю; процедура контролю, склад фінансових правопорушень і відповідальність за їх вчинення. Розглянемо вказані елементи та проаналізуємо особливості їх особливості в окремих країнах.

Визначення суб'єктів державного контролю за діяльністю політичних партій має важливе значення в правовому регулюванні їх статусу. Коло державних органів та обсяг повноважень щодо контролю за діяльністю політичних партій визначається місцем у політичній системі й, у свою чергу, зумовлює можливість політичним партіям цивілізовано виконувати статутні завдання, реалізуючи свою громадсько-політичну роль [255, с. 170].

У науковій літературі виділяють три основні види органів, які здійснюють контроль за фінансуванням політичних партій. Перший вид – це державні органи зі спеціальною компетенцією, другий вид – це державні органи загального фінансового контролю і третій вид контрольних органів – виборчі

комісії, на які у ряді країн покладаються повноваження контролювати всю фінансову діяльність політичних партій, а не тільки пов'язану з їх участю у виборах [28, с. 153-156; 29, с. 27-28; 99]. Проте названий поділ не є універсальним, оскільки в деяких країнах просто немає органів для здійснення контролю за фінансовою діяльністю партій (Мальта, Швейцарія, Ліхтенштейн та Данія), а в багатьох європейських країнах за прийом і розгляд фінансових звітів партій і кандидатів можуть відповідати різні установи [150].

В Україні система державних органів, які здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій, визначається ст. 18 ЗУ «Про політичні партії в Україні». Відповідно до названої статті, державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють: Рахункова палата; НАЗК; Центральна виборча комісія; окружні виборчі комісії; територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах. Як бачимо, в Україні відсутній єдиний орган у сфері державного контролю фінансування політичних партій, а повноваження з такого контролю розподілені між кількома органами.

Так, НАЗК здійснює державний контроль за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, агітації зі всеукраїнського та місцевого референдуму, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із 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.

Слід зауважити, що, окрім зазначених вище повноважень щодо державного контролю, НАЗК виконує ряд інших важливих функцій у сфері фінансування політичних партій. Відповідно до ч. 3 ст. 17-3 ЗУ «Про політичні партії в Україні», рішення про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності або про відмову у наданні такого

фінансування приймається саме НАЗК. Також НАЗК, відповідно до ЗУ «Про політичні партії в Україні», встановлює визначення термінів «вирішальний вплив», «пов'язані особи», «спонсорство», «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» та «треті особи», що вживаються у вказаному Законі і мають важливе значення для фінансування політичних партій. Правові основи організації та діяльності НАЗК регулюються ЗУ «Про запобігання корупції» [80]. У свою чергу, НАЗК, на виконання положень ЗУ «Про політичні партії в Україні», прийняло ряд підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують окремі аспекти фінансування політичних партій [194; 256; 257; 258; 259].

Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах здійснюють державний контроль за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також, у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

Рахункова палата здійснює державний контроль за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Таким чином Рахункова палата здійснює парламентський контроль за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету, хоча, як ми вже відзначили, НАЗК також наділена такою контролюючою функцією.

Розглянемо законодавче регулювання повноважень щодо контролю за фінансуванням політичних партій в окремих країнах ЄС. У Литві порядок здійснення державного контролю за фінансуванням політичних партій та органи, що його проводять, визначаються у п'ятому розділі Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66]. Відповідно до цього закону, контроль за фінансуванням політичних партій

і політичних кампаній здійснюється Головною виборчою комісією, а також іншими органами в установленому законодавством порядку. Зокрема, Головна виборча комісія: затверджує форми звіту про використання асигнувань державного бюджету, відомості обліку фінансування політичної кампанії; затверджує опис порядку заповнення та подання звіту про фінансування політичної кампанії; створює умови і несе відповідальність за негайне оприлюднення на її інтернет-сайті зводу фінансових звітів політичних партій; затверджує форму листа для збору пожертвувань; встановлює максимальні розміри витрат на політичну кампанію за конкретними виборчими округами та оприлюднює їх; в установленому порядку здійснює контроль за дотриманням політичними партіями і учасниками політичної кампанії вимог законодавства Литви, а також вносить пропозиції щодо притягнення до відповідальності за порушення цього законодавства; після узгодження з Аудиторською палатою Литви затверджує форму звіту про фінансування політичної кампанії, технічне завдання для аудиторських підприємств, які здійснюють перевірку політичної партії або учасника політичної кампанії, і встановлює обсяг виконуваної аудитором роботи; здійснює контроль за використанням коштів, виділених на політичну кампанію, а також здійснює деякі інші повноваження у сфері контролю за фінансуванням політичних партій, виключний перелік яких міститься в ст. 23 Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль».

Головна виборча комісія, хоч і виконує більшість функцій з державного контролю за фінансуванням політичних партій, проте вона не є єдиним державним органом у цій сфері. Той же Закон Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» передбачає, що Державна податкова інспекція здійснює перевірку того, чи мали особи, які здійснили пожертвування на користь партій, достатньо доходів для надання пожертви і чи були вони обкладені податком у встановленому законодавством порядку, про результати якої інформує Головну виборчу комісію. Аудит використання асигнувань державного бюджету, призначених для політичних

партій в установленому законом порядку проводить Державний контролер Литовської Республіки.

Відповідно до ст. 34 Закону Польщі «Про політичні партії» [146], політичні партії подають щорічні фінансові звіти до Національної Виборчої Комісії. Закон Польщі «Про політичні партії» серед органів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій, називає тільки Національну Виборчу Комісію, проте функції з державного контролю за таким фінансуванням виконують також і інші органи, що впливає з аналізу законодавства Польщі. Так, відповідно до ст. 2 Закону Польщі «Про Центральне Антикорупційне Бюро» [81], до завдань Центрального Антикорупційного Бюро, зокрема, належить виявлення та попередження правопорушень у сфері фінансування політичних партій. Закон Польщі «Про Верховну Палату Контролю» [82] передбачає, що Верховна Палата Контролю є вищим органом державного аудиту, що контролює як органи державної влади та державні організації, так і інші організації, в тому числі і політичні партії, в частині використання ними державних коштів. А голова Верховної Палати Контролю може звертатися до Конституційного Суду Польщі з заявою про відповідність конституції цілей та діяльності політичної партії. Польські науковці [238] вказують і на можливість державного контролю за фінансуванням політичних партій деякими іншими органами.

Загалом система органів, які здійснюють контроль за фінансуванням політичних партій в країнах ЄС, є досить різноманітною. Так, у Франції контроль за фінансуванням політичних партій здійснюється Національною комісією з рахунків виборчих кампаній і політичного фінансування, перед якою партії фінансово звітують [260, с. 318; 261, с. 100]. У Словаччині ці функції виконує Державна комісія з виборів та контролю за фінансуванням політичних партій - спеціальний незалежний орган контролю за фінансуванням політичних партій котрий складається з 14 членів [78].

Отже, незважаючи на те, що система органів, які здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій, у різних країнах досить

суттєво різняться, проте в більшості випадків до таких органів належать: вищий виборчий орган; вищий орган фінансового контролю; спеціальний орган щодо боротьби з корупцією. При такому розподілі повноважень із державного контролю у сфері фінансування політичних партій необхідною умовою його ефективності є відсутність дублювання таких повноважень та їх чіткий розподіл між контролюючими органами.

Розглянемо об'єкти контролю за фінансуванням політичних партій. В науковій літературі виділяють такі об'єкти контролю за фінансуванням політичних партій:

- джерела фінансових ресурсів партій (контроль за використанням тільки дозволених джерел);
- прибутки, одержані з легальних джерел (контроль за дотриманням установлених лімітів пожертвувань при загальному та цільовому фінансуванні);
- витрати партій тощо [28, с. 154; 29, с. 30].

ЗУ «Про політичні партії в Україні» визначає такі об'єкти контролю за фінансуванням політичних партій:

- за своєчасністю подання фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;
- за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;
- за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій;
- за своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Як бачимо, основними об'єктами контролю за фінансуванням політичних партій є своєчасність подання звітів, цільове використання коштів, отриманих партією з державного бюджету, та додержання встановлених законом обмежень у фінансуванні політичних партій. Оскільки питанню цільового використання

коштів, отриманих партією з державного бюджету, та контролю в цій сфері ми вже приділяли увагу вище, а проблематика обмежень у фінансуванні політичних партій буде проаналізована у підрозділі 3.2, то наразі розглянемо порядок подання фінансових звітів політичних партій та контроль за своєчасністю подання звітів.

Однією з умов фінансової діяльності політичних партій є їх фінансова звітність [4, с. 278]. Подання політичними партіями фінансових звітів та їхня наступна перевірка вповноваженими, переважно державними, органами є однією з форм фінансового контролю. Використання цієї форми контролю закріплено в законодавствах про політичні партії та вибори [28, с. 160].

Розглянемо особливості нормативно-правового регулювання фінансових звітів політичних партій в окремих країнах. В Україні фінансова звітність партій регламентується ст. 17 ЗУ «Про політичні партії в Україні», відповідно до якої політичні партії, місцеві організації політичних партій ведуть бухгалтерську звітність у встановленому порядку, проводять щорічний внутрішній фінансовий аудит своєї діяльності¹, а також проходять зовнішній незалежний фінансовий аудит у випадках, передбачених названим ЗУ².

Політична партія щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, зобов'язана подати до НАЗК у паперовій формі (за підписом керівника політичної партії, засвідченим печаткою політичної партії), а також на електронному носії звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за відповідний квартал, а також

¹ Щорічний внутрішній фінансовий аудит діяльності політичної партії здійснюється органом або посадовою особою відповідної політичної партії, що уповноважена здійснювати внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями та витратами політичної партії.

² Політична партія, яка була суб'єктом виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брала участь у чергових чи позачергових місцевих виборах, а також політична партія, яка отримує державне фінансування, зобов'язані пройти зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в рік, наступний за роком проведення таких виборів чи отримання державного фінансування. ЗУ «Про політичні партії в Україні» визначає критерії, яким повинна відповідати фірма, що проводить такий аудит.

оприлюднює такий звіт на своєму офіційному веб-сайті. Форма такого звіту визначена Рішенням НАЗК «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» [257].

Звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру повинен містити інформацію про:

- майно політичної партії, її кожної місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, вартість такого майна (ці відомості включають дані про об'єкти нерухомості, рухоме майно, цінні папери, нематеріальні активи, грошові кошти);

- дату здійснення кожного внеску на користь політичної партії, її місцевої організації, а також до виборчого фонду політичної партії, її місцевої організації чи кандидата від політичної партії (місцевої організації партії) на відповідних загальнодержавних або місцевих виборах, розмір отриманого внеску, найменування, місцезнаходження, код за Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, юридичної особи, яка здійснила внесок, прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання та реєстраційний номер облікової картки платника податків фізичної особи, яка здійснила внесок на підтримку політичної партії;

- суму отриманих протягом звітного періоду коштів з державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності політичної партії та, окремо, на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації (у разі отримання таких коштів);

- дату здійснення кожного платежу з рахунків політичної партії, її місцевої організації, рахунку виборчого фонду політичної партії, отримувача відповідного платежу, цільове призначення та розмір кожного платежу;

- дату виникнення, припинення, суму кожного фінансового зобов'язання політичної партії, її місцевої організації та особу, на користь якої фінансове зобов'язання підлягає виконанню.

НАЗК після отримання зазначеного звіту, у строк, що не перевищує двох місяців з дня його надходження, здійснює аналіз звіту. Аналіз звіту політичної

партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру передбачає встановлення відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, своєчасності подання звіту, повноти та достовірності відображеної у звіті інформації, встановлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації.

Порядок подання звітів регулюється Положенням про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру [256]. У цьому положенні, зокрема, передбачається, що звіт подається в паперовій та електронній формах. Звіт у паперовій формі повинен бути пронумерований, прошитий та містити на останній сторінці напис «Усього пронумеровано, прошито, скріплено печаткою та підписом ___ аркушів», найменування посади керівника (уповноваженої особи політичної партії), його прізвище, ініціали та підпис, відбиток печатки. Звіт в електронному вигляді повинен відповідати Звіту зі всіма додатками, наданими в паперовому вигляді. Датою подання Звіту вважається дата присвоєння реєстраційного індексу структурним підрозділом НАЗК, на який покладено обов'язок здійснювати реєстрацію вхідної кореспонденції, а в разі надходження звітності поштою - дата на поштовому штемпелі відділення зв'язку, що обслуговує відправника.

НАЗК на підставі аналізу звітів політичних партій визначило найбільш поширені типові помилки, які допускають політичні партії, їх місцеві організації, які в установленому порядку набули статус юридичної особи, при заповненні звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Так, найбільш поширені помилки полягають в тому, що політичні партії:

- зазначають інформацію про місцеві організації політичної партії в таблиці «Місцеві організації політичної партії, які в установленому порядку набули статус юридичної особи», проте до звіту не додають інформацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від кожної такої місцевої організації, яка в установленому порядку набула статусу юридичної

особи, що є порушенням частини дев'ятої статті 17 ЗУ «Про політичні партії в Україні»;

- не додають до звіту копій документів, що підтверджують відомості, які відображені в звіті, а саме: довідки про рух коштів на рахунках, правоустановчі документи на майно, копії договорів оренди, безоплатного користування тощо, що є порушенням частини дванадцятої статті 17 ЗУ «Про політичні партії в Україні»;

- зазначають недостовірну інформацію в звіті щодо внесків на їх підтримку, а саме не відображають у звітах місцевих організацій політичної партії внески, які були внесені ними на користь політичної партії;

- зазначають недостовірну інформацію в звіті щодо їх майна, а саме вказують не усе майно, яке перебуває у власності та користуванні;

- зазначають недостовірну інформацію в Звіті щодо кількості працівників складу апарату місцевих організацій партії;

- порушують вимоги законодавства щодо їх фінансування, а саме отримують внески на свою підтримку готівкою, що є порушенням частини восьмої статті 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні»;

- не подають звіт в електронному вигляді на електронному носії, що є порушенням частини сьомої статті 17 ЗУ «Про політичні партії в Україні»;

- подають звіт в електронному вигляді, який не відповідає звіту в паперовому вигляді тощо [262].

Європейські політичні партії та європейські політичні фонди також зобов'язані надавати відповідні фінансові звіти. Так, відповідно до ст. 24 Регламент № 1141/2014 [54], європейські політичні партії та європейські політичні фонди не пізніше шести місяців після завершення фінансового року представляють оригінал звіту органу з європейських політичних партій та європейських політичних фондів, а копію - уповноваженій посадовій особі ЄП і компетентному Національному контактному пункту держави-члена ЄС місця знаходження:

а) своїх річних фінансових звітів і пояснювальних записок про доходи та витрати, активи та пасиви на початок і на кінець фінансового року відповідно до законодавства, що застосовуються в державі-члені ЄС, в якому вони мають місце знаходження, і своїх річних фінансових звітів на підставі міжнародних стандартів фінансової звітності, визначених у статті 2 Регламенту 1606/2002 від 19 липня 2002 року «Про застосування міжнародних стандартів фінансової звітності» [263];

б) звіту зовнішніх аудиторів за річними фінансовими звітами про достовірність зазначених фінансових звітів, а також законності і відповідності доходів і витрат, виконаного незалежним органом або експертом;

в) список дарувальників і осіб, що роблять внески, із зазначенням їх відповідних пожертвувань або внесків.

Законодавство Польщі передбачає підготовку та подання політичними партіями двох різних фінансових звітів. Так, відповідно до ст. 34 Закону Польщі «Про політичні партії» [146], політичні партії не пізніше 31 березня подають до Національної Виборчої Комісії щорічні звіти про отримання та витрати субсидій із державного бюджету. Національна Виборча Комісія за результатами розгляду поданих звітів ухвалює одне з рішень: приймає звіт без застережень; приймає з застереженнями (вказуючи відповідні недоліки); відхиляє звіт. Якщо звіт партії відхиляється Національною Виборчою Комісією, то така партія на рік втрачає право отримання державного фінансування. Звіт разом із висновком офіційного аудитора публікується в офіційному віснику Республіки Польщі «Monitor Polski».

Також партії подають до Національної Виборчої Комісії звіти про джерела фінансування політичної партії та її видатків, у тому числі видатків виборчого фонду. Порядок подання та перевірки таких звітів регулюються статтями 38, 38a, 38b, 38c та 38d Закону Польщі «Про політичні партії».

Слід зауважити, що польські вчені вказують на недоліки законодавства, яке регулює фінансову звітність політичних партій. Так, пропонується запровадження більш жорсткої звітності політичних партій, конкретизація

форми звіту партій, який у законі окреслений нечітко, що дозволить підвищити прозорість фінансування партій та дозволить громадянам отримувати більше інформації про партійні фінанси [238, с. 224; 264, с. 110; 265, с. 60]. Як показують дослідження, загальний рівень прозорості у фінансуванні політичних партій в Польщі залишається незадовільним, а громадяни отримують замало інформації про джерела фінансування політичних партій [266].

У ФРН порядок подання фінансових звітів політичних партій регулюється Законом «Про політичні партії» [147]. Так, відповідно до § 23 зазначеного Закону вищий партійний орган зобов'язаний у кінці календарного року опублікувати звіт про джерела і про витрачання коштів, що надійшли в партійну касу протягом цього року (звітний рік), а також про майно партії. У звіті також повинно бути вказано число членів партії, які зобов'язані сплачувати внески. Фінансовий звіт повинен бути перевірений аудитором або аудиторською фірмою і після цього представлений голові Бундестагу до 30 вересня того року, який слідує за звітним¹. У свою чергу, голова Бундестагу повинен поширити його у вигляді парламентського документа, хоча він має право на власний розсуд продовжити термін подання звіту до трьох місяців. Також голова Бундестагу щорічно представляє Бундестагу звіт про стан фінансів партій, а також про фінансові звіти партій, котрий повинен бути розглянутий як парламентський документ.

Сам фінансовий звіт політичних партій у ФРН складається з дохідної і видаткової частин, а також звіту про майно партії. У фінансовий звіт партії в цілому повинні бути включені окремо звіти федеральної і земельних організацій партії, а також звіти територіальних організацій, підпорядкованих

¹ Результат аудиторської перевірки повинен бути викладений у письмовому звіті, який передається Правлінню партії. Якщо за остаточними результатами перевірки не буде будь-яких заперечень, то аудитор повинен підтвердити відповідним висновком, що згідно з проведеною за діючими правилами перевіркою фінансовий звіт відповідає вимогам законодавства. Якщо виникають заперечення щодо звіту, аудитор повинен відмовити в затвердженні звіту або затвердити його із застереженнями, вказавши на це у висновку.

кожній земельній організації. Витратами партій вважаються¹: персональні витрати; витрати на поточні справи; витрати на роботу внутрішньопартійних установ і на інформацію; витрати на зв'язок з громадськістю і на проведення виборів; виплати підрядним організаціям; відсотки по кредитах; інші витрати. Звіт про майно охоплює:

- активи, до яких відносяться основні засоби (будівлі та земельні ділянки; обладнання службових приміщень), оборотні кошти (суми, одержувані у вигляді внесків, суми, одержувані у вигляді відшкодування витрат на виборчі кампанії, суми, одержувані у вигляді виплат на вирівнювання шансів, готівкові гроші, інші майнові цінності);

- пасиви, до яких відносяться резервні фонди, зобов'язання (платіжні зобов'язання, зобов'язання перед кредитними установами та інші зобов'язання) та майно, вилучене з обігу.

Досить цікавим є нормативне регулювання організації фінансової звітності політичних партій у Латвії, яке вважається одним із найбільш прозорих не тільки у ЄС, але і у світі. Так, відповідно до Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64], політичні партії готують річний звіт відповідно до закону «Про бухгалтерію» [267] і щорічно, не пізніше 31 березня, подають його в Бюро із запобігання та боротьби з корупцією, а в Службу державних доходів - копію цього звіту. При поданні звіту в Бюро із запобігання та боротьби з корупцією політичною партією, якій надано фінансування з державного бюджету, до нього додається звіт про витрачання фінансування з державного бюджету в звітному році із вказівкою залишків коштів на початок і на кінець звітного року. Бюро із запобігання та боротьби з корупцією після отримання річного звіту політичної партії не пізніше 10 днів публікує представлену в них інформацію в газеті «Latvijas Vēstnesis» і на своїй сторінці в інтернеті в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.

¹ Що вважається доходами партії за німецьким законодавством, ми вже розглядали вище.

Порядок публікації відомостей про фінанси політичних партій в Латвії встановлюється Постановою Кабінету Міністрів [268], яка передбачає, що, окрім подання звітів, політична партія протягом 15 днів після отримання пожертвування надсилає у Бюро із запобігання та боротьби з корупцією відомості про пожертвування, де зазначається тип пожертвування, сума, дата отримання, а також фізична особа, яка здійснила пожертвування. Бюро протягом трьох робочих днів після того, як отримано інформацію про пожертвування вносить її до он-лайн бази даних. До бази даних вноситься така інформація: назва політичної партії та її реєстраційний номер; тип пожертвування; сума; дата отримання пожертвування; ім'я та дата народження особи, яка здійснила пожертвування.

Політична партія щоквартально подає звіт про реєстраційні та членські внески. Цей звіт повинен визначити внесок кожного члена, який передається з початку календарного року. Бюро протягом 15 робочих днів після отримання звіту публікує в он-лайн базі даних відповідну інформацію. Он-лайн база даних є повністю відкритою для ознайомлення (знаходиться за адресою: <https://www.knab.gov.lv/lv/db/donations/>).

Положення про загальний та відкритий доступ до відомостей про осіб, які здійснили пожертвування на користь політичної партії, є досить цікавим, але викликає окремі питання. Як відзначає І. ван Байзен, тут головне знайти правильний компроміс між прозорістю та конфіденційністю [103]. Розмірковуючи над цією дилемою, вчена наводить переваги і недоліки відкритості інформації про пожертвування. Так, розкриття політичних пожертвувань полегшує виявлення та запобігання політичній корупції, оскільки вона може виявити зв'язок між великими пожертвуваннями і певними урядовими рішеннями для громадськості та засобів масової інформації. Виборці можуть претендувати на те, щоб мати право знати, хто фінансує партію, оскільки це може вплинути на їх виборче рішення. З іншого боку, І. ван Байзен вказує, що донори можуть мати законне бажання зберегти конфіденційність їхніх політичних уподобань, а вимоги щодо розкриття

інформації можуть бути невиправданими порушенням, як особистої конфіденційності, так і автономії політичних партій як асоціацій. Приватні пожертвування політичним партіям можна розглядати як форму політичної участі та вираження політичної підтримки, рівнозначною акту голосування; відповідно так само, як демократія захищає таємницю голосування, донори можуть вимагати збереження конфіденційності їх політичних уподобань, додаткову актуальність це має для таких категорій осіб, як державні службовці, судді тощо [103]. К. Касас-Замора з приводу компромісу між прозорістю та конфіденційністю відзначає, що колективні переваги від розкриття джерел фінансової підтримки політичних партій та їх діячів переважають право приватних осіб, які зробили пожертвування політичним партіям [16].

Запровадження в Україні практики окремих країн про публікацію у відкритій он-лайн базі даних відомостей про пожертвування на користь політичної партії, звичайно, сприятиме підвищенню прозорості фінансування політичних партій, хоча це питання потребує подальших наукових досліджень на предмет дотримання конфіденційності інформації про особу.

Розглянемо наступну складову державного контролю за фінансуванням політичних партій – фінансові правопорушення і відповідальність за їх вчинення.

Варто погодитися з думкою, що які б не були організаційні форми і масштаби контролю, самі по собі вони не можуть забезпечити дієвість його механізму, для цього необхідно встановити юридичну (конституційну, кримінальну, адміністративну тощо) відповідальність політичних партій за виявлені в процесі контролю правопорушення [30, с. 174].

Конституційно-правова відповідальність – це передбачений конституційно-правовими нормами вид юридичної відповідальності, який полягає в обов'язку суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за юридично значиму поведінку (дію або бездіяльність) [269, с. 11]. У свою чергу, під конституційною відповідальністю політичних партій в юридичній літературі розуміють передбачений конституційно-правовими нормами вид

юридичної відповідальності, що є правовим зв'язком між політичною партією та суспільством, при якому політична партія (суб'єкт відповідальності) буде поведінку відповідно до свого конституційного статусу, при цьому інші суб'єкти відносин, пов'язаних із здійсненням влади українським народом (інстанції відповідальності), контролюють, оцінюють таку поведінку та її результати, а у випадку негативної оцінки можуть застосувати санкції за встановленою процедурою [141, с. 5]. На думку Г.Г.Петришиної-Дюг, конституційно-правова відповідальність політичних партій – це визначений конституційно-правовими, політичними та корпоративними нормами політико-правовий зв'язок між партіями та іншими суб'єктами конституційних відносин, який виникає з моменту прийняття ними рішення про створення, подальшої їх реєстрації, супроводжується свідомим використанням ними своїх прав та виконанням обов'язків, забезпечується можливістю громадського, державного, внутрішньопартійного контролю та самоконтролю їх учасників, а в разі вчинення конституційно-правових деліктів передбачає застосування конституційно-правових санкцій [270, с. 157].

Ряд міжнародних організацій у своїх актах приділяють увагу проблематиці відповідальності за порушення вимог законодавства щодо фінансування політичних партій. Так, ПАРЄ у своїх Рекомендаціях щодо фінансування політичних партій відзначає, що держави-члени повинні встановити ефективні, пропорційні та переконливі санкції за порушення правил щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Будь-які порушення у фінансуванні політичних партій мають тягнути за собою санкції, пропорційні серйозності порушення, зокрема у вигляді втрати всього або частини державного фінансування в наступному році. Будь-які порушення у фінансуванні виборчих кампаній мають тягнути за собою для партії або кандидата санкції, пропорційні серйозності порушення, зокрема у вигляді втрати або повного чи часткового відшкодування державного фінансування, сплати штрафу або іншої фінансової санкції, або скасування результатів виборів. Вказані правила щодо накладення санкцій мають застосовуватися

обраними суддями (конституційного або інших судів) відповідно до закону [40]. Подібні положення містяться і в Правилах щодо фінансування політичних партій, прийнятих Венеціанською комісією 9-10 березня 2001 року [43].

Розглянемо положення законодавства України, які регулюють відповідальність за порушення у сфер фінансування політичних партій. Ст. 19 ЗУ «Про політичні партії в Україні» передбачає, що у разі порушення політичними партіями КУ та ЗУ до них можуть бути вжиті такі заходи: попередження про недопущення незаконної діяльності; заборона політичної партії;¹ зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії у порядку, встановленому законодавством, не може бути підставою для застосування цих заходів. У науковій літературі справедливо відзначається, що оскільки попередження взагалі не може вважатися санкцією, фактично залишається один вид стягнення – заборона², який на власний розсуд буде застосовувати суд [273, с. 283-284].

Відповідно до ст. 22 ЗУ «Про політичні партії в Україні», за порушення названого Закону посадові особи і громадяни, причетні до: створення, організації діяльності та участі в діяльності незареєстрованих політичних партій; обмеження в правах чи переслідування громадян у зв'язку з належністю чи неналежністю до політичних партій; необґрунтованої відмови в реєстрації політичної партії; надання політичній партії будь-яких переваг чи обмеження

¹ Відповідно до ч. 4 ст. 37 Конституції України [271], заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку. Політична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією та законами України.

² Заборона діяльності політичної партії в будь-якій державі є крайнім радикальним заходом втручання держави в політичне життя її суспільства. Механізм реалізації такого заходу має бути максимально виважений і регламентований з метою унеможливлення допущення в державі зловживань владою, оскільки такий захід державного впливу на суспільне життя, як заборона діяльності політичних партій, у разі своєї доступності та недосконалої зможе давати чинній владі можливість значно звузити коло суб'єктів, які можуть претендувати на владу в державі в майбутньому [272, с. 14-15].

передбачених законом прав політичної партії та її членів; порушення закону при використанні символіки політичної партії; заподіяння матеріальної чи моральної шкоди політичній партії; утворення воєнізованих формувань; участі у діяльності забороненої політичної партії або інших передбачених чинним законодавством порушень, - притягаються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності згідно з законами України.

Що стосується безпосередньо відповідальності за порушення правил фінансування політичних партій, то ці положення частково регулюються положенням ч. 16 ст. 17 ЗУ «Про політичні партії в Україні», відповідно до якої у разі виявлення під час аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій або передвиборної агітації ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомляє про це органи або посадових осіб, уповноважених забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення, до передбаченої законом відповідальності та надсилає їм матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень, а також оприлюднює інформацію про це на своєму офіційному веб-сайті.

Санкції, що застосовуються до політичних партій за порушення встановленого порядку їх фінансування встановлюються ЗУ «Про політичні партії в Україні» і передбачають зупинення або припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії, які відбуваються шляхом прийняття відповідного рішення НАЗК із підстав, які ми розглядали в підрозділі 2.4.

Санкції, що застосовуються до окремих осіб за порушення встановленого порядку фінансування політичних партій, передбачаються положеннями

Кримінального кодексу України [84] та Кодексу України про адміністративні правопорушення [85]. Відповідно до ст. 159-1 Кримінального кодексу України, подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах, - карається штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. А умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, умисне здійснення внеску на користь політичної партії фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі, умисне надання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі чи особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, а так само умисне отримання внеску на користь партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок, або у великому розмірі, умисне отримання у великому розмірі фінансової підтримки у здійсненні передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму, умисне отримання такої фінансової підтримки від особи, яка не має права надавати таку фінансову підтримку, - караються штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Дії, передбачені вище і вчинені повторно, караються штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення [85] порушенням порядку фінансування політичних партій присвячені дві статті. Відповідно до ст. 212-15, порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення встановленого порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, а так само порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму - тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від сімдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від ста до ста тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і конфіскацією суми внеску на підтримку політичної партії, наданої або отриманої з порушенням закону. А ст. 212-21 декларує, що порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог, - тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [85].

Як бачимо з наведених положень, за порушення порядку фінансування політичних партій передбачаються такі санкції, як штраф, виправні роботи, обмеження волі та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Максимальний розмір штрафу за названі правопорушення становить п'ятсот неоподатковуваних доходів громадян, що, на нашу думку, є невиправдано низьким і далеко не завжди пропорційним серйозності порушення, особливо якщо враховувати, що максимальний розмір внеску на підтримку політичної партії становить один мільйон двісті вісімдесят тисяч для фізичних осіб і два мільйони п'ятсот шістдесят тисяч для юридичних осіб.

Відзначимо, що нещодавно в Україні було винесено перше судове рішення стосовно фінансування політичних партій юридичними особами,

кінцевими бенефіціарними власниками яких є іноземці. Так, Козельщинський районний суд Полтавської області, розглянувши матеріали, які надійшли від НАЗК про притягнення до адміністративної відповідальності, встановив, що станом на час здійснення платежів на користь політичної партії «Полтавська обласна партійна організація Аграрної партії України» від ТОВ «Агрофірма «Добробут» одним із кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) вказаного товариства був іноземець. Суд постановив визнати керівника ТОВ «Агрофірма «Добробут» винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст.212-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, провадження по справі про притягнення до адміністративної відповідальності керівника ТОВ «Агрофірма «Добробут» за ст.212-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення закрити у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення [274].

Як бачимо, вже перше в Україні судове рішення стосовно фінансування політичних партій з боку іноземців показало, що строки давності для таких справ є замалими. Слід відзначити, що в оціночному звіті ГРЕКО «Прозорість фінансування партій», 3-й раунд оцінювання [275] вказувалося, що обмеження в часі, особливо стосовно адміністративних правопорушень, у цій сфері є вкрай коротким, враховуючи необхідність здійснення нагляду за політичним (передвиборним) фінансуванням і тяжкість розслідування таких порушень. Щоб гарантувати ефективність нагляду з боку органів, на які покладається відповідальність за контролем фінансування політичної діяльності, їм треба надати достатньо часу на проведення дізнань і розслідувань у такій складній та чутливій сфері. Крім того, щоб бути ефективними, ці органи мусять мати змогу порушити чи відновити справу через кілька років після отримання інформації чи необхідних даних, а також порівняти дані за різні роки. Україні було рекомендовано забезпечити, щоб:

- всі порушення чинних і будь-яких майбутніх правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній були чітко визначеними і каралися ефективними, пропорційними та запобіжними санкціями;

- представники партій і кандидати несли персональну відповідальність за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній;

- строки давності за цими правопорушеннями були б достатньо довгими, аби дозволити компетентним органам ефективно наглядати за фінансуванням політичних партій.

Невдовзі після винесення вказаного вище рішення суду, Аграрна партія звернулася до керівництва НАЗК та голови Комітету ВРУ з питань запобігання корупції з пропозицією внести зміни у норми, що регламентують фінансування політичних партій. Зокрема, пропонується змінити норми щодо перевірки фінансування партій, з тим, щоб НАЗК письмово повідомляло політичну партію та її місцеву організацію про порушення порядку отримання внесків, і як наслідок, партія могла повернути кошти особі, яка здійснила внесок. А вже в разі невиконання цієї вимоги партією – НАЗК притягувала б її до відповідальності [276]. Подібне положення можемо побачити в законодавстві Латвії. Так, ч. 2 ст. 10 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64] передбачає, що у випадку, якщо Бюро із запобігання та боротьбі з корупцією констатує порушення положень законодавства щодо пожертвувань політичним партіям, керівник Бюро зобов'язаний доручити відповідній політичній партії протягом 30 днів повернути протизаконно отримані фінансові кошти їх платнику, а майно віддати особі, яка надала його. Якщо політична партія протягом 30 днів з моменту повідомлення відповідного рішення не поверне протизаконно отримані фінансові кошти їх платнику або не віддасть майно особі, яка його надала, керівник Бюро зобов'язаний доручити відповідній політичній організації протизаконно отримані фінансові кошти протягом 30 днів зарахувати до державного бюджету, а майно передати у власність держави. За вмотивованим клопотанням відповідної політичної партії, керівник Бюро може продовжити термін повернення фінансових коштів, але не більше ніж на 90 днів.

В Україні наразі справді існує проблема з належним контролем щодо допустимого джерела внесків на підтримку політичної партії, оскільки банки

фактично не перевіряють суб'єкта, який здійснює внесок, про що свідчить судова практика, і навіть не вимагають таких заяв [276]. Політичні ж партії не завжди можуть належним чином перевірити громадянство особи, яка зробила внесок або є кінцевим бенефіціарним власником. Так, відповідно до ст. 11 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [277], відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань¹, є відкритими і загальнодоступними (крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних). Тобто, навіть отримавши з реєстру інформацію про кінцевого бенефіціарного власника, не можна ідентифікувати його громадянство. Також проблемним є дотримання положення ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» про недопущення здійснення внесків на підтримку політичних партій юридичними особами кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [80]. У такому випадку в реєстрі не міститься інформації про посаду особи, яка є кінцевим бенефіціарним власником.

Для уникнення таких ситуацій пропонуємо ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» доповнити частиною 8 такого змісту: «Національне агентство з питань запобігання корупції протягом 10 днів з моменту виявлення порушення пункту 2 та пункту 3 частини 1 статті 15 цього Закону зобов'язане повідомити політичну партію про таке порушення із рекомендацією повернути протягом трьох днів внесок, який був зроблений із порушенням пункту 2 та пункту 3 частини 1 статті 15 цього Закону, або його відповідну частину особі, яка його внесла, а в разі неможливості повернення перерахувати такий внесок чи його відповідну частину до державного бюджету. Якщо політична партія

¹ Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань - єдина державна інформаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадські формування, що не мають статусу юридичної особи [277].

протягом трьох днів не повернула такий внесок, то Національне агентство з питань запобігання корупції вживає заходів щодо притягнення відповідних осіб до відповідальності».

Розглянемо основні аспекти відповідальності за порушення встановленого порядку фінансування політичних партій в окремих країнах ЄС.

Закон Польщі «Про політичні партії» [146] безпосередньо визначає вид санкцій за окремі порушення порядку фінансування політичних партій (глава ба), що є не характерним для законів про політичні партії у більшості країн ЄС. Зокрема передбачається, що на осіб, винних в порушенні вимог ч. 8 ст. 24 Закону Польщі «Про політичні партії» (партія може отримувати кошти тільки на банківські рахунки) та вимог ч. 3 ст. 36 і ст. 36а (розміри та порядок здійснення внесків до виборчого фонду політичної партії) накладається штраф. Посадові особи політичної партії, винні у використанні коштів партії не на статутні цілі, у несвоєчасному поданні звітів партії про отримання та витрати субсидій з державного бюджету або внесення в них недостовірної інформації, караються штрафом від 1000 до 100 000 злотих. А за несвоєчасне подання, перешкоджання в своєчасному поданні щорічного звіту партії про джерела фінансування політичної партії та її видатків, в тому числі видатків виборчого фонду, або за вказівку у цьому звіті недостовірної інформації, а також за фінансування виборчої кампанії не за рахунок коштів виборчого фонду винні особи караються штрафом або позбавленням волі на термін до 2 років.

У Законі Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64] відповідальність за порушення фінансування політичних партій регламентована досить детально. Так, відповідно до ст. 10 вказаного Закону, якщо політична партія не подала річний звіт або декларацію доходів і витрат виборів до встановленого в законі строку, або в цих документах не вказані необхідні законом відомості, або в них вказані недостовірні відомості, то політична партія притягується до адміністративної відповідальності.

Якщо Бюро із запобігання та боротьби з корупцією констатує отримане пожертвування, яке не відображене в річному звіті політичної партії і в

інформації про отримані пожертвування, керівник Бюро зобов'язаний запропонувати відповідній політичній партії зарахувати до державного бюджету незаконно отримані кошти протягом 30 днів, а майно передати у власність держави в порядку, встановленому Кабінетом міністрів. Якщо Бюро констатує, що політична партія повторно не надає згадану декларацію доходів і витрат виборів або річний звіт, то керівник Бюро зобов'язаний протягом двох тижнів письмово попередити правління відповідної партії. Якщо політична партія протягом місяця після відправки попередження не подасть зазначені декларацію або звіт, керівник Бюро зобов'язаний протягом місяця порушити процес щодо призупинення діяльності відповідної політичної партії в судовому порядку. Якщо партія не виконає рішення суду про призупинення діяльності або у встановлений судом строк не усуне порушення закону, керівник Бюро зобов'язаний в установленому законом порядку порушити процес з припинення діяльності відповідної політичної партії в судовому порядку.

У Латвії адміністративна відповідальність за порушення порядку фінансування партій встановлюється ст. 166-34. Кодексу Латвії про адміністративні правопорушення [86]. Відповідно до цієї статті, несвоєчасне подання річного звіту політичної партії або декларації доходів і витрат виборів, а також наявність у них недостовірних даних - карається штрафом у розмірі від 70 до 430 євро. Отримання пожертвувань із порушенням встановлених законодавством обмежень та отримання кредиту - карається штрафом в розмірі від 140 до 7100 євро, з конфіскацією предметів адміністративного правопорушення чи без конфіскації. На особу, яка зробила пожертвування на користь однієї партії понад встановлений законом розмір, накладається штраф від 30 до 700 євро. Фінансування партій через посередника карається штрафом від 140 до 280 євро.

Кримінальна відповідальність за порушення порядку фінансування партій встановлюється ст. ст. 288-1-288-5 Кримінального кодексу [87]. Незаконне фінансування політичних партій у великому розмірі карається позбавленням волі на строк до 2 років, або короткостроковим позбавленням волі, або

примусовими роботами, або штрафом. Такі ж санкції передбачені і за посередництво у фінансуванні політичних партій у великих розмірах. Незаконне фінансування у великому розмірі, якщо воно вчинене групою осіб за попередньою змовою, - карається позбавленням волі на строк до 4 років, або короткостроковим позбавленням волі, або примусовими роботами, або штрафом. А вимагання здійснення пожертвування на користь політичної партії карається позбавленням волі на строк до 5 років, або короткостроковим позбавленням волі, або примусовими роботами, або штрафом.

Отже, державний контроль у сфері фінансування політичних партій – це спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю діяльність уповноважених на те державних органів, яка здійснюється за визначеною законом процедурою і має на меті забезпечення відповідності фінансування політичних партій вимогам чинного законодавства та притягнення до відповідальності осіб, винних у його порушенні.

3.2. Обмеження у сфері фінансування політичних партій

Поруч із процесами щодо збільшення розмірів фінансування політичних партій у різних країнах поступово отримує своє законодавче оформлення розуміння небезпек, які несуть неконтрольовані фінансові надходження та надмірна фінансова підтримка тих чи інших політичних партій з боку окремих осіб [278, с. 46]. Саме для попередження таких небезпек законодавство відповідних країн встановлює ряд обмежень у сфері фінансування політичних партій. У цьому підрозділі спробуємо визначити основні види таких обмежень, встановити мету їх запровадження та проаналізувати основні підходи законодавства різних країн ЄС до цього питання.

В окремих країнах на певних етапах розвитку встановлювалися різноманітні обмеження у фінансуванні політичних партій:

- ліміти витрат (обмеження дозволених витрат для кожного кандидата до парламенту або для кожної національної партійної організації);
- ліміти внесків (обмеження суми, яку дозволено вносити одній особі);
- регулювання оголошення внесків (мандатні декларації прізвищ осіб, які роблять внески та оголошення сум, що вносяться);
- заборона внесків із боку окремих осіб тощо [99].

Реальний ефект обмежень на пожертвування варіюється у залежності від їхнього рівня; якщо ліміт дуже високий, він не має впливу, оскільки практично не обмежує розмір пожертв, а при дуже низьких рівнях донори, політичні партії та кандидати знаходять способи обходити обмеження, тобто оптимальний рівень кількісних обмежень на пожертви визначається цілями, яких планується досягти завдяки регулюванню, а також здатністю політичних партій і кандидатів залучати гроші від інших джерел, а не через великі пожертви [150].

Серед основних цілей, для досягнення яких встановлювалися вказані обмеження, називають: контролювання корупції (було головною метою більшості реформ); сприяння чесності (метою обмеження суми, яку політикам дозволяється витратити, є не лише контролювання необхідних пожертв, а також

згладжування нерівності між багатими й бідними політичними партіям); контролювання швидкого зростання вартості проведення кампаній; сприяння енергійним політичним партіям; сприяння зростанню членства партій (політичні партії є добровільними організаціями, які покладаються на підтримку своїх членів, вони не повинні залежати ні від держави, а ні від великих приватних донорів) [99].

Відзначимо, що питанню обмежень у фінансуванні політичних партій приділяє увагу не тільки національне законодавство окремих країн, але й різноманітні міжнародні інституції. Так, Парламентська асамблея Ради Європи у Рекомендаціях щодо фінансування політичних партій відзначає, що оскільки приватне фінансування, зокрема пожертвування, створює можливості для впливу та корупції, то слід застосовувати такі правила: заборона пожертвувань від державних підприємств, підприємств, які перебувають під державним контролем, фірм, що виробляють товари чи надають послуги для публічного адміністративного сектора; заборона пожертвувань від компаній, розташованих в офшорних зонах; суворі обмеження на пожертвування від юридичних осіб; законодавча межа максимальної суми пожертвувань; заборона пожертвувань від релігійних інституцій [40].

В Україні основні положення щодо обмежень у фінансуванні політичних партій містяться в ЗУ «Про політичні партії в Україні». Як показує аналіз цього акту, відзначені вище обмеження можна класифікувати на дві групи: а) повна заборона здійснення таких внесків із боку окремих фізичних та юридичних осіб, органів та організацій, а також іноземних держав; б) обмеження щодо максимальних внесків на підтримку партії.

Стосовно першої групи обмежень Закон передбачає, що не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій:

- органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- 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 яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;

- іноземними державами, іноземними юридичними особами, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства;

- незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними об'єднаннями (організаціями);

- громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімними особами або під псевдонімом;

- іншими політичними партіями;

- фізичними та юридичними особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель» [279], - протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його, крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким договором протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії, не перевищує 10 відсотків загальної суми доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період;

- фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг.

Встановлення заборони на фінансування партій із боку іноземних громадян, юридичних осіб та іноземних держав є характерним для багатьох країн ЄС, в інших натомість не міститься жодних заборон стосовно іноземного фінансування політичних партій. Загалом у країнах ЄС можна виділити три моделі законодавчого регулювання цього питання:

- відсутність заборони фінансування політичних партій з іноземних джерел;
- повна заборона фінансування політичних партій з іноземних джерел;
- заборона фінансування політичних партій з іноземних джерел, проте з цього правила встановлюється ряд винятків, котрі зазвичай стосуються пожертвувань з країн-членів ЄС (інколи і країн-членів НАТО), або ж встановлюється максимально допустимий розмір пожертвування з іноземного джерела, який є нижчим, ніж встановлений для власних громадян (юридичних осіб).

Головна причина такої заборони полягає в тому, що тільки громадяни відповідної країни можуть впливати на політичні партії, у той час як фінансування партій іноземними особами може призвести до втручання іноземних держав у національну політику [10, с. 40].

Також слід відзначити, що питання заборони фінансування політичних партій з іноземних джерел було предметом розгляду Венеціанської комісії. Так, у висновку Венеціанської комісії, зокрема, відзначається, що може існувати ряд підстав для заборони внесків із боку зарубіжних політичних партій. Така заборона може вважатися необхідною у демократичному суспільстві, наприклад, якщо фінансування з іноземних джерел: використовується для досягнення цілей, несумісних з Конституцією і законами країни; підриває справедливість або цілісність політичної конкуренції, чи призводить до спотворень у виборчому процесі, чи створює загрозу територіальній цілісності країни; є частиною міжнародних зобов'язань держави; перешкоджає відкритому демократичному розвитку. Для того, щоб встановити, чи створює заборона на фінансування з-за кордону проблеми, з урахуванням статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини [46], кожен окремий випадок повинен розглядатися самостійно в контексті загального законодавства про фінансування партій, а також із урахуванням міжнародних зобов'язань держави і серед них - зобов'язань, що випливають із членства в ЄС [45].

Також Венеціанська комісія звертає увагу на таку особливість фінансування політичних партій у країнах ЄС з іноземного джерела, як вплив вільного пересування капіталу, як це закріплено в Договорі про заснування Європейської Спільноти [280]. Зокрема, ч. 1 ст. 56 вказаного Договору визначає, що заборонено обмежувати пересування капіталу між державами-членами та між державами-членами й третіми країнами. Директива 88/361/ЄЕС «Щодо імплементації статті 67 Договору» від 24 червня 1988 року [281], у свою чергу, передбачає невичерпний перелік видів переміщення капіталу, охоплених Договором, що включає дари і пожертви, а також кошти оплати будь-якого характеру, тобто тієї категорії, які можуть застосовуватися до фінансування політичних партій із боку зарубіжних політичних партій [45]. Зауважимо, що в ЄС спостерігається тенденція до збільшення кількості країн, законодавство яких дозволяє здійснювати фінансування політичних партій із іноземних джерел, які знаходяться на території ЄС.

Наступні обмеження стосуються розмірів внесків на підтримку політичної партії. Відповідно до ЗУ «Про політичні партії в Україні», такі внески від громадянина України протягом одного року не можуть перевищувати чотирьохсот розмірів мінімальної заробітної плати. А загальний розмір внесків на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати восьмисот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

Якщо фізична або юридична особа здійснює або може здійснювати вирішальний вплив на діяльність однієї чи кількох юридичних осіб, внески такої фізичної або юридичної особи і підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром максимально допустимого внеску. Політична партія зобов'язана відмовитися від внеску особи, яка відповідно до закону не має права здійснювати такий внесок, або якщо розмір внеску особи перевищує встановлений законом розмір, протягом трьох днів від дня, коли уповноваженій особі політичної партії стало

відомо про це. Порядок повернення добровільного внеску чи його частини з передбаченим законом підстав визначає Національний банк України.

У науковій літературі доцільність запровадження обмеження розміру внесків обґрунтовується такими аргументами: великі внески більш імовірно даватимуть вкладникові справляти надмірний вплив на партії, які отримали цей внесок; окремим особам, які мають доступ до більших фінансових ресурсів, не можна дозволити справляти більший вплив на політичні наслідки, ніж менш заможним особам чи організаціям; обмеження максимальних розмірів внесків спонукатимуть політичні партії шукати більш широку громадську підтримку [10, с. 42-43].

Оскільки участь у виборах є одним з головних завдань політичних партій, то окремо слід виділити обмеження, які встановлюються стосовно фінансування виборчих кампаній політичних партій. Зазначені обмеження регламентуються переважно законодавством про вибори. Ці обмеження також можна поділити на такі, що стосуються максимальних розмірів виборчих фондів та максимальних розмірів добровільних внесків і ті, що забороняють здійснення таких внесків з боку окремих фізичних та юридичних осіб. Так, відповідно до ст. 48 ЗУ «Про вибори народних депутатів України» [71], розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів мінімальної заробітної плати. Обмеження щодо розміру внесків у виборчі фонди та осіб, які можуть робити такі внески, встановлюються ст. 50 ЗУ «Про вибори народних депутатів України» та ст. 43 ЗУ «Про вибори Президента України» [72], відповідно до яких добровільні внески особи до виборчого фонду партії, кандидата у депутати в одномандатному окрузі, висунутого партією або шляхом само висунання та до виборчого фонду кандидата на пост Президента України, висунутого партією або шляхом само висунання, обмежуються розміром максимального внеску на підтримку партії протягом року, встановленого ЗУ «Про політичні партії в Україні». Забороняється здійснювати добровільні внески до названих виборчих фондів особам, які відповідно до ЗУ «Про

політичні партії в Україні» не мають права здійснювати внески на підтримку партій.

Для європейських політичних партій і європейських політичних фондів також передбачено ряд обмежень у їх фінансуванні. Так, відповідно до ст. 20 Регламенту № 1141/2014 [54], європейські політичні партії і європейські політичні фонди не можуть приймати такі пожертвування:

- анонімні пожертвування або внески;
- пожертвування з бюджетів політичних груп в ЄП;
- пожертвування від будь-яких органів державної влади держави-члена ЄС, або третьої країни, або від установи, на яку зазначений орган державної влади може прямо чи побічно впливати внаслідок фінансової участі в такій установі, або через визначення правил, які регулюють її діяльність;
- пожертвування від приватних установ, заснованих у третій країні, або від осіб з третьої країни, які не мають права голосувати на виборах до ЄП.

Усі пожертвування, які не дозволені, протягом 30 днів із дати їх отримання європейською політичною партією або європейським політичним фондом: повертаються особі, яка їх здійснила, або особам, що діють від її імені, а якщо їх повернути неможливо, про це повідомляється Органу з європейських політичних партій та європейських політичних фондів і ЄП.

Розглянемо обмеження щодо фінансування політичних партій, які встановлюються законодавством окремих країн ЄС. У Польщі та ФРН, як і в Україні, основні положення щодо обмежень у фінансуванні партій містяться у законах про політичні партії.

Згідно зі ст. 25 Закону Польщі «Про політичні партії» [146], пожертвування політичним партіям можуть робити тільки громадяни Польщі, які постійно проживають на її території. Як випливає з вказаної статті, юридичні особи не мають права робити пожертвування на користь партій. Також, на відміну від України, у Польщі самого факту належності до громадянства Польщі недостатньо для можливості вносити пожертвування на

користь політичних партій, оскільки закон вимагає, щоб такий громадянин постійно проживав на території Польщі.

Відповідно до ч. 4 ст. 25 Закону Польщі «Про політичні партії», максимальний розмір пожертвування від однієї особи на користь однієї політичної партії не може перевищувати п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат (за винятком членських внесків).

Обмеження фінансування виборчих кампаній політичних партій у Польщі встановлюються Законом Польщі «Про політичні партії» та Виборчим Кодексом [79]. Витрати політичної партії щодо фінансування її участі у виборах до Сейму та Сенату, виборах президента Польщі, на виборах до ЄП і у виборах органів місцевого самоврядування можуть здійснюватися тільки через виборчий фонд із початку виборчої кампанії. Відповідно до ст. 134 Виборчого Кодексу, внески до виборчих фондів можуть здійснювати тільки громадяни Польщі, а їх розмір не може перевищувати п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат. Кандидат у депутати, кандидат у сенатори, кандидат на пост президента республіки і кандидат у депутати ЄП може вносити суму, що не перевищує сорока п'яти мінімальних заробітних плат. У ч. 2 ст. 36а Закону Польщі «Про політичні партії» уточнюється, що у випадку проведення протягом календарного року більш ніж одних виборів та національних референдумів, максимальна сума внесків до виборчого фонду від однієї особи повинна бути збільшена від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти розмірів мінімальних заробітних плат.

Законодавче регламентування обмежень у фінансуванні політичних партій у ФРН досить суттєво відрізняється від аналогічних регулювань у більшості країн ЄС. Як уже зазначалося, у ФРН законодавством не встановлюється максимальний розмір пожертвування на користь партії, а партії повинні повідомляти ім'я донорів у своїх звітах, якщо загальна сума пожертвувань у їх бюджет протягом року перевищує десять тисяч євро.

Відповідно до § 25 Закону ФРН «Про політичні партії» [147], пожертвування не можуть здійснювати: державні та муніципальні органи; парламентські фракції та групи; профспілки; організації, які відповідно до свого статуту або за характером фактичної діяльності служать виключно громадським, благодійним або релігійним цілям; компанії, в яких частка держави перевищує двадцять п'ять відсотків; особи, які, здійснюючи пожертвування, розраховують на отримання певної економічної або політичної вигоди. Партії можуть приймати пожертвування на суму до тисячі євро готівкою.

Забороняються пожертвування з територій, на які не розповсюджується дія Закону ФРН «Про політичні партії», окрім випадків, коли: такі пожертвування надходять безпосередньо в касу партії від особи, яка є німцем відповідно до Конституції ФРН [61], або підприємства, активи якого більш ніж на п'ятдесят відсотків складаються зі власності осіб, які є німцями згідно з Конституцією; це пожертвування від іноземця на суму до тисячі євро; це пожертвування політичним партіям національних меншин від держав, які межують з ФРН і в яких проживають члени їх етнічної спільноти. Як бачимо, хоча у ФРН, як і в Україні та Польщі, пожертвування політичним партіям з боку іноземців та іноземних держав заборонені, проте законодавство встановлює ряд винятків із цього загального правила.

У Латвії обмеження у фінансуванні політичних партій регулюються Законом Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [64]. Відповідно до ст. 6 вказаного Закону, політичні партії можуть приймати пожертвування від громадян Латвії та осіб, які відповідно до законодавства мають право на отримання паспорта негромадянина Латвійської Республіки. Одна фізична особа протягом календарного року може пожертвувати на користь однієї політичної партії суму, яка не перевищує розміру п'ятдесяти мінімальних заробітних плат (у цей максимальний розмір включаються і членські внески, тобто пожертвування і членські внески від однієї особи на

користь однієї партії, здійснені протягом одного року, не можуть перевищувати п'ятдесяти мінімальних заробітних плат).

Особам, які отримали покарання у вигляді заборони подання заявки щодо висунення своєї кандидатури на вибори в Сейм, ЄП або в органи самоврядування, за винятком осіб, які реабілітовані, або у яких судимість погашена, або знята, заборонено здійснювати пожертвування політичним партіям. Всі пожертвування, сума яких перевищує одну мінімальну місячну зарплату, необхідно безпосередньо перераховувати на банківський рахунок відповідної політичної партії, а інші безпосередньо і без посередників необхідно передати відповідній партії. Якщо одна особа передала політичній партії кошти готівкою, загальний розмір яких протягом календарного року досяг однієї мінімальної місячної зарплати, наступні фінансові кошти протягом відповідного календарного року повинні перераховуватися тільки на банківський рахунок цієї політичної партії. Забороняються анонімні пожертвування. Як уже зазначалося, у Латвії законодавство забороняє політичним партіям отримувати кредити.

Досить цікавими є положення Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)», які визначають допустимі джерела, за рахунок яких здійснюються пожертвування на користь політичних партій [64]. Так, ст. 6 визначає, що фізичним особам забороняється фінансувати політичні партії за рахунок подарунків і позик інших осіб, а ч. 3 ст. 2 передбачає, що фізичні особи можуть робити пожертвування, вносити членські внески і вступні внески зі своїх доходів, отриманих у тому ж самому календарному році або в попередніх двох календарних роках, види яких встановлені в статті 8 та 9 закону «Про прибутковий податок з населення» [282]. Також ч. 3 ст. 6 забороняє фінансувати політичних партій використовуючи посередництво третіх осіб. Фінансуванням політичної партії з використанням посередництва третіх осіб вважаються випадки, коли при реалізації своїх особистих інтересів для фінансування політичних партій використовуються ідентифікаційні дані іншої особи, або коли пожертвування проводиться при посередництві іншої

особи. Посередництвом не вважається випадок, коли на підставі нотаріально посвідченої довіреності, в якій вказана конкретна сума пожертвування або річ і її вартість, пожертвування від імені довірителя здійснює довірена особа.

Як бачимо, законодавство Латвії досить чітко та всебічно регламентує обмеження стосовно фінансування політичних партій. Позитивним, на нашу думку, є положення законодавства Латвії, які встановлюють обов'язок здійснювати пожертвування на користь політичних партій особисто фізичною особою та тільки за рахунок власних доходів такої фізичної особи. Подібна практика спостерігається також у законодавстві деяких інших країн ЄС. Наприклад, ст.10 Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66] декларує, що загальний розмір пожертвування на користь політичної партії за рік не може перевищувати десяти відсотків від доходів цієї особи, отриманих нею за попередній календарний рік; ст. 24 Закону Болгарії «Про політичні партії» [148] передбачає, що фізичні особи можуть передавати політичним партіям тільки належне їм майно, а також надавати безоплатні послуги тільки у вигляді власної праці на користь партії.

В Україні ж наразі контролюється тільки дотримання вимог щодо максимально допустимого розміру внеску та його надходження тільки від осіб, яким положення ЗУ «Про політичні партії в Україні» не забороняє робити такі внески. Так, разом із платіжним документом на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку подається письмова заява про відсутність обставин, передбачених законодавством, наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску. Форма такої заяви затверджена Рішенням НАЗК «Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку» [259]. Без подання такої заяви платіжний документ на здійснення грошового внеску не приймається, тобто банк приймає від клієнта платіжний документ на здійснення грошового

переказу на підтримку політичної партії лише за умови одночасного подання цим клієнтом заяви за встановленою формою [283].

У вітчизняній юридичній науці вже обґрунтовувалася пропозиція, що слід встановити обов'язковість доведення фінансової можливості осіб робити добровільні внески до виборчого фонду кандидатів у депутати [284, с. 11]. Л.І. Адашис відзначає, що в законодавстві ніде не йдеться про походження коштів, які вносяться до виборчих фондів, а з огляду на те, що законодавець прагне більшої прозорості у фінансуванні політичних партій та значної максимальної цифри добровільного внеску до виборчого фонду від фізичної особи, було б доцільно встановити граничні межі пожертвувань (наприклад, якщо фізична особа хоче зробити добровільний внесок до п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат, то від неї вимагаються відомості, які вже перераховані в законодавстві, а якщо більше цієї суми – то банківська установа повинна вимагати підтвердження походження цих коштів [236].

Вбачається доцільним запровадження подібних положень у вітчизняному законодавстві, оскільки в Україні неодноразово зверталася увага на те, що обмеження стосовно максимального розміру внеску від однієї особи на користь партії оминається шляхом здійснення внесків від імені третіх осіб, які не є власниками майнових цінностей, що передаються партії у вигляді внеску на підтримку партії, тобто ці особи здійснюють його не за рахунок власних доходів. Запровадження такої норми в ЗУ «Про політичні партії в Україні» сприятиме підвищенню ефективності боротьби з політичною корупцією та підвищенню прозорості фінансування політичних партій в Україні.

Для реалізації зазначених вище положень слід внести відповідні зміни доповнивши ст. 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні» частиною 10 такого змісту : «Громадян України та юридичні особи мають право здійснювати внески на підтримку політичних партій тільки за рахунок своїх власних доходів, отриманих за 5 останніх років, що передують року, в якому здійснюються внески».

Приділимо увагу ще одному обмеженню у фінансуванні політичних партій, до якого спостерігаються різні підходи в законодавстві країн ЄС, та різні наукові підходи до доцільності його законодавчого закріплення. Мова йде про заборону фінансування політичних партій юридичними особами, або так зване «корпоративне фінансування» [101].

Як впливає з положень ЗУ «Про політичні партії в Україні», які ми аналізували вище, в Україні юридичні особи мають право фінансувати політичні партії (за винятком випадків, передбачених в ст. 15 вказаного ЗУ), причому ліміт на внески для юридичних осіб встановлюються у двічі вищий, ніж для фізичних осіб (відповідно вісімсот і чотириста розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески).

У країнах ЄС це питання регулюються по-різному; як ми вже зазначали вище у Польщі та Латвії юридичні особи не мають права здійснювати пожертвування на користь партій. Фінансування партій юридичними особами забороняється в ряді інших країн ЄС: Болгарії (ст. 24 Закону Болгарії «Про політичні партії» [148]¹); Португалії (ст. 8 Закону Португалії «Про фінансування політичних партій та виборчих кампаній» [68]); Іспанії (ст. 5 Закону Іспанії «Про фінансування політичних партій» [67]) тощо.

Натомість законодавство ФРН не тільки дозволяє такі пожертвування, але й не встановлює їх граничного розміру. Також юридичні особи можуть фінансувати політичні партії і в деяких інших країнах ЄС, хоча це стосується не всіх юридичних осіб, а тільки тих, які визначені законом про політичні партії або спеціальними законом про фінансування політичних партій. Така практика була в Литві (до 2012 року). Так, п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66] передбачав, що зробити пожертвування на користь політичних партій мають право зареєстровані в Литві юридичні особи, в статутному капіталі яких немає державного або муніципального капіталу і частина статутного капіталу,

¹ Хоча до 2011 року законодавство Болгарії дозволяло фінансування партій юридичними особами.

що дає право на контроль за діяльністю юридичної особи, належить громадянам Литви або зареєстрованим в Литовській Республіці юридичним чи фізичним особам країн-членів ЄС і НАТО. Також слід відзначити, що в Литві, на відміну від України, для юридичних осіб встановлювався той же максимальний розмір пожертвування, що й для фізичних осіб. Це впливає зі ст. ч. 2 ст. 10 названого вище Закону (на сьогодні втратила чинність), відповідно до якої одна фізична або юридична особа протягом календарного року могла зробити пожертвування на користь кожної політичної партії в розмірі, що не перевищує 20 розмірів оголошеної середньомісячної заробітної плати за четвертий квартал минулого календарного року, а якщо протягом того ж року проводиться політична кампанія, фізична або юридична особа на користь кожного самостійного учасника політичної кампанії в період цієї політичної кампанії могла зробити пожертвування в розмірі, що не перевищує 20 розмірів оголошеної середньомісячної заробітної плати. У 2012 році до Закону Литви «Про фінансування політичних партій, виборчих кампаній та фінансовий контроль» [66] було внесено ряд змін, які зокрема заборонили пожертвування політичним партіям із боку юридичних осіб та зменшили максимальний розмір пожертвування від фізичних осіб (зараз він становить вже 10, а не 20, як раніше, розмірів оголошеної середньомісячної заробітної плати).

Як бачимо, хоча в багатьох країнах ЄС за юридичними особами зберігається право фінансувати політичні партії, проте можна спостерігати очевидну тенденцію до поступової відмови від такого джерела фінансування, як пожертвування та внески від юридичних осіб. У науковій літературі немає однастайності щодо доцільності та необхідності фінансування партій із боку юридичних осіб, відповідно автори протилежних точок зору наводять різноманітні аргументи на користь своєї позиції. Наприклад, прихильники корпоративного фінансування партій наголошують, що бізнес, профспілки та неприбуткові установи мають право на легітимність у політиці, відповідно внески від організацій є формою колективної дії, у якій група людей (які можуть бути акціонерами компанії, членами профспілки або неприбуткової

організації) об'єднуються, щоб впливати на політичний процес [10, с. 42]. Також відзначається, що оскільки в українських реаліях політичні партії не мають стабільної та чисельної членської бази і не можуть сподіватися на значну державну підтримку, то за юридичними особами має бути збережене право здійснювати внески на підтримку політичних партій [285].

Проте з такими доводами важко погодитися, оскільки, як відомо, основною метою партії є участь у виборах до органів державної влади та в інших політичних заходах [286, с. 61] і, як наслідок, здійснення впливу на формування політики держави та участь у громадському житті [287, с. 109]. Це означає, що громадяни повинні здійснювати вплив на прийняття відповідних рішень політичною партією через реалізацію свого конституційного права на об'єднання в політичні партії, а не через фінансування партій компанією або організацією, членом якої він є. Саме політичні партії є інститутом політичної системи і мають впливати на всі інші елементи суспільства через участь у владі [288, с. 133], а інші організації якраз і мають на меті задоволення неполітичних інтересів своїх членів [5, с. 47-48].

Можна погодитися з твердженнями прихильників запровадження заборони фінансування партій юридичними особами на тій підставі, що тільки окремі громадяни мають право брати участь у виборах, а відповідно до цього тільки вони мають право на внесення коштів на користь політичної партії та кандидатів [10, с. 41]. В умовах, коли фінансування партії здійснюється вузьким колом корпорацій та приватних осіб, партія перестає бути виразником політичних інтересів певної частини суспільства і перетворюється на політичний інструмент у руках вузького кола фінансистів [101]. Також прихильники цієї точки зору відзначають, що організації є нелегітимними учасниками виборів, вони завжди намагатимуться справляти вплив на політичний процес, керуючись власними бізнес-інтересами, а дозвіл такого фінансування знижує громадську довіру до виборчого процесу [10, с. 41] і ставить політичні партії у глибоку залежність від фінансових донорів [164]. Заборона фінансування партій із боку юридичних осіб дозволить вирівняти

поле для змагання прихильників партій, оскільки існує доведена тенденція фінансування юридичними особами саме великих політичних партій, а також сприятиме звільненню політики від впливу великих приватних інтересів [289].

На нашу думку, в Україні також доцільно заборонити фінансування політичних партій із боку юридичних осіб, що суттєво знизить ризики політичної корупції та підвищить прозорість системи фінансування політичних партій в Україні. Однак у цьому аспекті слід пам'ятати, що заборона фінансування партій із боку юридичних осіб хоча і позитивно відображається на боротьбі з корупцією та захищає партії від надмірного впливу меценатів, але разом з тим партії втрачають досить істотну частину потенційних пожертвувань, що особливо негативно відображається на нових та невеликих партіях, яким важко конкурувати з великими політичними партіями; тому перед державою стоїть завдання створити механізм, який дозволить максимально ефективно, рівномірно та справедливо розподіляти кошти державного фінансування між політичними партіями [203, с. 90-91]. Через це заборона на фінансування політичних партій в Україні юридичними особами повинна відбуватися одночасно зі вдосконаленням державного фінансування політичних партій. А наразі доцільно зменшити розміри максимального внеску від юридичної особи і зробити його таким же, як максимальний розмір внеску на підтримку політичної партії від громадянина України, а саме - чотириста розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

На основі вищенаведеного можемо визначити, що обмеження у фінансуванні політичних партій – це передбачені чинним законодавством межі щодо максимального розміру внесків на підтримку політичної партії та на виборчі кампанії, а також повна або часткова заборона такого фінансування окремими фізичними та юридичними особами, які встановлюються для нівелювання надмірного впливу на політичні партії з боку цих осіб, забезпечення рівних можливостей для всіх партій і запобігання корупції у сфері фінансування політичних партій.

Висновки до розділу 3

1. Класифікація органів у сфері контролю за фінансуванням партій, що традиційно використовується в науковій літературі, на органи зі спеціальною компетенцією, органи загального фінансового контролю та виборчі комісії є не надто вдалою та точною, оскільки в ній головним критерієм віднесення відповідної країни до того чи іншого типу, по суті, є те, до якого органу партії подають свою фінансову звітність. Проте, відповідно до законодавства більшості країн ЄС, державний контроль за фінансуванням політичних партій здійснюють не тільки ті органи, до яких політичні партії подають звітність, але й ряд інших державних органів. Хоча система органів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій, у різних країнах досить суттєво різниться, проте в більшості випадків до таких органів належать: вищий виборчий орган; вищий орган фінансового контролю; спеціальний орган із боротьби з корупцією. При такому розподілі повноважень із державного контролю у сфері фінансування політичних партій необхідною умовою його ефективності є відсутність дублювання таких повноважень та чітке розмежування між контролюючими органами;

2. Державний контроль у сфері фінансування політичних партій – це спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю діяльність уповноважених на те державних органів, яка здійснюється за визначеною законом процедурою і має на меті забезпечення відповідності фінансування політичних партій вимогам чинного законодавства та притягнення до відповідальності осіб, винних у його порушенні;

3. Оскільки, за чинним законодавством України, політичні партії не завжди можуть належним чином перевірити громадянство особи, яка зробила внесок на підтримку політичної партії, або є кінцевим бенефіціарним власником, ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» слід доповнити частиною 8 такого змісту: «Національне агентство з питань запобігання корупції протягом 10 днів з моменту виявлення порушення пункту 2 та пункту 3 частини

1 статті 15 цього Закону зобов'язане повідомити політичну партію про таке порушення із рекомендацією повернути протягом трьох днів внесок, який був зроблений із порушенням пункту 2 та пункту 3 частини 1 статті 15 цього Закону, або його відповідну частину особі, яка його внесла, а в разі неможливості повернення - перерахувати такий внесок чи його відповідну частину до державного бюджету. Якщо політична партія протягом трьох днів не повернула такий внесок, то Національне агентство з питань запобігання корупції вживає заходів щодо притягнення відповідних осіб до відповідальності»;

4. Обмеження у фінансуванні політичних партій – це передбачені чинним законодавством межі щодо максимального розміру внесків на підтримку політичної партії та на виборчі кампанії, а також повна або часткова заборона такого фінансування окремими фізичними та юридичними особами, які встановлюються для нівелювання надмірного впливу на політичні партії з боку цих осіб, забезпечення рівних можливостей для всіх партій і запобігання корупції у сфері фінансування політичних партій;

5. Найбільш поширеними обмеженнями щодо фінансування партій окремими особами є заборона на їх фінансування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, іноземних фізичних та юридичних осіб, юридичних осіб (всіх або тільки тих, у яких є відповідна частка державної чи комунальної власності). Встановлення заборони на фінансування партій із боку іноземних громадян, юридичних осіб та іноземних держав є характерним для багатьох країн ЄС, в інших натомість не міститься жодних заборон стосовно іноземного фінансування політичних партій. Загалом у країнах ЄС можна виділити три моделі законодавчого регулювання цього питання:

- відсутність заборони фінансування політичних партій з іноземних джерел;
- повна заборона фінансування політичних партій із іноземних джерел;
- заборона фінансування політичних партій із іноземних джерел, проте з цього правила встановлюється ряд винятків, котрі зазвичай стосуються

пожертвувань з країн-членів ЄС (інколи і країн-членів НАТО), або ж встановлюється максимально допустимий розмір пожертвування з іноземного джерела, який є нижчим, ніж встановлений для власних громадян (юридичних осіб);

6. Хоча в багатьох країнах ЄС за юридичними особами зберігається право фінансувати політичні партії, проте спостерігається очевидна тенденція до поступової відмови від такого джерела фінансування, як пожертвування та внески від юридичних осіб. В Україні також доцільно заборонити фінансування політичних партій із боку юридичних осіб, що суттєво знизить ризики політичної корупції та підвищить прозорість системи фінансування політичних партій в Україні. Але оскільки така заборона негативно відіб'ється на нових та невеликих партіях, то вона повинна відбуватися поруч із вдосконаленням механізму державного фінансування політичних партій, а як перший крок на шляху до повної заборони фінансування партій юридичними особами доцільно знизити максимальний розмір внеску від юридичних осіб. Для цього ч. 2 ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» викласти в новій редакції: «Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України та юридичної особи протягом одного року не може перевищувати чотирьохсот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески», а ч. 3 ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» виключити;

7. Ст. 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні» доповнити частиною 10 такого змісту: «Громадяни України та юридичні особи мають право здійснювати внески на підтримку політичних партій тільки за рахунок своїх власних доходів, отриманих за 5 останніх років, що передують року, в якому здійснюються внески», що унеможливить оминання максимального розміру внеску від однієї особи на користь партії, шляхом здійснення внесків від імені третіх осіб, які не є власниками майнових цінностей, які передаються партії.

ВИСНОВКИ

Здійснене в дисертації комплексне порівняльно-правове дослідження конституційно-правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС дозволило запропонувати ряд науково обґрунтованих висновків, а також сформулювати окремі пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання фінансування політичних партій в Україні. Головними науковими та практичними результатами роботи є:

1. Встановлено чотири основні етапи становлення та розвитку фінансування політичних партій на території України:

- перший етап (кінець XIX ст. – початок 20-х р. XX ст.) характеризується відсутністю нормативно-правового регулювання фінансування політичних партій, держава не брала жодної участі в такому фінансуванні, а основними джерелами фінансування партій були внески членів партій та пожертвувачів;

- другий етап (початок 20-х р. XX ст. – 1990 р.) характеризується жорсткою однопартійною системою. Статут єдиної легальної в СРСР партії - Комуністичної партії СРСР - передбачав, що грошові кошти партії формувалися з членських партійних внесків, доходів від видавничої та іншої діяльності, проте фактично Комуністична партія СРСР фінансувалася з бюджетних коштів, хоча на законодавчому рівні таке державне фінансування Комуністичної партії СРСР, як зрештою і інші джерела фінансування, жодним чином не врегульовувалися.

- третій етап почався з кінця 1990 року і тривав до 2016 року. На цьому етапі в Україні вперше на законодавчому рівні були врегульовані джерела фінансування політичних партій, встановлюються такі, що відповідають міжнародним стандартам обмеження у фінансуванні політичних партій, а також відбуваються перші спроби запровадження прямого державного фінансування політичних партій.

- четвертий етап починається з 2016 року, коли на законодавчому рівні було закріплене пряме державне фінансування політичних партій у розмірах та в порядку, встановлених ЗУ «Про політичні партії в Україні». Саме з цього часу в Україні почала функціонувати традиційна для країн ЄС система джерел фінансування політичних партій, що включає самофінансування, державне та приватне фінансування політичних партій.

2. У законодавстві багатьох країн і в науковій літературі не зовсім чітко відображається межа між самофінансуванням та приватним фінансуванням політичних партій. Не всі джерела фінансування, які ЗУ «Про політичні партії в Україні» відносить до внесків на підтримку політичної партії, належать до приватного фінансування партій. Насамперед йдеться про членські внески, які є *обов'язковим* регулярним грошовим внеском, який сплачується її членами, в той час як однією з головних ознак приватного фінансування політичних партій є добровільність внесків на користь партії. Отже, внески від членів партії можуть розглядатися і як самофінансування політичних партій (коли такі внески є обов'язковими і робляться на основі статутних приписів), і як приватне фінансування (коли члени політичної партії роблять добровільні внески, не передбачені статутними приписами, тобто здійснюють пожертвування на користь політичної партії, членом якої вони є).

3. Найбільш істотними надходженнями в межах приватного фінансування політичних партій у країнах ЄС є пожертвування, під яким розуміється добровільне надання політичній партії грошових або майнових цінностей у порядку та розмірах, передбачених законодавством. ЗУ «Про політичні партії в Україні» такий вид надходжень фінансів політичним партіям із приватних джерел, як пожертвування, окремо не встановлений, проте сутність пожертвування у специфічній формі вміщено у наведеному в цьому Законі терміні «внесок на підтримку партій».

4. Законодавче формулювання терміну «внесок на підтримку політичної партії» містить ряд суперечливих і неоднозначних положень:

- у цьому визначенні виживається ряд термінів, які сам ЗУ «Про політичні партії в Україні» не врегульовує, а окремі з них взагалі викликають значні сумніви щодо їх доцільності використання як джерел фінансування політичних партій (наприклад, спонсорство); законодавець заклав в один термін усі можливі види самофінансування та приватного фінансування політичних партій;

- не зовсім зрозумілим є намагання законодавця включити у визначення «внесок на підтримку політичної партії» кошти, які перераховуються або переказуються до виборчого фонду на відповідних виборах, хоча в ряді інших статей ЗУ «Про політичні партії в Україні» законодавець доволі чітко розмежовує фінансування статутної діяльності партій і фінансування їх участі у виборах, до того ж порядок формування виборчих фондів партії регулюється законодавством України про вибори;

- неоднозначним є віднесення до поняття «внесок» позики (кредиту), оскільки грошові кошти або інші речі, передані політичній партії в позику чи кредит, підлягають поверненню, на відміну від того ж пожертвування або внесків від членів політичної партії, які передбачені статутом. Отже, спосіб законодавчого формулювання основних джерел фінансування політичних партій, що міститься в ЗУ «Про політичні партії в Україні», потребує істотних змін.

5. Законодавче регулювання державного фінансування політичних партій в Україні потребує подальшого удосконалення. Насамперед, в ст. 17-1 ЗУ «Про політичні партії в Україні» необхідно закріпити виключний перелік потреб, на які політичні партії можуть використовувати кошти, отримані з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, оскільки законодавство України не містить визначення поняття «статутна діяльність політичної партії», а встановлення судом фактів, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на цілі, не пов'язані зі здійсненням її статутної діяльності, є підставою для припинення державного фінансування статутної

діяльності політичної партії. Тобто, встановлюючи досить серйозну санкцію, законодавство України наразі не містить положень, які б чітко та однозначно окреслювали допустимі сфери використання таких бюджетних коштів.

6. Класифікація органів у сфері контролю за фінансуванням партій, що традиційно використовується в науковій літературі, на органи зі спеціальною компетенцією, органи загального фінансового контролю та виборчі комісії є не надто вдалою та точною, оскільки в ній головним критерієм віднесення відповідної країни до того чи іншого типу, по суті, є те, до якого органу партії подають свою фінансову звітність. Проте, відповідно до законодавства більшості країн ЄС, державний контроль за фінансуванням політичних партій здійснюють не тільки ті органи, до яких політичні партії подають звітність, але й ряд інших державних органів. Хоча система органів, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій, у різних країнах досить суттєво різняться, проте в більшості випадків до таких органів належать: вищий виборчий орган; вищий орган фінансового контролю; спеціальний орган по боротьбі з корупцією. При такому розподілі повноважень з державного контролю у сфері фінансування політичних партій, необхідною умовою його ефективності є відсутність дублювання таких повноважень та їх чіткий розподіл між контролюючими органами.

7. Проведене порівняльне дослідження дозволило сформулювати ряд положень щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, яке регулює фінансування політичних партій, а саме:

- ст. 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні» доповнити частиною 10 такого змісту : «Громадян України та юридичні особи мають право здійснювати внески на підтримку політичних партій тільки за рахунок своїх власних доходів, отриманих за 5 останніх років, що передують року, в якому здійснюються внески»;

- ч. 2 ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» викласти в такій редакції: «Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України та юридичної особи протягом одного року не може

перевищувати чотирьохсот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески»;

- ч. 3 ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» виключити;

- ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні» доповнити частиною 8 такого змісту: «Національне агентство з питань запобігання корупції протягом 10 днів з моменту виявлення порушення пункту 2 та пункту 3 частини 1 статті 15 цього Закону зобов'язане повідомити політичну партію про таке порушення із рекомендацією повернути протягом трьох днів внесок, який був зроблений з порушенням пункту 2 та пункту 3 частини 1 статті 15 цього Закону особі, яка його внесла, а в разі неможливості повернення - перерахувати такий внесок до державного бюджету. Якщо політична партія протягом трьох днів не повернула такий внесок, то Національне агентство з питань запобігання корупції вживає заходів щодо притягнення відповідних осіб до відповідальності»;

- в ЗУ «Про політичні партії в Україні» внести зміни, якими на законодавчому рівні буде сформульовано визначення таких термінів, як «пов'язані особи», «треті особи», «вирішальний вплив», «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)»;

- внести зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б підвищили розмір штрафів за порушення встановленого законом порядку фінансування політичних партій, а також збільшили строки накладення адміністративного стягнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кустова С.М. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС. *Ефективність державного управління*. 2015. № 44. С. 26-31.
2. Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2011. 181 с.
3. Фінансування політичних партій. / Ред. Н. Демчук, Л. Кудіна. Ч. 2. К.: "Молодіжна Альтернатива", 2004. 57 с.
4. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : монографія. Київ: Логос, 2008. 560 с.
5. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. Київ: Логос, 2012. 446 с.
6. Петришина-Дюг Г.Г. Проблеми правової інституціоналізації політичних партій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Київ, 2013. 20 с.
7. Петришина-Дюг Г.Г. Фінансування політичних партій: проблеми правового регулювання у сучасних державах. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2013. № 60. С. 91-97.
8. Петришина-Дюг Г.Г. Проблеми вдосконалення фінансування діяльності політичних партій України (конституційно-правовий аспект). *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція*. 2014. № 10-1. Т 1. С. 74-77.
9. Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді Польщі. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. № 57. С. 179-188.

10. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах : монографія. Київ: Вир.-полігр. т-во "Ай Бі", 2002. 96 с.
11. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In Party Finance and Political Corruption. 2000. London: Macmillan, 214 p.
12. 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.
13. Scarrow S.E. Political finance in comparative perspective. URL: https://www.tcd.ie/Political_Science/undergraduate/module-outlines/ss/political-parties/PolP/ScarrowAnnRev07.pdf
14. L. De Sousa Challenges to political financing regulation: sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability. URL: <http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/CC-Sousa.pdf>
15. Šimral V., Bold F., Klimešová M., Kwiatkowski B., Košťál C. The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe. URL: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/the-funding-and-oversight-of-political-parties-and-election-campaigns-in-east-central-europe.pdf>
16. Casas- Zamora K. Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. Colchester : ECPR Press, 2005. 306 p.
17. Skotnicki K. Modele i źródła finansowania partii politycznych. *Przegląd Sejmowy*. 2014. № 1. S. 29-48.
18. 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.
19. Корж Н.Я. Правовий статус історичних політичних партій в Україні (XIX-XX ст.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2011. 214 с.
20. Matakovic H., Cajner Mraovic I. Development of political parties and party funding: models and characteristics. *CES Working Papers*. 2015. № VII (1). P. 111-125.

21. Рединская Т.В. Становление и развитие партий и партийных систем в европейских странах в Новейшее время и российский опыт (сравнительный историко-политологический анализ) : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03; 23.00.02. Москва, 2006. 393 с.
22. Саміло Г.О. Правові засади становлення та розвитку політичних партій в Україні з кінця ХІХ ст. до 2001 р. (на матеріалах Запорізького регіону) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень". Харків, 2004. 20 с.
23. Сологуб С.В. Конституционно-правовое регулирование статуса политических партий в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2006. 177 с.
24. Долгих Ф.И. Финансирование деятельности ркп(б)-вкп(б) в первой половине 1920-х гг. *Пробелы в российском законодательстве*. 2015. № 4. С. 43-46.
25. Долгих Ф.И. Членские взносы как источник финансирования политических партий. *Проблемы экономики и юридической практики*. 2015. № 6. С. 8-12.
26. Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2015. 224 с.
27. Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2004. 197 с.
28. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.
29. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І.Франка, 2003. 132 с.

30. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління : теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ: НАДУ, 2009. 392 с.
31. Дюверже М. Политические партии (Пер. с франц. Л.А Зимина). Москва: Академический Проект, 2000. 538 с. URL: http://igf.chuvsu.ru/bibl/Dyuverzhe_M_Politicheskie_partii.pdf
32. Примуш М.В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій : монографія. – Донецьк : ДонНУ, 2001. 338 с.
33. Шведа Ю.Р. Теорія політичних партій і партійних систем : навч. посібник. Львів: Тріада плюс, 2004. 528 с.
34. Шведа Ю. Політичні партії у виборах: теорія та практика виборчої кампанії. Київ: «Знання», 2012. 373 с.
35. Байковський П. Політична система Європейського Союзу: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2013. 226 с.
36. Афонін Е.А. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. Київ: Парлам. вид- во, 2008. 416 с.
37. Остапець Ю.О., Гайданка Є.І., Ключкович А.Ю., Марадик Н.В. Еволюція партійних систем країн Вишеградської четвірки: досвід для України: монографія. Ужгород: Центр інформ.-видавн. діяльності ЗПППО, 2014. 255 с.
38. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
39. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції Закон України від 18 жовтня 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 50. Ст. 496.
40. 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=DCB18A3AA744DB458FFEC474D147FA17?art_id=48962&cat_id=46352

41. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній" від 08 квітня 2003 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_867
42. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_001
43. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)
44. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий Принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 г.). URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true>
45. Заключение о запрете на финансовые взносы в политические партии из иностранных источников Принятое Венецианской Комиссией на своей 66-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 марта 2006 года). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-rus)
46. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
47. Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich. Warszawa: Kancelaria Senatu, 2011. 35 s. URL: <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatorpracowania/6/plik/ot-602.pdf>
48. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_144
49. Звіт про виконання рекомендацій Україною «Криміналізація (ETS 173 and 191, GPC 2)» «Прозорість фінансування політичних партій». Додаток до Звіту про виконання рекомендацій Україною. Прийнятий GRECO на 51-му пленарному засіданні (Страсбург, 23 – 27 травня 2011 р.). URL: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep

50. Звіт про виконання рекомендацій Україною «Криміналізація (ETS 173 and 191, GPC 2)» «Прозорість фінансування політичних партій». Прийнятий на 62-му Пленарному Засіданні ГРЕКО (Страсбург, 2-6 грудня 2013 р.). URL: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep

51. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_029

52. 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.

53. Decision of the Bureau of the European Parliament of 29 March 2004 laying down the procedures for implementing Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council on the Regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014D0304\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014D0304(01))

54. Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. *Official Journal of the European Union*. 2014. L. 317. P. 1-27.

55. Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 of the Council of 29 February 1968 laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities and instituting special measures temporarily applicable to officials of the Commission. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31968R0259>

56. Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002. *Official Journal of the European Union*. 2012. L 362. P. 1-111.

57. Зонтхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы. (Пер. с нем. Г.Я.Рудого; Под общ. ред.

и с предисл. Я.С.Драбкина). Москва: Памятники исторической мысли, 1996. 320 с.

58. Latvijas Republikas Satversme. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57980>

59. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>

60. Gebethner S. Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych. *Konferencje i Seminaria*. 2000. № 6(34). S. 17-26.

61. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. URL: <https://www.bundestag.de/grundgesetz>

62. Constitution of the Republic of Turkey. URL: https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf

63. Politisko partiju likums. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=139367>

64. Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=36189>

65. Politinių partijų: Įstatymas Lietuvos Respublikos. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8624542DCE85/dqQHmvPNgh>

66. Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės : Įstatymas Lietuvos Respublikos 2004 m. rugpjūčio 23 d. Nr. IX-2428. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CF812DA6E814>

67. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-2007.html

68. Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais. URL: http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/financiamentopartidospoliticoscampanhaseleitorais_annotado.pdf

69. Seimo rinkimų : Įstatymas Lietuvos Respublikos 2000 m. liepos 18 d. Nr. VIII-1870. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4ABCF67D0AD9>

70. Priekšvēlēšanu aģitācijas likums. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=253543>

71. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10. Ст. 73.
72. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-14>
73. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. Ст. 366.
74. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů ze dne 27. září 1995. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>
75. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů ze dne 6. prosince 2001. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>
76. Zákon o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů ze dne 18. února 2003. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-62>
77. Zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky) ze dne 18. července 2012. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-275>
78. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 29. mája 2014. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-180>
79. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm>
80. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
81. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19950130059>
82. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061040708>
83. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>

84. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
85. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
86. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=89648#p166.34>
87. Krimināllikums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=88966#p288.2>
88. Strafgesetzbuch vom 15.05.1871. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf>
89. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24.05.1968. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/
90. Ерыгина В.И. Политические партии как институт парламентаризма (из истории политико-правовой мысли России конца XIX – начала XX вв.): монография. Белгород, 2013. 318 с.
91. Гонюкова Л.В. Політичні партії в державному управлінні: до історіографії проблеми. *Державне управління: теорія та практика* 2009. № 2. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Gonyukova.pdf
92. Богомяков В.Г. Политические партии и партийные системы: Учебное пособие для студентов университетов. Нижневартовск: Изд-во Нижневарт. гос. ун-та, 2014. 72 с.
93. Черноіваненко А.В. Політичні партії: їх роль та функції у сучасних процесах державного будівництва в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/14.pdf>
94. Байкова Т.К. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2002. 201 с.
95. Конституционное право зарубежных стран. / под. общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. Москва: Издательство НОРМА, 2004. 832 с.

96. Козлов Г.Я. История и теория политических институтов в определениях, логических схемах и таблицах: учебно-методическое пособие. Рязань: Ряз. гос. ун-т им. С.А. Есенина, 2006. 96 с.
97. Katz R.S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. 1995. № 1. URL: <https://politicacomparata.files.wordpress.com/2011/03/katz-and-mair-1995-changing-models-of-party-organization.pdf>
98. Исмаилов Р.Р. Конституционный статус политических партий в современных федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2010. 166 с.
99. Новакова О.В., Агафонова Г.С., Моїсеєва А.С., Струнін П.А. Політичні партії: теорія та функціональні практики. Луганськ: Вид-во СНУ ім.В. Даля, 2014. 300 с. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/7307/3/Political.pdf>
100. Фінансування політичних партій / Ред. Н. Демчук, Л. Кудіна. Ч. 1. Київ: "Молодіжна Альтернатива", 2004. 64 с.
101. Чебаненко О., Ковриженко Д. Ефективність політичних партій: проблеми та перспективи. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/7.pdf>
102. Адашис Л.І. Окремі питання фінансування політичних партій в Україні. Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток української держави: матеріали II наук.-практ. конф., м. Харків, 12 червня 2015 р. Харків. нац. ун-т внутр. Справ, 2015. С. 28-34.
103. van Biezen I. Campaign and party finance. URL: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf>
104. BVerfGE 20, 56 - Parteienfinanzierung I. URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>

105. Стрельбицька С.М. Громадсько-політична та науково-публіцистична діяльність Миколи Ганкевича : дис. ... канд. істор. наук. 07.00.04. Львів, 2015. 221 с.
106. Корж Н.Я. До питання історико-правового аналізу статусу історичних політичних партій України XIX–XX ст.: аспекти методології дослідження. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 2 URL: http://journal.lvduvs.edu.ua/visnyku/nvsvy/02_2009/09knyamd.pdf
107. Gesetz vom 15. November 1867, Nr. 134/24 über das Vereinsrecht. URL: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1867&page=405&size=45>
108. Высочайший манифест Об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/35000/>
109. Блинкова Н.Ю. Правовое положение политических партий на современном этапе: сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – Кемерово, 2008. 190 с.
110. Кирьянов Ю.И. Правые партии в России 1911-1917 гг. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. 472 с.
111. Бегей І.І. Ідейно-теоретична спадщина та практична діяльність української лівиці Галичини (кінець XIX - перша третина XX століть) : дис. ... д-ра. політ. наук : 23.00.01. Львів, 2015. 503 с.
112. О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними : Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 9 мая 1924 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2015.htm
113. Долгих Ф.И. Правовое регулирование деятельности политических партий – теория и практика : монография. Москва: Маркет ДС, 2010. 144 с.

114. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики, утвержденная Всеукраинским съездом Советов в заседании 10-го марта 1919 г. и принятая в окончательной редакции Всеукраинским Центральным Исполнительным Комитетом в заседании 14-го марта 1919 г. URL: <http://xn--p1abag.xn--p1ai/konstitutsiya-ussr/3-konstitutsiya-ukrainskoj-ssr-1919-goda.html>

115. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/001_001

116. Устав Коммунистической партии Советского Союза. URL: http://www.leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Ustav_KPSS.html

117. Митин Г.Н. Особенности конституционно-правового регулирования статуса политической партии как юридического лица : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2010. 216 с.

118. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР от 30 ноября 1992 г. URL: <http://base.garant.ru/10106113/>

119. Про обернення майна Компартії України та КППС на державну власність : Закон України від 20 грудня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 13. Ст. 181.

120. Про заборону діяльності Компартії України : Указ Президії Верховної Ради України від 30 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 594.

121. Про тимчасове припинення діяльності Компартії України : Указ Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 40. Ст. 532.

122. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України "Про тимчасове припинення діяльності Компартії України" і "Про заборону діяльності Компартії України" (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року) : Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 р. № 20-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2002. № 1. Ст. 28.

123. Ермаков А.Д. Политические партии - институт конституционного строя Российской Федерации. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2004. 275 с.

124. Абрамов В.Н. Многопартийность в постсоветской России: тенденции, проблемы, общественные потребности. Москва: Магистр, 1997 . 40 с.

125. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 24 жовтня 1990 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/404-12>

126. Об общественных объединениях : Закон СССР от 9 октября 1990 г. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_178/doc17a544x257.htm

127. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>

128. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 17. Ст. 728.

129. 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. *Офіційний вісник України*. 2004. № 52. Т. 1. Ст. 2743.

130. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 березня 2004 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20060318/page>

131. Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19 грудня 2006 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/489-16/ed20070101>

132. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2007 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/107-17/ed20090611>

133. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 38. Ст. 1272.

134. Адашис Л.І. Проблеми фінансування політичних партій в Україні. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/42382/%CB>

135. Про відшкодування політичним партіям (політичним партіям, що входили до виборчих блоків політичних партій) витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації : Постанова Центральної виборчої комісії від 4 травня 2006 № 1215. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1215359-06>

136. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 8 жовтня 2015 року. *Офіційний вісник України*. 2015. № 94. Ст. 3192.

137. Ковальчук В.Б. Правові принципи функціонування політичних партій в процесі демократичної легітимації. *Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право"*. 2012. № 1. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12kvbpd.pdf>

138. Конституційне право України: підручник. 7-е видання перероблене та доповнене / Під заг.ред. Ю.М. Бисаги та Д.М. Белова. Ужгород: Видавничий дім "Гельветика", 2013. 360 с.

139. Петришина-Дюг Г.Г. Поняття та сутність політичних партій. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство* 2010. № 538. С. 58-62.
140. Узунян Т.Т. Политические партии в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2011. 216 с.
141. Полевий В.І. Конституційна відповідальність політичних партій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 "конституційне право". Київ, 2004. 20 с.
142. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник – 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2010 . 461 с.
143. Капалан И.М. К определению понятия политической партии как субъекта гражданского прав. *Вестник пермского университета. Юридические науки*. 2012. № 4. С. 83-87.
144. Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем : Учеб. пособие для студентов вузов. Москва: Аспект Пресс, 2008. 367 с.
145. Beyme von K. Parteien in westlichen Demokratien. Muenchen: Piper Verlag, 1984. 540 s.
146. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>
147. Gesetz über die politischen Parteien vom 24.07.1967. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>
148. Закон за политическите партии. В сила от 01.04.2005 г. URL: <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501352>
149. Васильченко О. Фінансування політичних партій у зарубіжних країнах. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2008. № 6. С. 80-85.
150. Фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Довідник з фінансування політичної діяльності / за ред. Е. Фальгера, С. Джонс, М. Оман. URL: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns-UK.pdf>

151. Нассмахер К.-Х. Порівняльний аналіз фінансування політичної діяльності у країнах розвиненої демократії. Політичні фінанси: регулювання і практика : Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 29 квітня 2002 р. К. : Фонд "Європа XXI", 2002. С. 54-77.

152. Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект. *Право України*. 2003. № 5. С. 130-133.

153. Weyme von K. Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993. 221 s.

154. Платонова Н. Источники финансирования политических партий в Российской Федерации. *Право и управление. XXI век*. 2011. № 1. С. 70-78.

155. Александров К.А. Регулирование государственного финансирования политических партий в современной России. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/4/11.pdf>

156. Романюк А. Джерела фінансування виборчих кампаній політичних партій. URL: http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/06/Dzherela_finansuvannja_kampanij1.pdf

157. Захарченко Н.В., Швецова А.А. Механізм фінансування політичних партій з державного бюджету: світовий досвід та перспективи для України. *Економічний вісник*. 2016. №1. С. 20-28.

158. Борисов И.Б., Заславский С.Е. Партии на выборах. Москва: Издательство «Европа», 2007. 128 с

159. Спільний висновок Венеціанської комісії та Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ щодо проекту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції в Україні. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/180226?download=true>

160. Вадімова Н. Запровадження в Україні державного фінансування політичних партій та роль Центральної виборчої комісії в цьому процесі. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 2. С. 27-29.

161. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России : учеб. пособие для вузов. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2011. 319 с.
162. Воробьев Н.И., Голушков Д.И., Митин Г.Н. Комментарий к Федеральному закону от 11.07.2001 N 95-ФЗ «О политических партиях» (постатейный). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=17488;dst=102129#0>
163. Дмитриев Ю.А. Комментарий к федеральному закону О политических партиях» (Постатейный). Москва: "Деловой двор", 2013. 272 с.
164. Zbieranek J. Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany? URL: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/PolicyPaper_Finansowanie%20partii.pdf
165. Митин Г.Н. Финансирование политических партий: Теория и практические рекомендации. Москва: ЛЕНАНД, 2015. 112 с.
166. Skotnicki K. Finansowanie partii politycznych w Polsce. *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*. 2016. № XII. S. 75-92.
167. Zákon zo 4. februára 2005 O politických stranách a politických hnutiach. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-85>
168. Zakon o političnih strankah. URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359>
169. Zákon ze dne 2. října 1991 o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. URL: <http://www.psp.cz/docs/laws/1991/424.html>
170. Статут політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Свобода». URL: <http://svoboda.org.ua/party/charter/>
171. Статут політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». URL: <http://ba.org.ua/statut/>
172. Статут Соціалістичної партії України. URL: http://www.spu.in.ua/uk/about/statut_partii

173. Статут політичної партії «Громадянська позиція». URL: <http://grytsenko.com.ua/statut.html>

174. Статут політичної партії «Об'єднання «Самопоміч». URL: <http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2016/08/statut-party.pdf>

175. Положення про членські внески політичної партії «Громадянська позиція». URL: <http://www.grytsenko.com.ua/polozhennja-pro-chlens-ki-vnesky.html>

176. Положення «Про порядок сплати та обліку партійних внесків» політичної партії «Сила людей». URL: <http://sylalyudey.org/polozhennya-pro-splatu-partijnih-vneskiv/>

177. Statut Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.platforma.org/dokumenty/statut-po>

178. Statut Prawa i Sprawiedliwości. URL: <http://pis.org.pl/dokumenty?search=STATUT&sort=latest&tag>

179. Statut Sojuszu Lewicy Demokratycznej (tekst uchwalony na VI Kongresie SLD w dniu 23 stycznia 2016 r.). URL: http://sld.org.pl/public/ckfinder/userfiles/files/STATUT_KONGRES20160123.pdf

180. Uchwała Rady Krajowej SLD z dnia 23.03.2013 r. Zasady gospodarowania finansami Sojuszu lewicy demokratycznej. URL: http://sld.org.pl/ckfinder/userfiles/files/uchwala%20RKSLD%2020130323_zasady%20finansowe%20SLD.pdf

181. Джуган В.В. Членські внески як джерело фінансування політичних партій в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5. Р. 1. S. 48-53.

182. Satzung Des Bundesverbandes Bündnis 90/Die Grünen. URL: https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Satzung/150425_-_Satzung_Bundesverband.pdf

183. Satzung des Sozialdemokratische Partei Deutschlands. URL: http://www.spd-net-sh.de/rdeck/felde/images/user_pages/satzung_ov_felde_07.pdf

184. Finanzordnung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. URL: https://www.spd.berlin/w/files/spd-lv/spdberlin_statut2017_online.pdf
185. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
186. Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 440. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1945.
187. Державна фіскальна служба України. Лист від 08.10.2015 р. № 21365/6/99-99-19-02-02-15. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovikonsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/64416.html>
188. Господарський кодекс України від 16 січня.2003 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
189. Frowein J.A., Bank R. Financing of Political Parties in Comparative Perspective Jocben. URL: http://www.zaoerv.de/61_2001/61_2001_1_a_29_60.pdf
190. Портнов І.А. До питання про регулювання політичних партій в Україні: сучасний стан і напрями реформ. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. Т. 2. С. 20-22.
191. Ковтунець В. Питання правового регулювання участі політичних партій у виборах. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. №3. С. 44-48.
192. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
193. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>
194. Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11 серпня 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2494.

195. Національне агентство з питань запобігання корупції пропонує для обговорення проект визначення термінів, що вживаються в Законі України «Про політичні партії в Україні». URL: <https://nazk.gov.ua/news/proponuemo-do-obgovorennya-vyznachennya-terminiv>

196. Стрельнікова О.О. Форми добродійної діяльності. *Сучасне суспільство*. 2013. № 2. С. 141-148.

197. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>

198. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16 вересня 1997 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/531/97-%D0%B2%D1%80>

199. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 липня 2012 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 9. Ст. 325.

200. Джуган В.В. Правове регулювання спонсорства як джерела фінансування політичних партій в Україні. Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 10-11 березня 2017 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 28-32.

201. Джуган В.В. Приватне фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Порівняльно-аналітичне право* 2016. № 6. С. 41-44. URL: http://pap.in.ua/6_2016/12.pdf

202. Обушний С.М. Приватне фінансування політичних партій західноєвропейських країн з розвинутою економікою. *Наукові праці НДФІ*. 2007. № 1. С. 126-134.

203. Miškinis A. Lietuvos politinių partijų finansavimo šaltinių analizė. *Business systems and economics*. 2013. № 3. P. 79-92.

204. Пінто-Душинський М. Гроші та демократична політика. Політичні фінанси: регулювання і практика: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 29 квіт. 2002 р. Київ: Фонд "Європа ХХІ", 2002. С. 44-54.

205. Einkommensteuergesetz vom 16.10.1934. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/estg/>
206. BVerfGE 8, 51 - 1. Parteispenden-Urteil. URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008051.html>
207. Шведа Ю.Р. Теорія політичних партій і партійних систем: Навч. посібник. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. 325 с. URL: http://filelibsnu.at.ua/navchalno-metod/uchebniki/Shveda_Yu-Teoriya_politychnyx_partij_ta_partijnyx_.pdf
208. Тупиця О.Л. Профспілки та політичні партії: способи взаємодії в сучасній політичній системі. *Віче*. 2008. №13-14. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/1023/>
209. Тупиця О.Л. Профспілки та політична система: специфіка взаємодії в сучасному суспільстві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 «політичні інститути та процеси». Донецьк, 2009. 30 с.
210. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>
211. Лебедюк В.М. Фінансування політичних партій в Україні: механізми державного контролю. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 14. С. 100-103.
212. Fisher J., Eisenstadt T. Comparative Party Finance: What is to be done? URL: https://www.researchgate.net/publication/246524119_Introduction_Comparative_Party_Finance_What_is_to_be_Done
213. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. Москва: Форум-Инфра-М, 1998. 288 с.
214. Веденеев Ю.А., Чижов Д.В. Политические партии: между гражданским обществом и государством. *Журнал о выборах*. 2002. № 2. С.9-14.
215. Олєфіренко Е.О. Правове регулювання державного фінансування політичних партій: вітчизняний і світовий досвід. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 1. С. 74-76. URL: http://pap.in.ua/1_2016/21.pdf

216. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Підручник. Київ: АртЕк, 2001. 264 с.
217. Zbieranek J. Między środkami publicznymi a wpłatami od obywateli Propozycje finansowania partii politycznych. URL: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/FinansowaniePP_Zbieranek20160317.pdf
218. Ставлення українців до політичних партій і джерел їх фінансування. Опитування. URL: <http://dif.org.ua/article/stavlennya-ukraintsiv-do-politichnikh-partiy-i-dzherel-ikh-finansuvannya>
219. Morlok M., Krüper J., Roßner S. Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat Reformmöglichkeiten der Gewährung staatlicher Leistungen an politische Parteien: Gutachten. Berlin: Berlin Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. 88 s.
220. Казаченко А.А. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в современном демократическом государстве. Сравнительно правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2005. 192 с.
221. Рибачук М. Деякі аспекти політико-правового регулювання фінансування політичних партій: постановка проблеми. *Наукові записки Ін-ту політ. і етнонац. дослідж.* 2003. № 24. С. 100-104.
222. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України.* 2008. № 93. Ст. 3103.
223. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043
224. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_105
225. Пекінська декларація прийнята на четвертий Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_507

226. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Про збалансоване представництво жінок і чоловіків у процесі прийняття політичних та суспільних рішень" від 12 березня 2003 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_661

227. Джуган В.В. Окремі аспекти державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні. Закарпатські правові читання: матеріали ІХ міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 120-22 квітня 2017 р. Ужгород : ТОВ «РІК-У», 2017. Т. 1. С. 85-88.

228. Хавронюк М. Яка діяльність політичної партії є "статутною"? URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyi-e-statutnoyu>

229. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого, п'ятого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційними зверненнями громадян Будинської Світлани Олександрівни і Ковриги Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення абзацу четвертого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (справа щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України) від 23 травня 2001 р. № 6-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст.1004.

230. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про політичні партії в Україні" щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій № 5446 від 24 листопада 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60574

231. Проект Закону про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій № 6026 від 03 лютого 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61055

232. Висновок на законопроект «Про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності

політичних партій» № 6026. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872122-visnovok-na-zakonoproekt-pro-vnesennya-zmin-do-zakoniv-ukrayini-schodotsilovogo-vikoristannya-dergeavnogo-finansuvannya-statutnoyi-diyalnosti-politichnih-partiy--6026>

233. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо скасування фінансування політичних партій з державного бюджету) № 6246 від 27 березня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61431

234. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про політичні партії в Україні" (щодо відміни державного фінансування політичних партій) № 5084 від 6 вересня 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59943

235. Висновок щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства від 05.10.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59943

236. Адашис Л.І. Окремі аспекти фінансування виборчих кампаній політичних партій. *Форум права*. 2012. № 1. С. 20-27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_5

237. Gorgól A. Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii CurieSkłodowskiej, 2011. 322 s.

238. Zawadzki J. System finansowania partii politycznych w Polsce - praktyka i kierunki rozwoju. *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*. 2013. № 169. S. 216-225.

239. Джуган В.В. Органи, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. 2017. № 43.Т. 1. С. 56-59.

240. Головкін О.В. Поняття та зміст державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 70-77.
241. Шевчук О.А. Державний фінансовий контроль в Україні: теорія, методологія, практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук : спец. 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит». Київ, 2014. 42с.
242. Гладун З.С. Адміністративне право України : опорні конспекти лекцій. вид. – 2-ге. Тернопіль: Вид-во ТАНГ, 2002. 258 с.
243. Адміністративне право України. / За ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: видавець Грінь Д.С., 2015. Т. 1. 272 с.
244. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2. 744 с.
245. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наук. думка, 2004. 300 с.
246. Козлов Ю.М. Административное право. Москва: Юристъ, 1999. 320 с.
247. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
248. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». – Харків, 2002. 18 с.
249. Шевчук О.А. Сутність системи державного фінансового контролю. *Фінансовий простір*. 2015. № 1. С. 304-308.
250. Письменна Т.В. Теоретичні основи функціонування механізму державного фінансового контролю. *Вісник соціально-економічних досліджень: збірник наукових праць*. 2014. № 2. С. 244-250.

251. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. / Голова ред. колегії В.Б. Авер'янов. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. Т. 1. 584 с.

252. Богашева Н. Державний контроль щодо політичних партій у контексті свободи об'єднання. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/vtd/2011_4/BOGASH.pdf

253. Органи державної влади України : Монографія. / За ред. В.Ф.Погорілка. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2002. 592 с.

254. Максимова В.Ф. Організація державного фінансового контролю: Навчальний посібник. Одеса: ОНЕУ, 2012. 276 с. URL: <https://finlit.online/reviziya-ukrajini-kontrol/predmet-derjavnogo-finansovogo-kontrolyu-yogo-54762.html>

255. Конституційне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. 416 с.

256. Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 липня 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 71. Ст. 2420.

257. Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 9 червня 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 53. Ст. 1878.

258. Про затвердження Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 вересня 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 73. Ст. 2483.

259. Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку : Рішення Національного агентства з питань

запобігання корупції від 02 червня 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 52. Ст. 1848.

260. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник. 2-е вид., допов. і перероб. / За заг. ред. В. О. Ріяки. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

261. Финансирование политических партий во Франции: правовое регулирование. Сборник переводов. / Отв. ред. Е.В. Алферова. Москва: ИНИОН РАН, 2010. 148 с.

262. Найбільш поширені типові помилки, які допускають політичні партії, їх місцеві організації, які в установленому порядку набули статус юридичної особи, при заповненні Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. URL: <https://nazk.gov.ua/typovi-pomylyky-pry-zapovneni-zvitiv>

263. Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 on the application of international accounting standards. *Official Journal of the European Communities*. 2002. L. 243. P. 1-4.

264. Uliasz J. Władza sądownicza wobec partii politycznych w Polsce – zagadnienia wybrane. *Przegląd prawa konstytucyjnego*. 2011. № 2. S. 99-110.

265. Zbieranka J. Funkcjonowanie systemu subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych w praktyce. Wyniki badan. Wnioski i rekomendacje. Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. / Pod. red. J. Zbieranka. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2008. S. 43–68.

266. Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce Raport z monitoringu. / Pod redakcją A. Kobylińskiej, G. Makowskiego, M. Solona-Lipińskiego. URL: <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Mechanizmyprzeciwdziaaniakorupcji.PDF>

267. Par grāmatvedību: Latvijas Republikas Likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=66460>

268. Kārtība, kādā Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs publicē politisko organizāciju (partiju) gada pārskatus, vēlēšanu ieņēmumu un izdevumu deklarācijas, ziņojumus par dāvinājumiem (ziedoјumiem) un ziņojumus par biedru

iestāšanās naudu un biedru naudu: Ministru kabineta noteikumi Nr.1055. 2010. 16.novembrī. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=221570>

269. Червяцова А.О. Конституційна-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень". Харків, 2004. 20 с.

270. Конституційно-правова відповідальність політичних партій: поняття, сутність та особливості. *Держава і право*. 2012. № 57. С. 151-157.

271. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

272. Гетманцев Д.О., Причепа Т.В. До питання про відповідальність політичних партій у розрізі практики Європейського суду з прав людини. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1. С. 11-17.

273. Конституція України. Науково-практичний коментар 2-ге вид., переробл. і допов. / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. 1128 с.

274. Постанова Козельщинського районного суду Полтавської області у справі №533/589/17 від 08 червня 2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67000608>

275. Третій раунд оцінювання Проект Оціночний звіт по Україні Прозорість фінансування партій (Тема II). Для затвердження GRECO на 52-му Пленарному засіданні (Страсбург 17-21 жовтня 2011 р. URL: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/2.2.pdf

276. Звернення Агарної партії щодо необхідності внесення змін у норми, що регламентують фінансування політичних партій від 12 липня 2017 р. URL: <https://agroparty.org.ua/pres-tsentr/novini/aharna-partiia-proponuie-vdoskonalyty-zakonodavstvo-shchodo-finansuvannia-partii>

277. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

278. Джуган В.В. Обмеження у фінансуванні політичних партій за законодавством України, Польщі та Федеративної Республіки Німеччини: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Т. 2. С. 46-49.

279. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 24. Ст. 883.

280. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25 березня 1957 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017

281. Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty. *Official Journal*. 1988. L. 178. P. 5–18.

282. Par iedzīvotāju ienākuma nodokli : Latvijas Republikas Likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=56880>

283. Роз'яснення Департаменту платіжних систем та інноваційного розвитку щодо порядку зарахування та повернення банками добровільного внеску на підтримку політичної партії від 26 липня 2016 р. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0A7HY24152>

284. Корольова-Борсоді Н.В. Правове регулювання виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 "конституційне право" Київ, 2005. 19 с.

285. Ковриженко Д., Волошина А., Чебаненко О. Концепція змін до чинного законодавства щодо приведення регулювання фінансування партій і виборчих кампаній у відповідність до міжнародних стандартів. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/political_finance_concept_of_the_law_1.pdf

286. Черничко В.В. Конституційне право на об'єднання у політичні партії в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 235 с.

287. Dąbrowski M. Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce. *Przegląd Sejmowy*. 2011. № 2. S. 107-124.

288. Кафарський В. І. Політичні партії та громадські організації у правовому полі України. *Держава і право*. 2006 №. 33. С. 132-139.

289. Бертоа Ф.К. Реформований Закон України «Про політичні партії в Україні» (2015 рік): порівняльний аналіз. IV семінар для експертів з питань політичних партій (м. Київ, 6-7 липня 2016 р.). URL: <http://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2016/07/the-reformed-ukrainian-party-law-2015-a-comparative-analysis-ukrainian.pdf>

Додаток 1

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

У яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Джуган В.В. Членські внески як джерело фінансування політичних партій в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5. Р. 1. С. 48-53.
2. Джуган В.В. Приватне фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016 р. № 6. С. 41-44. URL: http://pap.in.ua/6_2016/12.pdf
3. Джуган В.В. Обмеження у фінансуванні політичних партій за законодавством України, Польщі та Федеративної Республіки Німеччини: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Т. 2. С. 46-49.
4. Джуган В.В. Основні історичні етапи становлення фінансування політичних партій в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. № 1. С. 67-75.
5. Джуган В.В. Органи, що здійснюють державний контроль у сфері фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. № 43. Т. 1. С. 56-59.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Джуган В.В. Окремі особливості законодавчого регулювання фінансування політичних партій в Республіці Польща. *Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 22-23 травня 2015 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. С. 21-23.

7. Джуган В.В. Законодавче закріплення джерел фінансування політичних партій в Україні, Польщі та Федеративній Республіці Німеччина: порівняльний аналіз. *Теоретичний аналіз і наукові дослідження юриспруденції у світовій науці : матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 16-17 грудня 2016 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. С. 19-22.

8. Джуган В.В. Фінансування політичних партій в Латвійській Республіці. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Харків, 17-18 лютого 2017 р. Харків : ГО «Асоціація аспіратів-юристів», 2017. С. 23-26.

9. Джуган В.В. Правове регулювання спонсорства як джерела фінансування політичних партій в Україні. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Одеса, 10-11 березня 2017 р. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 28-32

10. Джуган В.В. Окремі аспекти державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні. *Закарпатські правові читання: матеріали ІХ міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужгород, 20-22 квітня 2017 р. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2017. Т. 1. С. 85-88.