

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.10>

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

**Джуган В.В.,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,*

*volodymyr.dzhugan@uzhnu.edu.ua*

*ORCID 0000-0001-7896-836X*

### **Джуган В.В. Поняття та види фінансування політичних партій.**

У статті проаналізовано доктринальні підходи до визначення поняття «фінансування політичних партій», його співвідношення із такими суміжними поняттями як «фінансова діяльність партії», «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», «фінансування політичної діяльності». У той час як у законодавстві України відсутнє визначення поняття «фінансування політичних партій», в науковій літературі пропонуються різноманітні інтерпретації даного поняття. Окремі підходи не враховують те, що надання коштів партіям повинно відбуватися відповідно до вимог чинного законодавства, що 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. В інших визначеннях не відображається роль самих політичних партій в їх фінансуванні. Синтез одержаних результатів дозволив запропонувати удосконалене 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, які піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань.

Встановлено необхідність розрізняти фінансування поточної (статутної) діяльності політичних партій і фінансування їх участі у виборах. При цьому, вивчення та порівняння фінансування політичних партій через призму аналізу джерел такого фінансування є більш продуктивним і дозволяє більш широко та комплексно розглянути особливості фінансування політичних партій в окремих країнах через аналіз їх законодавчої бази. Тому слід підтримати обґрунтованість позиції щодо поділу фінансування політичних партій на види залежно від джерела надходження коштів (майна): самофінансування (вступні та членські внески, доходи від майна партії, доходи від незабороненої господарської діяльності), приватне (приватні пожертвування) та державне фінансування політичних партій.

**Ключові слова:** фінансування політичних партій, джерела фінансування політичних партій, самофінансування політичних партій, приватне фінансування політичних партій, державне фінансування політичних партій, моделі фінансування політичних партій.

### **Dzhugan V.V., Concepts and types of funding of political parties.**

The article analyzes the doctrinal approaches to the definition of «financing of political parties», its relationship with such related concepts as «financial activities of the party», «financial support of political parties», «financing of political activities». While in the legislation of Ukraine there is no definition of the concept of «financing of political parties», in the scientific literature various interpretations of this concept are offered. Some approaches do not take into account the fact that the provision of funds to parties must take place in accordance with the requirements of current legislation, which establishes the procedure, limits and amounts of funding for political parties. Another disadvantage of these definitions is that they do not reflect the role of public authorities in relation to both the financing itself and in relation to the implementation of state control over the financing of political parties. Other definitions do not reflect the role of political parties themselves in their funding.

The synthesis of the obtained results allowed to offer an improved concept of «financing of political parties» as carried out in the manner and within the statutory activities of political parties, public authorities, individuals and legal entities, aimed at providing political parties with financial and other resources subject to financial evaluation. and what political parties need to achieve their goals and objectives.

It is necessary to distinguish between the financing of the current (statutory) activities of political parties and the financing of their participation in elections. At the same time, the study and comparison of political party funding through the prism of analysis of sources of such funding is more productive and allows a broader and more comprehensive consideration of the peculiarities of political party funding in individual countries through analysis of their legislation. Therefore, it is necessary to support the validity of the position on the division of funding of political parties into types depending on the source of funds (property): self-financing (entrance and membership fees, income from party property, income from illicit economic activities), private (private donations) and public funding of political parties

**Key words:** funding of political parties, sources of funding of political parties, self – funding of political parties, private funding of political parties, state funding of political parties, models of funding of political parties.

**Постановка проблеми.** У грудні 2019 року в Україні було вперше прийнято Виборчий кодекс, який закріпив домінуюче становище політичних партій у формуванні представницьких органів влади, зокрема, на виборах народних депутатів. Ця виключна роль партій обумовлює необхідність ретельного вивчення питань, пов'язаних із їх функціонуванням. Безумовно, діяльність політичних партій у сучасному вигляді, у тому числі їх участь у виборчих процесах, неможлива без належного фінансування. Хоча проблематика фінансування політичних партій постійно привертала науковий інтерес, так і не було вироблено єдиного підходу до визначення поняття «фінансування політичних партій» та видів такого фінансування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми з'ясування змісту поняття «фінансування політичних партій» та вироблення класифікації були предметом досліджень таких вітчизняних та зарубіжних науковців як О.П. Васильченко, С.М. Обушний, Г.Г. Петришина-Дюг, Н.І. Платонова, В.І. Полевий, О.В. Романенко, О.В. Совгира та інших. Проте в юридичній науці так і не сформульовано універсального поняття «фінансування політичних партій», що враховувало би усі ознаки та особливості цього правового явища.

**Мета статті** – удосконалити сучасні погляди на визначення поняття та основні види фінансування політичних партій.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавство України не містить визначення поняття «фінансування політичних партій». Натомість вживається ряд інших термінів, які відносяться до 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», «пожертвування», «спонсорство» тощо. Деякі з наведених термінів розкриваються в законодавстві, проте більшість з них не отримали законодавчого визначення.

У науковій літературі пропонуються різноманітні інтерпретації 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 [1, с. 10]. О.В. Романенко під фінансуванням політичної партії розуміє фінансове і таке, що піддається фінансовій оцінці матеріальне забезпечення її діяльності, вигоди, отримані в результаті звільнення від виникаючих за загальним правилом зобов'язань і інші дії, які прямо або опосередковано спрямовані на досягнення партійних цілей [2, с. 13]. Як бачимо з наведених вище визначень, в якості основної характеристики поняття фінансування політичних партій, автори наводять надання політичним партіям фінансових або інших, таких, що підлягають фінансовій оцінці ресурсів. На нашу думку, такий підхід до визначення поняття «фінансування політичних партій» є занадто вузький, 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 в тій чи іншій мірі 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 [3, с. 12]. В цьому аспекті більш вдалим та повним вбачається визначення фінансування політичних партій запропоноване О.Васильченко, яка пропонує визначати фінансування політичних партій, як врегульовану правовими нормами діяльність держави, юридичних та фізичних осіб по забезпеченню фінансової спроможності та функціонування

політичної партії [4, с. 81]. Хоча недоліком наведеного визначення є те, що в ньому не відображається роль самих політичних партій в їх фінансуванні.

На думку В.І. Полевого, під фінансуванням політичних партій законодавчо визнати всі дії, спрямовані на пряме і непряме фінансове і матеріальне забезпечення діяльності партій, що піддаються кількісній оцінці [5, 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 з різних джерел накопичення з метою забезпечення виконання політичними партіями своєї статутної діяльності, економічне значення якої полягає у створенні громадянського суспільства як суспільного блага [3, с. 7]. В той же час вчений відзначає, що поняття «фінансове забезпечення політичних партій» є похідним від поняття «фінансування політичних партій», яке є більш широким [3, с. 12].

Також в літературі є поширеним 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 областей [6].

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 партій», «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», «фінансування політичної діяльності» використовуються і інші терміни, наприклад такий як «політичне фінансування». При цьому, не завжди між названими термінами проводиться належне розмежування, а подекуди, окремі з них вживаються як синоніми. Як вже зазначалося, поняття «фінансування політичних партій» є більш широким ніж поняття «фінансове забезпечення політичних партій» та «фінансова діяльність партій». В свою чергу, поняття «політичне фінансування» є більш широким в порівнянні 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) [2, с. 11; 3, 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 [3, с. 14].

Німецький вчений Карл-Хайнц Нассмакхер 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 [7, с. 55].

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 [1; 2; 3]. Наводиться обґрунтування на доцільності саме такого підходу вивчення фінансування політичних партій. Розглянемо основні тези, що висувуються прихильниками зазначеного підходу.

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

- правове регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку із здійсненням різних видів партійного фінансування здійснюється різними джерелами – якщо питання електорального фінансування лежать в площині дії виборчого законодавства, то 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 подібного роду партійне фінансування є цільовим і здійснюється на певний термін;
- різні розміри обмежень щодо залучення коштів на фінансування виборчих фондів та поточної діяльності [1, с. 30-34].

О.В. Романенко з даного приводу зауважує, що для правового регулювання фінансування поточної діяльності партій використовується переважно приватноправовий метод, значно ширше застосовуються диспозитивні норми. На відміну від законів про вибори, які закріплюють вичерпний перелік джерел формування коштів виборчих фондів, закон про партії інколи може допускати поточне фінансування партій за рахунок не передбачених ним, але не заборонених законом надходжень [2, с. 53-54]. Хоча, зрештою вчений і визнає, що фінансування поточної партійної діяльності і виборчих кампаній вимагає в своїй принциповій основі однакового регулювання в рамках конституційного законодавства з використанням переважно публічно-правових норм [2, с. 7].

Також в юридичній літературі відзначається, що відмінності в порядку фінансування діяльності політичних партій в міжвиборчий період і в період проведення виборчих кампаній формуються за такими елементами: за джерелами надходжень; за граничним розміром надходжень; за можливістю використання надходжень [8, с. 96-103]. На нашу думку, виділення для розмежування фінансування поточної діяльності партій та фінансування їх виборчих кампаній такого критерію 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 є більш продуктивним і дозволяє 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 проєкту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції в Україні [9], 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, оренду плати 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 у деяких 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 [3, с. 87]. Також відзначається, що відповідно до діючого законодавства, питання фінансування політичних партій та формування коштів відповідних виборчих фондів тісно взаємопов'язані [10, с. 28].

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) [4, с. 81].

Г.Г. Петришина-Дюг пропонує виділяти три групи джерел фінансування політичних партій: особисті кошти; добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб; державне фінансування [11, 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) [12, с. 71]. На думку О. Совгирі, за сучасним законодавством слід виділяти такі джерела фінансування політичних партій: власні кошти партій, приватне і державне фінансування [13, с. 130]. Т.Т. Узунян також виділяє три групи фінансових джерел: власні кошти політичних партій, приватне фінансування та державне фінансування [14, с. 76].

На думку К.А. Александрова, в сучасному вигляді фінансування політичних партій здійснюється з таких джерел: вступні та членські внески; доходи від заходів, які здійснюються політичною партією, в тому числі від підприємницької діяльності; пожертвування фізичних та юридичних осіб; державне фінансування [15].

А. Романюк виділяє наступні 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 відносить наступні: безоплатна праця членів партії та волонтерів; гуманітарна допомога, що акумулюється громадськими організаціями близькими до партії або кандидата; формування піраміди кандидатів — в рамках мажоритарного округу: партійні кандидати до парламенту, обласної ради, міської, тощо [16].

Н.В. Захарченко та А.А. Швецова пропонують виділяти чотири основні джерела фінансових надходжень політичних партій можна: членські внески, пожертви, доходи від дозволеної господарської діяльності і державні субсидії [17, с. 21].

**Висновки.** 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.

Незважаючи на те, що Закон України «Про політичні партії в Україні» оперує лише поняттями «внесок на підтримку партії» та «державне фінансування політичних партій», вважаємо, що найбільш оптимальною підставою для класифікації фінансування політичних партій є джерело надходження коштів, і відповідно його поділ на самофінансування (вступні та членські внески, доходи від майна партії, доходи від незабороненої господарської діяльності), приватне (приватні пожертвування) та державне фінансування політичних партій.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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. М., 2015. 224 с.
2. Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2004. 197 с.
3. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. К., 2007. 186 с.
4. Васильченко О. Фінансування політичних партій у зарубіжних країнах. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2008. № 6. С. 80-85.
5. Полевий В.І. Конституційна відповідальність політичних партій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2004. 20 с.
6. Фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Довідник з фінансування політичної діяльності / 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> (дата звернення: 07.02.2021)
7. Нассмахер К.-Х. Порівняльний аналіз фінансування політичної діяльності у країнах розвинутої демократії. *Політичні фінанси: регулювання і практика: Матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 29 квітня 2002 р.)*. К.: Фонд «Європа XXI», 2002. С. 54-77.
8. Борисов И.Б., Заславский С.Е. Партии на выборах. М.: Издательство «Европа», 2007. 128 с.
9. 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> (дата звернення: 07.02.2021)
9. 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.
10. 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.
11. Платонова Н. Источники финансирования политических партий в Российской Федерации. *Право и управление. XXI век*. 2011. № 1. С. 70-78.
12. Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект. *Право України*. 2003. № 5. С. 130-133.
13. Узунян Т.Т. Политические партии в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2011. 216 с.
14. Александров К.А. *Регулирование государственного финансирования политических партий в современной России. Актуальные проблемы государственного управления*. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/арду/2011-2/doc/4/11.pdf> (дата звернення: 07.02.2021)
15. Романюк А. Джерела фінансування виборчих кампаній політичних партій. URL: [http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/06/Dzherela\\_finansuvannja\\_kampanij1.pdf](http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/06/Dzherela_finansuvannja_kampanij1.pdf) (дата звернення: 07.02.2021)
16. 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.