

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.1.25>

ПРАВО ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА ВІДШКОДУВАННЯ ВИТРАТ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ПІД ЧАС ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Зубенко Г.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного і муніципального права

юридичного факультету

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2709-4348>

e-mail: h.v.zubenko@karazin.ua

Зубенко Г.В. Право політичних партій на відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації під час парламентських виборів в Україні та державах-членах ЄС.

Статтю присвячено дослідженню права політичних партій на відшкодування витрат під час передвиборної агітації на парламентських виборах. Розглянуто форми державного фінансування політичних партій та його мета. На підставі аналізу європейських регіональних стандартів в сфері організації та функціонування політичних партій виокремлено наступні засади реалізації права політичних партій на відшкодування витрат при здійсненні передвиборної агітації на парламентських виборах: обсяг державного фінансування має гарантувати його користь; фінансування розподіляється неупереджено, на основі об'єктивних, справедливих та обґрунтованих критеріїв; механізм розподілу державної підтримки політичних партій має бути закріплений відповідним законодавством; розподіл фінансування може бути або рівним, або пропорційним за характером; на законодавчому рівні визначений максимальний розмір витрат політичних партій на виборчі кампанії та прозорість їх проведення.

Розглянуто досвід деяких держав-членів ЄС щодо законодавчого закріплення прямого та непрямого державного фінансування виборчої кампанії політичних партій. Проаналізовано вітчизняний досвід відшкодування витрат політичних партій на передвиборну агітацію під час парламентських виборів. Встановлено, що у відповідності до європейських регіональних стандартів, деякі системи розподілу державної підтримки політичних партій надають їм кошти до виборів, інші передбачають виплати після виборів на основі остаточних результатів. Зазначено, що система післявиборчого фінансування може не забезпечити мінімальних початкових фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення проведення передвиборної агітації політичної партії.

Зроблено висновок про необхідність перегляду деяких питань відшкодування політичним партіям витрат на передвиборну агітацію в Україні в аспекті закріплення на законодавчому рівні їх можливості отримувати з державного бюджету не тільки відшкодування вищезазначених витрат вже після виборів, але й певні кошти, які партії можуть використовувати для передвиборної агітації під час виборчого процесу.

Ключові слова: політичні партії, парламентські вибори, виборчий процес, виборча кампанія, передвиборна агітація, міжнародні стандарти фінансування політичних партій, державне фінансування політичних партій.

Zubenko H.V. The right of political parties to reimbursement of expenses for election campaigning in parliamentary elections in Ukraine and EU member states.

The article is devoted to the study of the right of political parties to reimbursement of expenses during election campaigning for parliamentary elections. The author analyses the forms of state funding of political parties and its purpose. Based on the analysis of European regional standards in the field

of organisation and functioning of political parties, the author identifies the following principles of exercising the right of political parties to reimbursement of expenses during election campaigning in parliamentary elections: the amount of state funding should guarantee its benefit; funding is distributed impartially, on the basis of objective, fair and reasonable criteria; the mechanism for distribution of state support for political parties should be enshrined in the relevant legislation; the mechanism of distribution of state support for political parties should be enshrined in the relevant legislation; the distribution of funding may be either equal or proportional in nature; the maximum amount of political party spending on election campaigns and transparency of their conduct should be determined at the legislative level.

The experience of some EU Member States in legislating direct and indirect state funding of political parties' election campaigns is considered. The author analyses the national experience of reimbursement of political parties' expenses for election campaigning in parliamentary elections. It is established that, in accordance with European regional standards, some systems of distribution of state support to political parties provide them with funds before the elections, while others provide for payments after the elections based on the final results. It is noted that the system of post-election financing may not provide the minimum initial financial resources necessary to ensure the election campaign of a political party.

The author concludes that there is a need to review some issues of reimbursement of election campaign expenses to political parties in Ukraine in terms of securing at the legislative level their ability to receive from the State budget not only reimbursement of the above expenses after the elections, but also certain funds which parties may use for election campaigning during the election process.

Key words: political parties, parliamentary elections, electoral process, election campaign, electioneering, international standards for political party financing, public financing of political parties.

Постановка проблеми. Незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, закріпленого в преамбулі Конституції України, обумовлює актуальність питання щодо приведення у відповідність європейським регіональним стандартам та кращім європейським практикам вітчизняного законодавства, зокрема у сфері державного фінансування політичних партій.

Законодавством як України, так і більшості держав-членів ЄС передбачено різноманітні форми державного фінансування політичних партій. Основними з них є фінансування поточної (статутної) діяльності політичних партій і фінансування їх участі у виборах. Метою такого фінансування є: посилення організаційної та фінансової спроможності партій; забезпечення балансу між приватним та державним фінансуванням; сприяння політичній багатоманітності; забезпечення рівних можливостей під час конкуренції на виборах тощо. Одним з найпоширеніших напрямків державного фінансування участі політичних партій у виборах є відшкодування їх витрат на передвиборну агітацію під час парламентських виборів.

Стан опрацювання проблематики. У вітчизняній юридичній літературі тематиці, що є предметом дослідження, приділялась значна увага. Зокрема, цього питання торкалися в своїх працях О.В. Совгіря, аналізуючи правовий аспект державного фінансування політичних партій, О.В. Марцеляк та С.М. Марцеляк, досліджуючи зарубіжний досвід та вітчизняну практику фінансування парламентської виборчої кампанії, В.В. Джуган, розглядаючи доктринальні підходи до визначення поняття «фінансування політичних партій», Л.І. Адашис, розкриваючи окремі аспекти фінансування виборчих кампаній політичних партій та інші науковці. Проте деякі аспекти цього питання й на сьогодні залишаються недостатньо розглянутими, а отже потребують більш детального аналізу.

Метою статті є розкриття особливостей правового регулювання права політичних партій на відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації під час парламентських виборів в Україні та державах-членах ЄС а також з'ясування його відповідності європейським регіональним стандартам.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи стан регулювання державного фінансування політичних партій взагалі, та порядку відшкодування витрат політичних партій на здійснення передвиборної агітації під час парламентських виборів зокрема, перш за все слід звернути увагу на європейські регіональні стандарти і найкращі практики в цій сфері. До документів, які закріплюють такі стандарти можна віднести:

- Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001) від 22 травня 2001 року;
- Керівні принципи щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією 9-10 березня 2001 року;

– Рекомендацію Rec (2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній від 8 квітня 2003 року;

– Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій, прийняті ОБСЄ та Венеціанською Комісією 15-16 жовтня 2010 року;

– Керівні принципи регулювання політичних партій, ухвалені Венеціанською комісією 11-12 грудня 2020 року.

Аналізуючи європейські регіональні стандарти щодо порядку відшкодування витрат політичних партій на здійснення передвиборної агітації на парламентських виборах, перш за все, слід назвати Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001) від 22 травня 2001 року, відповідно до якої політичні партії повинні отримувати фінансові внески з державного бюджету, щоб запобігти залежності від приватних донорів. Також документом встановлюються деякі критерії такого фінансування: «Державні фінансові внески мають, з одного боку, розраховуватися відповідно до політичної підтримки, якою користуються партії, що оцінюється за об'єктивними критеріями, такими як кількість поданих голосів або кількість здобутих місць у парламенті, а з іншого боку, давати можливість новим партіям виходити на політичну арену та конкурувати на рівних умовах з більш відомими партіями» [1].

Схожі, але більш узагальнені норми містить Рекомендація Rec(2003)4 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній від 8 квітня 2003 року, відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 1 якої «держава повинна надавати підтримку політичним партіям. Державна підтримка може бути фінансовою. При розподілі державної підтримки повинні застосовуватися об'єктивні, справедливі та обґрунтовані критерії» [2].

Крім того, вищезазначені та інші документи містять й певні стандарти стосовно механізму такого фінансування. Зокрема, Керівні принципи щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією 9-10 березня 2001 року передбачають дві форми державного фінансування політичних партій: регулярне фінансування та фінансування виборчих кампаній. Також в документі зазначаються певні засади такого фінансування: «З метою забезпечення рівних можливостей для різних політичних сил витрати на передвиборну агітацію обмежуються граничним розміром, що відповідає ситуації в країні і встановлюються пропорційно до кількості відповідних виборців. Держава повинна брати участь у витратах на виборчу кампанію шляхом фінансування, що дорівнює певному відсотку від вищезазначеного ліміту або пропорційно до кількості отриманих голосів. Однак, партіям, які не досягли певного порогу голосів, може бути відмовлено у фінансуванні» [3].

Відповідно до п. 161 Керівних принципів регулювання діяльності політичних партій, прийнятих ОБСЄ та Венеціанською Комісією 15-16 жовтня 2010 року, як поточне фінансування партій, так і фінансування виборчих кампаній повинно закріплюватися в законодавстві, що стосується політичних партій, для забезпечення прозорості і справедливої системи фінансування. Також відповідним законодавством мають бути розроблені чіткі інструкції для визначення розміру такого фінансування, яке має розподілятися між отримувачами в об'єктивний та неупереджений спосіб [4].

Аналізуючи вищезазначені та інші документи, що закріплюють європейські стандарти організації та функціонування політичних партій, можна виокремити наступні засади реалізації права політичних партій державне фінансування в аспекті відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації під час парламентських виборів:

– обсяг державного фінансування, що надається партіям, має бути ретельно продуманий щоб гарантувати його користь;

– таке фінансування має розподілятися неупереджено, на основі об'єктивних, справедливих та обґрунтованих критеріїв;

– механізм державного фінансування політичних партій повинен бути закріплений відповідним законодавством;

– розподіл фінансування може бути або рівним, або найчастіше пропорційним за характером, виходячи з результатів виборів або підтвердженого рівня підтримки політичної партії;

– доцільне законодавче врегулювання максимального ліміту витрат політичних партій на передвиборну агітацію та прозорості її проведення.

Якщо звернутися до досвіду держав-членів ЄС в цій сфері, слід зазначити, що пряме публічне фінансування політичних партій у формі відшкодування їх витрат на передвиборну агітацію запроваджено у переважній більшості держав-членів ЄС (Болгарія, Іспанія, Італія, Люксембург, Польща, Словенія, Фінляндія, Франція та ін.).

Зокрема, в Фінляндії та Польщі право на одержання відшкодування витрат на виборчу кампанію мають партії, представників яких було обрано до парламенту. В Фінляндії відшкодовуються витрати партій, пов'язані не тільки з їхньою участю в парламентських виборах, але й у виборах президента. В Польщі порядок визначення суми відшкодування є спільним для всіх партій і визначається із розрахунку на одне місце відповідно у верхній або нижній палаті парламенту [5, с. 8]. В Австрії політичні партії, що пройшли до Національної Ради, мають право на отримання фінансової допомоги на проведення виборчих кампаній (як національних, так і європейських).

В Словенії право на одержання державного фінансування мають суб'єкти виборчого процесу, у тому числі і партії, кандидати від яких були обрані до парламенту держави або Європейського парламенту. Обсяг відшкодування витрат державного бюджету складає фіксовану суму за кожен голос виборця, поданий за кандидатів від відповідного суб'єкта виборчого процесу, однак не може перевищувати розміру витрат коштів відповідного суб'єкта виборчого процесу на передвиборну кампанію [5, с. 9].

У Франції витрати на передвиборну агітацію відшкодовуються з державного бюджету кандидатам, які отримали на свою підтримку 5% голосів виборців. Таке відшкодування має дещо обмежений характер: по-перше, його розмір не може перевищувати розміру власного внеску кандидата до свого виборчого фонду; по-друге, загалом може бути відшкодовано не більше 50% встановленої законодавством межі цього виду видатків [5, с. 11].

В Іспанії законодавством передбачені «виборчі» субсидії. Законом визначається державний внесок у витрати на передвиборну агітацію, який виплачується політичним партіям, якщо вони перемогли та здобули принаймні одне місце в парламенті. Цей внесок є пропорційним до кількості отриманих голосів виборців. Частина субсидії може бути виплачена авансом, виходячи з суми, отриманої кожною окремою партією на попередніх виборах.

Як свідчить досвід вищезазначених та інших держав, в більшості з них при державному фінансуванні виборчої кампанії політичним партіям відшкодовуються їх витрати на передвиборну агітацію вже після виборів (Італія, Фінляндія, Швеція, Польща та ін.).

Окрім прямого фінансування, держава може надавати підтримку політичним партіям у інші способи, здійснюючи таким чином їх непряме державне фінансування. Найбільш поширеними формами такого фінансування є: звільнення від оподаткування партійної діяльності (Естонія, Норвегія); рівний доступ до безкоштовного ефірного часу в засобах масової інформації (Іспанія, Нідерланди, Польща); безкоштовна поштова пересилка публікацій (Великобританія, Швеція); оплата друку передвиборних програм та використання громадських залів для проведення агітаційних заходів (Великобританія, Ісландія); цільові державні субсидії для покриття видатків, пов'язаних із розміщенням політичної реклами (Іспанія) тощо.

З моменту запровадження державного фінансування політичних партій в Україні, політичними партіями нашої держави також накопичено певний досвід щодо реалізації права на відшкодування витрат для здійснення передвиборної агітації на парламентських виборах. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17¹ Закону України «Про політичні партії в Україні», за рахунок коштів державного бюджету відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України [6].

Відповідно до законодавства політична партія отримує право на відшкодування таких витрат, якщо на останніх виборах народних депутатів України вона взяла участь у розподілі депутатських мандатів. Максимальна сума можливого відшкодування дорівнює максимальному розміру виборчого фонду політичної партії, оскільки згідно з ч. 2 ст. 17⁴ Закону України «Про політичні партії в Україні» відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації політичної партії на виборах народних депутатів України, здійснюється 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 Законом України «Про вибори народних депутатів України» [6]. Однак слід мати на увазі, що на сьогодні максимальний розмір виборчого фонду політичної партії закріплений Виборчим кодексом України та складає дев'яносто тисяч розмірів

мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року (абз. 2 ч. 1 ст. 151 Виборчого кодексу України). Отже відповідна норма Закону України «Про політичні партії в Україні» потребує змін.

Щодо вітчизняного досвіду відшкодування витрат політичних партій на передвиборну агітацію на парламентських виборах, можна зазначити, що на момент останніх позачергових виборів народних депутатів України у 2019 році розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, не мав перевищувати **375 млн. 570 тис. грн.** А після виборів право на відшкодування витрат на передвиборну агітацію отримали наступні політичні партії: «Слуга народу» в розмірі 114 млн. 640,3 тис. грн., «Опозиційна платформа – за життя» – 60 млн. 309,4 тис. грн., «Європейська солідарність» – 99 млн. 494,1 тис. грн, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 87 млн. 214,3 тис. грн., «Голос» – 105 млн. 669,6 тис. грн. [7]. Відповідно в Законі України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» видатки бюджету на відшкодування витрат політичним партіям, пов'язаних із фінансуванням їх передвиборної агітації на виборах народних депутатів України було затверджено в обсязі 467 млн. 327,7 тис. грн. [8].

Оцінюючи законодавство України щодо прямого фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету в аспекті відшкодування їх витрат на здійснення передвиборної агітації під час парламентських виборів, слід зазначити, що нашою державою дотримано основні принципи такого фінансування, які встановлені європейськими регіональними стандартами в цій сфері. Так, у відповідності до вищезазначених стандартів, деякі системи розподілу державної підтримки політичних партій надають політичним партіям кошти до виборів, інші передбачають виплати після виборів на основі остаточних результатів. До другого виду належить й система державного фінансування політичних партій в Україні, оскільки згідно з вітчизняним законодавством Центральна виборча комісія приймає рішення про відшкодування політичній партії витрат, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні не пізніше як у шестидесятиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів. За результатами парламентських виборів фінансується й статутна діяльність політичних партій.

При цьому слід зазначити, що у разі, якщо кошти надаються політичним партіям після виборів, може виникнути питання забезпечення рівних можливостей та справедливого балансу між політичними партіями, які беруть участь в парламентських виборах. Тому на нашу думку, деякі питання відшкодування політичним партіям витрат на передвиборну агітацію в Україні потребують перегляду. Ця думка ґрунтується на наступних підставах.

Як зазначається в п. 184 Керівних принципів регулювання діяльності політичних партій, прийнятих Венеціанською Комісією 15-16 жовтня 2010 року, саме передвиборчий розподіл коштів або відсоток фінансування найкраще забезпечує здатність партій конкурувати на основі рівних можливостей. Післявиборча система фінансування система може не забезпечити мінімального початкового фінансування, необхідного для проведення виборчої кампанії [9]. А п. 238 Керівних принципів регулювання політичних партій, ухвалених Венеціанською комісією 11-12 грудня 2020 року, рекомендує при розробці систем розподілу коштів ретельно розглядати можливість запровадження систем фінансування перед виборами на противагу системам відшкодування витрат після виборів, оскільки останнє може призвести до нездатності невеликих, нових або менш заможних партій ефективно конкурувати. Система післявиборчого фінансування може не забезпечити мінімальних початкових фінансових ресурсів, необхідних для фінансування політичної кампанії. Крім того, виділення коштів має відбуватися на досить ранній стадії виборчого процесу, щоб забезпечити рівні можливості протягом усього періоду виборчої кампанії [10]. Як наслідок, системи розподілу коштів у післявиборчий період можуть негативно впливати на політичний плюралізм та рівні можливості під час проведення передвиборної агітації. Адже політичні партії, які мають реальну перспективу потрапити до парламенту, отримують певні гарантії повернення витрачених на передвиборну агітацію коштів, а тому і більше можливостей для її здійснення під час поточної виборчої кампанії. Тоді як «непрохідні» політичні партії, які не матимуть значної підтримки виборців, і як наслідок фінансової підтримки, не зможуть на рівних засадах конкурувати із «прохідними» політичними партіями.

Висновки. Таким чином, оцінюючи законодавство України в аспекті відповідності механізму фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету засадам об'єктивності, справедливості та рівності, слід констатувати, що деякі питання відшкодування витрат політичних партій на здійснення передвиборної агітації під час парламентських виборів потребує пере-

гляду. Зокрема, це стосується закріплення в законодавстві України можливості політичних партій отримувати з державного бюджету певні кошти, які вони можуть використати для проведення передвиборної агітації під час виборчого процесу. А саме: доцільно запровадити два етапи такого фінансування. На першому державне фінансування в розмірі певної суми, визначеної на законодавчому рівні, отримують до стадії проведення передвиборної агітації всі політичні партії, які беруть участь у виборах народних депутатів України, або як варіант – ті з них, які на попередніх виборах набрали певний відсоток голосів, а на другому – лише ті з політичних партій, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів. Для цих партій сума відшкодування витрат (у розмірі фактично здійснених політичною партією витрат, але не більше максимального розміру виборчого фонду) зменшується на суму, отриману на першому етапі. Такий механізм на нашу думку сприятиме змаганням всіх партій на виборах відповідно до принципу рівних можливостей, зміцнюючи таким чином політичний плюралізм і допомагаючи забезпечити належне функціонування демократичних інститутів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Financing of political parties Parliamentary Assembly Recommendation 1516 (2001). URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 11.02.2024).
2. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. URL: [https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) (дата звернення: 11.02.2024).
3. Guidelines and report on the financing of political parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting, (Venice, 9-10 March 2001) [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.html) (дата звернення: 11.02.2024).
4. Guidelines on political party regulation adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (дата звернення: 11.02.2024).
5. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні. К., 2009. 56 с. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/Text.pdf> (дата звернення: 14.02.2024).
6. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 14.04.2024).
7. Про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 5 жовтня 2019 року № 1917. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1917359-19#Text> (дата звернення: 14.04.2024).
8. Про державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14 листопада 2019 року № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 14.04.2024).
9. Guidelines on political party regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (дата звернення : 15.04.2024).
10. Guidelines on Political Party Regulation prepared by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and by the Council of Europe's Venice Commission and adopted by the Venice Commission at its 125th online Plenary Session (11–12 December 2020). URL: <https://www.osce.org/odihr/538473> (дата звернення: 15.04.2024).