

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Джуган Володимир Васильович

УДК 342[329:35.072.8](477+4)

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

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Ужгород – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у ДВНЗ «Ужгородський національний університет» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Бисага Юрій Михайлович,

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,

завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Совгіря Ольга Володимирівна,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

професор кафедри конституційного права;

кандидат юридичних наук, доцент

Алмаші Мирослав Михайлович,

Закарпатський інститут імені Августина Волошина

ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,

завідувач кафедри правознавства.

Захист відбудеться «21» жовтня 2017 року о «12⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3, каб. 21.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розісланий «21» вересня 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Р.М. Фрідманський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Політичні партії є одним із ключових елементів сучасної демократії та відіграють важливу роль у будь-якій країні. Водночас 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, водночас залишаючись незалежними у своїй діяльності від джерел фінансування.

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

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

Науково-теоретичною базою проведеного дослідження стали праці таких українських учених: Л.І. Адашис, Ю.Г. Барабаша, Д.М. Белова, Ю.М. Бисаги, Н.В. Богашевої, О.П. Васильченко, Н.П. Гаєвої, О.В. Головкина, В.І. Кафарського, В.Б. Ковальчука, В.П. Колісника, Н.В. Корольової-Борсоді, Н.Я. Коржа, О.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. Шведа, Ю.С. Шемшученка, В.С. Шестака та інших.

Також у дослідженні використані праці низки зарубіжних авторів, які вивчали окремі аспекти фінансування політичних партій, зокрема таких науковців, 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. Копецькі, Ю. Крупер, А.Б. Мелікян, А. Мішкініс, К.-Х. Нассмакер, М. Пінто-Душинський,

Н.І. Платонова, О.В. Романенко, С. Россер, С.Е. Скарроу, К. Скотніцкі, Л. де Соуза, Р. Уільямс, Д. Фішер, Д. Цацос, Л. Янг та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII, а також згідно з планом науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет» на 2015–2020 роки. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у ХХ – ХХІ ст.», яка розробляється науковцями Ужгородського національного університету (номер державної реєстрації 0198U007793).

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

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *задачі*:

- проаналізувати нормативно-доктринальні засади фінансування політичних партій в Україні та в окремих країнах ЄС;
- дослідити генезу фінансування політичних партій та визначити основні історичні етапи становлення й розвитку фінансування політичних партій в Україні;
- з'ясувати поняття, принципи та основні джерела фінансування політичних партій;
- визначити місце й роль самофінансування та приватного фінансування в системі джерел фінансування політичних партій;
- охарактеризувати форми державного фінансування політичних партій, переваги та недоліки цього джерела фінансування, підстави й 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 в окремих країнах ЄС;
- обґрунтувати напрями вдосконалення законодавства України, яке регулює фінансування політичних партій.

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

Предметом дослідження є конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС.

Методи дослідження. Дослідження проводилось із застосуванням як загальнонаукових методів пізнання, так і спеціальних методів юридичної науки,

таких як діалектичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-логічний, статистичний, системно-функціональний, формально-юридичний, герменевтичний.

Діалектичний метод використано для дослідження доктринальних і нормативних засад фінансування політичних партій (підрозділ 1.1). Для вивчення генези фінансування політичних партій та формулювання основних етапів становлення й розвитку такого фінансування використовувався історико-правовий метод (підрозділ 1.2). Порівняльно-правовий метод використано в процесі дослідження й порівняння фінансування політичних партій в Україні та в 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 й 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 дало змогу 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 й 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 дало можливість здійснити використання герменевтичного методу (підрозділи 2.1, 2.3, 3.1).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у юридичній науці України комплексних порівняльно-правових досліджень фінансування політичних партій. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, які виносяться на захист, зокрема:

вперше:

- визначено й проаналізовано основні історичні етапи становлення та розвитку фінансування політичних партій в Україні;
- доведено недоцільність закріплення в межах одного терміна «внесок на підтримку політичної партії», який наведений у ч. 4 ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні», усіх можливих видів самофінансування та приватного фінансування політичних партій, а також аргументовано необхідність зміни підходу до законодавчого формулювання основних джерел недержавного фінансування політичних партій, що міститься в Законі України «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 та 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 передбачених чинним законодавством меж щодо максимального розміру внесків на підтримку політичної партії та на виборчі кампанії, а також повної або часткової заборони 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 й у межах, встановлених чинним законодавством, діяльності політичних партій, органів державної влади, фізичних і юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, що піддаються фінансовій оцінці та необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей і завдань;

– визначення поняття членського внеску як джерела самофінансування політичної партії, під яким розуміється передбачений законодавством регулярний грошовий внесок, який сплачується на користь партії її членами в порядку, розмірах і в строки, передбачені статутом або окремими положеннями партії про членські внески, та є обов'язковим для всіх членів партії, окрім випадків, передбачених статутами чи окремими положеннями партії;

набули подальшого розвитку:

– положення про 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 та зловживанням у сфері фінансування політичних партій, оскільки спонсорство (у загальноприйнятому розумінні цього терміна) передбачає отримання спонсором відповідної вигоди та не є безкорисливим, на відміну від пожертвувань; натомість 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 Закону України «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 із боку юридичних осіб; зокрема, визначено, що така заборона знизить ризики політичної корупції та підвищить прозорість системи фінансування політичних партій, проте вона повинна відбуватись водночас із вдосконаленням механізму державного фінансування політичних партій, оскільки така заборона негативно позначиться на нових і 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 полягає в тому, що в дисертації сформульовано підходи, висновки та пропозиції, які можуть бути використані:

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

- у навчальному процесі – під час викладання курсів «Конституційне право України», «Державне право зарубіжних країн» та під час підготовки 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 під час підготовки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів;

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

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

Публікації. Основні положення дисертації викладені в 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 та обсяг дисертації. Робота складається з 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, ступінь її наукової розробленості, визначено мету й завдання, методи, об'єкт та предмет дослідження, окреслено наукову новизну й практичне значення одержаних результатів, сформульовано основні положення, що виносяться на

захист, наведено відомості про апробацію результатів дослідження, а також структуру дисертації.

Розділ 1 «Генезис фінансування політичних партій у законодавстві та юридичній науці» складається з двох підрозділів, у яких досліджуються основні передумови й етапи розвитку фінансування політичних партій, а також нормативно-доктринальна база такого фінансування.

У підрозділі 1.1 *«Доктринальні та нормативні основи фінансування політичних партій»* автором здійснюється загальний аналіз національного законодавства України та законодавства окремих країн – членів ЄС, яке регулює фінансування політичних партій. 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 спеціального Закону України «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.

Досліджуються нормативні акти та рекомендації різних міжнародних органів та організацій у сфері фінансування партій. Зазначається, що усвідомлення важливості належного нормативно-правового регулювання фінансування політичних партій на рівні ЄС привело до прийняття Регламенту № 1141/2014 «Про заснування і фінансування європейських політичних партій та європейських політичних фондів», який вступив у дію з 2016 року та вніс суттєві зміни у фінансування європейських політичних партій. Також у підрозділі приділено увагу огляду основних наукових робіт із проблематики фінансування політичних партій вітчизняних і зарубіжних дослідників.

У підрозділі 1.2 *«Історико-правові засади фінансування політичних партій»* досліджується становлення й розвиток фінансування політичних партій. Хоча політичні партії сучасного типу з'явилися ще в XIX ст., нормативне регулювання їх фінансування почало застосовуватись тільки на початку XX ст. Зокрема, державне фінансування партій уперше запроваджено в 1928 році в Уругваї, а згодом ще в деяких країнах Латинської Америки, і тільки з кінця 50-х років XX ст. воно почало впроваджуватись у країнах Західної Європи.

В Україні перші елементи нормативного регулювання фінансування політичних партій з'явилися тільки після прийняття 9 жовтня 1990 року Закону СРСР «Про громадські об'єднання». Принципи фінансування політичних партій, закладені цим законом (з певними модифікаціями), протримались до 2016 року, оскільки прийнятий у 2001 році Закон України «Про політичні партії в Україні» хоч і розширив перелік обмежень у фінансуванні політичних партій та вніс деякі інші корективи, проте фактично не змінив систему фінансування політичних партій. Зазначається, що хоча в 2003 році в Україні відбулась перша спроба запровадження прямого державного фінансування політичних партій, однак традиційні для більшості країн ЄС джерела фінансування політичних партій – власні кошти партій, державне та приватне фінансування – були

введені в дію тільки з 2016 року. Автором сформульовані та охарактеризовані основні історичні етапи становлення й розвитку фінансування політичних партій в Україні.

Розділ 2 «Поняття, принципи та джерела фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз» складається із чотирьох підрозділів, у яких автор аналізує загальнотеоретичні проблеми фінансування політичних партій, розглядає основні моделі, принципи та джерела такого фінансування.

У підрозділі 2.1 *«Теоретико-правові засади фінансування політичних партій»* вивчаються основні наукові підходи до визначення поняття «фінансування політичних партій», формулюється авторське визначення цього терміна. Звертається увага на широке використання в наукових дослідженнях поруч із названим низки інших термінів: «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», «фінансова діяльність партії», «фінансування політичної діяльності», «політичне фінансування» тощо. Вказується на необхідність і важливість їх належного розмежування, оскільки деякі з них є вужчими за змістом, ніж поняття «фінансування політичних партій», або, навпаки, ширшими. Аналізуючи критерії класифікації фінансування політичних партій на дві класичні моделі – англосаксонську та європейсько-континентальну (ліберальну й регулятивну), автор підтримує думку окремих учених про те, що поділ на моделі фінансування політичних партій має більш теоретичне значення та в сучасних умовах цих моделей у «чистому» вигляді не існує, а функціонують так звані змішані моделі. Основоположними принципами фінансування політичних партій є такі: 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.

У підрозділі 2.2 *«Самофінансування політичних партій та його роль у системі джерел фінансування політичних партій»* аналізуються проблеми самофінансування політичних партій та його місце в системі джерел фінансування політичних партій. Розглядаються основні причини постійного зниження ролі й значення вказаного джерела фінансування. Основна увага приділяється таким видам самофінансування, як внески від членів партії та доходи від підприємницької діяльності партій. У тексті спеціальних законів про політичні партії України та країн ЄС зазвичай безпосередньо зазначається, що права й обов'язки членів партії, у тому числі обов'язок щодо сплати членських внесків, встановлюються статутом політичної партії. Для з'ясування порядку сплати членських внесків проаналізовано низку статутів політичних партій України та країн ЄС. У свою чергу статuti партій зазвичай безпосередньо не регулюють розміри та процедуру сплати членських внесків, зазначаючи натомість, що ці питання регулюються окремим положенням, яке затверджується вищим партійним органом. Автор зауважує, що для належного гарантування права на об'єднання в політичні партії в Україні порядок

виключення з партії на підставі несплати членських внесків має передбачатись 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 й припинення членства в ній визначається саме статутом політичної партії, а не положеннями. Констатується недостатнє та поверхове законодавче регулювання самофінансування політичних партій порівняно з іншими джерелами такого фінансування як в Україні, так і в країнах ЄС.

Підрозділ 2.3 «Приватне фінансування політичних партій» присвячений вивченню ролі приватного фінансування в системі джерел фінансування політичних партій та особливостей його законодавчого регулювання в Україні й окремих країнах ЄС. Хоча в абсолютній більшості країн ЄС законодавством передбачене державне фінансування політичних партій, приватне фінансування залишається одним з основних джерел фінансування політичних партій. Нормативно-правове регулювання приватного фінансування політичних партій у різних країнах ЄС має досить істотні особливості, що стосуються як форм, у яких може відбуватись приватне фінансування, так і його граничних розмірів та кола осіб, які мають право здійснювати таке фінансування.

Акцентується увага на тому, що приватне фінансування, попри всі його очевидні переваги, несе також низку небезпек, оскільки неконтрольовані приватні пожертвування можуть призвести до втрати незалежності політичних партій. Тому одним із головних завдань законодавства, що регулює фінансування політичних партій, є забезпечення оптимального балансу між державним і приватним фінансуванням. Зазначається, що такі явища, як податкові пільги для осіб, які внесли пожертвування, та залежність розміру державного фінансування також від пожертвувань, отриманих партією, виконують подвійну роль: з одного боку, вони виступають як пряме чи непряме державне фінансування партій, а з іншого – стимулюють до участі у фінансуванні політичних партій потенційних донорів, а також спонукають політичні партії залучати якомога ширше коло невеликих пожертвувань. Аргументується, що в Україні недостатньо розвинуті вказані законодавчі інструменти, які стимулюють внесення відносно невеликих пожертвувань від широкого кола осіб та водночас спонукають самі політичні партії спиратись не на великих донорів, а на широке коло невеликих донорів.

У *підрозділі 2.4 «Основні завдання та форми державного фінансування політичних партій»* вивчаються особливості законодавчого регулювання державного фінансування політичних партій в окремих країнах ЄС, аналізуються різні форми такого джерела фінансування. Узагальнено погляди вітчизняних і зарубіжних учених із приводу переваг та недоліків державного фінансування політичних партій. Основними перевагами запровадження державного фінансування політичних партій називаються зменшення залежності політичних партій від приватних внесків і, відповідно, зниження ризиків впливу на політичні партії з боку таких донорів, запобігання політичній корупції та забезпечення політичних партій додатковими ресурсами, необхідними для виконання ними своїх функцій. Недоліками ж є те, що державне фінансування (повністю або більшу частину) отримують тільки

найбільші партії (як правило, парламентські). Відповідно, у країнах, де розмір державного фінансування партій досить суттєвий, партії, які його отримують, мало зацікавлені в збільшенні кількості своїх членів та в пошуку додаткових джерел фінансування.

Підкреслюється, що серед усіх джерел фінансування політичних партій саме державне фінансування викликає найбільш гострі наукові дискусії та суспільний резонанс. В окремих країнах навіть проводились референдуми за скасування державного фінансування політичних партій. Не є винятком Україна, де вказане джерело фінансування також сприймається неоднозначно, про що свідчать низка поданих до парламенту законопроектів щодо призупинення або навіть повного скасування державного фінансування політичних партій. Автор підтримує позицію про необхідність державного фінансування політичних партій, проте наголошує на тому, що воно повинне будуватись на рівноправності, справедливості розподілу між партіями державної допомоги та інших принципах такого фінансування, які сформульовані в міжнародних нормативних актах і рекомендація міжнародних організацій. Також обґрунтовуються пропозиції щодо внесення змін до окремих положень Закону України «Про політичні партії в Україні», які регулюють державне фінансування статутної діяльності політичних партій.

Розділ 3 «Державний контроль за фінансуванням політичних партій в Україні та країнах ЄС» складається з двох підрозділів, у яких досліджуються основні аспекти державного контролю у сфері фінансування політичних партій, особливості його нормативно-правового регулювання в Україні та в окремих країнах ЄС, а також окреслюються найбільш проблемні положення стосовно існуючих обмежень у фінансуванні політичних партій.

У підрозділі 3.1 «*Поняття та основні елементи державного контролю за фінансуванням політичних партій*» аналізуються основні підходи до державного контролю за політичними партіями загалом та державного контролю за фінансуванням політичних партій зокрема. 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.

Автором сформульовано визначення поняття «державний контроль за фінансуванням політичних партій». Оскільки своєчасність подання звітів є одним з основних об'єктів державного контролю за фінансуванням політичних партій, то значна увага приділяється звітності політичних партій. Зазначається, що запровадження в Україні практики окремих країн щодо публікації у відкритій онлайн базі даних відомостей про пожертвування на користь політичної партії (у тому числі із зазначенням суми та імені особи, яка здійснила пожертвування) сприятиме прозорості фінансування політичних партій. Хоча автор зауважує, що це питання потребує подальших наукових досліджень на предмет дотримання конфіденційності інформації про особу.

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 із максимально допустимими розмірами внесків на підтримку політичних партій. Аналіз судової практики дав змогу констатувати, що, враховуючи їх складність, строки давності для таких справ є замалими, особливо щодо адміністративних правопорушень.

У підрозділі 3.2 «Обмеження у сфері фінансування політичних партій» аргументується, що поруч із процесами щодо збільшення розмірів фінансування політичних партій у різних країнах поступово отримує своє законодавче оформлення розуміння небезпек, які несуть неконтрольовані фінансові надходження політичним партіям із боку окремих осіб. Саме для попередження таких небезпек законодавство відповідних країн встановлює низку обмежень у сфері фінансування політичних партій. Обмеження у фінансуванні політичних партій пропонується поділяти на два основні види: обмеження у сфері фінансування поточної діяльності політичних партій, які регламентуються законами про політичні партії відповідних країн, та обмеження щодо фінансування виборчих кампаній, які встановлюються законами про політичні партії й законодавством про вибори. У свою чергу зазначені види обмежень поділяються на обмеження щодо максимального розміру внесків на підтримку партії (пожертвувань) і виборчих фондів та обмеження щодо повної або часткової заборони здійснювати такі внески окремими особами. Найбільш поширеними обмеженнями щодо фінансування партій окремими особами є заборона на їх фінансування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, іноземних фізичних і юридичних осіб, юридичних осіб (усіх або тільки тих, у яких є відповідна частка державної чи комунальної власності).

Встановлення заборони на фінансування партій із боку іноземних громадян і юридичних осіб є характерним для багатьох країн ЄС, натомість в інших не міститься жодних заборон стосовно іноземного фінансування політичних партій. Загалом у країнах ЄС можна виділити три моделі законодавчого регулювання цього питання: а) відсутність заборони фінансування політичних партій з іноземних джерел; б) повна заборона фінансування політичних партій з іноземних джерел; в) заборона фінансування політичних партій з іноземних джерел, проте із цього правила встановлюється низка винятків, які зазвичай стосуються пожертвувань із країн – членів ЄС (інколи також країн – членів НАТО), або ж встановлюється максимально допустимий розмір пожертвування з іноземного джерела, який є нижчим, ніж встановлений для власних громадян чи юридичних осіб.

ВИСНОВКИ

У висновках викладені найбільш значимі науково-теоретичні й практичні результати проведеного дисертаційного дослідження конституційно-правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС. Головними з них є такі:

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

– перший етап (кінець XIX ст. – початок 20-х років 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 і пожертвувачів;

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

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

– четвертий етап почався з 2016 року, коли на законодавчому рівні було закріплене пряме державне фінансування політичних партій у розмірах і в порядку, встановлених Законом України «Про політичні партії в Україні». Саме із 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. Виявлено, що у законодавстві багатьох країн та в науковій літературі не зовсім чітко відображається межа між самофінансуванням і 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 ідеться 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 розглядатись і як самофінансування політичних партій (коли такі внески є обов'язковими та 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. Обґрунтовано, що найбільш істотними надходженнями в межах приватного фінансування політичних партій у країнах ЄС є пожертвування, під якими розуміється добровільне надання політичній партії грошових або майнових цінностей у порядку та розмірах, передбачених законодавством. Закон України «Про політичні партії в Україні» такий вид надходжень фінансів політичним партіям із приватних джерел, як пожертвування, окремо не

встановлює, проте сутність пожертвування в специфічній формі вміщено в наведеному в цьому законі терміні «внесок на підтримку партій».

4. Визначено законодавче формулювання терміна «внесок на підтримку політичної партії», що містить низку суперечливих і неоднозначних положень:

- у цьому визначенні виживається низка понять, які сам Закон України «Про політичні партії в Україні» не врегульовує, а окремі з них взагалі викликають значні сумніви щодо доцільності їх використання як джерел фінансування політичних партій (наприклад, спонсорство);

- законодавець заклав в один термін усі можливі види самофінансування та приватного фінансування політичних партій;

- не зовсім зрозуміле намагання законодавця включити у визначення «внесок на підтримку політичної партії» кошти, які перераховуються або переказуються до виборчого фонду на відповідних виборах, хоча в низці інших статей Закону України «Про політичні партії в Україні» законодавець досить чітко розмежовує фінансування статутної діяльності партій та 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 Законі України «Про політичні партії в Україні», потребує істотних змін.

5. Доведено, що законодавче регулювання державного фінансування політичних партій в Україні потребує подальшого вдосконалення. Так, у 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 законодавство України, встановлюючи досить серйозну санкцію, наразі не містить положень, які чітко й однозначно окреслювали б допустимі сфери використання таких бюджетних коштів.

6. Доведено, що 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 досить вдалою й точною, оскільки в ній головним критерієм віднесення відповідної країни до того чи іншого типу фактично 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 лише ті органи, до яких політичні партії подають звітність, а й багато інших державних органів. Хоча 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 із боротьби з корупцією. За такого розподілу 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.

7. Проведено порівняльне дослідження, що дало змогу сформулювати низку положень щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, яке регулює фінансування політичних партій, а саме:

– ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні» доповнити ч. 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, у якому здійснюються внески»;

– ч. 2 ст. 15 Закону України «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, у якому здійснювалися внески»;

– ч. 3 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» виключити;

– ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» доповнити ч. 8 такого змісту: «Національне агентство з питань запобігання корупції протягом 10 днів із моменту виявлення порушення пунктів 2 та 3 частини 1 статті 15 цього закону зобов'язане повідомити політичну партію про таке порушення з рекомендацією повернути протягом трьох днів внесок, який був зроблений із порушенням пунктів 2 та 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, Національне агентство з питань запобігання корупції вживає заходів щодо притягнення відповідних осіб до відповідальності»;

– до Закону України «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 підвищили б розмір штрафів за порушення встановленого законом порядку фінансування політичних партій, а також збільшили б строки накладення адміністративного стягнення.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ
АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Джуган В.В. Членські внески як джерело фінансування політичних партій в Україні та Польщі: порівняльний аналіз / В.В. Джуган // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2016. – № 5. – Ч. 1. – С. 48–53.
2. Джуган В.В. Приватне фінансування політичних партій в Україні та окремих країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз / В.В. Джуган // *Порівняльно-аналітичне право*. – 2016. – № 6. – С. 41–44. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pap.in.ua/6_2016/12.pdf.
3. Джуган В.В. Обмеження у фінансуванні політичних партій за законодавством України, Польщі та Федеративної Республіки Німеччина: порівняльний аналіз / В.В. Джуган // *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. – 2017. – № 1. – Т. 2. – С. 46–49.
4. Джуган В.В. Основні історичні етапи становлення фінансування політичних партій в Україні / В.В. Джуган // *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 / В.В. Джуган // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. – 2017. – № 43. – Т. 1. – С. 56–59.
6. Джуган В.В. Окремі особливості законодавчого регулювання фінансування політичних партій в Республіці Польща / В.В. Джуган // *Юридичні науки та їх роль у формуванні правової культури сучасної людини : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 22–23 травня 2015 року)*. – 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 / В.В. Джуган // *Теоретичний аналіз і наукові дослідження юриспруденції у світовій науці : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16–17 грудня 2016 року)*. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. – С. 19–22.
8. Джуган В.В. Фінансування політичних партій в Латвійській Республіці / В.В. Джуган // *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 лютого 2017 року)*. – Х. : ГО «Асоціація аспіратів-юристів», 2017. – С. 23–26.
9. Джуган В.В. Правове регулювання спонсорства як джерела фінансування політичних партій в Україні / В.В. Джуган // *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10–11 березня 2017 року)*. – О. : ГО «Причорноморська фундація права», 2017. – С. 28–32.
10. Джуган В.В. Окремі аспекти державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні / В.В. Джуган // *Закарпатські правові*

читання : матер. ІХ міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20–22 квітня 2017 року) : в 2 ч. – Ужгород : ТОВ «РІК-У», 2017. – Ч. 1. – С. 85–88.

АНОТАЦІЇ

Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». – Ужгород, 2017.

Дисертація присвячена комплексному порівняльно-правовому дослідженню фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС. З'ясовано й охарактеризовано основні історичні етапи становлення та розвитку фінансування політичних партій в Україні. Досліджено основні моделі фінансування політичних партій і проаналізовано принципи такого фінансування. Сформульовано визначення понять «фінансування політичних партій», «державний контроль у сфері фінансування політичних партій» та «обмеження у фінансуванні політичних партій». Висвітлено основні проблеми й особливості нормативного регулювання приватного та державного фінансування політичних партій в Україні та в окремих країнах ЄС. Визначено й досліджено основні елементи державного контролю за фінансуванням політичних партій. Окреслено та проаналізовано основні види обмежень у фінансуванні партій. За результатами дослідження сформульовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, яке регулює фінансування політичних партій.

***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.*

Джуган В.В. Конституционно-правовые основы финансирования политических партий в Украине и странах ЕС: сравнительный анализ. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Государственное высшее учебное заведение «Ужгородский национальный университет». – Ужгород, 2017.

Диссертация посвящена комплексному сравнительно-правовому исследованию финансирования политических партий в Украине и странах ЕС. Определены и охарактеризованы основные исторические этапы становления и развития финансирования политических партий в Украине. Исследованы основные модели финансирования политических партий и проанализированы принципы такого финансирования. Сформулировано определение понятий

«финансирование политических партий», «государственный контроль в сфере финансирования политических партий» и «ограничение в финансировании политических партий». Освещены основные проблемы и особенности нормативного регулирования частного и государственного финансирования политических партий в Украине и в отдельных странах ЕС. Определены и исследованы основные элементы государственного контроля за финансированием политических партий. Очерчены и проанализированы основные виды ограничений в финансировании партий. По результатам исследования сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины, регулирующего финансирование политических партий.

***Ключевые слова:** политические партии, финансирование политических партий, конституционно-правовое регулирование финансирования политических партий, источники финансирования политических партий, государственное финансирование политических партий, ограничения в финансировании политических партий, пожертвования политическим партиям.*

Dzhuhan V.V. Constitutional and legal rationale behind funding political parties in Ukraine and in the EU countries: a comparative study. – Manuscript.

Dissertation for Candidate of Juridical Sciences degree. Speciality 12.00.02 – Constitutional law; municipal law. – State Institution of Higher Education “Uzhhorod National University”. – Uzhhorod, 2017.

The dissertation is a comprehensive comparative law study on funding 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 funding 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 offers the definitions of the notions “funding political parties”, “government control in the sphere of funding political parties” and “constraints on funding political parties”. The findings of the research serve as a basis for identifying and outlining the major historical periods of the development of the financing of political parties in Ukraine.

The thesis emphasizes that such sources of funding political parties as their own resources as well as state and private financing which are typical for most EU countries were introduced in Ukraine in 2016. It looks into the main models of funding political parties and studies the principles of such financing.

The dissertation pays special attention to such self-benefiting types as membership dues and income gained from the business activities of political parties. 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 dissertation emphasizes that in spite of its evident advantages private financing poses a number of risks since uncontrolled private donations can result in the loss of the independence by parties. Therefore, one of the

major tasks of the legislation regulating funding political parties is ensuring a balance between state and private financing. The author proves that defining sponsorship as an independent method of funding political parties in the law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” is inexpedient; moreover, the legislative formulation of the term “contribution to support a political party” is controversial and ambiguous.

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 funding political parties it is state financing that causes the most heated discussions and achieves the greatest public impact.

The dissertation emphasizes the need to improve the legislative regulation of state financing of political parties in Ukraine. It identifies the following main elements of government control in the sphere of funding political parties: the subject of control; the objects of control; the control procedure; financial crimes and the responsibility for their commitment.

The findings of the comparative study on the legislation of different countries regulating the responsibility for the violation of the established procedure of funding 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 findings of the research into judicial practice show that taking into consideration the complexity of such cases the time-limit for them is too small, especially in relation to administrative offences. The dissertation identifies and outlines the major types of constraints on funding political parties.

On the basis of the undertaken comparative study a number of proposals dealing with the improvement of the legislation of Ukraine which regulates funding political parties are made.

Key words: *political parties, funding of political parties, constitutional and legal regulation of funding political parties, sources of funding political parties, state financing of political parties, constraints on funding political parties, political donations.*

Підписано до друку 21.09.2017. Формат 60x90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 21.09-2.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.