

НА ШЛЯХУ ДО ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

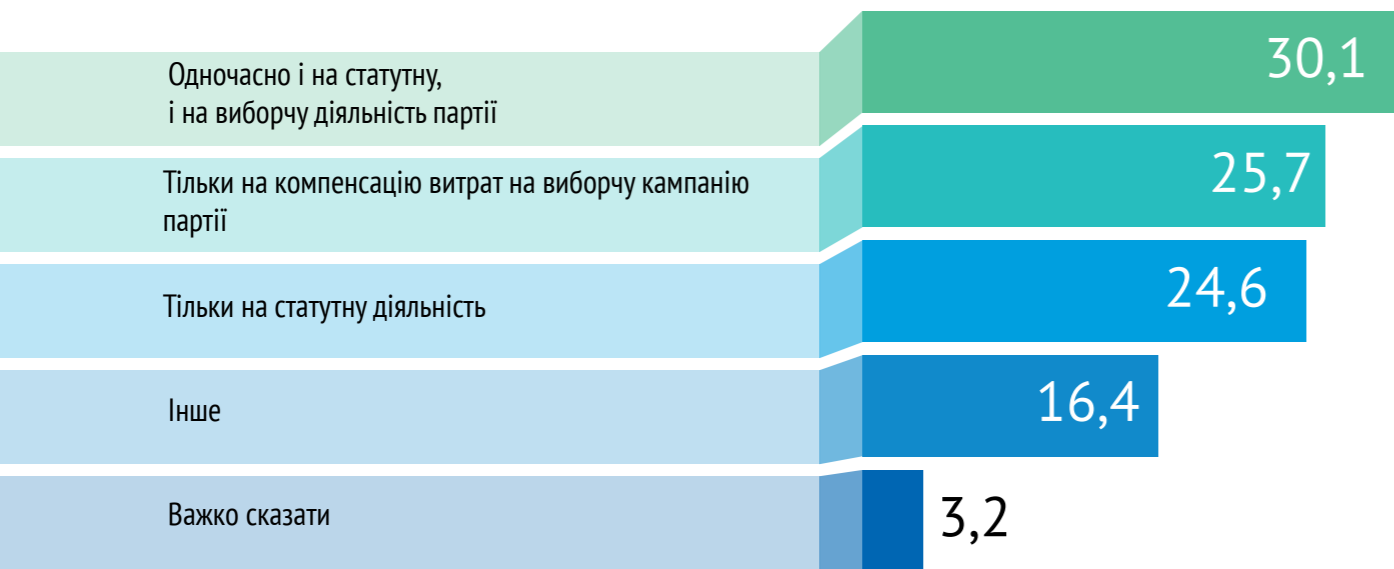
- > Необхідність державного фінансування
- > Антикорупційна стратегія
- > Просування ідеї
- > Світовий досвід

Необхідність державного фінансування партій

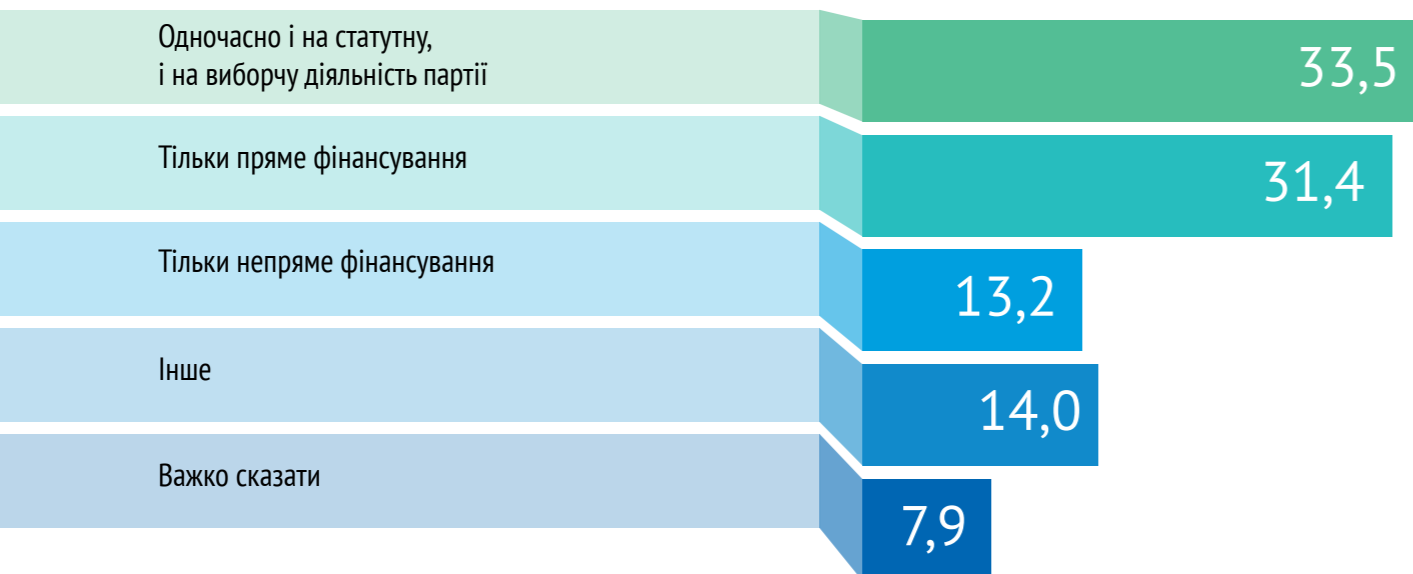
Влітку 2014 року Центром політичних студій та аналітики вперше в Україні було проведено Всеукраїнське експертне опитування «Визначення алгоритму запровадження системи державного фінансування політичних партій і виборчих кампаній». Загалом в опитуванні взяли участь 401 експерт з усіх регіонів України. Експертами виступили регіональні представники партійно-політичного й громадського сектору, а також політологічних та журналістських кіл України.

Експерти дали відповіді, зокрема, на наступні запитання:

На які види партійної діяльності, на Вашу думку, має спрямовуватися державна фінансова підтримка партій?



Які типи фінансування, на Вашу думку, має включати в себе відновлена система державної фінансової підтримки політичних партій і виборчих кампаній?



Які, на Вашу думку, кроки слід здійснити в першу чергу для стимулювання реформування механізму державного фінансування партій і виборчих кампаній?



Які, на Вашу думку, форми звітності за використання державної фінансової підтримки партій та виборчих кампаній мають бути запроваджені в Україні?



В цілому, результати дослідження, яке провів Центр політичних студій та аналітики, показали, що суспільство готове до впровадження практики державного фінансування політичних партій за умови:

- їх активного партійного життя – участі у виборах;
- регулярного звітування перед громадськістю за отримані кошти.

Державне фінансування партій в Антикорупційній стратегії України

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні” (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки, який значну увагу приділяє, зокрема, і запобіганню корупції у представницьких органах влади, чому присвячений окремий блок у законі. Проблему та шляхи її вирішення законотворці бачать наступним чином.

Проблема:

1. Рівень та масштаби корупції в країні, ефективність протидії корупційним процесам значною мірою залежать від доброчесності виборних посадових осіб, демократичності політичної системи загалом і виборчого процесу зокрема.
2. Останні виборчі кампанії в Україні, в тому числі місцеві вибори 2010 року, парламентські вибори 2012 року та вибори на деяких дільницях 2013 року свідчать, що грубі порушення демократичних принципів волевиявлення (втручання влади у виборчий процес, підкуп виборців, незаконні судові рішення) призвели до того, що здебільшого на виборні посади потрапляють особи, які не відповідають принципам доброчесності.

У подальшому процес діяльності виборних посадових осіб також супроводжується корупційною поведінкою, найбільш поширеними проявами якої є:



Конфлікт інтересів у діяльності виборних осіб, насамперед суміщення депутатської роботи, політичної діяльності з підприємницькою діяльністю та роботою в органах виконавчої влади, що заборонено законом;



Підкуп виборних осіб, здійснення тиску на них або на бізнес, до якого мають стосунки депутати, з метою ухвалення певних рішень або переходу до іншої депутатської фракції (групи);



Незаконне лобювання інтересів окремих осіб або бізнес-структур.

Причини:

- слабкі інститути демократії в Україні;
- корупціогенне виборче законодавство;
- недосконале законодавство щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій;
- відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобювання

Мета – створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їхньою діяльністю.

Серед заходів, які пропонуються в Антикорупційній стратегії, запровадження державного фінансування партій є одним із першочергових пунктів:

- Ухвалити законодавство щодо виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) у частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, зокрема в частині:
- Уніфікації регулювання фінансування виборчих кампаній, передбачених законами України “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори Президента України” і “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”;
- Запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій як бюджетного фінансування статутної діяльності партій на основі результатів виборів, зокрема за підтримки політичних партій, які не мають парламентського представництва, та відшкодування витрат на виборчу кампанію політичним партіям, які подолали виборчий бар’єр, у встановленому законом розмірі;
- Визначення вимог щодо прозорості поточного фінансування партій, зокрема шляхом регулярного подання звітів, оприлюднення звітів політичних партій у доступній формі з детальною інформацією про отримані доходи (зокрема осіб, які зробили внесок на фінансування партії), видатки (витрати) та зобов’язання фінансового характеру;
- Чіткого регламентування здійснення пожертв і дарунків, встановлення обмежень щодо розміру одержання пожертв та дарунків політичними партіями;
- Визначення змісту і форми річних звітів політичних партій; забезпечення належного обліку прибутків, витрат, боргів і активів, подання консолідованих звітів;
- Запровадження незалежного аудиту поточної та передвиборчої звітності партій сертифікованими аудиторами;
- Створення ефективного механізму моніторингу дотримання законодавства щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній, розслідування порушень та притягнення винних осіб до відповідальності, створення (визначення) з цією метою державного органу, що відповідає міжнародним стандартам щодо незалежності та ефективності діяльності;
- Встановлення дієвих та пропорційних санкцій за порушення законодавства щодо політичного фінансування;



Просування ідеї державного фінансування партій

Дорожня карта просування в суспільстві ідеї запровадження державної фінансово-матеріальної підтримки партій і виборчих кампаній

Зважаючи на складність сприйняття в українському суспільстві ідеї державного фінансування політичних партій, необхідно запровадити комплекс заходів, який би охоплював різні цільові аудиторії та забезпечив би системну реалізацію даної ідеї.

Експерти Центру політичних студій та аналітики розробили комплекс заходів, який пропонується здійснити у наступній послідовності:

Процес розробки механізму державного фінансування політичних партій є доволі складним, адже він повинен враховувати велику кількість інтересів та поглядів. Складність цього процесу можна порівняти зі складністю великих інженерних завдань. Таких, як, наприклад, спорудження мостів.

1 Публічна кампанія повинна містити основні компоненти:

1



1.1 Експертні круглі столи за участі журналістів

Цільовою аудиторією є експертні середовища, представники влади та громадські діячі. Такі круглі столи потрібно провести як у місті Києві, так і в регіонах України. Завдяки круглим столам буде також створений пул експертів, які є прибічниками державного фінансування партій і можуть бути спікерами теми в інших заходах у рамках заходів Дорожньої карти.

1.2 Статті у популярних друкованих та інтернет-виданнях

Після поширення ідеї державної фінансово-матеріальної підтримки партій і виборчих кампаній в експертних середовищах необхідно розширювати цільову аудиторію до широких кіл громадськості. Публікації популярно показуватимуть переваги для суспільства державної підтримки партій, висвітлюватимуть зв'язок між державним фінансуванням політиків і ефективною боротьбою з корупцією.

1.3 Теми у політичних шоу

Паралельно з публікаціями у друкованих ЗМІ важливо порушувати проблематику державного фінансування партій у політичних програмах популярних каналів. Спікерами при цьому мають бути учасники пулу експертів, який був складений унаслідок проведення круглих столів.

Ключовим повідомленням публічної кампанії повинне стати державне фінансування партій – як складової євроінтеграційних зусиль України, внаслідок чого відбудеться посилення звітності та фінансової прозорості діяльності політиків.

2

2 Розробка законопроектів



2.1 Розробка законопроектів щодо державної фінансово-матеріальної підтримки партій і виборчих кампаній

На цьому етапі має передбачатися створення парламентської міжфракційної групи, яка просуватиме у Верховній Раді законопроекти щодо державної підтримки політичних партій та виборчих кампаній. До складу групи мають обов'язково увійти представники громадського середовища, експерти, які разом розроблятимуть конкретний законопроект та виступатимуть його публічними лобістами.

Під час виборчої кампанії представники громадського середовища підписують публічні зобов'язання партій та окремих кандидатів у депутати підтримати конкретні законопроекти.

2.2 Супровідні заходи

Паралельно слід ініціювати у публічному просторі інші питання, пов'язані з тематикою фінансової прозорості політичного процесу. Зокрема, є доцільним просування теми заборони платної політичної реклами, яка діє в більшості країн Західної Європи.

Логіка такої заборони полягає в тому, що платна реклама створює нерівні умови участі політиків у виборчій кампанії. Відсутність платної політичної реклами – це вагомий стимул для політиків спілкуватися із громадянами напряду, особисто, без скла ТБ, яке приховує сутність політика за гримом іміджмейкерів та спічрайтерів.

Варто зазначити, що на парламентських виборах 2014 року практично всі партії, які мали значні медіа-бюджети і, в тому числі, широку рекламну кампанію на телебаченні, потрапили до Верховної Ради України. Водночас партії з меншими медіа-бюджетами або отримали значно нижчі показники, або взагалі не подолали п'ятивідсотковий бар'єр.

Державне фінансування партій в країнах СНД

Україна

В Україні державне фінансування партій було запроваджене Законом „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” від 27.11.2003 р.

За законом, бюджетне фінансування партій, які пройдуть до парламенту, мало передбачати дві форми: на виконання статутних обов'язків та на відшкодування витрат на передвиборчу агітацію.

Фінансування статутних обов'язків партій розраховувалось як 1% від розміру мінімальної зарплатні, помножений на кількість виборців, внесених у списки для голосування.

Бюджетне фінансування передбачалось лише партіям, а не блокам. Порядок розподілу коштів, виділених для партій – учасників блоків, мав визначатися з'їздом таких політичних партій.

Від кожної партії, яка отримала державне фінансування статутної діяльності, вимагалось опублікування щорічного звіту про обсяг та напрями використання коштів.

Однак, після прийняття цього Закону дія відповідних його положень постійно зупинялась, а у 2007 році їх взагалі було виключено із Закону “Про політичні партії в Україні” та Закону “Про вибори народних депутатів України” змінами до Закону “Про Державний бюджет України на 2008 рік”.

Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 р. відповідні зміни до Закону “Про Державний бюджет України на 2008 рік” було визнано неконституційними, але це не призвело до автоматичного відновлення дії норм щодо державного фінансування партій.

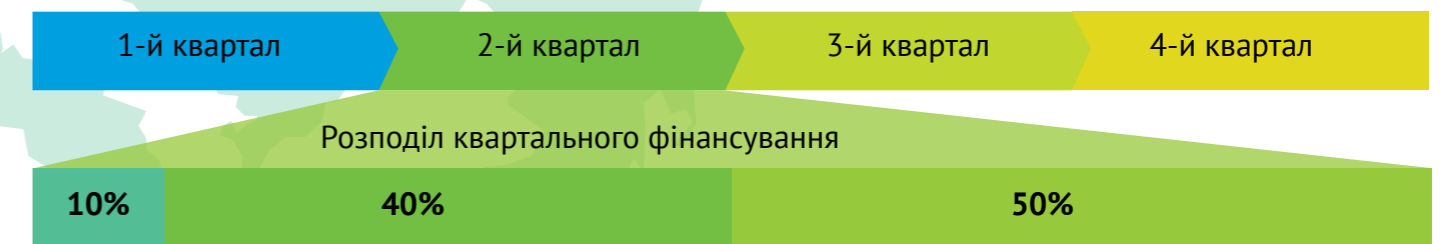
Таким чином, нині законодавство України не передбачає державного фінансування політичних партій, адже норми, запроваджені Законом від 27.11.2003, втратили свою чинність.

Азербайджанська Республіка

Відповідно до змін, внесених до закону «Про політичні партії» у квітні 2012 р., діяльність політичних партій фінансується за рахунок відрахувань із державного бюджету та інших отриманих ними коштів.

Механізм розподілення коштів, виділених із державного бюджету наступний:

Згадані кошти перераховуються на банківський рахунок політичної партії рівними частинами, поквартально.



- **10%** суми розподіляється пропорційно отриманим голосам між політичними партіями, кандидати від яких на останніх виборах до парламенту отримали не менше 3% голосів, але які не представлені в парламенті;
- **40%** коштів розподіляються рівнозначно між політичними партіями, представленим в парламенті АР;
- **50%** пропорційно кількості обраних депутатів.

Російська Федерація

Політичні партії мають право на отримання коштів федерального бюджету в одному з таких випадків:

- Якщо федеральний список кандидатів, висунутий політичною партією на виборах депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації, отримав за результатами виборів не менше 3 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні по федеральному виборчому округу;
- Якщо зареєстрований кандидат на посаду Президента Російської Федерації, висунутий політичною партією, отримав за результатами виборів не менше 3 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.
- Державне фінансування політичних партій, які брали участь у виборах і підпадають під дію зазначених пунктів, здійснюється:
 - За наслідками виборів депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації – щорічно в розмірі двадцяти рублів, помножених на кількість голосів виборців, отриманих федеральним списком кандидатів, висунутим політичною партією;
 - За результатами виборів Президента Російської Федерації – одноразово в розмірі двадцяти рублів, помножених на кількість голосів виборців, отриманих висунутим політичною партією зареєстрованим кандидатом на посаду Президента Російської Федерації.


Чеська Республіка

Загальна кількість виборців, що проголосувала

Фінансування з державного бюджету є суттєво більшим за обсягами, ніж членські внески. Державна підтримка залежить від успіху партії на виборах. Існує пряма залежність між кількістю отриманих на виборах голосів і розміром державної допомоги. Державна підтримка надається у формі внеску на сплату виборчих витрат і внеску на діяльність партії.

Постійний щорічний внесок сплачується:

3% у сумі 6 млн. чеських крон (320 тис. дол. США) кожній партії або руху, які набрали на виборах до Палати депутатів 3% голосів;

 у сумі 200 тис. чеських крон (10,5 тис. дол. США) за кожні 0,1% голосів до загальної суми, що не перевищує 5% голосів.

5% Якщо партія або рух набирає більше 5% голосів, то отримує фіксований щорічний внесок у сумі 10 млн. чеських крон (530 тис. дол. США).

Республіка Словенія

20¢ 10¢
2¢ 1¢

Організатори передвиборчої кампанії, кандидати яких були обрані до Державних Зборів РС або Європарламенту, мають право отримати відшкодування з держбюджету витрачених на кампанію коштів у розмірі *0,33 євро за кожен голос виборця*.

10¢ 5¢
2¢

Організатори передвиборчої кампанії, кандидати котрих отримали підтримку не менше 6 % виборців на певному виборчому окрузі або 2 % по всій країні, мають право отримати відшкодування витрачених на кампанію коштів у розмірі *0,17 євро за кожен голос виборця*.

10¢ 2¢

Організатори передвиборчої кампанії на виборах президента РС, кандидатів яких підтримало більше 10 % виборців (від загальної кількості тих, які взяли участь у голосуванні), мають право отримати відшкодування витрачених на кампанію коштів у розмірі *0,12 євро за кожен голос виборця*.

10¢ 2¢
1¢

Партія, яка увійшла до складу парламенту на попередніх виборах, фінансується державним бюджетом РС у розрахунку *0,13 євро за кожен отриманий голос виборця*. Зазначена сума щомісяця узгоджується з індексом росту роздрібних цін.

Республіка Хорватія

У Республіці Хорватія фінансування політичних партій та виборчих кампаній регулюється Законом про фінансування політичної діяльності та виборчих кампаній від 11 лютого 2011р.

Політичні партії, незалежні депутати, депутати від національних меншин і незалежні члени представницьких органів місцевого та регіонального самоврядування можуть фінансуватися відповідно з державного бюджету та з бюджетів органів місцевого та регіонального самоврядування.

Право на регулярне щорічне фінансування з державного бюджету мають політичні партії, представлені в Хорватському саборі (парламенті), незалежні депутати, депутати від національних меншин.

Кошти забезпечуються в державному бюджеті Хорватії у розмірі *0,05% здійснених витрат, оприлюднених у попередньому щорічному звіті про виконання держбюджету*.

Право на фінансування з бюджетів органів місцевого та регіонального самоврядування мають політичні партії, представлені в представницьких органах відповідних територіальних одиниць, та незалежні депутати.

Румунія

Річна сума базової державної субвенції, отриманої політичною партією, не повинна перевищувати *0,04% доходу державного бюджету*. Базові субвенції становлять третину усіх субвенцій, що виділяються усім політичним партіям.

Інші дві третини держсубвенцій розподіляються між парламентськими політичними партіями пропорційно до кількості мандатів, проте не перевищуючи розмір п'яти базових державних субвенцій для кожної з партій.

Усі політичні партії, які беруть участь у виборчих кампаніях, отримують державну субвенцію. Політичні партії, які не здолали електоральний поріг, повинні повернути отриману субвенцію впродовж двох місяців після публікації результатів виборів в урядовому виданні Monitorul Oficial.

2/3 витрат держбюджету на партії - базові субвенції для кожної політичної сили



1/3 витрат держбюджету на партії - базові субвенції для кожної політичної сили

Федеративна Республіка Німеччина

Чинну систему фінансування виборчих кампаній створено 1967 року одночасно зі вступом у силу Закону про політичні партії. Партійний закон забезпечує субсидування виборів до Бундестагу, Європейського парламенту, а також ландтагів федеральних земель.

Визначальними у розмірі фінансування є «закорінення партії в суспільстві», на основі результатів виборів усіх рівнів, суми членських внесків, а також приватних пожертв. Щоб отримати це фінансування, партія повинна на останніх виборах до Бундестагу чи Європарламенту отримати не менше 0,5%, а до ландтагів не менше 1% голосів. Щоправда, ці обмеження не стосуються партій національних меншин.

Умови отримання державного фінансування

Кількість виборців, що підтримали партію на виборах



Типи фінансування



За кількістю голосів
0,85 євро за кожен отриманий партією за партійними списками голос (після 4-х мільйонного голосу - по 0,7 євро);



За членськими внесками
70,38 євро за кожне євро, отримане партією у вигляді членських внесків або пожертв, але при цьому беруться до уваги пожертви фізичних осіб у сумі до 3300 євро.

Загальна сума виплат державою фінансової підтримки партіям у 2012 р. становила 150,8 млн. євро.

Французька Республіка

Законодавець Французької Республіки, прийнявши Закон №88-227 від 11 березня 1988 року «Про фінансову прозорість політичного життя», врегулював принципові питання фінансування діяльності політичних партій, які наділені правосуб'єктністю юридичної особи.

Положеннями зазначеного Закону передбачається можливість фінансової підтримки політичних партій як державою за рахунок бюджету, так і фізичними особами.

Сума, що виділяється з державного бюджету, пропорційна загальній кількості отриманих партією голосів під час останніх виборів та затверджується на початку кожного року вже відповідним декретом уряду і ділиться на дві рівні частини для партій, представлених в Національних Зборах та Сенаті.

Так, на 2010 рік загальна сума складала 78 млн. 881 тис. 516,29 євро (Декрет №2010-106 від 29 січня 2010 року).

Республіка Австрія

Політичні партії Австрії щороку отримують базову державну фінансову підтримку у вигляді фіксованої та додаткової сум. Раз на чотири роки – фінансування передвиборної кампанії до національного парламенту, раз на п'ять років – до Європарламенту. Розгалужена система підтримки політичних партій з боку держави значною мірою сприяє збереженню їх незалежності від корпоративного та приватного капіталу.

Рівень державного фінансування партій є досить високим. *Щонайменше 130 млн. євро на рік держава виділяє всім партіям, тобто 27 євро на кожного зареєстрованого виборця.* Держава відшкодовує витрати лише на парламентську виборчу кампанію.

- Політичні партії, які подолали 4-відсотковий бар'єр і представлені у парламенті щонайменше п'ятьма депутатами (мінімальна кількість, що дозволяє утворення фракції), отримують право на державне фінансування власної пропагандистсько-просвітницької діяльності.
- Одноразову державну фінансову допомогу на ведення агітації у рік виборів отримують також партії, які набрали більш ніж 1 відсоток голосів.

Кошти нараховуються за принципом визначення додаткової суми для парламентських партій відповідно до кількості отриманих голосів на попередніх виборах.

Крім базового фінансування пропагандистсько-просвітницької роботи парламентських партій, виділяються додаткові державні видатки на ведення передвиборчої кампанії.

Сума, яка отримується в результаті цієї арифметичної дії, розподіляється між парламентськими партіями пропорційно до кількості набраних голосів.

Партіям, обраним до Європарламенту, з державного бюджету виділяються кошти для компенсації видатків на передвиборчу кампанію. Відповідна сума вираховується за принципом додаткових державних видатків на ведення передвиборчої кампанії.

Сума коштів на передвиборчу агітацію законом не регламентується, кожна партія визначається у цьому плані самостійно.

Досвід країн Скандинавії та Бенілюксу

Скандинавія

Королівство Швеція

Відповідно до Акту про державну фінансову підтримку політичних партій (1972:625) державне фінансування партій здійснюється за двома напрямками.

Так звана партійна підтримка передбачає одержання партією бюджетних коштів у розмірі *333 300 шведських крон (близько 50 тис. доларів США) за кожне місце, яке партія в ході виборів одержала у Шведському Риксдазі (парламенті).*

Розрахунок конкретної суми залежить від результатів, одержаних партією в ході ммм держави кошти на організаційні витрати, утримання офісів, послуги консультантів, транспортні витрати тощо.

Бенілюкс

Королівство Бельгія

Відповідно до чинного законодавства Бельгії, джерелами прибутку політичних партій є: власні партійні кошти, приватне та державне фінансування.

Власні кошти партій акумулюються за рахунок вступних та членських внесків, доходів від нерухомості, прибутку від партійних заходів, реклами та ін.

Державне (федеральне) фінансування партій, які представлені в парламенті країни, складається з двох частин:

- надання фіксованої суми у розмірі 125 тис. євро для всіх партій на рік;
- виплати, що розподіляються з урахуванням кількості отриманих голосів за кандидатів від партії на виборах – 1,25 євро за 1 голос.

Крім того, обидві палати парламенту щорічно виділяють кошти «для покриття організаційних витрат» представленим в цьому органі політичним групам.

На додаток до федерального фінансування, регіони та спільноти Бельгії також надають фінансову підтримку політичним партіям.

Королівство Нідерланди

Відповідно до Закону про фінансування політичних партій (прийнятому в 1999 р.) реципієнтами державних коштів є усі політичні партії, представлені у нижній та верхній палаті парламенту країни.

Державні кошти розподіляються:

- пропорційно до кількості представників відповідної партії у парламенті;
- у залежності від кількості членів партії, котрі сплачують членські внески (що відрізняє Нідерланди від більшості європейських країн).

Крім того, важливу роль відіграє наявність в партії молодіжного крила та дослідницьких інституцій.

Щорічний обсяг фінансування, відповідно до положень цього Закону, становить близько 15 мільйонів євро, що виділяються урядом через Міністерство внутрішніх справ та відносин в Королівстві.

Для отримання урядового фінансування партія повинна представити Міністерству висновок незалежного аудитора фінансової звітності партії. Станом на сьогодні, лише одна партія з представлених нині у парламенті Нідерландів (Партія за свободу) відмовилась від державної допомоги з поясненням, що платники податків не повинні спонсорувати партію, яка їм не подобається.

Королівство Норвегія

Аналіз законодавчого регулювання у сфері фінансування політичних партій Норвегії, в т.ч. проведений експертами Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, свідчить, що *державне фінансування є основним джерелом забезпечення діяльності політичних партій в Норвегії.*

Додатковими видами фінансування є доходи від партійної діяльності і приватних пожертвувань.

Законом також розділяються джерела державного фінансування політичних партій та об'єднань різного рівня поширення, зокрема:

- Політичні партії національного масштабу фінансуються за рішенням парламенту з урахуванням результатів виборів.
- Політичні партії регіонального значення, в т.ч. молодіжного спрямування, фінансуються офісами губернаторів.



Konrad
Adenauer
Stiftung



Брошура "На шляху до державного фінансування політичних партій" є спільним проектом фонду Конрада Аденауера, Центру політичних студій та аналітики.

Автори:

*Р. Рябошапка
В. Таран*

*Р. Скляров
Р. Балабан*