



Катерина ДАВИДЕНКО,  
політичний аналітик ГО "Центр "Ейдос", стипендіатка  
дослідницької програми ім. Лейна Кіркланда 2017-2018  
(Інститут політології Вроцлавського університету),  
магістр конституційного права

## ФІНАНСУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПАРТІЙ: ДВОРІЧНИЙ ДОСВІД УКРАЇНИ

### ВСТУП

Питання фінансування політичних партій за новою системою, яка законодавчо запроваджена в Україні з 2015 року, донині залишається контроверсійним та сприймається суспільством зі скепсисом.

Нинішнє дослідження буде спробою аналізу звітності політичних партій за 2016–2018 рр., виокремлення тенденцій фінансової діяльності політичних сил та пропозицій змін до законодавства, що дозволять реформі політичних фінансів вповні запрацювати.

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

8 жовтня 2015 року українським парламентом був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», яким було запроваджено ряд новел в житті політичних партій. Ключовими змінами стали введення з другої спроби державного фінансування партій, що на останніх парламентських виборах подолали 2% бар'єр, на противагу якому обмежено розмір внесків на користь політичних сил від фізичних та юридичних осіб, передбачено нову форму звітування, а відтак — внесено зміни до кримінального та адміністративного законодавства, які передбачають відповідальність за порушення правил фінансування політичних партій чи їхнього звітування.

Відповідно до ст. 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні» наразі політичні сили можуть фінансуватися у двох формах: з приватних внесків на підтримку партії, а також в рамках державного фінансування, яке може призначатися або на статутну діяльність партій, або на відшкодування витрат, пов'язаних з виборчою кампанією. Поповнювати свій бюджет за рахунок приватних пожертвувань від фізичних та/або юридичних осіб можна за умо-

ви, що сумарний розмір внеску протягом року не перевищує 400 мінімальних заробітних плат для перших та 800 мінімальних заробітних плат для других, а також дотримавшись інших законодавчих вимог: внесок має бути здійснений через банківську установу з повною ідентифікацією особи.

Також законодавство містить ряд застережень, що стосуються надходжень від юридичних осіб: не допускається здійснення внесків на користь політичної партії органами державної влади та місцевого самоврядування, іноземними особами, а також особами, кінцевими бенефіціарними власниками яких є іноземці, благодійними організаціями і т. д.

Державне фінансування статутної діяльності партій, як зазначалось раніше, зі старту було передбачене для всіх політичних сил, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, що на практиці дозволяло б претендувати на бюджетну «допомогу», й партіям, що не набрали 5% голосів виборців та не потрапили в парламент. Проте в останній момент законодавець вніс окремий пункт до перехідних положень ЗУ «Про політичні партії в Україні», яким визначив, що ця норма вступає в силу з наступних виборів до парламенту, в

2019 році. А відтак, до 2019 року державне фінансування отримують лише політичні партії, які представлені у Верховній Раді України: йдеться про Блок Петра Порошенка «Солідарність», всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», об'єднання «Самопоміч», «Народний фронт», «Радикальну партію Олега Ляшка» та «Опозиційний блок».

За визначеною законодавцем формулою (коефіцієнт нарахування  $\times$  на мінімальну заробітну плату (а з 2018 року – на мінімальний прожитковий мінімум)  $\times$  на кількість виборців, які взяли участь в останніх парламентських виборах) в 2016 році з Державного бюджету на фінансування партій було виділено 391 млн гривень, в 2017 році — 442 млн гривень, а у 2018 році — 513 мільйонів. Окремо зазначимо, що на практиці в 2016 році було освоєно лише половину передбачених коштів — 195 млн гривень, адже норми щодо бюджетної підтримки вступили в силу лише з 1 липня 2016 року, а видатки на статутну діяльність партій у 2018 році мали перевищити мільярд гривень, проте приймаючи зміни до бюджетного законодавства, парламентарі не звернули увагу, що «прив'язують» розмір витрат з Державного бюджету не до мінімальної заробітної плати, а до прожиткового мінімуму, що є в два рази меншим.

Свою частку державного фінансування, яка залежить від кількості місць, здобутих політичною силою в парламенті (за винятком партії «Самопоміч», яка додатково отримує ще гроші за виконання гендерної квоти), партії отримують щоквартально на окремий банківський рахунок. Так, БПП, «Самопоміч», «Народний фронт» та «Радикальна партія» почали отримувати фінансування з бюджету з третього кварталу 2016 року, «Батьків-



Рис. 1 Суми витрат з ДБ, призначених на фінансування статутної діяльності політичних партій

щина» — з четвертого кварталу, а «Опозиційний блок» — з 2 кварталу 2017 року.

Щостосується конкретних банків, яким партії, представлені у Верховній Раді, надають перевагу, то політики не мають улюбленців: «спеціалізовані» банківські рахунки в шести партій відкриті в шести різних банках. Так, «Батьківщина» тримає бюджетні кошти в «Мегабанку», «Радикальна партія» — в «Райффайзен Банк Аваль», «Самопоміч» — в «Укргазбанку», «Опозиційний блок» — в київській філії «Місто банку». БПП відкрили рахунок в «Міжнародному інвестиційному банку», який пов'язують з Петром Порошенком. Єдиними, хто довірився державі, є «Народний фронт» Арсенія Яценюка, які тримають кошти з бюджету на рахунок в «Ощадбанку».

У випадку, якщо політична сила не витратила всі «бюджетні» кошти протягом року, вона зобов'язана повернути залишок назад до казни, що, правда, на практиці така ситуація мала місце лише на старті державного фінансування в 2016 році.

## ДОХОДИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПАРТІЙ

Партії, які представлені в парламенті 8 скликання, починаючи зі старту державної підтримки, пережили свого роду фінансовий шок: вже перші транші з казни країни збільшили дохідну частину політичних сил в десятки, а подекуди й сотні разів. Підтвердженням цьому є цифри, подані у звітах партій з початку 2016 року: до середини 2017-го парламентарі отримали від громадян та юридичних осіб близько 38,8 млн гривень пожертв на діяльність своїх партій, тоді як з Державного бюджету надійшло 376,7 млн гривень. При цьому слід враховувати, що окремі політичні сили, наприклад,

Блок Петра Порошенка «Солідарність», отримує кошти від власних регіональних осередків, які можуть бути реверсом фінансів, переказаних партією в рамках державного фінансування на утримання своїх офісів в областях. В такому випадку неможливо відслідкувати походження отримуваних політичною силою коштів, виходячи з даних фінансових звітів, а отже — існує можливість штучного підвищення відсотку підтримки партії поза фінансуванням з бюджету. Іншими словами, на практиці сума в 38,8 млн гривень, отриманих партіями не від держави, може бути дещо менша.

Вказана тенденція до досить низьких сум внесків від громадян та юридичних осіб (адже на відміну від більшості європейських країн в нас дозволені внески від ТОВок та інших юросіб) на користь політичних партій збереглась й до кінця 2017 року. Так, на статутну діяльність всіх політичних партій, що отримують державне фінансування, було виділено 442,3 млн грн, найбільшу частку з яких отримали «Народний фронт» (113, 7 млн), БПП (112,1 млн) та «Самопоміч» (100, 6 млн). Від фізичних та юридичних осіб за 2017 рік всі центральні офіси партій отримали 7,6 млн грн, що складає 1,7 % від загальних доходів партій за рік, включаючи кошти з Державного бюджету. Таким чином, держава забезпечила 98,3 % всіх грошей парламентських політичних сил, хоча, варто зазначити, що у різних партій це співвідношення трохи відрізняється: наприклад, у «Народного фронту» ця «залежність» від бюджетних транзакцій практично стовідсоткова, тоді як «Опозиційний блок» із самого старту реформи показує досить високий відсоток надходжень з приватних джерел.

Схожа ситуація й у першому півріччі 2018 року: хоча формально всі партії залучили 24,4 млн гривень з приватних джерел, 23,3 млн з них — це кошти партії «Батьківщина», що аномально багато, проте очікувано: політична сила впроваджує масштабну кампанію «Нового курсу» Тимошенко, проте не отримує достатню кількість коштів з бюджету, аби покрити витрати. В такому випадку об'єднання було змушене показати надходження, навіть в такому розмірі. За виключенням коштів партії Юлії Володимирівни, решта партій сумарно отримали 1,1 млн грн, що становить найнижчий показник за 2,5 роки.

Що стосується приватних внесків, у 2017 році 2/3 всіх доходів з-поза бюджету припадала на юридичних осіб: з 7,6 млн грн. 2,3 млн надійшло від фізичних осіб, а 5,3 млн — від юридичних. Хоча, знову ж таки, звертаємо увагу, що сума та відповідно й частка «юридичних» внесків може бути менша, оскільки кілька партій, в тому й президентська БПП, практикують перекази бюджетних коштів в регіони, а регіональні осередки — в центр. Оскільки представництва в регіонах здебільшого мають один рахунок, важко сказати, чи не відбувається «реверсу» бюджетних коштів, які партія трактує як внески від юридичних осіб (адже осередки мають саме такий статус). В зв'язку з цим нюансом ми також розділяємо доходи та видатки



Рис. 2 Кошти, залучені парламентськими партіями з приватних джерел



Рис. 3 Доходи парламентських партій за перше півріччя 2018 року (у %)

центрального офісу партії та регіонів.

У 2018 році ситуація протилежна: частка внесків від фізичних осіб складає практично 93 % всіх приватних надходжень, адже співвідношення — 22,65 млн грн до 1,75 млн грн.

Найбільшу суму коштів з бюджету країни отримує «Народний фронт» Арсенія Яценюка — у 2017 році сума складала 113 753 500 грн, у 2018 складе 132 080 300 грн. При цьому сума коштів, залучених з приватних джерел, також «рекордна»: протягом попереднього року партія залучила трохи менше 6 тис. грн (!) від фізичних осіб, що складає 0,005 % від загальних надходжень партії в якості пожертвувань, в а 2018 році «Народний фронт» не залучив ані гривні. Крім того, ця політична сила не має осередків, які б працювали як юридичні особи та могли залучали кошти, тому вищезгадані 6 тис. — єдиний дохід партії.

Хоча з позитивних речей варто виділити, що ця партія займає перше місце за сумою спонсорських внесків — 449,4 тис. грн в 2017 році — що означає по суті той самий внесок на користь партії, лише не безпосередньо грошима, а майном або, наприклад, знижкою на оренду чи безкоштовним наданням приміщення у користування. Також «Народний фронт» поповнює свій бюджет за допомогою власної діяльності, яка найчастіше полягає у відсотках, отриманих від наявних в партії коштів.

Другу сходинку серед партій, що отримують найбільше коштів з бюджету, займає Блок Петра Порошенка «Солідарність». У 2017 році ця партія поповнила власну касу на 112,1 млн грн. з бюджету та 133 тис. грн — від фізичних та юридичних осіб, відповідно внески з приватних джерел складають 0,11 % від загального доходу без господарської діяльності. Абсолютну більшість серед внесків — 132,8 тис. з 133 тис. грн. — складають надходження від юридичних осіб, а саме, як зазначалось вище, перекази від регіональних осередків Блоку. Також партія відзначається немалими доходами від власної господарської діяльності — 150,1 тис. грн.

У 2018 році партія Президента отримує з бюджету 130 184 856 грн, з приватних джерел центральний осередок партії отримав 42 тис. гривень від юридичних осіб. Як і раніше, значні суми надходять від господарської діяльності партій, цього півріччя партія збагатилась майже на 300 тис. грн.

БПП має середньої розгалуженості мережу власних представництв, що покриває всі обласні центри України. Всі обласні осередки партії у 2017 році отримували перекази від партійного центру (таку традицію серед партій запровадив саме Блок Порошенка) та внески від фізичних та юридичних осіб. Так, партія переказала близько 67 млн грн на утримання осередків у регіонах, найбільші частки з яких пішли на фінансування Київського та Харківського осередків — 7,4 та 5,6 млн грн. Що стосується фінансування осередків коштами приватних осіб, то у 2017 році представництва сумарно отримали 3,9 млн гривень, з яких 71 % — це кошти фізичних осіб, а 29 % — юридичних.

Третю сходинку серед партій з найбільшим фінансуванням займає об'єднання «Самопоміч»: зі 100,6 млн грн загального доходу з-поза бюджету партія залучила в 2017 році практично мільйон — 968,3 тис. грн. — з приватного сектору, де співвідношення фізичні/юридичні особи практично 50

на 50: 504,6 тис. — від юридичних осіб та 463,7 — від фізичних. В силу особливостей функціонування цієї партії, а саме посиленого централізму, більшість осередків мають лише формальні банківські рахунки або й не мають їх взагалі, тоді як основна маса коштів приходить на центральний рахунок, з якого й оплачуються всі партійні видатки.

Проте при такій системі управління партією в «регіонах» «Самопоміч» залучила близько 1,1 млн внесків від фізичних осіб та 144 тис. грн — від юридичних осіб. Практично всю суму доходів поза бюджетом забезпечили київські осередки: обласний та міський.

У 2018 році партія Андрія Садового отримує 116 829 296 бюджетних гривень. За перше півріччя цього року політична сила також поповнила на 702,3 тис. грн свою касу з приватних джерел: так, 390,2 тис. надіслали юридичні особи, а 312 тис. грн — фізичні.

Четверте місце та 11 % від всіх бюджетних коштів, передбачених на фінансування партій, займає «Опозиційний блок». Партія, яка вважала аморальним отримання коштів з державної казни, отримала в 2017 році 48,5 млн коштів з бюджету та 3,8 млн грошової підтримки від юридичних осіб. Показово, що навіть при таких сумах залучених з приватних джерел коштів частка державного фінансування в загальному доході партії складає майже 93 %. Також ОБ — єдина політична сила, центр якої отримав 145,5 тис. грн в якості внесків нематеріальними активами.

У 2018 році опозиціонери сумарно отримують 56 262 420 грн бюджетної підтримки, а за перше півріччя також залучили трохи менше 8 тисяч гривень від юридичної особи.

«Опозиційний блок», подібно до Блоку Петра Порошенка, переказує бюджетні кошти на рахунки своїх осередків в регіонах. В середньому надходження більшості представництв з коштів Державного бюджету коливаються в межах мільйона, за винятком одеського осередку, який отримав в 2017 році 2,9 млн грн, а також волинського, луганського та чернівецького, які не отримали нічого.

Останні дві сходинки серед фінансованих з бюджету партій займають «Радикальна партія Олега Ляшка» та об'єднання «Батьківщина», які отримали 38,2 та 29,1 млн грн відповідно у 2017 році, та отримують 44,4 та 33,9 млн грн — у 2018 році з бюджету. При чому партія Ляшка, як і «Народний фронт», не має власних осередків зі статусом юро-



соби, тому всі надходження збираються лише на центральному партійному рахунку, куди в 2017 році надійшло 1,1 млн грн в якості внесків від фізичних та юридичних осіб, а в першому півріччі 2018 року — 362 тис. В такому випадку частка бюджетного фінансування в розрізі всіх доходів партії складала 97 % у 2017 році та збільшилась до 98,4 %.

Об'єднання «Батьківщина» Юлії Тимошенко подібно до партії Ляшка залучило в минулому році 1,4 млн грн з приватних джерел, проте партія відрізняється вкрай розгалуженою мережею своїх представництв, з якими може позмагатись хіба що «Свобода» Олега Тягнибока. Так, в регіонах партія, яка не практикує перекази бюджетних коштів в обласні, залучила 5,5 млн грн, з яких 5,1 млн — кошти від українських громадян та біля 400 тис. — внески юридичних осіб.

У другому кварталі 2018 року «Батьківщина»,

як згадувалось раніше, залучила 21 985 145 грн від фізичних осіб та 1 308 700 грн — від юридичних осіб.

Таким чином, протягом 2017 року ми можемо спостерігати картину, що залишається актуальною й по нині: партії фінансуються практично на 100 % коштами з Державного бюджету, тоді як доходи з приватних джерел складають лише пару відсотків від загальних доходів. Також, в порівнянні з 2016 роком, суми власних коштів на партійних рахунках дещо зменшуються, адже деякі партії витрачають в рік більші суми, ніж складає державне фінансування. Таким чином, Україні також варто подумати про механізми заохочення партій більше працювати з власними виборцями та залучати кошти з приватних джерел, аби інституційний розвиток політичних сил не зводився лише до адаптування бюджетних грошей.

## ВИДАТКИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Видатки з коштів політичних партій в Україні мають не лише тенденції щодо напрямків, але й часових рамок, що вказує на очевидні прогалини в законодавстві, які варто виправити.

Насамперед мається на увазі передбачена Законом «Про політичні партії в Україні» норма щодо неможливості кумуляції коштів, отриманих від держави, на рахунку партії після закінчення року, що провокує «скидання» коштів під кінець року. Ця тенденція зародилась ще в 2016 році, практично одночасно зі стартом державного фінансування, що можна побачити в таблиці нижче.

1 квартал 2016 року	4,7 млн грн
2 квартал 2016 року	9,3 млн грн
3 квартал 2016 року	9,3 млн грн
4 квартал 2016 року	167 млн грн

Таб. 1 Видатки парламентських партій у 2016 році

Така законодавча норма не сприяє формуванню далекоглядної стратегії розвитку та фінансування партії та може слугувати своєрідною «мотивацією» для вчинення представниками партій правопорушень. Адже при недосконалої нинішньої редакції Закону, зокрема щодо того, що саме підпадає під поняття «статутна діяльність», на яку партії мають право витратити кошти, є спокуса виве-

сти кошти, наприклад, через фіктивні договори про надання товарів чи послуг або здійснювати покупки, які складно віднести до витрат на статутну діяльність. Прикладами можуть слугувати покупка партією Олега Ляшка у 2017 році дощовиків на суму близько 300 тисяч гривень або купівля партією Президента канцтоварів на загальну суму 4,2 млн гривень у фізичної особи-підприємця з місячною реєстрацією своєї справи.

Виходячи із звітності, яку партії подавали до НАЗК, найбільш значними витратами партій за перше півріччя 2018 року є пропаганда, утримання регіональних осередків, оплата заробітної плати та оренда офісів.



Рис. 4 Видатки парламентських партій за перше півріччя 2018 року

Всі ці позиції обов'язкові для забезпечення нормального функціонування структур партії, адже показують, що врешті частина партій (в першу чергу тих, які отримують «пряник» від держави) показує свої офіси та працівників, фінансує діяльність своїх представництв за межами Києва та оплачує всі супровідні витрати (наприклад, канцеляр-

ські товари, страхування, витрати на воду, електроприлади і т. д.). Щокварталу зменшується кількість витрат, які складно обґрунтувати раціонально: як, наприклад, 1,2 млн грн, витрачені «Батьківщиною» у 2017 році на оплату туристичних послуг: бронювання готелів, авіаквитків, оренду VIP-залів.

## ПРОПАГАНДА

Наближення президентських і парламентських виборів відчутно позначилось на витратах на партійну пропаганду: вже другий рік поспіль ця позиція перебуває на лідируючих позиціях. Так, в 2017 році на видавничу діяльність та різного роду рекламу партії витратили 103,03 млн грн, що склало 22,7 % всіх їхніх видатків. Практично на попередньому показнику вона лишилась і в першому півріччі цього року, потягнувши 52,6 млн грн та 22,5 % всіх розтрат «парламентарів».



Беззаперечним лідером в частині пропаганди стала «Батьківщина», яка віддала на цю позицію 24,8 млн грн або 47 % всіх витрачених грошей. Очевидно, що таку аномально високу для середньостатистичної партії суму потягнув «Новий курс» Юлії Тимошенко. Другу сходинку займає об'єднання «Самопоміч», яке віддало на пропаганду 9,9 млн грн, що склало 18,9 % всіх витрат партії. Проте партія, попри високий відсоток витрат, практично не купує безпосередньої реклами, витрачаючи кошти на виготовлення власної газети «Об'єднання Самопоміч», витрати на яку включають в себе не лише друк, але й кошти на розповсюдження, а також виготовлення власних радіо-та телепрограм, зокрема «Самопоміч. Країна».

Третє місце займає «Радикальна партія» та її 7,6 млн грн (13,4 % всіх витрат).

Найменшу ж кількість грошей на рекламу самих себе витратив «Народний фронт» Арсенія Яценюка – 999,6 тис. грн, що тенденційно для цієї політичної сили: стартуючи з майже 34 млн в 2016 році, в 2017-му НФ обмежився 23 млн грн.

Рис. 5 Витрати парламентських партій на пропаганду

## УТРИМАННЯ ОСЕРЕДКІВ

Другу сходинку серед всіх витрат за два квартали 2018 року займає утримання регіональних осередків, на що було витрачено 48,6 млн грн. Парадоксальним тут є те, що практикують таку форму витрат лише дві з шести партій, представлених в парламенті: БПП та «Опозиційний блок».

Так, «Солідарність», яка й запровадила «моду» на переказ грошей в регіони, спрямувала на цю позицію 55 % всіх своїх видатків, «Опозиційний блок» трохи менше – 44 %. Така фінансова стратегія партій, з одного боку, характеризує їх по-зативно, адже децентралізація бюджетних коштів

допоможе розвивати партійну культуру на місцях і сприяти більшій локалізації їх діяльності на регіональних рівнях. З іншого ж боку, фінансування своїх осередків допомагає партіям на практиці подолати законодавчу заборону залишати невитрачені бюджетні гривні собі: показавши їх як витрату на утримання своєї структури та «вивівши» з рахунку для грошей з казни, давши можливість легально акумулювати їх на наступні роки.

Крім того, аналітики робочої групи IFES, яка працює з реформою політичних фінансів, зокрема, голова ГО «Інтегриті Юа» Юлія Зальцберг,



Рис. 6 Витрати парламентських партій на утримання осередків

## ОПЛАТА ПРАЦІ ТА ОРЕНДА ОФІСІВ

За перші два квартали поточного року партії сумарно витратили на оренду приміщень та оплату праці своїх працівників більше 72 млн грн, причому всі партії до однієї показують як наявність офісів, так і легальних працівників. Відповідно вже зараз можна констатувати, що ми подолали явище повсюдного «волонтерства» (як, наприклад, було з «Опозиційним блоком», який довгий час тримався лише на безкоштовних добровольцях-помічниках).

Відтак, як видно зі звітів, партії умовно виконують вимоги законодавства у витратах. Інша справа, що на сьогодні відсоток витрат на рекламу себе самих має вкрай великий показник, що прогнозовано не буде зменшуватися у виборчому 2019-му.



Рис. 7 Витрати парламентських партій на оренду офісів

звертають увагу на те, що тренд на фінансування партійних осередків має й іншу негативну сторону, пов'язану з майбутніми виборами. Оскільки в законодавстві міститься норма про відшкодування витрат на виборчу кампанію, політичні партії, які переказують бюджетні кошти на регіональні осередки, де вони змішуються з коштами, залученими з приватних джерел, та перестають бути бюджетними, можуть в майбутньому використати їх на оплату виборчих перегонів, а пізніше – отримати компенсацію з бюджету. Таким чином, держава заплатить двічі за одну і ту ж діяльність партійців.

Проте в нас практично відсутнє спрямування бюджетних коштів на графу, яка в міжнародній практиці зветься «експертні витрати»: йдеться про організацію освітніх заходів, проведення соціологічних досліджень, підвищення кваліфікацій працівників, проведення громадських заходів, семінарів, «круглих столів» та форумів. На жаль, такі витрати досі скоріше являються винятком, ніж загальною тенденцією.

Отже, загальна картина щодо доходів партій та спрямування коштів на окремі витрати вказує на те, що партії продовжують повільно, але все ж рухатись у обраному ще в 2016 році напрямку побудови справжньої партійної системи. Лишається лише побажати їм удачі не зійти з цього шляху.



Рис. 8 Витрати парламентських партій на заробітне плату