

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет «Києво-Могилянська академія»  
Факультет правничих наук  
Кафедра загальнотеоретичного правознавства та публічного права

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

освітній ступінь – магістр

на тему: **«ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ ТА  
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ПІСЛЯ-ВИБОРЧИЙ ПЕРІОД»**

Legal Aspects of Public Funding of Members of Parliament of Ukraine and Political  
Parties after Elections

Виконала: студентка 2 року навчання

Спеціальності 081 Право (МП)

Голопотелюк Юлія Володимирівна

Керівник Мелешевич А.А.

Професор, Ph.D.

Рецензент: Совгиря О.В.

Кваліфікаційна робота захищена з  
оцінкою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 р.



Київ 2021

Декларація  
академічної доброчесності  
студентки НАУКМА

Я, Толопотенко Ілія Володимирівна, студентка  
6-го року навчання факультету правових наук, спе-  
ціальність ОВІ "Траво", адреса електронної пошти  
ilyia.hovoroteliuk@ukma.edu.ua

- підтверджую, що написана мною кваліфікаційна ма-  
гістерська робота на тему "Травові аспекти дер-  
жавного фінансового забезпечення діяльності народних  
депутатів України та політичних партій у після-ви-  
борчий період" відповідає вимогам академічної добра-  
чесності та не містить порушень, передбачених пунктами  
3.1.1.-3.1.6 Золотенка про академічну доброчесність  
Зробувачів НАУКМА від 07.03.2018 року, зі змістом  
якого ознайомена;

- підтверджую, що надана мною електронна версія роботи  
є остаточною і готовою до перевірки;
- згодна на перевірку моєї роботи на відповідність  
критеріям академічної доброчесності, у будові яких спайб,  
у тому числі порівняння змісту роботи та формуван-  
ня звіту необхідності за допомогою електронної системи  
Unichess.

- даю згоду на архівування моєї роботи в репозита-  
рії та базах даних університету для порівняння цієї  
та майбутніх робіт.

11.05.2021



Толопотенко І.В.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ.....</b>	<b>4</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ 1 АНАЛІЗ СПІЛЬНИХ РИС ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ.....</b>	<b>10</b>
1.1. Правовий зв'язок державного фінансового забезпечення політичних партій та народних депутатів України у після-виборчий період.....	10
1.1.1. Обґрунтування наявності правового зв'язку між політичною партією та обраним за виборчим списком відповідної політичної партії народним депутатом України у парламенті.....	11
1.1.2. Фінансове забезпечення народних депутатів України як непряме фінансування цілей політичної партії.....	18
1.2. Спільні цілі надання державного фінансування політичним партіям та народним депутатам України.....	20
1.2.1. Протидія політичній корупції та забезпечення незалежності як одна з цілей запровадження державного фінансування діяльності політичних партій та народних депутатів.....	21
1.2.2. Підвищення підзвітності та прозорості діяльності народних депутатів України та політичних партій шляхом запровадження державного фінансування.....	26
1.3. Недоліки і виклики системи державного фінансування політичних партій та народних депутатів України.....	28
<b>РОЗДІЛ 2 ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>34</b>
2.1. Історична ретроспектива запровадження фінансування діяльності політичних партій в Україні.....	34
2.2. Міжнародні стандарти державного фінансування політичних партій.....	37
2.3. Чинні механізми фінансування діяльності політичних партій в Україні....	40
<b>РОЗДІЛ 3 ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ.....</b>	<b>59</b>
3.1. Правові рамки здійснення фінансового забезпечення народних депутатів України.....	59
3.1.1. Структура основних виплат народним депутатам України.....	60
3.1.1.1. Правомірність рішення щодо підняття заробітних плат народним депутатам України Рішенням Регламентного комітету від 8 грудня 2017 року..	62
3.1.2. Компенсаційні виплати народним депутатам України.....	66

3.2. Порівняльно-правовий аспект фінансового забезпечення членів парламенту: Україна та зарубіжні країни. ....	74
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>84</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>88</b>
<b>ДОДАТОК 1.....</b>	<b>100</b>
<b>ДОДАТОК 2.....</b>	<b>101</b>
<b>ДОДАТОК 3.....</b>	<b>106</b>

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ**

1. Верховна Рада України – Верховна Рада, ВРУ
2. Відповідь на запит № 18/07-393 від 03.03.2021 року – Відповідь на Запит
3. Група держав проти корупції – GRECO
4. Європейська комісія за демократію через право – Венеційська комісія
5. Закон України «Про Комітети Верховної Ради України» – Закон про комітети
6. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» – Регламент
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» – Закон про державне фінансування політичних партій 2003 року
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» – Закон про державне фінансування політичних партій 2015 року
9. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» – Зміни до бюджету на 2020 рік
10. Закон України «Про політичні партії» – Закон про політичні партії
11. Закон України «Про статус народного депутата України» – Закон про статус народного депутата
12. Запит на публічну інформацію № 2157 від 28.02.2021 року – Запит
13. Кодекс адміністративного судочинства – КАСУ
14. Кодекс законів про працю – КЗпП
15. Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України – Комітет з питань Регламенту
16. Напівструктуровані інтерв'ю з народними депутатами України – Інтерв'ю
17. Народні депутати України, які взяли участь у напівструктурованих інтерв'ю – Респонденти
18. Національне агентство з питань запобігання корупції – НАЗК
19. Парламентська асамблея Ради Європи – ПАРЕ

20. Постанова Верховної Ради України «Про кошторис Верховної Ради України на 2021 рік» – Кошторис
21. Постанова Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України» – Постанова про фінансове забезпечення народних депутатів
22. Проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії» № 5253 – Проект закону № 5253
23. Резолюція ПАРС № 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій» – Резолюція ПАРС № 1516
24. Рішення Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України від 08.12.17 протокол № 102 – Рішення Комітету
25. Центр політико-правових реформ – ЦППР
26. Independent Parliamentary Standards Authority – IPSA

## ВСТУП

Заангажованість та залежність українського політикуму від фінансово-промислових груп завжди були проблемою, яка потребувала пріоритетного вирішення. Спроби подолати її робилися неодноразово, зокрема через механізм державного фінансування політичних партій та діяльності обраних народних депутатів України. Наприклад, зовсім нещодавно – у 2015 році – був прийнятий закон щодо державного фінансування політичних партій в Україні, а вже у 2019 році нове скликання парламенту взялося змінювати засади цього регулювання. Зміни до релевантного законодавства вносяться з дивовижною частотою, що не сприяє утвердженню в Україні базових принципів верховенства права.

Незважаючи на всі зусилля, майже через 30 років після здобуття Україною незалежності, питання створення та інституціоналізації дієвих механізмів незалежності політиків та політичних організацій від впливу олігархічного капіталу так і не знайшло ефективного рішення і залишається актуальним. Водночас, сама лише наявність відповідних механізмів не гарантує відповідного результату, якщо немає механізмів підзвітності та контролю, або якщо вони існують лише формально.

Державне фінансове забезпечення політичних партій та народних депутатів України у післявиборчий період є темою, що традиційно цікавить суспільство, оскільки здійснюється коштом платників податків, а відповідно, платники податків мають право вимагати підзвітності щодо витрачання їхніх коштів. Крім того, фінансове забезпечення політичних партій та народних депутатів непрямо впливає на ефективність парламенту, на добросовісність та якість роботи його членів.

Крім того, *актуальність* теми зумовлюється тим, що у сучасному світі спостерігається посилення популістичних тенденцій у суспільно-політичному житті. Одна з тем, на якій зазвичай спекулюють популісти – це рівень фінансового забезпечення членів парламенту та вартість, у яку державі обходиться таке забезпечення щорічно. Умовно, таке забезпечення можна поділити на забезпечення вже обраного народного депутата та фінансування

політичних партій за результатами виборів, оскільки саме вони є головними дійовими особами в парламенті та навколо-парламентській діяльності. Державне фінансування може розглядатись як таке, що сприяє фінансовій незалежності, як політичних партій, так і депутатів, що обираються і в одномандатних округах, і у загальнодержавному багатомандатному окрузі.

Правничий доробок у сфері державного фінансового забезпечення політичних партій є досить широким: існує значна кількість міжнародних документів, які встановлюють принципи функціонування та фінансування політичних партій державою, аналогічно законодавство стосовно такого фінансування є у кожній окремо взятій країні, на цю тему написано багато і суто академічних досліджень. Водночас, як в українській, так і в зарубіжній науковій літературі є недостатньо академічних досліджень що стосувалися би державного фінансового забезпечення діяльності членів парламенту, схожим чином, майже не існує міжнародних документів, що врегульовували би фінансове забезпечення членів парламентів державою.

Серед дослідників темою державного фінансування політичних партій цікавилися А. Мелешевич, О. Коцюруба, О. Шумельда, Ю. Шведа, Н. Евертсон, І. Ван Бізен, О. Токар, А. Умланд. Серед міжнародних організацій своє бачення стандартів державного фінансування політичних партій викладали і Парламентська асамблея Ради Європи, і Група держав проти корупції, і Організація з безпеки та співробітництва в Європі, і Європейська комісія за демократію через право. Що стосується фактичного стану державного фінансового забезпечення парламентарів, то матеріалів, що досліджували би це питання, значно менше. Серед міжнародних організацій побіжно про фінансування депутатської діяльності згадує Рада Європи, а також більше детально у своїх звітах – Група держав проти корупції. Серед науковців не так багато тих, хто ґрунтовно опрацьовував цю тему. Більше вона привертає увагу журналістів та експертів з громадського, а не академічного середовища. Наприклад, таких як К. Гарріс, Г. Калачова, П. Уордл, Дж. Бретан, Т. Семилетко та М. Хаврат.



Повертаючись до актуальності варто згадати, що питання належного функціонування системи державного фінансування політичних партій та членів парламентів є актуальним, оскільки чинні правові норми та практика правозастосування у цій сфері містять низку недоліків, виправлення яких сприяло би підвищенню ефективності та прозорості роботи парламенту.

*Об'єктом* цього дослідження є суспільні відносини у сфері державного фінансування політичних партій та народних депутатів. *Предметом* дослідження виступають правові аспекти такого фінансування.

*Мета* роботи полягає у визначенні цілей державного фінансування політичних партій та народних депутатів, аналізі цього механізму та внесенні пропозицій стосовно покращення інструментарію для досягнення зазначених цілей.

*Завданнями кваліфікаційної роботи є:*

- 1) Визначення спільних цілей та недоліків механізму державного фінансування політичних партій та державного фінансового забезпечення народних депутатів;
- 2) Аналіз міжнародних стандартів фінансування політичних партій та фінансового забезпечення членів парламентів;
- 3) Історичний аналіз впровадження механізму державного фінансування;
- 4) Правовий аналіз сучасного регулювання державного фінансування політичних партій та фінансового забезпечення народних депутатів;
- 5) Надання рекомендацій для підвищення ефективності функціонування механізму державного фінансування політичних партій та фінансового забезпечення народних депутатів України.

До методів цього дослідження належать діалектичний метод, метод системного аналізу, герменевтичний, формально-логічний, соціологічний, історичний, порівняльний та аксіологічний методи тощо.

Для цілей цієї роботи також було проведено низку напівструктурованих інтерв'ю з народними депутатами України Верховної Ради України IX скликання (повний перелік учасників дослідження див. у Додатку 1). Кожне інтерв'ю

тривало від тридцяти до сорока хвилин і було згруповано навколо таких тем: зв'язок депутатів з політичною партією та її фракцією, незалежність політичних партій та народних депутатів від приватного фінансування, політична корупція, ефективність механізму державного фінансування політичних партій та шляхи його покращення, державне фінансове забезпечення народних депутатів України (далі по тексту напівструктуровані інтерв'ю з народними депутатами України згадуються як «Інтерв'ю», а народні депутати України, які взяли у них участь, згадуються узагальнено як «Респонденти»). Крім того, в рамках кваліфікаційного дослідження було проведено аналіз доступних на офіційному веб-сайті Верховної Ради звітів про використання народними депутатами коштів, що виплачуються у якості відшкодування на винаймання житла, та проведено аналіз дотримання народними депутатами вимог щодо отримання такої компенсації та декларування орендованого житла шляхом аналізу щорічних декларацій відповідних народних депутатів України за 2020 рік (узагальнений аналіз наводиться як Додаток 2 до цієї роботи). Для отримання детальної інформації щодо державного фінансування діяльності народних депутатів України, що міститься в внутрішніх актах та/або не є публічною, також було зроблено запит на публічну інформацію до Апарату Верховної Ради України, відповідь на який наводиться як Додаток 3 до цього дослідження.

## **РОЗДІЛ 1 АНАЛІЗ СПІЛЬНИХ РИС ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ**

У цій роботі робиться припущення, що державне фінансування політичних партій та фінансове забезпечення народних депутатів України є тісно пов'язаними між собою механізмами з огляду на кілька причин. По-перше, існує беззаперечний правовий зв'язок між партією, що висуває виборчі списки на виборах народних депутатів України, та народними депутатами України, обраними за списками цієї політичної партії, а також між партією та кандидатами, що обрані від відповідної партії у одномандатних округах. По-друге, державне фінансування політичних партій та державне фінансування діяльності народних депутатів України мають спільні цілі запровадження. По-третє, обидва механізми мають спільні недоліки та виклики, що вказує на спільну природу їх походження і функціонування. Далі спільні риси державного фінансування політичних партій та народних депутатів України буде розглянуто детальніше.

### **1.1. Правовий зв'язок державного фінансового забезпечення політичних партій та народних депутатів України у після-виборчий період**

Для обґрунтування наявності правового зв'язку між механізмами державного фінансування політичних партій та народних депутатів України перш за все необхідно встановити, чи існує правовий зв'язок між самими політичними партіями та народними депутатами, обраними за списками цих політичних партій або обраними від цих партій одномандатних виборчих округів, у парламенті. Також у цій роботі робиться припущення про те, що державне фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України певною мірою є прикладом непрямого фінансування політичної партії.

### **1.1.1. Обґрунтування наявності правового зв'язку між політичною партією та обраним за виборчим списком відповідної політичної партії народним депутатом України у парламенті**

Насамперед, варто почати із встановлення правового зв'язку, що існує між політичними партіями, що беруть участь у розподілі мандатів у парламенті, та народними депутатами України, що були обрані за виборчими списками таких політичних партій.

Сьогодні, в правовій науці існує думка, що політичні партії не представлені у парламенті і не мають впливу на членів парламенту. Наприклад, про це пише Токар О., посилаючись на Г. Кречмера, який зазначає, що «фракція ... не є органом партії. Вільний мандат забороняє партіям давати вказівки своїм фракціям ... Члени фракції мають легітимацію через вибори, а не безпосередньо через членів партії...»<sup>1</sup>. Тобто фактично робиться припущення, що політичні партії не є дійовими особами в парламенті, а також що вони не є представленими через членів своїх фракцій, які у свою чергу не є пов'язаними правовими зв'язками з партіями від яких вони були обрані.

Втім, з такою думкою не можна погодитись. Наприклад, Токар О. у аналітичній доповіді продовжує, що правова природа фракцій – подвійна, адже:

вони є структурами політичних партій («партіями в парламенті») і не можуть виконувати свої парламентські завдання без підтримки своїх партій, адже всі питання їхньої організації та діяльності врегульовуються відповідними партійними статутами, керівні еліти фракцій та їхніх партій значною мірою складаються з тих самих осіб, голосування з тих чи інших питань залежить від позиції партійного керівництва. (...) Хоча депутат повинен діяти виходячи з власних переконань, він, як правило, керується партійними вказівками. Становище депутата, що дає йому чималі пільги та привілеї, формує в нього зацікавленість у переобранні, що фактично не можливе без підтримки партійного керівництва<sup>2</sup>.

А. Мелешевич також вважає, що політичні партії мають складну природу, вказуючи, що існує мінімум три варіанти сприйняття політичної партії, які також

<sup>1</sup> Токар О.В. Процедурні та правові аспекти формування депутатських об'єднань Верховної Ради України. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2012. 37 с. С. 9. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2012-05/Parliament\\_thesis-b37bc.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2012-05/Parliament_thesis-b37bc.pdf) (дата звернення: 27 лютого 2021 року).

<sup>2</sup> Там само. С. 8-9.

називають «обличчями»<sup>3</sup>. Посилаючись на Дж. Ішіяму, він також пише, що під «party in office» – «партія при владі» – розуміються «представники партії в парламенті чи в уряді»<sup>4</sup>.

Аналогічним чином про роль партій у парламенті йдеться у роботі І. Ван Бізен, яка пише, що роль партій як представницьких організацій зменшується, натомість їхня роль як керуючих агенцій збільшується<sup>5</sup>.

Може здатися, що цей зв'язок між політичними партіями та народними депутатами є суто політичним. Втім, це не так, і є безліч підтверджень того, що цей зв'язок є водночас і правовим. Про це свідчать як доктрина, так і міжнародні документи, що описують принципи діяльності політичних партій та парламентарів, і національне законодавство.

Аналіз документів, прийнятих міжнародними організаціями, дає підстави стверджувати, що політичні партії все ж таки пов'язані з парламентарями, що були обрані від відповідної партії. Так, Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – «ПАРЄ») № 800 (1983) стверджує, що парламент «складається з представників політичних партій, що мають свободу організації та висловлювання<sup>6,7</sup>». Тобто, певною мірою члени парламенту представляють у парламенті не лише виборців, але й відповідні політичні партії. Кодекс належної практики щодо політичних партій, розроблений Європейською комісією за демократію через право (далі – «Венеційська комісія»), у пункті 11 також визначає політичну партію як «об'єднання, завданням якого є висування кандидатів на виборах, щоб бути представленою у політичних інституціях та здійснювати політичну владу на будь-якому рівні – національному,

<sup>3</sup> Meleshevych A. Party Systems in Post-Soviet Countries a Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia, and Ukraine. *Palgrave Macmillan*, New York, 2007. 262 p. P. 25-26.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Van Biezen I. State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties. *European Review*, Vol. 16, No. 3. Academia European, 2008. pp. 337-353. P. 339.

<sup>6</sup> Тут і далі, якщо не вказано інше, переклад автора.

<sup>7</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution "Principles of democracy" № 800 (1983). Para 6(B)(i). URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16211&lang=en> (дата звернення: 20 грудня 2020 року).

регіональному чи місцевому або на всіх трьох рівнях»<sup>8</sup>. Тобто, Венеційська комісія притримується точки зору, що політичні партії представлені у парламенті депутатами, що були висунуті такими партіями.

Водночас, існують певні колізії між різними міжнародними документами і навіть в рамках одного і того самого документу. Так, наприклад, у вже згаданому Кодексі належної практики щодо політичних партій у пункті 11 зазначено, що партія має на меті «бути представленою у політичних інституціях»<sup>9</sup>, водночас у пункті 56 робиться застереження, що «представницький мандат робить представника незалежним від його чи її партії»<sup>10</sup> – але там само підкреслюється, що хоча це і означає можливість для обраного представника змінити свою політичну партію за певних обставин, за інших обставин це може розглядатися як прояв переслідування власних інтересів та/або політичної корупції<sup>11</sup>. Аналогічно певне протиріччя міститься і у положеннях, що стосуються програм партій: у пункті 46 вказується, що «програма скеровує діяльність партії, коли партія перебуває при владі»<sup>12</sup>, таким чином підкреслюючи зв'язок обраних від партії представників з самою політичною партією і наголошуючи, що партія все ж таки діє у парламенті. Разом з тим, у наступному пункті підкреслюється, що програми хоч і слугують орієнтиром для виборців, але все ж «не є угодами, зобов'язальними у правовому відношенні»<sup>13</sup>. Такі формулювання хоча і можна вважати протиріччями, втім, вони скоріше слугують на підтримку гіпотези, що робиться в цій роботі. А саме, що обраний від певної політичної партії парламентар хоч і не має бути і не є повністю залежним від політичної партії, від якої його було обрано, але все ж таки такий парламентар зберігає і правовий, і політичний зв'язок з цією партією, який навряд чи можна досить переконливо оспорювати.

<sup>8</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с. С. 369.

<sup>9</sup> Там само.

<sup>10</sup> Там само. С. 377.

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> Там само. С. 376

<sup>13</sup> Там само.

Якщо у пошуку такого зв'язку звертатись до українського законодавства, то спочатку слід проаналізувати положення Конституції України як акту вищої юридичної сили. Так, частиною третьою статті 37 Конституції України організаційним структурам політичних партій забороняється здійснювати діяльність в органах виконавчої та судової влади<sup>14</sup>. Втім, мова не йде про заборону створення і діяльності таких структур у законодавчому органі влади, що *de facto* підтверджує, що партії у парламенті діють на рівні з народними депутатами, зокрема, через депутатські фракції та групи. Також, не можна не звернути увагу на вимогу пункту 6 частини першої статті 81 Конституції, якою повноваження депутатів, обраних від політичної партії, припиняються у разі невходження до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу з неї<sup>15</sup>. Крім того, частина п'ята статті 81 Конституції закріплює, що у разі невходження народного депутата, обраного від політичної партії до депутатської фракції такої політичної партії або виходу з неї, повноваження такого народного депутата припиняються достроково «на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії»<sup>16</sup>. Це свідчить про те, що політичні партії мають не тільки право номінувати кандидатів у народні депутати України, але і позбавити мандата у разі невходження або виходу зі складу депутатської фракції народного депутата, обраного від відповідної партії, що також слугує підтвердженням наявності правового зв'язку між політичними партіями та обраними від них народними депутатами.

Власне, Венеціанська комісія засудила таку практику, визнавши імперативний мандат таким, що не відповідає демократичним стандартам і наголосивши, що це положення сприятиме збільшенню залежності депутата від політичної партії, таким чином також визнавши зв'язок, що і так існує, а за

---

<sup>14</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 16 січня 2021 року).

<sup>15</sup> Там само.

<sup>16</sup> Там само.

допомогою імперативного мандату – ще і укріплюється між політичною партією та народним депутатом, що обраний від такої політичної партії<sup>17</sup>.

Хоча застосування імперативного мандату і критикується міжнародними інституціями як засіб впливу партій на депутатів, що порушує демократичні стандарти, але все ж таки це положення Конституції є чинним і не було визнано неконституційним, тому маємо розглядати його як частину законодавства і як механізм встановлення правового зв'язку між політичними партіями і депутатами. Варто зазначити, що значення імперативного мандату в парламенті тільки посиляться, починаючи з наступних виборів народних депутатів України, адже із прийняттям Виборчого кодексу України відбувся перехід від змішаної до повністю пропорційної виборчої системи. І якщо раніше депутати, обрані за мажоритарною виборчою системою, були вільні від впливу імперативного мандату, то з переходом до повністю пропорційної виборчої системи вимоги статті 81 Конституції України будуть поширюватись на всіх без винятків народних депутатів України.

Схожі висновки про те, що політичні партії представлені своїми депутатами у парламенті можна зробити і з Закону «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – «Регламент»). Можна звернути увагу на положення частини другої статті 58 Регламенту і на положення частини першої статті 60 Регламенту, в яких зазначається, що, по-перше, політична партія має право формувати у Верховній Раді лише одну фракцію, а по-друге, що назва сформованої депутатської фракції має обов'язково збігатися з назвою відповідної політичної партії<sup>18</sup>. Ці положення в сукупності дозволяють нам зробити висновок щодо наявності зв'язку між діяльністю народних депутатів України, суб'єктом висування яких були політичні партії, та відповідними політичними партіями. Також, цей зв'язок проявляється при підготовці до проведення першої сесії Верховної Ради нового скликання. Так, наприклад, у

---

<sup>17</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с. С. 435-436.

<sup>18</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.10 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n21> (дата звернення: 17 січня 2021 року).



пункті 1 частини другої статті 13 та у частині першій статті 18 Регламенту мова йде про депутатів як про «представників політичної партії», а також про те, що саме політичні партії делегують новообраних депутатів до складу Підготовчої депутатської групи – більше того, такі пропозиції подаються Голові Верховної Ради за підписом керівника відповідної політичної партії, але не фракції<sup>19</sup>, що свідчить про те, що вирішальний вплив на діяльність не тільки окремих депутатів, але й фракції здійснює саме партія, від якої відповідні депутати і були обрані до парламенту.

Схожим чином, зв'язок між депутатами та політичними партіями визнається і у Виборчому кодексі України, яким регулюється, наприклад, участь партії у розподілі мандатів, фінансування виборчих кампаній на виборах народних депутатів України з виборчих фондів політичних партій, а також встановлюється форма бюлетеня, у якому міститься текст «[В]ід політичної партії, за яку я проголосував (проголосувала), підтримую кандидата у депутати...»<sup>20</sup>.

Очевидно, відкритим лишається питання щодо правильності чи неправильності підходів, що застосовуються як в міжнародних документах, так і в українському законодавстві щодо наявності правового зв'язку між політичними партіями та парламентарями, обраними від відповідних політичних партій. Втім, практично беззаперечним є твердження, що право і політологія існують у тісному взаємозв'язку, а концепти, що існують у цих науках, тісно переплітаються.

Так, наприклад, попередниця Програми USAID «Рада» – «Програма сприяння парламенту» у 2009 році провела шосте за час своєї діяльності опитування народних депутатів, яке є цікавим з огляду на думки стосовно депутатської діяльності, які були висловлені самими народними депутатами. Так, понад 50% опитаних народних депутатів вказали, що рішення фракції щодо

<sup>19</sup> Там само.

<sup>20</sup> Виборчий кодекс України: Закон України № 396-IX від 19 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#Text> (дата звернення: 17 січня 2021 року). Див. статті 133, 147, 173, 186.

голосування є визначальним чинником при прийнятті ними рішення щодо голосування в залі<sup>21</sup>. Також, більш як 89% парламентарів вказали, що показник одностайності при голосуванні у залі Верховної Ради в їхній фракції вищий за 75%, а майже 30% відзначили, що такий показник складає 100%<sup>22</sup>. Понад 94% вважає, що голосувати так, як рекомендувало керівництво фракції, «важливо або дуже важливо»<sup>23</sup>. Справедливості заради варто відзначити, що частка депутатів, які вважають, що найважливішим та наступним за важливістю завданням парламентаря є підтримка своєї фракції зменшилась з часу першого опитування до шостого опитування з близько 30 до 13 відсотків<sup>24</sup>. Так само, під час Інтерв'ю, проведених в рамках цієї роботи, більшість Респондентів, незалежно від того, чи є вони членами партії, вказали, що вважають, що тією чи іншою мірою мають виконувати програму партії та працювати на виконання статутних цілей політичної партії, у фракцію якої вони входять у Верховній Раді. Хоча ці дані і демонструють скоріше фактичне сприйняття парламентарями своєї ролі, ніж правовий вимір статусу народного депутата, ці числа все ж важливі з точки зору оцінки фактичних умов співвідношення незалежності діяльності депутата та партії, що представляється фракцією, у парламенті. Це є ще одним свідченням того, що право існує не у вакуумі, і досліджуючи його ми досліджуємо не тільки сферу того, як має бути врегульоване певне коло суспільних відносин, але і те, як воно регулюється на практиці. А у тих відносинах, що існують, ми бачимо, що поняття політичної партії та члена парламенту можуть розглядатись і як абсолютно незалежні категорії, і як категорії, що можуть бути пов'язані між собою.

Також вважаємо, що державне фінансове забезпечення народних депутатів України може розглядатись і як непряме фінансування цілей політичної партії. Ця гіпотеза буде детальніше розглянута у наступному підрозділі.

---

<sup>21</sup> Шосте опитування народних депутатів України : лютий-квітень 2009 / Програма сприяння парламенту України II. - [Київ : Програма сприяння парламенту України II, 2009]. - 37, 31 с. : іл. - Книга-"переверт". С. 18

<sup>22</sup> Там само, С. 19.

<sup>23</sup> Там само, С. 20.

<sup>24</sup> Там само, С. 11.

### **1.1.2. Фінансове забезпечення народних депутатів України як непряме фінансування цілей політичної партії.**

Традиційно, державне фінансування політичних партій поділяється на пряме та непряме фінансування. Так, під прямим фінансуванням зазвичай мають на увазі фінансування, що надається безпосередньо партії у грошовій формі; до непрямого фінансування відносять надання будь-яких ресурсів, що мають грошовий вираз: таких як ефірний час, податкові пільги, надання будівель у користування на пільгових умовах або ж безкоштовно тощо<sup>25</sup>.

Що стосується державного фінансового забезпечення народних депутатів, то зазвичай воно розглядається через призму трудових відносин. Стаття 33 Закону України «Про статус народного депутата України» (далі – «Закон про статус народного депутата») говорить про посадовий оклад та заробітну плату народних депутатів<sup>26</sup>, що начебто підтверджує, що ці відносини розглядаються законодавцем як трудові. Разом з тим, можна говорити про те, що відносини, в яких народний депутат перебуває протягом своєї каденції, не є класичним прикладом трудових відносин. Хоча Закон про статус народного депутата у Главі 4 і закріплює гарантії трудових прав народного депутата України, але такі гарантії скоріше стосуються зарахування строку депутатських повноважень до стажу державної служби, повернення народного депутата на попереднє місце роботи тощо, ніж звичайних гарантій, до яких ми звикли у трудовому праві, що мають на меті захистити від звільнення, врегульовують питання вихідних допомог, компенсацій тощо. Тобто законодавець також визнає, що обрання народним депутатом все ж таки має свої особливості в контексті трудових відносин, які терміном на 5 років перериваються, і потім мають бути поновлені без порушення трудових прав особи, що здійснювала повноваження народного депутата України, що, власне і має гарантуватись Законом про статус народного

---

<sup>25</sup> Parties and candidates. ACE. *The Electoral knowledge framework*, 2012. URL: <https://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a4>. (дата звернення: 9 лютого 2021 року).

<sup>26</sup> Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 №2790-XII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 6 лютого 2021 року)

депутата. Власне, ми не можемо говорити про класичні трудові відносини, по-перше, оскільки відсутній чіткий суб'єкт, який представляє роботодавця. У ширшому, політичному розумінні, роботодавцем народних депутатів є народ України, який є єдиним джерелом влади в країні і реалізує своє право на управління державою, в тому числі, обираючи своїх представників. Але з правової точки зору роботодавця парламентарів визначити неможливо. По-друге, оскільки посада народного депутата є політичною та вибірною, не можна говорити і про, наприклад, звільнення народного депутата та ще низку норм трудового законодавства. Природньо, ознаки трудових відносин фінансове забезпечення народних депутатів все ж таки має. Але на нашу думку, воно має також і певні особливості і може розглядатись не тільки через призму трудового права.

Водночас, дослідники майже не розглядають надання фінансового забезпечення народним депутатам як один з видів непрямого фінансування політичної партії. Менше з тим, державне фінансове забезпечення народних депутатів все ж таки має ознаки, що дозволяють віднести його до непрямого фінансування політичних партій. По-перше, воно очевидно має грошове вираження. По-друге, таке забезпечення не надається безпосередньо політичній партії, але втім за його допомогою створюється додаткове благо для політичної сили та осіб, обраних від неї, а сама політична сила, у свою чергу, позбавляється необхідності самостійно здійснювати фінансове забезпечення людей, які були обрані від неї.

Схожу думку висловлено у журналі «Часопис Парламент» у пояснювальній записці до проекту закону щодо державного фінансування політичних партій, розробленого експертами Лабораторії законодавчих ініціатив і внесеного ще у 2003 році народним депутатом Ігорем Гринівом, де стверджувалось, що:

Сьогодні державне фінансування політичних партій здійснюється у формі створення певних умов для їхньої участі у виборах (надання безкоштовного ефірного часу на телебаченні та радіо, фінансування оприлюднення програмних положень у друкованому вигляді тощо), а також, опосередковано, — шляхом фінансування діяльності

депутатських фракцій і груп, а також самих депутатів у парламенті (це одна з форм підтримки парламентської активності партій)<sup>27</sup>.

Звертаючись до Закону України «Про політичні партії», ми можемо сказати, що партія «має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах»<sup>28</sup>. Тобто, обрані від певної політичної партії депутати є у певному сенсі інструментами для досягнення мети політичної партії – а саме, сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян у парламенті, базуючись на певній загальнонаціональній програмі суспільного розвитку.

А отже, фінансове забезпечення державою народних депутатів України певною мірою сприяє і реалізації мети парламентської політичної партії, що робить таке фінансове забезпечення дуже подібним до непрямого державного фінансування політичних партій. Це, у свою чергу, дозволяє нам робити припущення щодо того, що державне фінансування політичних партій та фінансове забезпечення народних депутатів України – тісно пов'язані між собою. Окрім того, обидва механізми мають спільні цілі запровадження, що детальніше буде проаналізовано у наступному підрозділі.

## **1.2. Спільні цілі надання державного фінансування політичним партіям та народним депутатам України**

Про пов'язаність державного фінансування політичних партій та державного фінансового забезпечення народних депутатів України говорить також і те, що обидва механізми мають спільні цілі запровадження, а саме, протидію політичній корупції та забезпечення незалежності від сторонніх впливів як політичних партій та і народних депутатів України, а також

<sup>27</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій». «Часопис ПАРЛАМЕНТ». №3-4/2003. Лабораторія Законодавчих Ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/2015/08/15/chasopis-parlament-3-42003/> (дата звернення: 21 лютого 2021 року).

<sup>28</sup> Про політичні партії: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 9 лютого 2021 року).

підвищення прозорості парламентської діяльності і підзвітності політичних партій та народних депутатів суспільству.

Про спільність цілей цих двох механізмів свідчать також Рекомендації Rec 2003(4) Комітету міністрів Ради Європи, у яких зазначається, що «правила щодо фінансування політичних партій мають застосовуватись *mutatis mutandis* (...) щодо фінансування політичної діяльності обраних представників<sup>29</sup>». Також у цих Рекомендаціях робиться наголос на основних принципах державного фінансування політичних партій, зокрема, забезпеченні уникнення конфлікту інтересів, прозорості внесків, забезпеченні незалежності політичної партії<sup>30</sup>. Таким чином, можемо зробити висновок, що ці ж самі принципи розповсюджуються і на державне фінансове забезпечення обраних членів парламенту.

### **1.2.1. Протидія політичній корупції та забезпечення незалежності як одна з цілей запровадження державного фінансування діяльності політичних партій та народних депутатів**

Що стосується політичних партій, то автономію фінансової бази називають одним з визначальних критеріїв для автономії політичної партії<sup>31</sup>. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи (Далі – «ПАРЄ») вказують на те, що державне фінансування має надаватись політичним партіям для того, щоб попередити залежність від приватних коштів, а також для забезпечення рівних шансів різних політичних сил під час наступних виборів<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies). Art. 8. URL: <https://rm.coe.int/16806cc1f1> (дата звернення: 21 лютого 2021 року).

<sup>30</sup> Там само. Стаття 3 (а).

<sup>31</sup> Шведа Ю. Теорія політичних партій та партійних систем: навч. посібник. – Л.: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. 325 с. С. 161.

<sup>32</sup> Financing of political parties. Recommendations 1516 (2001). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Para 8(a)(ii). URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 6 лютого 2021).

Андреас Умланд вказує на те, що лише тоді, коли партії зможуть досягти хоча б часткової фінансової незалежності, вони мають шанс стати представниками суспільних, а не приватних інтересів<sup>33</sup>. Цікавою є думка Ольги Коцюруби щодо того, що залежність політичної партії від приватного капіталу призводить до руйнування базового принципу виборчого права, що виражається максимою «одна людина – один голос», оскільки вплив певної особи чи групи осіб стає визначальним, а вплив виборців – нівелюється<sup>34</sup>. Цей аргумент на користь державного фінансування як способу обмежити вплив приватного капіталу використовувався також Олександром Шумельдою, який зазначав, що використання партією приватних коштів практично підміняє собою забезпечення публічного інтересу реалізацією виключно інтересу приватного<sup>35</sup>. Він також зазначає, що: «[с]проби використання тіньових коштів у виборах є чи не найбільшою загрозою демократії, не лише фактично, але в подальшому й інституціонально обмежуючи зростання конкуренції, розширення рамок свободи та можливостей вільного волевиявлення суспільних прагнень громадян»<sup>36</sup>. З цими тезами можна погодитись, оскільки залежність від приватного капіталу породжує корупцію, що проявляється у тому, що політичні партії реалізують інтереси певної особи чи групи осіб, замість реалізації інтересів народу України.

Пов'язаною з попередньою тезою є також теза шведської професорки Нубії Евертсон, яка, досліджуючи питання політичної корупції, вказує на те, що зв'язки політичних партій із приватним капіталом досить часто є відносинами, що ґрунтуються на принципі *quid pro quo*<sup>37</sup>. А відповідно і такими, яким не вистачає прозорості і що породжують політичну корупцію.

<sup>33</sup> Умланд А. Державне фінансування політичних партій: доленосна реформа чи політична косметика? *Дзеркало тижня*. 2016. № 32. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/derzhavne-finansuvannya-politichnih-partiy-dolenosna-reforma-chi-politichna-kosmetika-.html> (дата звернення: 27 лютого 2021 року).

<sup>34</sup> Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді польщі. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. Випуск 57. С. 179–188. – С. 180.

<sup>35</sup> Шумельда О. Фінансування українських політичних партій: залаштунковий погляд. *Реалії політичного фінансування в Україні* : Матеріали круглого столу, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92. С. 30-42

<sup>36</sup> Там само. С. 30.

<sup>37</sup> Evertson N. Political corruption and campaign financing. Department of Criminology Report Series. Stockholm University, Stockholm, 2008. p. 101. P. 27-28

Що стосується фінансового забезпечення народних депутатів України, то одна з причин його існування також є забезпечення незалежності парламентарів. Також, всі Респонденти в рамках Інтерв'ю однозначно погодились з тим, що державне фінансування сприяє як незалежності політичних партій, так і незалежності народних депутатів. Так, тлумачення Конституції України дозволяє нам зробити висновок, що народний депутат України має бути незалежним, хоч прямо такої вимоги Конституція і не містить. Фактично, вимоги щодо несумісності, що містяться у статті 78 Конституції, мають на меті обмежити вплив будь-яких суб'єктів на діяльність народного депутата України та унеможливити конфлікт інтересів<sup>38</sup>. Аналогічний висновок можна зробити із тексту присяги народного депутата, у якій народні депутати України зобов'язуються «виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників»<sup>39</sup>. Ця частина присяги має на меті продемонструвати, що ставлення до всіх громадян має бути однаковим, а отже, депутат для цього має бути незалежним від будь-яких осіб чи їхніх груп, а також не діяти виключно в інтересах такої особи чи групи осіб. Необхідність уникнення конфліктів інтересів у парламентарів і залежності від приватних інтересів піднімається і у Звіті Групи держав проти корупції (далі – «GRECO»)<sup>40</sup>. Відносини *quid pro quo* між парламентарями та фінансово-промисловими групами, на жаль, в Україні є практикою, що зустрічається частіше, ніж це прийнятно у демократичному суспільстві.

Іншим фактором, що впливає на незалежність депутатів є партійні доплати, що також є формою зв'язку між парламентарем та фракцією політичної партії, до якої він входить. Так, А. Мелешевич пише, базуючи своє дослідження на інтерв'ю з депутатами VIII скликання Верховної Ради України, що внаслідок

<sup>38</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 29 січня 2021 року)

<sup>39</sup> Там само.

<sup>40</sup> Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Evaluation report. Ukraine. Fourth Evaluation Round. Adopted by GRECO at its 76th Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 June 2017). Para 78. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).



агресії Російської Федерації на Сході України та в Криму економіка України була на межі колапсу, що призвело до урізання всіх можливих статей витрат на утримання депутатського корпусу<sup>41</sup>. Депутати, що погодились дати інтерв'ю, вказували, що за суттєвого зменшення, фактично скасування, підтримки депутатської діяльності з бюджету, партії почали пропонувати народним депутатам своїх фракцій у парламенті додаткові виплати у розмірі від однієї до п'яти тисяч доларів на місяць<sup>42</sup>. Важливим є те, що депутати, які мали власний бізнес до свого обрання, або які вже певний час до того були в політиці, не залежали від таких виплат, маючи певну «фінансову подушку», разом з тим, молодші і менш досвідчені депутати, які не мали інших засобів для існування, дуже залежали від таких виплат, і саме тому такі виплати перетворилися на інструмент впливу на надто «незалежних» депутатів<sup>43</sup>. Аналогічно про це пише Вестмінстерська фундація за демократію, вказуючи на те, що в Україні народним депутатам пропонуються доплати за підтримку певної фракції чи коаліції<sup>44</sup>.

На додаток до того, А. Мелешевич пише, що ще за часів каденції Віктора Януковича доходи членів парламенту не обмежувались однією зарплатою, але доповнювались приватними внесками від представників великого бізнесу, які очікували взамін підтримки певних законопроектів у сесійній залі, лобіювання їхніх інтересів тощо<sup>45</sup>. Як ми бачимо, за відсутності державних гарантій незалежності депутатів, парламентарі стають легко контрольованими або власною партією, або приватними «донорами».

Дехто з Респондентів під час Інтерв'ю вказав, що не має інформації щодо того, яка кількість народних депутатів отримує фінансування, не передбачене законом, водночас, приблизно половина Респондентів вказали, що понад 50% (деякі оцінили цю частку у 90%) народних депутатів отримує або партійні

<sup>41</sup> Meleshevych A. Cost of Parliamentary Politics in Ukraine. Kyiv-Mohyla Law & Politics Journal. 2 (2016). P. 147-170. P. 161

<sup>42</sup> Там само. – С. 162

<sup>43</sup> Там само. – С. 162

<sup>44</sup> Wardle P. Cost of Politics: Synthesis Report. *Westminster Foundation for Democracy*. Para 38. P. 8. URL: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/08/Research-WFD-Cost-of-Politics-Synthesis-Report.pdf> (дата звернення: 4 березня 2021 року).

<sup>45</sup> Meleshevych A. Cost of Parliamentary Politics in Ukraine. Kyiv-Mohyla Law & Politics Journal. 2 (2016). P. 147-170. – С. 161.

доплати, або доплати від груп інтересів. Здебільшого, Респонденти вказували, що або знають про такі практики, або принаймні чули про їхню наявність. Респонденти також погоджуються, що будь-які доплати, не передбачені законом, переслідують мету впливу на голосування народного депутата у сесійній залі. Водночас, Респонденти вказували, що якщо доплати пропонуються народним депутатам політичною партією, до фракції якої вони входять у Верховній Раді, то варто також розуміти, що джерело надходження цих коштів – також великі групи впливів та представники фінансово-промислових груп.

Отже, з урахуванням того, що існує практика здійснення непередбачених законом доплат народним депутатам, то є загально визнаною проблемою українського парламентаризму, ми можемо стверджувати, що гідний рівень фінансового забезпечення народних депутатів має в основі мету досягнення незалежності від зовнішнього фінансування, а також, забезпечити концентрацію депутатів саме на парламентській роботі. Так, у інтерв'ю, що проводив А. Мелешевич в рамках своєї роботи, деякі молоді депутати відзначали, що від «доплат» партії вони відмовились, аби зберегти свободу дій, але це змушує їх шукати додаткові джерела доходу, не забороненого законодавством, як-от викладацька, творча, наукова діяльність, що певною мірою так само відволікає їх від виконання депутатських обов'язків<sup>46</sup>. Отже, доцільність забезпечення державного фінансування депутатської діяльності обґрунтовується необхідністю забезпечити фінансову незалежність депутата, і як наслідок, його доброчесну та більш якісну роботу у парламенті.

Ми бачимо, що досягнення незалежності і подолання політичної корупції є спільною метою запровадження як державного фінансування політичних партій, так і державного фінансового забезпечення народних депутатів України, що свідчить про спільність цих двох механізмів фінансування. Водночас, значна частина Респондентів зазначили, що збільшення незалежності політичних партій і народних депутатів є радше процесом, ніж результатом. Респонденти висловили думку, що кожне нове скликання парламенту стає кращим, оскільки

---

<sup>46</sup> Там само. – С. 162

державне фінансування дає можливість існувати справжнім політичним партіям, а не лише політичним проектам, а також дозволяє менше залежати від спонсорів, розбудовувати партійні осередки, крім того, гідний рівень оплати праці народних депутатів також підвищує ступінь їхньої незалежності, зменшуючи рівень політичної корупції.

Політична корупція стає можливою, у тому числі, через приховані домовленості та нестачу прозорості. Водночас, типово вважається, що державне фінансування більше сприяє підвищенню прозорості і зменшенню політичної корупції, ніж приватне фінансування<sup>47</sup>. Це підводить нас до наступного аргументу на користь спільності цілей державного фінансування політичних партій та фінансового забезпечення народних депутатів – підвищення прозорості та підзвітності.

### **1.2.2. Підвищення підзвітності та прозорості діяльності народних депутатів України та політичних партій шляхом запровадження державного фінансування**

Ще одна спільна мета запровадження державного фінансування – досягнення більшої підзвітності та прозорості у діяльності народних депутатів України та політичних партій. Станом на 2002 рік, коли механізму державного фінансування політичних партій не існувало, серед недоліків існуючої партійної системи в Україні називали значну частку «непрозорих», а часто і кримінальних грошей, а також непрозорість політичної системи в цілому<sup>48</sup>.

Підвищення прозорості та підзвітності діяльності політичних партій визнається важливим елементом політичного процесу і Європейським судом з прав людини, який у справі *Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey* зазначає, що:

<sup>47</sup> Handbook on Combatting Corruption. OSCE, 2016. P. 115. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/232761.pdf> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).

<sup>48</sup> Усатенко Г. Актуальність проблеми фінансів політичних партій в Україні. *Реалії політичного фінансування в Україні* : Матеріали круглого столу, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92. С. 8.

Суд визнає необхідність нагляду за фінансовою діяльністю політичних партій з метою підвищення підзвітності та прозорості, які служать для забезпечення довіри громадськості до політичного процесу. З огляду на фундаментальну роль, яку політичні партії відіграють у належному функціонуванні демократій, може вважатися, що широка громадськість зацікавлена в моніторингу фінансової активності політичних партій та введенні санкцій за будь-які нетипові витрати, особливо щодо політичних партій, які отримують державне фінансування<sup>49</sup>.

Крім того, суд вказує на те, що в межах Ради Європи майже всі країни, окрім Швейцарії та Мальти, інспектують використання партійних фінансів шляхом надання таких повноважень окремому органу<sup>50</sup>, що дозволяє нам зробити висновок, що мета підвищення підзвітності та прозорості діяльності політичних партій є спільною для демократичних країн.

Власне, підзвітність збільшується не тільки через те, що для політичних партій запроваджується обов'язок звітувати про державне фінансування, а й через те, що за невиконання вимог щодо звітування – в тому числі і про приватні кошти – політичну партію може бути позбавлено державного фінансування на певний час, що, авжеж, спонукає партії дотримуватись законодавчих вимог. Про це згадується також і у Довіднику з політичного фінансування разом із вказівкою на те, що такий стимул дотримуватись законодавства працюватиме лише за умови, що розмір державного фінансування досить великий, щоб його втрата була відчутною для політичної партії<sup>51</sup>. Дослідники також зазначають, що підвищенню прозорості сприяє і встановлення внутрішньо-партійних вимог до звітності, які мають мати на меті збереження довіри і підтримки виборців<sup>52</sup>.

Як вже згадувалось, Рекомендації Rec 2003(4) Комітету міністрів Ради Європи поширюють правила щодо фінансування політичних партій на членів парламенту<sup>53</sup>. Тобто вимоги щодо прозорості фінансування розповсюджуються і

<sup>49</sup> Case of Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey. Application no. 19920/13. Judgement. Strasbourg, 2016. para. 69. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-162211%22%7D> (дата звернення: 28 лютого 2021 року).

<sup>50</sup> Там само, параграф 49.

<sup>51</sup> Ballington J et al. Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014. p. 436. P. 22-23.

<sup>52</sup> Casal Bertoa F., Rodriguez Teruel J. Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A Comparative Analysis. OSCE. P. 11. URL: <https://www.osce.org/files/osce-odihr%20Discussion%20Paper%20on%20Political%20Party%20Finance%20Spain.pdf> (дата звернення: 4 березня 2021 року).

<sup>53</sup> Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies). Art. 8. URL: <https://rm.coe.int/16806cc1f1> (дата звернення: 21 лютого 2021 року).

на членів парламенту так само. Фактично, ми можемо говорити про те, що виплати, які здійснюються народним депутатам, дозволяють здійснювати нагляд за діяльністю та витратами парламентарів. А диверсифікація призначення кожної з компенсаційних виплат має на меті зробити прозорішою структуру витрат членів парламенту. Природньо, що мають існувати механізми звітування і контролю за використанням публічних грошей – детальніше про це буде йтися у третьому розділі. Зрештою, використання державних, на відміну від приватних, грошей може і має контролюватися державою, оскільки, по-перше, достеменно відомо скільки і з якою метою грошей було виділено народним депутатам, по-друге, оскільки ці гроші є державними, то держава має право вимагати звіту про те, як такі кошти були використані. Відповідна практика прозорості і підзвітності використання державних коштів членами парламенту є і в інших країнах. Так, Центр демократії та верховенства права повідомляє, що у Великій Британії, Канаді та Швеції є окремі органи, що здійснюють контроль за використанням парламентарями державних коштів, визначають прийнятність витрат та приймають скарги на неналежне звітування чи необґрунтовані витрати<sup>54</sup>.

Розібравши спільні цілі механізмів державного фінансування політичних партій та фінансового забезпечення народних депутатів України, можемо перейти до недоліків і викликів цих систем, які в свою чергу теж підкреслюють їхню спорідненість.

### **1.3. Недоліки і виклики системи державного фінансування політичних партій та народних депутатів України**

Як і будь-який інший правовий механізм, державне фінансування політичних партій та народних депутатів України має свої недоліки. Так, Юрій

---

<sup>54</sup> Семілетко Т., Хаврат М. Бюджетні компенсації депутатам: огляд закордонного досвіду та пропозиції для українського парламенту (аналітична записка). Центр демократії та верховенства права. 20 квітня 2018 року. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/byudzhetni-kompensatsiyi-deputatam/> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

Шведа називає державне фінансування політичних партій неоднозначним і перелічує такі його наслідки: сприяння бюрократизації партії, збільшення незалежності партійних еліт від активістів, підвищення ідеологізації партії, підпорядкування місцевих організацій партії центральному керівництву, звикання партії до такого фінансування і неможливість в подальшому обходитись без нього<sup>55</sup>.

І якщо можна безсумнівно погодитись з тим, що звикання партій до фінансування і як наслідок злиття з державним апаратом – це прямий шлях до картелізації партій, як описують цей процес Кац та Меір<sup>56</sup>, менше з тим не всі перелічені Ю. Шведою процеси є однозначно негативними. Так, підвищення ідеологізації партії, певний ступінь бюрократизації і збільшення незалежності партійних еліт – також є ознаками інституціоналізації партії, що не можна однозначно віднести до недоліків. Для України, де більшість політичних партій є радше політичними проектами окремих осіб, такі процеси є скоріше бажаними. Авжеж, зворотним боком цього виступає утворення картельних партій, що перетворюють зайняття політикою на професійну діяльність, створюють перешкоди для виходу на електоральне поле нових партій та консервують існуючу політичну систему та припиняють представляти інтереси виборців, конкуруючи виключно в межах існуючої політичної системи, що може мати негативні наслідки. Наприклад, наслідок картелізації партій чітко простежується у Сполучених Штатах Америки, де за результатами дослідження аналітичної фірми Геллап, понад дві третини американців заявили, що існуючі дві партії не достатньо добре представляють їхні інтереси, а відповідно є потреба у третій партії – такий результат став найвищим за увесь час проведення подібних досліджень<sup>57</sup>. Фактично, це є прикладом картелізації, оскільки дві найбільші партії на думку більшості громадян не представляють їхні інтереси, водночас,

<sup>55</sup> Шведа Ю. Теорія політичних партій та партійних систем: навч. посібник. – Л.: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. 325 с. С. 163-164.

<sup>56</sup> Mair P. and Katz R.S. Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party. *Party System Change: Approaches and Interpretations*, ed. Peter Mair (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 93–119.

<sup>57</sup> Jones J.M. Support for Third U.S. Political Party at High Point. *Gallup*, 2021. URL: <https://news.gallup.com/poll/329639/support-third-political-party-high-point.aspx> (дата звернення: 11 березня 2021 року).

немає і можливостей для розвитку і обрання до парламенту будь-якої третьої політичної сили.

Державне фінансування за відсутності сталих демократичних інститутів також може бути використано правлячою партією як інструмент тиску на опозицію<sup>58</sup>, чого також побоюються представники деяких політичних партій, що були опитані в рамках Інтерв'ю. Так, наприклад, у Грузії правляча партія «Грузинська мрія» внесла у парламент та навіть проголосувала у першому читанні за проект закону, яким політичні партії будуть позбавлятися фінансування, у разі відмови їхніх депутатів скласти присягу та входити в парламент, що фактично є цілеспрямованим ударом по опозиції, яка відмовляється займати свої місця в парламенті на знак протесту проти фальсифікацій, що, як стверджує опозиція, мали місце на останніх парламентських виборах в Грузії<sup>59</sup>. Таким чином правлячі партії, що мають більшість у парламенті можуть встановити несправедливі умови щодо фінансування опозиційних політичних партій чи маніпулювати його наданням.

Міжнародні документи також називають ризики, що супроводжують запровадження державного фінансування політичних партій. Зокрема, це ризик послаблення зв'язків між політичною партією та її електоратом<sup>60</sup>, адже значення членських внесків та приватних пожертвувань стає меншим. Дослідники загалом погоджуються з цим і зазначають, що зв'язки з електоратом стають слабшими, як наслідок – політичні партії все більше покладаються на державне фінансування, в результаті чого можуть потрапити у залежність від держави<sup>61</sup>. Деякими Респондентами у ході Інтерв'ю була висловлена думка, що державне фінансування не має замінити собою приватне фінансування і членські внески,

<sup>58</sup> Гебетнер С. Актуальність проблеми фінансів політичних партій в Україні. *Реалії політичного фінансування в Україні* : Матеріали круглого столу, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92. С. 20.

<sup>59</sup> Парламент Грузії схвалив у першому читанні проект, що може позбавити фінансування опозицію. *Європейська правда*. 23 грудня 2020 року. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/23/7117941/> (дата звернення: 28 лютого 2021 року).

<sup>60</sup> Financing of political parties. Recommendations 1516 (2001). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Para 8(a)(iii). URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 6 лютого 2021).

<sup>61</sup> Van Biezen I. State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties. *European Review*, Vol. 16, No. 3. Academia European, 2008. pp. 337-353.



але має надати можливість відбудувати партійні інститути та наростити підтримку населення, мотивуючи електорат робити внески на користь певної політичної партії.

Серед аргументів критиків практики державного фінансування політичних партій можна виокремити ще й теза, яка звертає увагу на те, що внаслідок запровадження державного фінансування платники податків щонайменше частково вимушені фінансувати партії, які вони не підтримують і чийх поглядів не поділяють<sup>62</sup>. Відповідно, не дивно, що досить часто виборці не підтримують механізми державного фінансування політичних партій.

ОБСЄ описуючи ризики запровадження державного фінансування політичних партій вказує на ризик того, що у разі, якщо поріг, що встановлюється для отримання державного фінансування надто малий, то таке фінансування може сприяти спорадизації політичних партій і запобігати зміцненню політичних інституцій; водночас, завищений поріг може призводити до консервування політичного ландшафту і запобігати доступу до представництва у парламенті менших партій<sup>63</sup>. Також, у своєму Довіднику з протидії корупції ОБСЄ згадує і про непопулярність механізму державного фінансування політичних партій серед виборців внаслідок того, що в результаті його запровадження гроші отримують, зокрема, партії, яким виборці не довіряють і фінансувати які зі своїх податків вони б не хотіли<sup>64</sup>. Серед недоліків називається і зростання видатків на виборчі кампанії через доступність більшого обсягу грошових коштів<sup>65</sup>.

Аналогічні аргументи можна навести і проти державного фінансового забезпечення народних депутатів: так само коштами платників податків утримуються депутати, яких певні виборці не підтримують і яким не довіряють, і відповідно на утримання яких не хотіли би, щоб спрямовувались їхні податки.

<sup>62</sup> Yaschuk M., Ostapchuk D. The Cost of Politics: What Should Be The Price of Democracy in Ukraine. *Vox Ukraine*, 2017. URL: <https://voxukraine.org/en/cina-polityki-en/> (дата звернення: 7 лютого 2021 року).

<sup>63</sup> Handbook on Combatting Corruption. OSCE, 2016. P.116 URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/232761.pdf> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).

<sup>64</sup> Там само.

<sup>65</sup> Там само.



Так само, отримуючи досить високу заробітню платню порівняно з середньою по країні, про що детальніше буде йтися у третьому розділі, народні депутати часто втрачають зв'язок з виборцями. Разом з тим, питання заробітних плат та компенсаційних виплат може бути інструментом впливу депутатів фракцій з більшим впливом приватного капіталу на депутатів від більш незалежних фракцій, що не отримують партійних доплат чи доплат від приватного капіталу.

Питання відповідальності за неналежне звітування про витрати, боротьба з прихованими внесками приватного капіталу та наявність дієвих і досить значимих санкцій за відповідні порушення – спільні виклики, які стоять і перед системою фінансового забезпечення державою народних депутатів, і перед системою державного фінансування політичних партій. До спільних викликів також можна віднести питання справедливого і достатнього обсягу такого фінансування, адже воно має бути достатнім для того, щоб гарантувати ефективне виконання своїх функцій парламентарями та партіями, а також їхню незалежність, водночас, воно не має бути надмірним, що сприяло би послабленню зв'язків з електоратом та підвищенню соціальної напруги у суспільстві.

\* \* \*

Політичні партії та народні депутати України є основними дійовими особами в парламенті. Хоча класичним правовим розумінням ролі депутата у парламенті є оцінка парламентаря як цілком незалежної одиниці, тим не менш є достатньо свідчень про зв'язок депутата зі своєю партією – як через фракцію політичної партії так і напрямку. Цей зв'язок існує і впливає на функціонування парламенту і його ефективність. Водночас, політична корупція в партії неминуче буде тягти за собою політичну корупцію серед народних депутатів і навпаки. Підзвітність політичної партії буде стимулювати підзвітність парламентарів і навпаки. Партія та парламентар – взаємопов'язані та взаємозалежні. Відповідно, вважаємо за доцільне розглядати механізми їхнього державного фінансування разом.

Оцінюючи механізми державного фінансування, ми припускаємо, що деякою мірою державне фінансове забезпечення народних депутатів сприяє реалізації статутних цілей політичної партії, від якої такий депутат був обраний, а отже, існують підстави стверджувати, що державне фінансове забезпечення парламентарів має ознаки непрямого фінансування політичних партій. Це, відповідно, також говорить на користь доцільності розгляду цих двох механізмів разом.

Крім того, існують значні схожості у тому, які цілі переслідує запровадження державного фінансування політичних партій та діяльності членів парламенту. Це і подолання політичної корупції, і підвищення незалежності від приватного капіталу, збільшення прозорості і підзвітності, досягнення ефективнішого представництва. Спільні риси проявляються також і через призму спільних недоліків і викликів, що стоять перед обома механізмами. Найбільшим викликом є недостатня ефективність системи контролю за використанням публічних коштів, а також відсутність достатньо серйозних засобів впливу та санкцій до порушників. До викликів також можна віднести визначення достатнього рівня державного фінансування, що допоміг би збільшити незалежність, забезпечити ефективне виконання своїх функцій політичними партіями та народними депутатами, але водночас який був би справедливим і не надмірним. Механізми державного фінансування також містять низку спільних недоліків, як-от недостатню підтримку суспільства, можливість маніпулювання державним фінансуванням тощо.

Проаналізована сукупність фактів дозволяє нам розглядати у подальшому ці два механізми як інтегровані частини однієї роботи, що тісно між собою пов'язані. Далі ми розглянемо правові механізми державного фінансування діяльності політичних партій в Україні і державного фінансового забезпечення народних депутатів України через призму міжнародного досвіду, історичної ретроспективи, а також з точки зору чинного правового регулювання обидвох механізмів.

## РОЗДІЛ 2 ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

### 2.1. Історична ретроспектива запровадження фінансування діяльності політичних партій в Україні

Необхідність запровадження державного фінансування діяльності політичних партій в Україні стала очевидною щонайменше з початку 2000-х, що підтверджується матеріалами круглого столу «Реалії політичного фінансування в країні», під час якого фактично всі учасники погодились із необхідністю запровадження такого механізму, хоча і розійшлись в думках щодо нагальності та вимог для його реалізації<sup>66</sup>. Перша фактична спроба запровадити державне фінансування політичних партій в Україні датується 1992 роком, коли до Верховної Ради першого скликання був поданий законопроект про об'єднання громадян, в якому одним із джерел фінансування політичних партій було запропоновано зробити державне фінансування; втім, широкої підтримки ця пропозиція не знайшла, і до другого читання ця норма з проекту закону була вилучена<sup>67</sup>.

Наступний раз питання державного фінансування політичних партій в Україні виникло на порядку денному Верховної Ради України у 2002 році: відповідний закон було прийнято, але фактично він ніколи не діяв, оскільки дію відповідних положень було спочатку призупинено, а потім і взагалі скасовано<sup>68</sup>. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в

---

<sup>66</sup> Реалії політичного фінансування в Україні : матеріали "круглого столу", м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. 92 с.

<sup>67</sup> Коліушко І. Актуальність проблеми фінансів політичних партій в Україні. *Реалії політичного фінансування в Україні* : Матеріали круглого столу, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92. С. 14-16.

<sup>68</sup> Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/derzhavne-finansuvannya-statutnoi-diyalnosti-politichnikh-partiy-dosvid-es-i> (дата звернення: 6 лютого 2021 року).

Україні» (далі – «Закон про державне фінансування політичних партій 2003 року») встановлювався такий механізм фінансування політичних партій державою: право на державне фінансування отримувала кожна партія, що набирала 4% голосів виборців, що взяли участь у голосуванні<sup>69</sup>. Розмір фінансування встановлювався на однаковому для всіх політичних сил рівні, незалежно від кількості набраних ними голосів: 0,01 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передувє року виділення коштів, помножений на кількість громадян, включених до списків виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. Втім, як вже було зазначено, ця спроба надати політичним партіям державне фінансування не була успішною. Згідно з перехідними положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні», фінансування статутної діяльності політичних партій мало розпочатись з «1 січня року, що слідує за роком проведення наступних чергових виборів до Верховної Ради України»<sup>70</sup>, тобто, з 1 січня 2007 року. Втім, Законом України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» дію відповідних положень на 2007 рік було зупинено нібито з метою приведення у відповідність деяких актів із Законом України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»<sup>71</sup>. Тобто, державне фінансування політичних партій фактично мало початись з 1 січня 2008 року. Але Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» норми щодо державного фінансування політичних партій було виключено повністю<sup>72</sup>. Разом з нормами щодо державного фінансування Верховна Рада, скасувала та відтермінувала ще кілька

<sup>69</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні: Закон України від 27 листопада 2003 року № 1349-IV. Дата оновлення: 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-15#Text> (дата звернення 7 лютого 2021 року).

<sup>70</sup> Там само.

<sup>71</sup> Про Державний бюджет України на 2007 рік: Закон України від 19.12.2006 № 489-V. Визнання неконституційними окремих положень: 09.07.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-16#top> (дата звернення: 11 березня 2021 року).

<sup>72</sup> Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 28.12.2007 № 107-VI. Дата оновлення: 24.10. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-17#top> (дата звернення: 11 березня 2021 року).

десятькв нормативно-правових актів, а також внесла зміни до десятикв законів та підзаконних актів, що зрештою стало предметом розгляду у Конституційному Суді України. Конституційним Судом України у рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 було визнано неконституційними низку положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»<sup>73</sup>. Конституційний Суд у пункті 5.4 свого рішення дійшов висновку, що «законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх», оскільки «[ч]ерез своє спеціальне призначення цей закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя»<sup>74</sup>. Відповідно, серед іншого, неконституційним було визнано і скасування норм, що стосувалися державного фінансування політичних партій. І хоча рішення Конституційного суду можна було би розтлумачити таким чином, що норми, визнані неконституційними автоматично втрачають свою чинність – а відповідно і немає ніяких перешкод для реалізації положень Закону про державне фінансування політичних партій 2003 року, втім, дія цих норм не була відновлена. Те, що попри очевидну і встановлену Конституційним Судом України неконституційність скасування державного фінансування політичних партій відповідні положення так і не були відновлені, може свідчити про небажання правлячих еліт запроваджувати механізм державного фінансування. Традиційно вважалося, у тому числі і у міжнародній експертній спільноті, що відсутність механізму державного фінансування політичних партій «імовірно корінилася у бажанні правлячих партій чи політиків зберегти свою конкурентну перевагу»<sup>75</sup>.

Тож, внаслідок тих чи інших причин механізму державного фінансування політичних партій в Україні не існувало аж до 2015 року. Але перед тим, як

<sup>73</sup> Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08#top> (дата звернення: 11 березня 2021 року).

<sup>74</sup> Там само.

<sup>75</sup> Ballington J et al. Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014. p. 436. P. 183

перейти до оцінювання чинного механізму державного фінансування політичних партій, маємо звернутися до міжнародних стандартів такого фінансування.

## **2.2. Міжнародні стандарти державного фінансування політичних партій**

Державне фінансування політичних партій, як вже неодноразово зазначалося у цій роботі, є механізмом, що застосовується у більшості демократичних країн. Його ефективна робота забезпечується комплексом гарантій і принципів, які описані в низці міжнародних документів.

Базовим документом, спрямованим на подолання всіх можливих проявів корупції є Конвенція ООН проти корупції. Вона у статті 7 закріплює обов'язок держав-учасників Конвенції розглянути можливість впровадження законодавчих або адміністративних заходів, що спрямовані на підвищення прозорості фінансування кандидатів на виборах і, де це можливо, що спрямовані на запровадження фінансування політичних партій<sup>76</sup>. Таким чином, можемо стверджувати на підтвердження тези, висунутої у першому розділі цієї роботи, державне фінансування політичних партій і контроль за видатками політичних партій дійсно розглядаються як інструменти подолання політичної корупції.

Одним з найбільш відомих документів, що фіксують міжнародні стандарти у сфері державного фінансування політичних партій є Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 (2001) (Далі – «Резолюція ПАРЄ № 1516»). У ній зазначається, що до стандартів належного політичного фінансування належать, зокрема,

- а) баланс між приватним і державним фінансуванням; б) справедливі критерії розподілу державного фінансування між партіями; в) чіткі правила стосовно приватних внесків на діяльність політичних партій; г) встановлення порогу партійних витрат на виборчі кампанії; ґ) повна прозорість рахунків; д) заснування незалежного органу аудиту; е)

<sup>76</sup> United Nations Convention Against Corruption. United Nations. New York, 2004. URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf) (дата звернення: 26 лютого 2021 року).

значимі санкції для тих, хто порушує встановлений порядок фінансування партій та звітування ними про витрати<sup>77</sup>.

Як вже згадувалось в одному з попередніх підрозділів, однією з ключових цілей запровадження державного фінансування політичних партій, на думку ПАРЄ, є досягнення незалежності політичних партій від приватного капіталу, а також врівноваження шансів політичних сил, які беруть участь у виборах; разом з тим, має бути дотримано і принцип надання державного фінансування у пропорції до отриманих політичною партією місць у парламенті, і принцип надання можливості новим партіям заходити на політичну арену та складати конкуренцію більшим партіям<sup>78</sup>. Водночас, ПАРЄ наголошує на тому, що відповідно до своїх законів держава може встановлювати так зване непряме фінансування політичних партій, зокрема, оплачувати поштові послуги, надавати податкові пільги, підтримувати молодіжні організації партій або партійні медіа тощо<sup>79</sup>.

У Керівних принципах щодо фінансування політичних партій, прийнятих Венеціанською Комісією на 46-му пленарному засіданні у Венеції (9–10 березня 2001 року), закріплюється, що державне фінансування має в обов'язковому порядку поширюватись на усі парламентські партії, але також доцільно поширювати його і на суб'єкти, які мають досить значну електоральну підтримку<sup>80</sup>. Водночас, комісія наголошує на тому, що держава має забезпечувати прозорість звітування політичних партій, а надто тих, які отримують державне фінансування<sup>81</sup>. Також, вона закликає запроваджувати жорсткі санкції проти партій-порушниць законодавства стосовно партійного фінансування – аж до позбавлення державного фінансування на наступний рік<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> Financing of political parties. Recommendations № 1516 (2001). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Para 7. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 6 лютого 2021).

<sup>78</sup> Там само. Параграф 8(a)(ii).

<sup>79</sup> Там само. Параграф 8(a)(iv).

<sup>80</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с. С. 307.

<sup>81</sup> Там само.

<sup>82</sup> Там само. С. 308-309.

Втім, ні Венеціанська комісія, ні будь-яка інша міжнародна організація не встановлюють, який рівень підтримки політичної партії у суспільстві є «достатнім». Відповідно, кожна країна встановлює свій поріг для отримання фінансування. Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською Комісією на 77 пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2008 року), наголошує на тому, що будь-яке фінансування політичних партій має ґрунтуватись на засадах прозорості та підзвітності, а будь-яка пожертва з приватного джерела не має розглядатися як можливість здійснювати вплив або змінювати політику партії<sup>83</sup>. Отже, як бачимо, Венеціанська комісія робить значний наголос на контролі за фінансуванням, зокрема і державним, політичної партії, а також розглядає його як засіб зменшення та подолання політичної корупції і як засіб забезпечення політичного різноманіття та доступу до входу у політичну систему інших політичних сил.

У Керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії, прийнятих Венеціанською комісією на 84-му пленарному засіданні (Венеція, 15-16 жовтня 2010 р.), зазначається, що дуже важливою гарантією ефективного функціонування механізму державного фінансування політичних партій є досягнення балансу між приватним та публічним фінансуванням; водночас, державне фінансування ні в якому разі не має відбиватися на незалежності політичної партії чи зводити нанівець значення приватного фінансування та індивідуальних внесків<sup>84</sup>. Також, тими ж принципами визначається, що бар'єр, що партія має подолати для отримання фінансування від держави, не має бути надмірно високим, оскільки це може зашкодити політичному плюралізму, у той час як державне фінансування покликано навпаки – дати змогу меншим партіям бути конкурентоздатними, відповідно, нижчий бар'єр буде сприятливішим для досягнення політичного

---

<sup>83</sup> Там само. С. 375.

<sup>84</sup> Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010). Study no. 595/2010. CDL-AD(2010)024. para. 176-177. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (дата звернення: 20 лютого 2021 року)



плюралізму<sup>85</sup>. Це ж саме ОБСЄ згадує і в Довіднику з протидії корупції, наголошуючи, що державне фінансування політичних партій слугує, перш за все, таким цілям: зменшенню дисбалансу між партіями різних розмірів, сприянню тому, щоб менші партії змогли заявити про себе, підвищенню рівня прозорості і зменшенню рівня політичної корупції<sup>86</sup>. Важливим є також те, що ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія наголошують на потенційних недоліках механізму державного фінансування політичних партій та на ризику зростання залежності політичних партій від держави. Але найбільш питанням, авжеж, лишається те, який бар'єр для отримання державного фінансування є не надто низьким, але й не надмірно високим.

Загалом, на прикладі європейських країн ми можемо сказати, що рекомендацій міжнародних організацій більшість з них все ж таки дотримуються. В деяких державах фінансування отримують лише парламентські партії, але в більшості позапарламентським партіям також гарантується державне фінансування, за умови що вони набрали певний відсоток голосів (від 0,1% у Данії до 3% у Литві, Польщі, Словаччині та Чехії)<sup>87</sup>.

Дослідивши міжнародні стандарти та практику інших держав, а також пригадавши історичну ретроспективу впровадження державного фінансування політичних партій в Україні, можемо переходити до аналізу чинних механізмів фінансування діяльності політичних партій в Україні. Також розглянемо його недоліки і надамо оцінку останнім законодавчим змінам.

### **2.3. Чинні механізми фінансування діяльності політичних партій в Україні**

Вдалося запровадити державне фінансування політичних партій лише у 2015 році із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких

<sup>85</sup> Там само. Параграф 185, 188.

<sup>86</sup> Handbook on Combatting Corruption. OSCE, 2016. P. 115. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/232761.pdf> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).

<sup>87</sup> Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/derzhavne-finansuvannya-statutnoi-diynosti-politichnikh-partiy-dosvid-es-i> (дата звернення: 6 лютого 2021 року).

законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції»<sup>88</sup> (далі – «Закон про державне фінансування політичних партій 2015 року»), яким вносилися зміни до Закону України «Про політичні партії»<sup>89</sup> (далі – «Закон про політичні партії»). Основною новелою стало власне запровадження державного фінансування політичних партій. У Закон про політичні партії було додано розділ IV, що регулює питання державного фінансування. Так, Законом про політичні партії встановлюється, що фінансується статутна діяльність політичних партій, що не пов'язана з їхньою участю у виборах та виборчим процесом. Тим не менше, окрім статутної діяльності політичної партії, державне фінансування покриває витрати на передвиборчу агітацію під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

Окремою проблемою регулювання державного фінансування статутної діяльності політичної партії є відсутність визначення того, що є статутною діяльністю. Фактично, статутною діяльністю є будь-яка діяльність, що передбачається статутом політичної партії. Так, якщо проаналізувати статuti політичних партій, що мають фракції у Верховній Раді України IX скликання, то, наприклад, Статут політичної партії «Слуга народу» нараховує 37 видів статутної діяльності: від підтримування міжнародних зв'язків до використання засобів масової інформації; при тому, у статуті одразу зазначається, що перелік видів діяльності не є вичерпним і партія залишає за собою право здійснювати будь-яку діяльність, не заборонену законом<sup>90</sup>. Статут політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» містить перелік 10 видів статутної діяльності, в ньому також присутнє застереження, що цей перелік не є вичерпним, і партія може провадити будь-яку діяльність в межах, дозволених законодавством України та партійними актами<sup>91</sup>. Аналогічні положення,

<sup>88</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08.10.15 № 731-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19/ed20200101> (дата звернення: 9 лютого 2021 року).

<sup>89</sup> Про політичні партії: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 9 лютого 2021 року).

<sup>90</sup> Статут ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СЛУГА НАРОДУ». Київ, 2020. П. 3.4. URL: [https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2020/11/Statut\\_partii-Sluha\\_Narodu.pdf](https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2020/11/Statut_partii-Sluha_Narodu.pdf) (дата звернення: 28 лютого 2020 року).

<sup>91</sup> Статут Політичної партії «Опозиційна платформа – За життя». Київ, 2019. П. 2.2. URL: <https://zagittya.com.ua/ua/page/ustav.html> (дата звернення: 28 лютого 2020 року).

викладені в сімнадцяти підпунктах в обох документах, містяться у статутах політичної партії «Європейська солідарність»<sup>92</sup> та політичної партії «Всеукраїнське об'єднання Батьківщина»<sup>93</sup>. Так само, у двадцяти пунктах перелічує види статутної діяльності Статут політичної партії «Голос», із аналогічним застереженням щодо вживання заходів і здійснення діяльності, що не суперечить законодавству України та засадам діяльності партії<sup>94</sup>. З цього ми можемо зробити висновок, що статутна діяльність за нинішнього правового регулювання є надзвичайно широким поняттям, яким може охоплюватись будь-що, що не суперечить закону. Втім проблеми визначення статутної діяльності не є темою цієї роботи і в подальшому детально досліджуватись не будуть.

Отже, повертаючись до встановлення прямого державного фінансування, право на отримання державного фінансування статутної діяльності згідно з Законом про державне фінансування політичних партій 2015 року отримали партії, виборчі списки яких набрали на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України щонайменше 2% голосів виборців від загальної кількості голосів виборців у загальнодержавному багатомандатному окрузі. Загальний розмір державного фінансування статутної діяльності політичних партій було встановлено на рівні двох сотих від розміру мінімальної заробітної плати помножених на загальну кількість виборців що взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному окрузі.

Право на відшкодування витрат на передвиборчу агітацію отримали лише партії, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, тобто набрали понад 5% голосів виборців. Розмір такого відшкодування дорівнює розміру «фактично здійснених політичною партією витрат, але не більше максимального розміру виборчого фонду політичної партії»<sup>95</sup>. Розмежування державної підтримки

---

<sup>92</sup> Статут Політичної партії «Європейська солідарність». Київ, 2019. П. 2.2. URL: [https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2020/02/Statut\\_28\\_05\\_2019.pdf](https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2020/02/Statut_28_05_2019.pdf) (дата звернення: 28 лютого 2020 року).

<sup>93</sup> Статут Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина». Київ, 2017. П. 2.3. URL: <https://ba.org.ua/statut/> (дата звернення: 28 лютого 2020 року).

<sup>94</sup> Статут Політичної Партії «Голос». Київ, 2020. П. 2.2. URL: <https://golosmin.org/storage/app/media/zvity/statut11032020.pdf> (дата звернення: 28 лютого 2021 року).

<sup>95</sup> Про політичні партії: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 9 лютого 2021 року).

статутної діяльності і заборона витратити ці кошти на відшкодування витрат на проведення виборчої кампанії, на яке виділяються окремі суми, знаходить свою підтримку серед дослідників, які вважають, що таким чином держава уникає подвійного фінансування виборчих кампаній політичних партій<sup>96</sup>. І хоча питання відшкодування витрат на передвиборчу агітацію не є предметом цієї роботи, тим не менш, норма щодо того, що право на відшкодування витрат на передвиборчу агітацію отримали лише парламентські партії, тобто ті, які подолали п'ятивідсотковий бар'єр, все ж таки викликає питання щодо дискримінаційності такого регулювання, оскільки воно сприяє більшим партіям, витрати яких на передвиборчу агітацію і так зростають від кампанії до кампанії, натомість створюючи більш несприятливі умови для партій, які мають менше власного фінансового ресурсу і за цих умов не здатні провести якісну передвиборчу агітацію. Ф. Касал Бертоа також пише, посилаючись на М. Френдо, про те, що з якихось причин не передбачено відшкодування витрат кандидатам-мажоритарникам, що робить незрозумілим таке розмежування між відшкодуванням витрат на виборчу кампанію партіям та окремим кандидатам в одномандатних округах<sup>97</sup>, і знов таки породжується питання стосовно того, чи не є таке регулювання відшкодування витрат на передвиборчу агітацію дискримінаційним. Втім, далі мова буде вестися лише щодо державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Відповідно до статті 17<sup>5</sup> Закону про політичні партії Кошти у розмірі 100% від загального розміру державного фінансування розподіляють між партіями пропорційно до кількості виборців, що віддали за голоси за списки таких політичних партій у загальнодержавному багатомандатному окрузі. Вважаємо, що цей механізм більше відповідає Резолюції ПАРЄ № 1516, ніж той, що було передбачено у Законі про державне фінансування політичних партій 2003 року, оскільки державне фінансування надається з урахуванням кількості голосів

<sup>96</sup> Casal Bertoa F. The Reformed Ukrainian Party Law (2015): A Comparative Analysis. *4<sup>th</sup> Political Party Expert Workshop*. Kyiv, 2016. 16 p. P.8. URL: <https://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2016/07/the-reformed-ukrainian-party-law-2015-a-comparative-analysis-english.pdf> (дата звернення: 4 березня 2020 року)

<sup>97</sup> Там само.

виборців, відданих за ту чи іншу політичну силу. Відповідно розмір державного фінансування відображає рівень підтримки, який та чи інша політична партія мають у суспільстві, краще, ніж у випадку, коли всі політичні партії, що подолали встановлений нормативно-правовими актами бар'єр для отримання державного фінансування, отримують рівну кількість коштів.

Ще однією важливою новелою стало запровадження механізму фінансового стимулювання гендерної рівності при формуванні списків кандидатів від політичної партії для участі у виборах народних депутатів. Так, партія, за списками якої частка осіб однієї статті, обраних до парламенту, не перевищує двох третин, отримує додаткове фінансування у розмірі 10% від загального розміру державного фінансування політичних партій. У випадку, якщо так звану «гендерну квоту» було дотримано кількома партіями, то зазначені 10% розподіляються між ними порівну. Ця новела виглядає досить вдалим засобом стимулювання рівної представленості чоловік та жінок у парламенті і відповідає стандартам прав людини у сфері забезпечення недискримінації й рівних прав та можливостей чоловіків та жінок шляхом не встановлення заборон, але надання заохочень.

Першими політичними партіями, які отримали державне фінансування, стали лише партії, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів у Верховній Раді VIII скликання, як це було прямо передбачено перехідними положеннями до Закону про державне фінансування політичних партій 2015 року. Політичні партії, які набрали менше п'яти, але більше двох відсотків голосів виборців, почали отримувати державне фінансування лише після наступних виборів народних депутатів України. Рішення про відстрочення надання державного фінансування позапарламентським політичним партіям із одночасним наданням такого фінансування парламентським політичним силам є недостатньо обґрунтованим і містить ознаки дискримінації та умисного виключення позапарламентських партій з механізму державного фінансування політичних партій та надання парламентським партіям необґрунтованої переваги порівняно із політичними партіями, що не взяли участь у розподілі мандатів, але

відповідно до закону мали би отримати право взяти участь у розподілі цього державного фінансування. Про це пишуть також і інші дослідники.

Так, Андреас Умланд критикує рішення позбавити позапарламентські партії державного фінансування до наступних виборів, вказуючи, що таке рішення сприяє олігархічним проектам, що представлені в парламенті і вже втратили підтримку населення, і водночас виключає можливість розвитку про-демократичних проектів, таким чином щонайменше частково вступаючи у суперечність із заявленою метою закону<sup>98</sup>. Побіжно про це також згадує Ф. Касал Бертоа, посиляючись на свою попередню роботу у співавторстві з М. Спіровою, і зазначає, що парламентські політичні партії отримують переваги у вигляді більшої публічності, розподілу місць у виконавчій гілці влади тощо, натомість для позапарламентських партій державне фінансування може бути чи не єдиним засобом для підтримання їхньої діяльності<sup>99</sup>. І з цими аргументами безсумнівно можна погодитись.

Також Законом про державне фінансування політичних партій 2015 року було запроваджено максимальні розміри фінансування політичних партій фізичними та юридичними особами протягом року – 400 та 800 мінімальних заробітних плат відповідно. Крім того, було встановлено вимоги до фінансової звітності політичних партій, а для тих партій, які брали участь у виборах – ще й обов’язок пройти незалежний зовнішній аудит. Хоча це і не стосується напряду державного фінансування політичних партій – ці норми є втіленням важливих стандартів, що запроваджені Резолюцією ПАРЕ № 1516.

Варто також згадати, що поруч з положеннями щодо обмежень розмірів приватного фінансування та щодо незалежного фінансового аудиту політичних партій, Закон про державне фінансування політичних партій містив статті щодо відповідальності за порушення політичними партіями законодавства у частині

<sup>98</sup> Умланд А. Державне фінансування політичних партій: доленосна реформа чи політична косметика? *Дзеркало тижня*. 2016. № 32. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/derzhavne-finansuvannya-politichnih-partiy-dolenosna-reforma-chi-politichna-kosmetika-.html> (дата звернення: 27 лютого 2021 року).

<sup>99</sup> Casal Bertoa F. The Reformed Ukrainian Party Law (2015): A Comparative Analysis. *4<sup>th</sup> Political Party Expert Workshop*. Kyiv, 2016. 16 p. P.8. URL: <https://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2016/07/the-reformed-ukrainian-party-law-2015-a-comparative-analysis-english.pdf> (дата звернення: 4 березня 2020 року).

вимог щодо фінансового звітування про витрати. Наприклад, у статтях 17<sup>7</sup>-17<sup>9</sup> цього закону, в яких встановлюється, що державне фінансування політичних партій може бути зупинено або припинено, а контроль за цільовим використанням політичними партіями державних коштів здійснюється Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – «НАЗК») та Рахунковою палатою. Так, державне фінансування може бути зупинено за рішенням НАЗК у разі, якщо політична партія не подала, подала оформлений з грубими порушеннями або такий, що містить недостовірні відомості, звіт. Відповідно до статті 17<sup>8</sup> Закону про політичні партії, рішення про повне припинення державного фінансування політичних партій може прийматись НАЗК з таких підстав: i) застосування до політичної партії заходів кримінально-правового характеру; ii) повторне вчинення протягом року порушень, що тягнуть зупинення фінансування статутної діяльності політичної партії або умисне отримання внеску від особи, що не мала права здійснювати такий внесок, або у розмірі, що перевищує дозволений; iii) реорганізація чи ліквідація (саморозпуск) партії; iv) заборона діяльності політичної партії; v) невикористання коштів державного фінансування протягом року; vi) повторне зарахування протягом року на рахунок партії, відкритий для зарахування на нього коштів державного бюджету, коштів, які заборонено зараховувати на такий рахунок; vii) подання заяви про відмову від державного фінансування; viii) встановлення судом за позовом Національного агентства з питань запобігання корупції або Рахункової палати фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності. Санкції, передбачені Законом про державне фінансування політичних партій 2015 року є досить значимими, і це також відповідає міжнародним стандартам.

Втім, як показує практика, ці норми часто виявляються суто формальними, а санкції практично не застосовуються. Так, наприклад, за даними Центру



політико-правових реформ (далі – «ЦППР»), станом на кінець 2016 року НАЗК «не встановлено жодного випадку порушення порядку фінансування політичної партії (тобто ознак злочину, передбаченого ст. 159-1 КК України)»<sup>100</sup>, також експерти ЦППР стверджують, що хоча НАЗК і констатувало певні порушення норм законодавства про фінансування політичних партій, жодного адміністративного протоколу щодо таких порушень теж не було складено<sup>101</sup>. Водночас, у 2021 році НАЗК прийняло одразу два рішення, якими застосувало дійсно значимі санкції до трьох парламентських партій: «Голосу»<sup>102</sup>, «Батьківщини»<sup>103</sup> та «Слуги народу»<sup>104</sup>. Ця тенденція накладення значимих санкцій і зупинення державного фінансування унаслідок порушення політичною партією вимог щодо належної фінансової звітності є обнадійливою. Крім того, застосування штрафних санкцій до партії, що формує більшість у парламенті, автоматично позбавляє будь-яку політичну партію можливості заявляти про використання НАЗК задля здійснення політичного тиску на опонентів з боку правлячої політичної сили, а також свідчить про незалежну роботу НАЗК, для якого порушення закону є підставою до застосування відповідних заходів реагування незалежно від розміру та впливовості тої чи іншої політичної партії.

З початком каденції Верховної Ради України IX скликання, виникла ідея зміни правових основ державного фінансування політичних партій. Вже у жовтні 2019 року Верховна Рада проголосувала за Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного

<sup>100</sup> Калмиков Д. Щодо (НЕ)застосування санкцій за порушення норм законодавства про фінансування політичних партій. Центр політико-правових реформ. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20871842-schodo-nezastosuvannya-sanktsiy-za-porushennya-norm-zakonodavstva-pro-finansuvannya-politichnih-partiy>. (дата звернення: 13 лютого 2021 року).

<sup>101</sup> Там само.

<sup>102</sup> Братюк Ю. НАЗК заблокувало державне фінансування партії «Голос». *Zaxid.net*. 2021. URL: [https://zaxid.net/nazk\\_zablokuvalo\\_derzhfinansuvannya\\_partiyi\\_golos\\_n1512864](https://zaxid.net/nazk_zablokuvalo_derzhfinansuvannya_partiyi_golos_n1512864) (дата звернення: 2 березня 2021 року).

<sup>103</sup> «Батьківщину» позбавили державного фінансування через порушення у звіті. *Укрінформ*, 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3143244-batkivsinu-pozbavili-derzhavnogo-finansuvanna-cerez-porusenna-u-zviti.html> (дата звернення: 23 березня 2021 року).

<sup>104</sup> Охримчук М. НАЗК зупинило державне фінансування партії «Слуга народу». *Zaxid.net*. 2021. URL: [https://zaxid.net/nazk\\_zupinilo\\_derzhavne\\_finansuvannya\\_partiyi\\_sluga\\_narodu\\_n1515155](https://zaxid.net/nazk_zupinilo_derzhavne_finansuvannya_partiyi_sluga_narodu_n1515155) (дата звернення: 2 березня 2021 року).



механізму запобігання корупції»<sup>105</sup>, який стосувався цілої низки нормативно-правових актів і вніс дві дуже суттєві зміни у попередній Закон про державне фінансування політичних партій 2015 року. Так, загальний розмір державного фінансування скоротили з двох сотих від розміру мінімальної заробітної плати, помножених на загальну кількість виборців, що взяли участь у виборах, до однієї соті. А державну підтримку було вирішено надавати тільки партіям, які подолали п'ятивідсотковий бар'єр, тобто фактично, тільки тим партіям, які потрапили до парламенту.

ЦППР надав несхвальні висновки у частині, що стосується фінансування політичних партій, щодо цього закону ще тоді, коли він був лише законопроектом, розкритикувавши позбавлення позапарламентських партій державного фінансування їхньої статутної діяльності, а також поставивши під сумнів доцільність зниження обсягів державного фінансування. Хоча ЦППР і вказав, що розмір державного фінансування не має бути надмірним, пославшись на Резолюцію ПАРЄ № 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій» щодо того, що «надмірне державне фінансування політичних партій може призвести до послаблення зв'язків між партіями та їхнім електоратом»<sup>106</sup>, все ж таки, ЦППР зазначив у своєму висновку, що проект закону не містить будь-яких посилань на те та підтверджень того, що проводилися аналіз доцільності такого зменшення, відповідні розрахунки, моделювання тощо<sup>107</sup>.

Що стосується позбавлення позапарламентських партій фінансування, то в результаті внесених змін до Закону про політичні партії менші партії, які мають підтримку виборців, хоча і не настільки значну, щоб увійти до парламенту, будуть знаходитись у завідомо менш сприятливому становищі і матимуть менше шансів конкурувати з парламентськими партіями, що негативно впливатиме на

<sup>105</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 02.10.2019 № 140-IX. Дата оновлення: 20.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#top>

(дата звернення: 13 лютого 2021 року)

<sup>106</sup> Консолідований висновок на законопроект №1029 в частині внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні». Центр політико-правових реформ. 5 вересня 2019 року. URL: <https://bit.ly/2WHACCr> (дата звернення: 13 лютого 2021 року).

<sup>107</sup> Там само.

якість політичного представництва у парламенті, зменшуючи конкуренцію між політичними силами і не даючи розвиватися меншим партіям. В той же час, середнє значення виборчого бар'єру у світі, який політичній партії необхідно подолати для того, щоб отримати державне фінансування складає 3,5%<sup>108</sup>. Як бачимо, чинне регулювання державного фінансування в Україні встановлює значно вищий бар'єр, що не враховує інтереси менших партій, які все ж мають досить суттєву підтримку у суспільстві.

Також цікавим є те, що більшість Респондентів у ході Інтерв'ю підтримали надання фінансування лише парламентським партіям, мотивуючи свою позицію тим, що партія має мати дійсно суттєву підтримку для отримання державного фінансування, а також тим, що робота парламентських партій може бути оцінена і тому їхню діяльність можна фінансувати, як таку, що приносить реально вимірювану користь. Водночас, були висловлені і думки, що парламентські партії не завжди працюють настільки ефективно, щоб фінансувати їх за рахунок бюджетних коштів, і доцільніше було би використати меритократичний підхід під час розподілу державного фінансування. Водночас, постає питання щодо того, як визначити, яка політична партія працює ефективно, а яка ні. Багато хто також згадував питання національної безпеки в контексті надання державного фінансування деяким позапарламентським політичним партіям, які зазвичай вважаються проросійськими політичними проектами. Відсутність розрахунків та аргументів щодо встановлення певного обсягу державного фінансування також є однозначним недоліком згаданого закону, оскільки демонструє нерозуміння законотворцями мети і наслідків впровадження державного фінансування, а також легковажного підходу до нього, оскільки такий підхід не спирається на аналітику, емпіричні дані чи будь-яку доказову базу.

Також, 19 грудня 2019 року був прийнятий закон із майже ідентичною назві закону, прийнятого у 2015 році, назвою: Закон України «Про внесення змін

---

<sup>108</sup> Yashuk M., Ostapchuk D. The Cost of Politics: What Should Be the Price of Democracy in Ukraine. *Vox Ukraine*, 2017. URL: <https://voxukraine.org/en/cina-polityki-en/> (дата звернення: 7 лютого 2021 року).

до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції»<sup>109</sup>. Ним було скасовано обов'язковий зовнішній незалежний аудит партій, що брали участь у виборах Президента України, виборах народних депутатів України або у чергових чи позачергових місцевих виборах, в рік наступний за роком проведення таких виборів. Такий аудит лишився обов'язковим лише для партій, що отримували державне фінансування у рік, наступний після отримання державного фінансування. Те, що ця норма зберегла свою силу, авжеж, є позитивним аспектом. Водночас, вважаємо, що скасування звітності для партій, що брали участь у виборах є помилковим. Хоча зрозумілим є навантаження на НАЗК у рік після виборів, менше з тим, контроль за фінансовою звітністю політичних партій є надзвичайно важливим, особливо, за звітністю партій, що брали участь у виборчих кампаніях, а відповідно мали залучати значні кошти для їх проведення.

Ще один закон, що був прийнятий за каденції Верховної Ради України IX скликання і запровадив суттєві зміни до механізму фінансування політичних партій – це Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»<sup>110</sup> (далі – «Зміни до бюджету на 2020 рік»). Ним було запроваджено механізм часткової відмови політичної партії від державного фінансування строком на один, два, три квартали або на один рік, заява про що подається до НАЗК, шляхом внесення влучення відповідних норм до Прикінцевих положень. Ця новела викликає ряд питань. По-перше, з нормотворчої точки зору, запровадження механізму часткової відмови політичної партії від державного фінансування шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет не є обґрунтованим, оскільки зміни до Закону про політичні партії не є за суттю змінами до Закону «Про державний бюджет України на 2020 рік», а отже ці зміни не мають бути включені до закону, що має

<sup>109</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 19.12.2019 № 410-ІХ. Дата оновлення: 01.01.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20> (дата звернення: 13 лютого 2021 року)

<sup>110</sup> Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-ІХ. Дата оновлення: 06.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (дата звернення: 14 березня 2021 року).

на меті внесення змін саме до закону про державний бюджет. По-друге, за своєю суттю, ці зміни були спрямовані на реалізацію цілей виключно однієї партії: партія «Слуга народу» у березні 2020 року оголосила, що хоче відмовитись від державного фінансування і спрямувати ці гроші на боротьбу з пандемією коронавірусу SARS-CoV-2, втім, чинним законодавством не було передбачено можливості відмовлятись від державного фінансування на певний період – лише на весь період здійснення такого фінансування<sup>111</sup>. І дійсно, частина третя статті 17<sup>3</sup> та пункт 8 частини першої статті 17<sup>8</sup> Закону про політичні партії передбачали лише повну відмову від державного фінансування. Відповідно, Змінами до держбюджету реалізовувалась суто політична мета однієї з партій, що є неправильним як з точки зору права, так і з точки зору розробки і впровадження публічних політик. Адже внесення змін до законодавства не у випадку наявності об’єктивної необхідності у суспільстві, а лише для реалізації бажання правлячої партії – спотворює саму суть законотворення.

Вважаємо також, що відмова від державного фінансування, як повна, так і часткова певною мірою суперечить меті запровадження такого фінансування. Як вже згадувалось у тексті цього дослідження, державне фінансування має на меті збільшення незалежності та подолання політичної корупції – відповідно, відмовляючись від цього інструменту, політична партія відмовляється від певних фінансових гарантій самостійного існування, внаслідок чого може постати питання, за рахунок яких коштів така політична партія функціонує і якими коштами заміщає дуже суттєву втрату (так, наприклад, згадувана вище партія «Слуга народу» відмовилась від близько 140 млн. гривень)<sup>112</sup>. Крім того, державне фінансування є інструментом підвищення підзвітності політичної партії. Вище описувалися механізми примусового зупинення та припинення державного фінансування політичних партій, що використовуються, в тому числі, і як спосіб притягнення до відповідальності політичної партії, що вчиняє порушення, пов’язані з фінансуванням своєї діяльності. У випадку, коли

<sup>111</sup> "Слуга народу" поки не може відмовитись від держгрошей на користь боротьби з COVID-19. *Українська правда*, 2020. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/7/7246859/> (дата звернення: 14 березня 2021 року).

<sup>112</sup> Там само.

політична партія відмовляється від фінансування, застосувати до неї ці санкції фактично стає неможливо. Тому вважаємо, що відмову від державного фінансування політичних партій не слід передбачати у відповідному законодавстві. Тим паче, якщо політична партія не використовує державне фінансування, воно має бути перераховано назад до державного бюджету, як зазначено у статті 17<sup>6</sup> Закону про політичні партії, а отже необхідності відмовлятися від державного фінансування у разі, якщо політична партія не планує його використовувати в усьому обсязі чи його частину, немає.

Власне, сам механізм прийняття рішення про надання політичним партіям державного фінансування, а також виділу та розподілу такого фінансування можемо візулізувати так:



Рис. 1<sup>113</sup>

Відповідно до статті 17<sup>3</sup> Закону про політичні партії Центральна виборча комісія надсилає копію протоколу про результати виборів народних депутатів Міністерству фінансів України та НАЗК. Політична партія, що отримала право на державне фінансування статутної діяльності, для отримання такого фінансування зобов'язана відкрити окремий банківський рахунок на який будуть зараховуватись виключно державні кошти. Про відкриття такого рахунку політична партія зобов'язана повідомити НАЗК, яке протягом п'яти днів з дня офіційного оприлюднення результатів виборів приймає рішення про надання

<sup>113</sup> Тут і далі схеми і таблиці авторські, якщо не вказано інше.

політичній партії державного фінансування. Відповідно до статті 17<sup>5</sup> Закону про політичні партії, НАЗК розподіляє виділені з бюджету кошти, починаючи з дня наступного за днем відкриття першого засідання Верховної Ради нового скликання. Таким чином, вважаємо, що НАЗК є головним органом у системі надання державного фінансування, вплив якого на прийняття рішень щодо надання, зупинення чи припинення державного фінансування статутної діяльності політичних партій є вирішальним.

І хоча підтримка механізму державного фінансування на рівні науковців, експертів та міжнародних організацій є безсумнівною, водночас, самі політичні партії та депутати відповідних депутатських фракцій часто виступають проти збільшення контролю за використанням публічних коштів, а також можуть чинити спротив спробам їх контролювати за допомогою посилення механізмів звітування. Так, 17 березня 2021 року представниками всіх депутатських фракцій та груп, представлених у парламенті, було зареєстровано проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії» № 5253 (далі – «Проект закону № 5253»), що покликаний удосконалити порядок зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії<sup>114</sup>. Положеннями Проекту закону № 5253 передбачається, зокрема, що

«Національне агентство з питань запобігання корупції не уповноважене надавати правову оцінку якості робіт чи послуг, що надавались політичній партії, їх доцільності для діяльності політичної партії, а також встановлювати фіктивність правочинів і господарських операцій за участю політичної партії, самостійно встановлювати відповідність ринкової вартості наданих послуг»<sup>115</sup>.

Такі пропоновані зміни фактично означають неможливість встановлення НАЗК фіктивності правочинів чи штучного завищення вартості робіт чи послуг, а отже унеможлиблюють і притягнення політичної партії до відповідальності

<sup>114</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про політичні партії в Україні" щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії № 5253 від 17.03.2021. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71428](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71428) (дата звернення: 20 березня 2021 року)

<sup>115</sup> Там само.

шляхом зупинення державного фінансування. Щоправда, автори у пояснювальній записці зазначають, що у разі наявності обґрунтованих сумнівів щодо невідповідності вартості робіт чи послуг, щодо отримання яких політична партія звітує, ринковій вартості, НАЗК зобов'язано звернутись до «уповноважених державних органів» задля перевірки вказаних обставин. Але існує щонайменше дві правові проблеми навколо цієї пропозиції, підготованої народними депутатами. По-перше, автори не визначають, які саме органи є уповноваженими на здійснення такої перевірки, а також якими є її значення та наслідки. По-друге, Проект закону № 5253 взагалі не містить такої пропозиції, окрім згадки про неї у пояснювальній записці до тексту проекту закону, а отже, пояснювальна записка не повністю відповідає поданому тексту законопроекту та порівняльній таблиці змін, що додається до нього.

Ще одним аспектом, в якому Проектом закону № 5253 робиться спроба зменшити ступінь контролю НАЗК за використанням політичними партіями своїх фінансових ресурсів, є пропозиція не вважати порушення, виявлені у звітах політичних партій після усунення ними недоліків, такими, що були вчинені повторно. У такий спосіб робиться спроба убезпечити політичні партії від відповідальності за можливі недоліки у партійних звітах про використання партійних фінансів після того, як звіти вже один раз коригувалися. Отже, враховуючи нещодавні випадки зупинення державного фінансування кільком парламентським партіям, має місце фактична спроба політичних партій позбавитись жорсткого контролю з боку НАЗК, при чому небажання збільшувати свою підзвітність і давати НАЗК простір для контролю над партійними фінансами об'єднало всі фракції політичних партій та групи народних депутатів, представлені у парламенті, незалежно від ідеологічної спрямованості та опозиційності. Водночас, цікавим є те, що всі Респонденти під час Інтерв'ю висловили свою беззастережну підтримку механізму державного фінансування політичних партій як такому.

Що стосується оцінки механізму державного фінансування політичних партій широкими верствами населення, то соціологічні опитування свідчать про

те, що поза межами науково-експертного середовища, підтримка механізму державного фінансування політичних партій є не такою вже й високою. Водночас, аналізуючи досвід впровадження політики державного фінансування партій в українських умовах, слід пам'ятати про те, що в Україні інститут членських внесків нерозвинений, незначна кількість людей є членами політичних партій, так само мало українців готові фінансувати політичні партії самостійно, а отже, джерел отримання фінансування своєї діяльності у політичних партій лишається не так вже і багато. Так, у дослідженні Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, проведеному спільно із соціологічною службою Центру Разумкова у 2015 році, лише 3,5% українців вказали, що вони є членами політичної партії, відповідно, надходження від членських внесків є мізерними<sup>116</sup>. Водночас, 59% опитуваних вважають, що партії обстоюють інтереси своїх лідерів та фінансово-економічних кланів, при цьому 76% не підтримують фінансування політичних партій з державного бюджету і 79% не готові фінансувати політичні партії самостійно<sup>117</sup>. Станом на 2017 рік, ситуація лишилась приблизно такою ж самою, але рівні недовіри до партій через їхню залежність, неготовності фінансувати їх як самостійно, так і з держбюджету, навіть трохи збільшилися: так, вже понад 71% опитуваних вказали, що партії захищають інтереси своїх лідерів, фінансово-економічних кланів та фінансуються олігархами, 81,4% опитуваних не підтримують фінансування політичних партій, водночас 68,9% опитаних нічого не знали про його запровадження, також 81,9% опитуваних вказали, що не готові фінансувати політичну партію навіть, якщо вони будуть впевнені, що вона захищатиме їхні інтереси<sup>118</sup>.

Під час Інтерв'ю всі Респонденти вказали державне фінансування як основне джерело формування фінансового забезпечення партії. Деякі

---

<sup>116</sup> Ставлення українців до політичних партій та джерел їх фінансування. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/stavlennya-ukraintsiv-do-politichnikh-partiy-i-dzherel-ikh-finansuvannya> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

<sup>117</sup> Там само.

<sup>118</sup> Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій. Прес-реліз. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/11837777675979e41751cad8.18422987.pdf> (дата звернення: 19 лютого 2021 року)



Респонденти згадували приватні і членські внески. Разом з тим, згадані Респондентами розміри членських внесків настільки малі, що навряд чи можуть становити хоч скільки-небудь суттєвий вплив на фінанси політичної партії.

Таким чином, партії не здатні фінансувати свою діяльність лише за рахунок членських внесків, а громадяни не схильні до того, щоб робити приватні пожертви політичним партіям, оскільки не довіряють їм. Це залишає політичні партії з вибором всього лише з-поміж двох можливих джерел державного фінансування: державним фінансуванням і приватними внесками від, здебільшого, великих фінансово-промислових груп.

\* \* \*

Розуміння необхідності розробки політики державного фінансування політичних партій прийшло в Україну ще на початку 2000-х років. Така необхідність зумовлюється високим рівнем залежності політичних партій від приватного капіталу і майже повною тінізацією такого фінансування. Залежність політичних партій від капіталу, який їх спонсорує, ставить їх на службу інтересам невеликої групи людей на противагу інтересам виборців, які віддали свій голос за кандидатів від тої чи іншої політичної партії. Окрім того, фінансування з приватних джерел дуже часто знаходиться в тіні, його справжні розміри та його спрямування на певні витрати дуже легко приховати.

Імплементация механізму державного фінансування політичних партій у законодавство відбулася лише у 2015 році. Початкова ідея полягала у тому, щоб надати державне фінансування тим політичним партіям, які набрали два відсотки від загальної кількості голосів виборців, що взяли участь у парламентських виборах. У 2019 році розмір такого державного фінансування було зменшено у два рази, а кількість відсотків, яку політичній партії необхідно набрати для отримання коштів з бюджету, була збільшена до п'яти. Таким чином, згідно з офіційними даними НАЗК, обсяг державного фінансування статутної діяльності

політичних партій у 2020 році склав 283,53 млн, в той час як у 2019 році – 563,68 млн<sup>119</sup>.

На мою думку, в рамках цієї роботи варто дати оцінку як самому механізму, так і змінам, внесеним до правового механізму державного фінансування політичних партій. Однозначно, зменшення обсягів державного фінансування політичних партій є скоріше негативним явищем. Обсяг державного фінансування політичних партій і раніше не був надзвичайно високим, тепер же, коли обсяг фінансування скоротили вдвічі, ці кошти, на які партії вже звикли розраховувати, треба буде шукати де-інде, імовірно, знову в кишенях представників великих фінансово-промислових груп.

Інший момент, який, у моєму розумінні, підважує одну з ідей державного фінансування партій – збільшення порогу відсотків голосів виборців, які необхідно отримати, щоб отримати державне фінансування. Надання можливості розвиватись маленьким партіям, які не є великими та відомими парламентськими силами, є однією з причин необхідності запровадження державного фінансування задля забезпечення політичного плюралізму у суспільстві. Відповідно, доцільніше було би повернутися до попередньої моделі державного фінансування політичних партій, яка, втім все ж таки потребує доопрацювання у частині звітування за використання державних коштів та визначення видів статутної діяльності, які можуть здійснюватись за рахунок державних коштів.

Якщо ж оцінювати український підхід до державного фінансування політичних партій відповідно до принципів, запропонованих ПАРЄ у Резолюції №1516 (2001), що згадувались у першому розділі, то на мою думку, чинне регулювання загалом забезпечує баланс між приватним і публічним фінансуванням, забезпечено справедливий розподіл коштів між усіма партіями, що отримали право на таке фінансування, також встановлені чіткі правила здійснення приватних внесків, існують вимоги до прозорості звітування, існує

---

<sup>119</sup> Державне фінансування статутної діяльності політичних партій у 2020 році. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-z-pytan-zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/infografika/> (дата звернення: 25 травня 2020 року).

незалежний орган, який контролює додержання вимог щодо фінансування політичних партій. Натомість, не існує будь-якого граничного значення партійних витрат, що здійснюються на виборчі кампанії, рівно як і дієвих санкцій за порушення законодавства щодо фінансування політичних партій, оскільки чинні вимоги є великою мірою формальними. Ці два недоліки, що не узгоджуються з вимогами і принципами міжнародних документів, потребують доопрацювання та належного їх закріплення як у законодавстві, так і на практиці. Хоча з впевненістю можна сказати, що у сфері накладення дієвих санкцій НАЗК суттєво активізувало свою роботу, що вилилося у спроби депутатських фракцій та груп Верховної Ради IX скликання обмежити повноваження НАЗК у сфері контролю за партійними фінансами.

Разом з тим, фінансова незалежність політичних партій корелюється з фінансовою незалежністю обраних від такої політичної партії депутатів у парламенті. У подальшому автономія парламентарів забезпечується гарантіями фінансової безпеки народних депутатів вже після обрання на посаду. Детальніше розглянемо питання фінансового забезпечення народних депутатів у наступному розділі.

## РОЗДІЛ 3 ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

### 3.1. Правові рамки здійснення фінансового забезпечення народних депутатів України

Одну з небагатьох дійсно комплексних оцінок державного фінансового забезпечення народних депутатів було проведено GRECO наприкінці 2016 року. Треба зазначити, що оцінювання GRECO містить суттєві помилки: так, наприклад, на сайті Комітету ВРУ з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України не оприлюднено інформації щодо заробітних плат та компенсацій народних депутатів України, як стверджується у Звіті з оцінювання<sup>120</sup>. Той факт, що інформація щодо заробітних плат та компенсацій народних депутатів України не оприлюднюється на веб-сайті згаданого Комітету було підтверджено і Апаратом Верховної Ради у відповіді на запит на публічну інформацію № 2157 від 28.02.2021, що була надана 03.03.2021 року за номером 18/07-393<sup>121</sup>. Разом з тим, у звіті GRECO піднімається чутливе питання збільшення державного забезпечення народних депутатів України і досягнення балансу між необхідністю забезпечити фінансову безпеку народних депутатів, що мало би сприяти якіснішому виконанню роботи, і контролем за використанням публічних ресурсів, в тому числі, досягнення так званого «value for money», що найближче українською передавалося би словосполученням «співвідношення ціни та якості» роботи парламентарів<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Evaluation report. Ukraine. Fourth Evaluation Round. Adopted by GRECO at its 76th Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 June 2017). Para 65. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).

<sup>121</sup> Див. Додаток 3.

<sup>122</sup> Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Evaluation report. Ukraine. Fourth Evaluation Round. Adopted by GRECO at its 76th Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 June 2017). Para 68. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).

### 3.1.1. Структура основних виплат народним депутатам України

Правові основи державного фінансового забезпечення діяльності народного депутата України закладені, передусім, у Законі про статус народного депутата<sup>123</sup> та у Постанові Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України»<sup>124</sup> (далі – «Постанова про фінансове забезпечення народних депутатів»). Постановою про фінансове забезпечення народних депутатів визначається розмір посадового окладу народного депутата України, який є членом Комітету Верховної Ради України і не обіймає додаткових посад (наприклад, голови Комітету, Голови ВРУ тощо) на рівні 10 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на 1 січня поточного року, що станом на 2021 рік складає 22 700 грн<sup>125</sup>. Також, Законом про статус народного депутата у статті 33 визначається, що народні депутати мають право на отримання надбавок «у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України», отримання якими надбавок регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 304 від 20.04.2016<sup>126</sup>. Надбавку до посадового окладу у розмірі 100% встановлено рішенням Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України (далі – «Комітет з питань Регламенту») від 08.12.2017 протокол №102<sup>127</sup> і таким чином конкретизовано положення Постанови Кабінету Міністрів України № 304 від 20.04.2016, якою встановлюється лише граничний розмір надбавок. Отже, розмір

<sup>123</sup> Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 №2790-XII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 6 лютого 2021 року)

<sup>124</sup> Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України: Постанова ВРУ від 07.12.2017 №2240-VIII. Дата оновлення: 03.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2240-19> (дата звернення: 6 лютого 2021 року)

<sup>125</sup> Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 №1082-IX. Дата оновлення: 31.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 6 лютого 2021 року).

<sup>126</sup> Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”: Постанова КМУ від 20.04.2016 №304. Дата оновлення: 07.11.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/304-2016-%D0%BF> (дата звернення 6 лютого 2021 року)

<sup>127</sup> Протокол № 102 засідання Комітету ВРУ з питань Регламенту та організації роботи ВРУ від 08.12.2017. URL: [http://reglament.rada.gov.ua/documents/protokol\\_z/73573.html](http://reglament.rada.gov.ua/documents/protokol_z/73573.html) (дата звернення 6 лютого 2021 року)

щомісячної заробітної плати народного депутата України станом на квітень 2021 року складає, за умови, що такий народний депутат не обіймає додаткових посад у парламенті, щонайменше 45 400 грн. на місяць.

Більшість Респондентів в Інтерв'ю вказували на необхідність підвищення рівня заробітної плати, дехто вказує на те, що в цілому можна було би встановити рівень заробітної плати на рівні близько 100 тисяч гривень, але скасувати всі компенсаційні виплати. Водночас, деякі Респонденти вказують на те, що рівень заробітної плати народного депутата є достатнім і навіть значно вищим за інші зарплати в державному секторі. Більшість Респондентів вважає, що підвищення заробітної плати знизило би кількість депутатів, що залежать від інших осіб. Водночас, були висловлені і думки, що не останню роль грає мотивація людей: у разі, якщо фінансове збагачення є метою обіймання позиції народного депутата, то розмір державного фінансового забезпечення навряд чи суттєво вплине, але гідний розмір заробітної плати дасть можливість бути обраними людям, які прагнуть служити державі та суспільству. Окремим питанням виступає достатність компенсаційних виплат народним депутатам України, але перш ніж перейти до розгляду компенсаційного механізму державного фінансового забезпечення парламентарів, слід розглянути правомірність встановлення надбавки до заробітної плати народних депутатів у розмірі 100% депутатами Регламентного комітету.

### **3.1.1.1. Правомірність рішення щодо підняття заробітних плат народним депутатам України Рішенням Регламентного комітету від 8 грудня 2017 року**

Окремим питанням у правовому механізмі регулювання фінансового забезпечення діяльності народного депутата виступає питання законності згаданого вище рішення Комітету з питань Регламенту від 08.12.17 протокол № 102 (далі – «Рішення Комітету»), яким народним депутатам була встановлена надбавка за інтенсивність праці у розмірі 100% від розміру посадового окладу.

Це Рішення Комітету було виявлено під час дослідження механізму фінансового забезпечення діяльності народних депутатів державою, і, як виявилось, раніше не потрапляло у фокус досліджень ні науковців, ні медіа, ні експертів громадянського суспільства.

Вивчаючи правовий статус надбавки, треба зазначити, що у розумінні частини другої статті 2 Закону України «Про оплату праці»<sup>128</sup> надбавка входить у структуру заробітної плати. Закон про статус народного депутата прямо вказує, що на народного депутата України поширюється дія Кодексу законів про працю<sup>129</sup> (далі – «КЗпП»), а отже і всього трудового законодавства України.

Частина друга Постанови про фінансове забезпечення народних депутатів закріплює, що надбавки встановлюються за рішеннями комітетів, до відання яких належить питання Регламенту та бюджету, чим начебто легітимізує прийняте Рішення Комітету. Але разом з тим, треба проаналізувати положення пов'язаних актів законодавства для того, щоб зрозуміти, наскільки таке положення Постанови узгоджується з іншими актами законодавства.

Необхідно оцінити відповідність надання таких повноважень Комітету з питань Регламенту трудовому законодавству. КЗпП у статті 97 вказує, що надбавки встановлюються власником (роботодавцем), або уповноваженим ним органом. Тобто, допускає передачу повноважень із встановлення надбавок уповноваженому органу, в даному випадку, Комітету ВРУ як органу Верховної Ради України. Разом з тим, слід звернутися до Конституції України і оцінити, чи є у ВРУ можливість делегувати повноваження.

Хоча КЗпП дозволяє передачу повноважень із встановлення надбавок уповноваженому органу, Конституція не передбачає можливості делегування ВРУ своїх повноважень у жодній із статей. Таким чином, існує колізія на рівні Конституції та КЗпП, що призводить до думки, що рішення Комітету може

---

<sup>128</sup> Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

<sup>129</sup> Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Дата оновлення: 31.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/322-08> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

вважатися неправомірним. Наступна колізія існує на рівні норм різної юридичної сили.

Якщо ми звернемось до статті 11 Закону «Про Комітети Верховної Ради України» (далі – «Закон про комітети»)<sup>130</sup>, то нею встановлюються такі функції комітетів: організаційна, законопроектна та контрольна. До організаційної функції Закон про комітети відносить прийняття рішень комітетами. Відповідно до пункту 1 частини четвертої статті 50 Закону про комітети, резолютивна частина рішень комітету за результатами розгляду проектів актів має містити «позицію комітету щодо включення до порядку денного пленарного засідання та щодо подальшого прийняття рішення Верховною Радою України стосовно проекту закону чи іншого акта відповідно до вимог Регламенту». Наведеним виключається можливість самостійного прийняття рішень комітетами ВРУ стосовно прийняття та введення в дію будь-якого нормативного акта. З цього випливає, що позиція Комітету щодо встановлення надбавок народним депутатам України мала бути направлена для включення в порядок денний ВРУ для подальшого прийняття рішення. Тобто, встановлення Комітетом з питань Регламенту надбавки до заробітної плати народних депутатів не могло бути реалізацією організаційної функції.

Також, прийняття Рішення Комітету не є реалізацією законопроектної функції Комітету з питань Регламенту, оскільки відповідно до статті 12 Закону про комітети, до повноважень комітетів в межах законопроектної функції входить лише попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій до проектів актів ВРУ, але не прийняття нормативно-правових актів. Водночас, Рішення Комітету має всі ознаки нормативно-правового акту, який, відповідно до пункту 18 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – «КАСУ»)<sup>131</sup> встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на

<sup>130</sup> Про Комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19 лютого 2021 року)

<sup>131</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 8073-Х. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).



довгострокове та неодноразове застосування. Очевидно, що прийняття Рішення комітету Комітетом з питань Регламенту не належить і до контрольної функції комітетів. Оскільки прийняття такого рішення не належить ні до організаційної, ні до законодавчої, ні до контрольної функції Комітету з питань Регламенту, це дозволяє нам зробити припущення, що прийняття такого Рішення комітету взагалі не належить до повноважень комітетів Верховної Ради як таких.

Ще одна колізія має місце на рівні Закону про статус народного депутата та Постанови про фінансове забезпечення народних депутатів. Законом про статус народного депутата у частині першій статті 33 встановлюється, що «[н]ародному депутату встановлюється Верховною Радою України щомісячний посадовий оклад». Наступне речення звучить так: «[н]адбавки до встановленого Верховною Радою України посадового окладу народному депутату здійснюються у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України». Тобто, якщо законодавець чітко прописує у першому реченні, що розмір окладу має встановлюватись виключено рішенням ВРУ, то у другому реченні він не конкретизує, ким саме має встановлюватись надбавка до посадового окладу народного депутата. Оскільки ці два речення належать до однієї частини статті, то виходячи із лінгвістичних та формально-логічних засад тлумачення нормативно-правових актів, їх слід тлумачити у нерозривному зв'язку одне з одним. А отже, надбавки мають встановлюватись так само ВРУ.

З наведеного випливає, що шляхом прийняття Постанови законодавцем робиться спроба змінити регулювання, що запроваджується Законом про статус народного депутата та Законом про комітети, що суперечить ієрархії нормативно-правових актів, оскільки постанови є підзаконними нормативно-правовими актами, відносно яких закони мають вищу юридичну силу.

Разом з тим, питання правомірності Рішення Комітету не вичерпується проблемами колізії, але охоплює також етичні проблеми порушення засадничих принципів права. Варто зазначити, що прийняття цього Рішення комітету порушує принцип пропорційності та добросовісності, що є критеріями, яким, відповідно до статті 2 КАСУ, має відповідати рішення суб'єкта владних

повноважень. Добросовісність тлумачиться Верховним Судом як «певний стандарт поведінки, що характеризується чесністю, відкритістю і повагою інтересів іншої сторони договору або відповідного правовідношення»<sup>132</sup>. Принцип добросовісності у Рішенні комітету є порушеним, оскільки фактично заробітну плату народного депутата України можна підвищити двома шляхами: підвищенням посадового окладу – який встановлено Постановою про фінансове забезпечення народних депутатів, і для внесення змін до якої потрібно було би зібрати 226 голосів народних депутатів; і встановленням надбавки – яке оформили Рішенням комітету, для прийняття якого достатньо всього лише більшості голосів членів комітету. На мою думку, фактичне підвищення зарплати народних депутатів, яке відбулось, є прикладом порушення принципу добросовісності. Рішення Комітету з питань Регламенту привертає менше уваги, ніж Постанова Верховної Ради, що дає підстави припускати, що таке Рішення було прийнято з метою уникнення суспільного резонансу щодо фактичного підвищення заробітної плати народних депутатів у два рази. Підвищення рівня оплати праці народних депутатів не є поганим саме по собі, але, проведене таким шляхом, не сприяє побудові довіри до народних депутатів, оскільки у стороннього спостерігача можуть виникнути обґрунтовані сумніви, що важливі для суспільства рішення свідомо приховуються.

Постанова про фінансове забезпечення народних депутатів також встановлює різні посадові оклади для депутатів, які обіймають додаткові посади (голів, заступників голів, секретарів комітетів тощо), таким чином вже враховуючи інтенсивність праці окремих народних депутатів. Фактично, у такий спосіб, для деяких депутатів надбавки «за інтенсивність» передбачені двічі. Крім того, Рішенням Комітету не враховується статистика відвідувань пленарних та комітетських засідань народними депутатами, їхня активність в сесійній залі, на окрузі, під час засідань комітету тощо. А отже, порушується принцип

---

<sup>132</sup> Постанова Верховного Суду від 10 квітня 2019, судова справа № 390/34/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81263995> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

добросовісності при встановленні однакової надбавки для усіх народних депутатів без урахування справжньої інтенсивності їхньої роботи.

Також, це Рішення Комітету, на мою думку, є прикладом непропорційності регулювання і тлумачення законодавства – оскільки досягнення одного і того самого результату (встановлення розміру посадового окладу або ж надбавки, що за розміром дорівнює такому окладу) відбувається за допомогою двох різних механізмів, які абсолютно не співмірні за складністю досягнення результату. Адже, як зазначалось вище, для прийняття рішення комітету про встановлення надбавки достатньо лише більшості голосів членів комітету – і результатом є підвищення заробітної плати у два рази. Для підвищення посадового окладу в два рази треба би було провести це рішення через голосування у сесійній залі і зібрати 226 голосів. На мою думку, такий правовий механізм є нелогічним і неправильним, оскільки, в даному випадку, порушує принцип пропорційності в частині різниці у засобах, необхідних для досягнення мети і їхній складності.

### **3.1.2. Компенсаційні виплати народним депутатам України**

Окрім заробітної плати, народним депутатам гарантується забезпечення їхньої депутатської діяльності, правові основи якого також закладено у Законі про статус народного депутата. Так, цим законом передбачається відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у розмірі, що дорівнює місячній заробітній платі народного депутата, відшкодування витрат на оренду житла, у разі, якщо депутат мешкає поза межами міста Києва, компенсація вартості проїзду територією України, компенсація витрат на відрядження, а також безкоштовне медичне обслуговування та користування службовим автопарком Верховної Ради України.

Відповідно до частини четвертої статті 32 Закону про статус народного депутата, «народному депутату України відшкодовуються витрати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень, у розмірі місячної заробітної плати народного депутата». Разом з тим, оскільки витрати, пов'язані із виконанням

депутатських повноважень, відшкодовуються у розмірі, що дорівнює місячній заробітній платі народного депутата, що складається з посадового окладу та надбавки до посадового окладу за інтенсивність праці, то розмір такого відшкодування станом на квітень 2021 року також складає щонайменше 45 400 грн.

Постановою про фінансове забезпечення народних депутатів також встановлюється розмір фонду оплати праці помічників народних депутатів України. Розмір цього фонду складає 25 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб станом на 1 січня відповідного року, що відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»<sup>133</sup> складає 56 750 грн.

Законом про статус народного депутата, а саме частиною другою статті 23, встановлюється, що «[у] витратах на забезпечення діяльності Верховної Ради України передбачаються кошти на проїзд народними депутатами усіма видами транспорту. Кошторисом Верховної Ради України затверджується ліміт коштів, які щомісяця видаються кожному народному депутатові для компенсації вартості проїзду територією України». Крім того, частина восьма статті 23 закріплює, що народний депутат може користуватися автопарком Верховної Ради. Компенсація вартості проїзду передбачається і частиною четвертою статті 32 Закону про статус народного депутата. Разом з тим, ні Закон про статус народного депутата, ні підзаконні акти не містять чітких посилань ні на розміри такої компенсації, ні на умови користування автопарком Верховної Ради. Відтак, детальне регулювання встановлюється кошторисом Верховної Ради України на відповідний рік.

Очевидно, що ця інформація мала би бути публічною, відтак, доцільно було би звернутися по цю інформацію до кошторису Верховної Ради України на 2021 рік (далі – «Кошторис»). Втім, разом з Постановою Верховної Ради України «Про кошторис Верховної Ради України на 2021 рік» не оприлюднено власне

---

<sup>133</sup> Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 №1082-IX. Дата оновлення: 31.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 6 лютого 2021 року).

самого Кошторису<sup>134</sup>. На наше переконання, відсутність Кошторису у відкритому доступі негативно впливає на прозорість роботи Верховної Ради України і зменшує її підзвітність громадянам.

Оскільки Кошторис ВРУ на 2021 рік не розміщений у публічному доступі, було зроблено запит на публічну інформацію № 2157 від 28.02.2021 року (далі – «Запит»). У відповіді на запит № 18/07-393 від 03.03.2021 року<sup>135</sup> (далі – «Відповідь на Запит») Інформаційним управлінням Апарату ВРУ було надано копію Кошторису, а також зазначено, що розмір коштів, що видаються народним депутатам України для компенсації поїздок по Україні, відповідно до Кошторису складає 7 500 грн. на місяць. Жодним нормативно-правовим актом не передбачається механізмів звітування стосовно використання такої компенсації чи умов її отримання. Відповідно, кошти отримуються народними депутатами щомісячно незалежно від того, чи є витрати на транспорт, та незалежно від розміру таких витрат. Крім того, передбачається право народних депутатів України 25 годин на місяць користуватись послугами автопарку Верховної Ради.

Водночас, більшість Респондентів вказують, що компенсаційних виплат не достатньо для покриття всього обсягу витрат. Найбільша потреба є у збільшенні розміру фонду оплати праці помічників, компенсації витрат на проїзд. В середньому Респонденти погоджуються, що треба більш як 100 тисяч гривень на місяць на утримання офісу та на виконання депутатських повноважень. Транспортні витрати у розмірі 7 500 гривень також не в змозі покрити всіх витрат під час поїздки по округам. Втім, деякі Респонденти вказують на те, що в цілому наявних компенсацій вистачає, особливо з урахуванням того, що у державного бюджету немає спроможності витримати підвищення розміру відшкодування витрат на виконання депутатських повноважень.

Частиною четвертою статті 32 Закону про статус народного депутата встановлено, що народним депутатам України видаються кошти для компенсації вартості оренди житла або винайму готельного номера у разі, якщо депутат

---

<sup>134</sup> Про кошторис Верховної Ради України на 2021 рік: Постанова Верховної Ради України від 15.12.2020 № 1083-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1083-20#Text> (дата звернення: 3 березня 2021 року).

<sup>135</sup> Див. Додаток 3

немає власного житла у межах міста Києва і місце їх проживання, відповідно до даних реєстрації, знаходиться на відстані понад 30 км від меж міста Києва. Компенсація вартості оренди житла або винаймання готельного номера встановлюється і статтею 35 Закону про статус народного депутата, відповідно до якої на сайті ВРУ щомісяця публікується перелік народних депутатів, що скористалися такою компенсацією і розмір відшкодування, виплаченого кожному народному депутату. У Відповіді на Запит Інформаційним управлінням Апарату Верховної Ради України було вказано, що розмір коштів, передбачений на виплату компенсації оренди житла кошторисом Верховної Ради України складає 650 грн. на добу, що складає 19 500 грн. на місяць, в якому 30 календарних днів. Якщо житло в межах Києва перебуває у власності батьків чи інших родичів народного депутата, то з правової точки зору це означає, що парламентар житлом не забезпечений і може отримувати компенсацію вартості оренди житла, що підтверджується роз'ясненням Комітету з питань Регламенту<sup>136</sup>. Більше того, враховуючи, що реального контролю за наданням і використанням компенсацій немає, частина народних депутатів отримує компенсації вартості оренди житла попри те, що має житло у межах міста Києва чи 30-кілометрової зони навколо нього – за даними Центру демократії та верховенства права у 2017 році таких парламентарів було щонайменше двадцять<sup>137</sup>. Аналіз даних за 2020 рік, проведений в рамках цієї роботи продемонстрував, що щонайменше один раз на рік таку компенсацію брали 169 народних депутатів (Див. Додаток 2). При чому, 31 з них порушили вимоги щодо декларування, не вказавши у щорічній декларації за 2020 рік право користування орендованим житлом, яким вони користувались більш як 183 дні на рік, оскільки отримували за нього компенсацію за рахунок бюджетних коштів протягом більш

<sup>136</sup> Роз'яснення про застосування статті 35 Закону України «Про статус народного депутата України» (ухвалене на засіданні Комітету 18 грудня 2018 року (протокол № 137). *Веб-сайт Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації Роботи Верховної Ради України*, 2019. URL: <http://reglament.rada.gov.ua/print/73829.html> (дата звернення: 1 квітня 2021 року).

<sup>137</sup> Семілетко Т., Хаврат М. Бюджетні компенсації депутатам: огляд закордонного досвіду та пропозиції для українського парламенту (аналітична записка). Центр демократії та верховенства права. 20 квітня 2018 року. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/byudzhetni-kompensatsiyi-deputatam/> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

як 6 місяців. Ще двоє депутатів отримували компенсацію попри те, що на праві приватної власності члени їхньої родини володіють нерухомістю у межах міста Києва. І хоча Закон про статус народного депутата і роз'яснення Комітету з питань Регламенту до відповідних положень не визначає наявність житла у близьких родичів як порушення, вважаємо, що така практика є недоброчесною та може свідчити про нецільове використання коштів державного бюджету деякими народними депутатами. Також, є низка депутатів, які мають право на безоплатне користування житлом в межах міста Києва або мають місцем реєстрації житло в межах міста Києва, або винаймають додаткові житлові приміщення, або винаймають значно дорожчі житлові приміщення – все це хоча і не є правопорушеннями в розумінні Закону про статус народного депутата, втім, у деяких випадках, також може свідчити про наявність нецільового використання державних коштів. Водночас, варто сказати, що кількість депутатів які мають житло особисто чи володіють майном через родичів, але попри це отримують компенсацію все ж таки зменшилась порівняно із 2017 роком, що може свідчити і про зростання рівня доброчесності народних депутатів, і про ефективність перевірок НАЗК.

Законом про статус народного депутата у частині сьомій статті 33 передбачено безкоштовне медичне обслуговування для парламентарів. Відповідно до даних, наданих у Відповіді на Запит, безкоштовне медичне обслуговування народних депутатів здійснює Державна наукова установа «Науково-практичний центр профілактичної та клінічної медицини», а у Відповіді на Запит Інформаційним управлінням Апарату Верховної Ради України також було повідомлено, що для здійснення медичного обслуговування до вказаної установи прикріплюються також дружина/чоловік, батьки, діти, які проживають і прописані за однією адресою з народним депутатом у місті Києві.

Частиною шостою статті 33 Закону про статус народного депутата встановлюється відшкодування витрат на відрядження. Додатком 1 до Постанови КМУ № 98 від 02.02.2011 встановлюється такий розмір

відшкодування добових витрат: 60 грн. добових та 600 грн. на найм житлового приміщення на добу<sup>138</sup>.

У Кошторисі також йдеться про компенсації вартості канцелярського приладдя на суму 1 500 гривень на рік, а також міських та міжміських телефонних розмов у сумі 4 890 гривень на рік. Крім того, 167 гривень на місяць виділяється на утримання приміщень у виборчих округах. А 670 гривень на рік – на відшкодування витрат, пов'язаних з проведенням зустрічей з виборцями. Розміри відшкодування на утримання приміщень у виборчих округах і витрат, пов'язаних з проведенням зустрічей з виборцями очевидно є нереалістичними і не здатними покрити реальні витрати у цих сферах, втім у цій роботі ми сконцентруємось саме на правових аспектах і на більш поширених у використанні народними депутатами компенсаціях.

Всі Респонденти обізнані про переважну більшість компенсаційних виплат, що належать народному депутату за законом, і користуються більшістю з них. Водночас, кілька Респондентів вказали на те, що деякі відшкодування (як приклад згадувалось відшкодування на канцелярське приладдя, розмір якого складає 1 500 грн.) не видаються народним депутатам, наприкінці року ці кошти в Державний бюджет не повертаються. Відповідно, виникає запитання, що стається з цими коштами, які народним депутатам не видаються і якою є причина того, що деякі види відшкодувань, передбачених законом, неможливо отримати.

Окремо варто зазначити, що не можна порівнювати витрати, які несуть депутати, обрані за мажоритарною системою, і з тими, які несуть депутати, обрані за партійними списками. Так, про це згадується у звіті Вестмінстерської фундації за демократію, у якому зазначається, що до депутатів, обраних в одномандатних округах часто висуваються вимоги вирішувати проблеми виборців свого округу за рахунок власних коштів, що у свою чергу допомагає їм

---

<sup>138</sup> Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів: Постанова КМУ від 02.02.11 №98. Дата оновлення: 16.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25 лютого 2021 року).



зберегти прихильність виборців і переобратися на наступний термін<sup>139</sup>. Більшість Респондентів погодилась з тим, що існує різниця між витратами депутата, обраного в одномандатному окрузі і депутата, обраного за партійними списками, і подекуди ця різниця може складати до 100%. Депутати, обрані в одномандатному окрузі, вказують на те, що потрібно більше коштів на фонд оплати праці помічників, яких треба найняти для роботи в офісі, розташованому на окрузі. Проте кілька Респондентів вказали на те, що цієї різниці загалом не має бути, бо, з одного боку, задача депутата – впроваджувати політики, а не вирішувати індивідуальні проблеми виборців, а з іншого – депутат, обраний за партійними списками, все одно має працювати з виборцями і тому різниця у витратах нівелюється. Водночас, деякі народні депутати, обрані в одномандатних округах, не працюють з виборцями на своїх округах. Деякими Респондентами були висловлені думки, що тоді компенсаційних виплат таких народних депутатів має бути позбавлено. З іншого боку, зі скасуванням в Україні мажоритарної системи відносної більшості значення цього питання суттєво зменшується.

До правових основ державного забезпечення діяльності народного депутата також відноситься правове регулювання щодо оподаткування та декларування коштів, отриманих у вигляді компенсації. Так, у офіційних роз'ясненнях Національного агентства запобігання корупції, опублікованих на веб-сайті агентства у пункті 46-1, НАЗК зазначає, що всі перелічені вище компенсації не є доходом, а лише відшкодуванням витрат, пов'язаних із здійсненням депутатської діяльності, а отже не підлягають оподаткуванню і не декларуються<sup>140</sup>. Що стосується питання оподаткування, то про це також прямо зазначає Закон про статус народного депутата стосовно видатків, пов'язаних з депутатською діяльністю, у статті 32 вказуючи, що вони не оподатковуються. Оскільки такі компенсації формально не є доходом, то вони не підлягають

<sup>139</sup> Wardle P. Cost of Politics: Synthesis Report. *Westminster Foundation for Democracy*. Para 38. P. 8. URL: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/08/Research-WFD-Cost-of-Politics-Synthesis-Report.pdf> (дата звернення: 4 березня 2021 року).

<sup>140</sup> Доходи, в тому числі і подарунки: Роз'яснення НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/11-1.pdf> (дата звернення 6 травня 2020 року)

оподаткуванню і відповідно до статей 163-164 Податкового кодексу України<sup>141</sup>. Так само прикметно, що не існує визначених законом механізмів звітування народних депутатів щодо здійснення ними витрат на виконання депутатських повноважень. Законом передбачається тільки звітування щодо відряджень, але цей звіт має інформаційний характер і містить дані суто щодо роботи, що була проведена у такому відрядженні, і не має фінансової складової стосовно звітування про витрачені у відрядженні кошти; а також на офіційному веб-сайті Верховної Ради публікують перелік народних депутатів, які скористались відшкодуванням вартості оренди житла<sup>142</sup>, і кількість годин користування народними депутатами автопарком Верховної Ради<sup>143</sup>. Тобто фактично, за відсутності дієвих механізмів звітування, усі ці компенсації можуть отримуватись народними депутатами як дохід, без подальшого декларування та оподаткування отриманих коштів. Всі Респонденти вказують на те, що не звітують за отримувані компенсації, лише ті, хто отримують компенсацію вартості житла, мають надати копію договору про найм житла і оригінал банківських документів, що підтверджують сплату вказаної у договорі суми. Респонденти також згадували про те, що у попередньому скликанні Верховної Ради вимагалось надання підтвердження щодо здійснення транспортних видатків, але народні депутати Верховної Ради VIII скликання проголосували за скасування обов'язковості надання підтверджуючих документів, мотивуючи це тим, що процес подачі таких документів був надміру бюрократизований. Надмірна зарегульованість, авжеж, є проблемою. Втім, вважаємо, що має бути знайдено баланс між публічним інтересом забезпечення підзвітності і прозорості роботи парламентарів та уникненням зайвого регулювання, що ускладнює роботу членів парламенту. Детальніше приклади вдалого регулювання

<sup>141</sup> Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 №2755-VI. Дата оновлення: 25.02.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 25 лютого 2021 року).

<sup>142</sup> Компенсації народним депутатам України для оренди житла або винайму готельного номера. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: [https://portal.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/komnsecii-nd/](https://portal.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/komnsecii-nd/) (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

<sup>143</sup> Використання транспортних засобів народними депутатами України службових чергових автомобілів. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: [https://portal.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/other/inf\\_transp\\_zas](https://portal.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/other/inf_transp_zas). (дата звернення: 19 лютого 2021).

державного фінансового забезпечення народних депутатів буде розглянуто у наступному розділі у порівняльному аспекті українського досвіду і досвіду інших країн.

Українські експерти з Центру демократії та верховенства права також наголошують на потребі впровадження механізмів ефективного контролю за використанням компенсацій, наприклад, у формі системного обліку депутатських витрат та регулярних публікацій на офіційному веб-сайті Верховної Ради України фінансової звітності щодо використання народними депутатами виділених їм коштів; так, ними пропонується модель відшкодування здійснених витрат за фактом надання підтверджуючих документів. На їхню думку, це би підвищило довіру до Верховної Ради у суспільстві. Разом з тим вони підкреслюють, що гарантії фінансової незалежності мають зберігатися, а рівень оплати праці народних депутатів має бути гідним для забезпечення належного рівня фінансової безпеки парламентарів<sup>144</sup>.

### **3.2. Порівняльно-правовий аспект фінансового забезпечення членів парламенту: Україна та зарубіжні країни**

Фінансове забезпечення членів парламенту – звична практика у більшості країн світу. Втім, ефективність і прозорість роботи парламенту, як і принципи формування і обсяги державного фінансового забезпечення членів парламенту, різняться від країни до країни.

Так, наприклад, на утримання депутатського корпусу у Державному бюджеті України на 2021 рік закладено більш як 2,5 млрд гривень, що складає приблизно 0,2% від загального обсягу державних видатків<sup>145</sup>. Для порівняння, на утримання Європарламенту Європейський Союз у 2018 році виділив 1,2% своїх

<sup>144</sup> Семілетко Т., Хаврат М. Бюджетні компенсації депутатам: огляд закордонного досвіду та пропозиції для українського парламенту (аналітична записка). Центр демократії та верховенства права. 20 квітня 2018 року. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/byudzhetni-kompensatsiyi-deputatam/> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).

<sup>145</sup> Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 №1082-IX. Дата оновлення: 31.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 6 лютого 2021 року).

видатків, а Канада на утримання свого парламенту – 0,18%<sup>146</sup>. Але для розуміння цих значень необхідно порівняти правове регулювання, що встановлюється для парламентських виплат, а також кінцеву якість і результативність роботи парламенту.

Найбільш доречним для цілей цього дослідження буде порівняти правове регулювання фінансового забезпечення членів парламенту України з державами, що мають схожу парламентську систему, схожий історичний досвід та економічний та інституційний контекст, і водночас, демонструють гарні результати у розбудові демократичних інститутів. Відповідно, найкраще буде застосувати для формування такої вибірки критерій географічної близькості, що дозволяє включити у неї держави, що мають необхідні спільні риси з Україною для цілей проведення порівняльного аналізу. До такої вибірки включаємо Польщу, Латвію, Литву та Естонію. Перш за все, варто порівняти види компенсаційних виплат, що надаються членам парламенту для виконання ними своїх функцій. У таблиці нижче враховуються окремі види компенсацій. Тобто, у разі якщо якийсь вид компенсацій покривається іншим, то окремим видом відшкодування для цілей цієї роботи він не вважається.

Країна	Виконання депутатських повноважень	Житло	Транспортні витрати	Медичне забезпечення	Відраджень
Естонія <sup>147</sup>	+	+	-	-	+
Латвія <sup>148</sup>	-	+	+	-	-
Литва <sup>149</sup>	+	-	-	-	-
Польща <sup>150</sup>	+	-	+	+	-

<sup>146</sup> Калачова Г. Депутатська частка: чому Верховна Рада так дорого обходиться країні. *Українська правда*, 2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/05/7/636578/> (дата звернення: 5 лютого 2021 року)

<sup>147</sup> Salaries of MPs. Riigikogu official website. URL: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/salaries-of-mps/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>148</sup> LTV broadcast looks at work and salaries of MPs in five countries. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/saeima/ltv-broadcast-looks-at-work-and-salaries-of-mps-in-five-countries.a392138/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>149</sup> Там само.

<sup>150</sup> O wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. Sejm Rzeczpospolita. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

Україна	+	+	+	+	+
---------	---	---	---	---	---

Аналізуючи приклад Естонії, бачимо, що медичне забезпечення членів Рійгікогу не згадується, а транспортні витрати на ряду з витратами на зв'язок, утриманням офісу, послугами перекладу тощо компенсуються у складі витрат на виконання депутатських повноважень, що не можуть перевищувати 30% від розміру зарплати парламентаря. Окремо відшкодовуються лише кошти на винаймання житла для тих членів Рійгікогу, що не мають власного житла в межах Таллінна чи найближчих до нього регіонів. Компенсація витрат здійснюється після надання відповідних підтверджуючих документів<sup>151</sup>. Вимоги щодо надання підтверджуючих документів є безумовно позитивною рисою естонської системи фінансового забезпечення парламентарів.

Латвійські депутати отримують лише два види компенсацій: компенсації на транспортні видатки та компенсацію вартості оренди житла. Загальна сума цих двох виплат не може перевищувати розміру середньої місячної заробітної плати у Латвії. Окремого відшкодування медичних витрат та витрат на відрядження не передбачається<sup>152</sup>.

Схожа ситуація і у Литві, де компенсація на виконання депутатських повноважень не може перевищувати 80% розміру середньої заробітної плати у країні. Така компенсація може покривати транспортні та інші витрати парламентарів. На підтвердження здійснення цих витрат для видачі компенсації вимагається надання підтверджуючих документів<sup>153</sup>. Загалом, литовську систему можна безумовно похвалити за вимоги до звітування про витрати, що висуваються до народних депутатів, що хочуть отримати компенсацію за здійснення таких витрат.

<sup>151</sup> Salaries of MPs. Riigikogu official website. URL: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/salaries-of-mps/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>152</sup> LTV broadcast looks at work and salaries of MPs in five countries. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/saeima/ltv-broadcast-looks-at-work-and-salaries-of-mps-in-five-countries.a392138/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>153</sup> LTV broadcast looks at work and salaries of MPs in five countries. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/saeima/ltv-broadcast-looks-at-work-and-salaries-of-mps-in-five-countries.a392138/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

Офіційний веб-сайт польського Сейму містить окремий розділ із документами, якими регулюється діяльність парламенту, у тому числі і законом, яким визначається статус членів парламенту. Польські депутати мають право на відшкодування витрат на здійснення депутатських повноважень у розмірі 25% розміру винагороди підсекретаря держави (посада схожа до заступника міністра в Україні), також польські парламентарі мають право безкоштовного проїзду територією Польщі, у тому числі і авіатранспортом, їм та членам їхніх родин також встановлюються медичні пільги. Разом з тим, цих відшкодувань депутатів може бути позбавлено у разі порушень законодавства та Регламенту, також компенсаційні виплати не оподатковуються<sup>154</sup>. Однозначним плюсом польського досвіду є те, що окремим розділом на парламентському веб-сайті виступає нормативно-правове забезпечення діяльності парламенту, де розміщуються найважливіші акти, що регулюють роботу парламентарів. У цьому розділі розміщено і закон, що перелічує розміри компенсацій, надбавок і пільг народних депутатів, що, авжеж, сприяє підвищенню прозорості роботи парламенту та ознайомленості виборця з умовами роботи парламентарів.

Як бачимо, правове регулювання компенсаційних виплат у розглянутих країнах дуже різне. Найпопулярнішим видом компенсації лишається відшкодування витрат на винаймання житла та транспортних витрат. Втім часто вони покриваються виплатами на виконання депутатських повноважень. Характерним також є те, що здебільшого для отримання відповідних компенсацій вимагається наявність підтверджуючих документів, також парламенти зобов'язані публікувати інформацію про державне фінансове забезпечення парламентарів на офіційних веб-сайтах. Винятком тут є лиш Латвія, парламент якої представники місцевих ЗМІ критикують за недостатню прозорість та обмеженість інформації щодо парламентського фінансового забезпечення.

---

<sup>154</sup> O wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. Sejm Rzeczpospolita. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

Також варто порівняти розмір офіційної заробітної плати парламентарів із середнім місячним розміром заробітної плати по країні. Встановлення такого співвідношення може допомогти нам зробити висновок щодо обґрунтованості розмірів заробітних плат та справедливості встановлення саме такого розміру посадових окладів.

Країна	Середня зарплата парламентаря	Середня зарплата по країні	Співвідношення
Естонія	4 330 € <sup>155</sup>	1 441 € <sup>156</sup>	3,0
Латвія	2 963 € <sup>157</sup>	1 147 € <sup>158</sup>	2,58
Литва	3 434 € <sup>159</sup>	1 455 € <sup>160</sup>	2,36
Польща	2 745 € <sup>161</sup>	1 189 € <sup>162</sup>	2,30
Україна	1 359 € <sup>163</sup>	369 € <sup>164</sup>	3,68

Естонський досвід є майже взірцевим з точки зору прозорості і доступності інформації про заробітну платню і всі компенсації, що надаються парламентарям, адже ця інформація оприлюднюється на сайті парламенту

<sup>155</sup> Salaries of MPs. Riigikogu official website. URL: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/salaries-of-mps/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>156</sup> Lithuania's average wage rises above Estonia's. URL: <https://news.err.ee/1212541/lithuania-s-average-wage-rises-above-estonia-s> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>157</sup> LTV broadcast looks at work and salaries of MPs in five countries. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/saeima/ltv-broadcast-looks-at-work-and-salaries-of-mps-in-five-countries.a392138/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>158</sup> Lithuania's average wage rises above Estonia's. URL: <https://news.err.ee/1212541/lithuania-s-average-wage-rises-above-estonia-s> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>159</sup> LTV broadcast looks at work and salaries of MPs in five countries. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/saeima/ltv-broadcast-looks-at-work-and-salaries-of-mps-in-five-countries.a392138/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>160</sup> Lithuania's average wage rises above Estonia's. URL: <https://news.err.ee/1212541/lithuania-s-average-wage-rises-above-estonia-s> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>161</sup> Bretan J. Polish MPs vote to give themselves 60% pay rise. *Notes from Poland*, 2020. URL: <https://notesfrompoland.com/2020/08/14/polish-mps-vote-to-give-themselves-60-pay-rise/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>162</sup> Average gross wage in 4<sup>th</sup> 2020. *Statistics Poland*. URL: <https://stat.gov.pl/en/latest-statistical-news/communications-and-announcements/list-of-communicues-and-announcements/average-gross-wage-in-the-4th-2020.281.29.html> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>163</sup> За курсом Національного банку України 45 400 грн станом на 7 березня складає 1 359 €. Тут і далі при конвертації гривні в євро використовується курс Національного банку України станом на дату звернення, якщо не вказано інше.

<sup>164</sup> Середня зарплата в Україні. *Мініфін*. Останнє оновлення: 2 березня 2021 року. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).



одразу з вказанням відповідних сум і умов їх надання<sup>165</sup>. Натомість латвійці критикують свій Сейм за найменшу прозорість щодо фінансового забезпечення парламентарів серед країн-сусідів Латвії, регулювання яких оцінював латвійський суспільний мовник<sup>166</sup>. Всі три балтійські країни використовують систему визначення заробітної плати своїх парламентарів відштовхуючись від середньої заробітної плати в країні<sup>167</sup>. У Польщі заробітну платню парламентарів у серпні 2020 року підняли майже на 60%, що викликало жваві дискусії у суспільстві щодо своєчасності такого кроку з урахуванням економічної ситуації в країні внаслідок пандемії; водночас, багато хто вказував на те, що рівень оплати праці парламентарів має бути гідним і бути співставним з відповідальністю їхньої посади<sup>168</sup>. Як бачимо, Україна має найвище співвідношення між заробітною платою парламентарів та рівнем середньої заробітної плати в державі. Разом з тим, варто враховувати, що за різними оцінками рівень тіньової економіки в Україні складає від 31%<sup>169</sup> до 47%<sup>170</sup>, тож реальний рівень середньої заробітної плати в країні може бути дещо вищим. Очікувано, рівень тіньової економіки зріс у 2020 і буде продовжувати зростати у 2021 році у зв'язку з пандемією коронавірусної хвороби й економічною нестабільністю, що супроводжує пандемію. В умовах нестабільної економіки і непередбачуваності економічних коливань багато бізнесів йде в тінь, намагаючись мінімізувати свої втрати.

Але повертаючись до проблематики фінансового забезпечення членів парламенту, варто зазначити, що наріжним каменем ефективної роботи парламентарів є їхня підзвітність, у тому числі і за використання коштів, що

<sup>165</sup> Salaries of MPs. Riigikogu official website. URL: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/salaries-of-mps/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>166</sup> LTV broadcast looks at work and salaries of MPs in five countries. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/saeima/ltv-broadcast-looks-at-work-and-salaries-of-mps-in-five-countries.a392138/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>167</sup> Там само.

<sup>168</sup> Bretan J. Polish MPs vote to give themselves 60% pay rise. *Notes from Poland*, 2020. URL: <https://notesfrompoland.com/2020/08/14/polish-mps-vote-to-give-themselves-60-pay-rise/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).

<sup>169</sup> Рівень тіньової економіки в Україні перевищив 30%. *SMIDA*. URL: <https://smida.gov.ua/news/allnews/riventinovoiekonomikivukrainiperevisiv30> (дата звернення: 7 березня 2021 року)

<sup>170</sup> Тіньова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 року. *Київський міжнародний інститут соціології*. URL: <https://cutt.ly/nzaMJP6> (дата звернення: 7 березня 2021 року).



надаються їм для виконання депутатських повноважень. Підзвітність і прозорість використання членами парламенту публічних коштів є проблемою не виключно українською, але характерна і для деяких європейських країн: парламентарям виділяються фіксовані суми, за використання яких, втім, немає обов'язку звітувати, внаслідок чого члени парламентів можуть забирати значні суми, не пояснюючи, куди їх було витрачено і чи було витрачено на депутатську діяльність взагалі<sup>171</sup>. Водночас, ефективні моделі контролю за використанням публічних коштів існують.

Так, наприклад, британський Незалежний орган парламентських стандартів (Independent Parliamentary Standards Authority, далі – «IPSA») проводить чітку межу між витратами (expenses) та виплатами (allowances). Так, витрати є реальними та вже здійсненими. На засвідчення того, що вони дійсно були зроблені, парламентарі мають надавати відповідні підтверджуючі документи, і тільки після цього відповідні компенсаційні виплати будуть зроблені. Виплати, натомість, є фіксованими і хоча і мають певне призначення, суб'єкту отримання надається певна свобода у розпорядженні цими коштами і відповідно встановлюються менш жорсткі вимоги щодо звітування<sup>172</sup>. IPSA наголошує, що виплати на відміну від витрат типово мають оподатковуватись<sup>173</sup>. Також, IPSA підкреслює, що краще встановлювати забезпечення членів парламенту саме через механізм витрат, а не виплат<sup>174</sup>.

Відповідно, якщо ми порівняємо механізми державного фінансового забезпечення українських парламентарів з парламентарями інших країн, то побачимо, що більшість відшкодувань здійснюється саме у формі виплат, які, втім, не оподатковуються і не декларуються. Це фактично призводить до послаблення і аж до повного нівелювання державного контролю за використанням таких витрат. Аналогічно підвищенню прозорості сприяє

<sup>171</sup> Harris C. Handing MPs cash lump sums for expenses 'opens door to cheating'. Euronews. 13 April 2016. URL: <https://www.euronews.com/2016/04/13/mps-expenses-system-opens-the-door-to-cheating> (дата звернення: 8 травня 2020 року).

<sup>172</sup> MPs Expenses: A consultation. Independent Political Standards authority. P. 25, §4.1 URL: <https://bit.ly/3d68BeT> (дата звернення 19 лютого 2021 року).

<sup>173</sup> Там само.

<sup>174</sup> Там само. – § 4.4.

оприлюднення звітів народних депутатів про використання ними коштів на загальнодоступній платформі.

Україна надає своїм парламентарям одне з найкращих за диверсифікованістю фінансових забезпечень і досить суттєві гарантії діяльності народного депутата. І це абсолютно правильний підхід, особливо з урахуванням контексту, в якому працюють українські народні депутати – в умовах широко розповсюдженої політичної корупції. Всі компенсаційні виплати мають гарантувати, що парламентарі зможуть виконувати свої функції на належному рівні, не будучи залежними від сторонніх сил. Очевидно, що державні правові гарантії не зможуть змусити корумпованих політиків відмовитися від нелегальних доплат, але вони мають стати запорукою того, що доброчесні професіонали зможуть увійти в систему і добросовісно виконувати свої функції. Тому гідний рівень оплати праці та гарантії депутатської діяльності мають перш за все слугувати засобом досягнення фінансової безпеки народних депутатів і достатнім матеріальним забезпеченням для них, щоб інше джерело доходу їм було не потрібно.

Під час Інтерв'ю з членами українського парламенту дехто з Респондентів згадував, що українські парламентарі, що є членами делегації України в ПАРЄ подають до Секретаріату Ради Європи декларації про використання ними коштів, в тому числі і отриманих в якості компенсацій в рамках роботи в українському парламенті. І хоча зі слів народних депутатів це декларування є простішим, ніж його український аналог, тим не менш, прикметним є те, що деякі українські парламентарі звітують про використання компенсаційних виплат до Ради Європи, при тому що Україна такого обов'язку для них не встановлює. І це є ще одним важливим сигналом щодо того, що така практика може вважатись необхідною і досить ефективною.

Але повертаючись до питання державного контролю, можемо стверджувати, що державний контроль за витратами у свою чергу теж має на меті зменшення політичної корупції та підвищення підзвітності парламентарів. Як ми бачимо з закордонного досвіду, виплати, які не оподатковуються, мають

підтверджуватись відповідними документами і за них парламентарі мають звітувати, при чому ця звітність має бути доступною кожному громадянину. Адже виборці мають право знати, як саме парламентарі розпоряджаються публічними коштами. У разі ж якщо виплати здійснюються без звітування – так, як це зараз відбувається в Україні – у такому випадку парламентарі мають декларувати їх та ці виплати мають оподатковуватись, оскільки немає підтверджень того, що з них будуть оплачені ті чи інші депутатські функції.

\* \* \*

Державне фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України має на меті, передусім, досягнення фінансової незалежності парламентарів та подолання політичної корупції, а отже і належного виконання членами парламенту своїх функцій. Ще однією метою державного фінансового забезпечення парламентарів має бути підвищення прозорості і підзвітності діяльності депутатів, що також є складовою частиною належного виконання ними своїх повноважень.

Отже, законодавством України забезпечуються гарантії фінансової незалежності народного депутата, які встановлюються, передусім, Законом України «Про статус народного депутата України» та Постановою Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України». Народному депутату України гарантується компенсація витрат на здійснення депутатської діяльності, що дорівнює заробітній платі, а також компенсація витрат на житло, у разі, якщо народний депутат немає власного житла у місті Києві та в межах 30 кілометрів від нього, на транспорт, на відрядження. Також народні депутати України мають право на безкоштовне медичне обслуговування та користування службовим транспортом Верховної Ради. Всі компенсації, передбачені законодавством, не підпадають під категорію «дохід» і відповідно не оподатковуються і не декларуються. Загалом, цей підхід є абсолютно обґрунтованим, за умови наявності вимог до звітування і підтвердження сум витрат, здійснених в рамках виділених коштів на забезпечення діяльності народного депутата. Разом з тим, наразі будь-якого

звітування за використання компенсаційних виплат непередбачено. Також, існують питання до механізму встановлення надбавок до заробітної плати народних депутатів.

Належний рівень фінансового забезпечення парламентарів має на меті як забезпечення фінансової незалежності народних депутатів від будь-яких зовнішніх впливів, так і фінансову безпеку, яка дозволила би повністю концентруватись на здійсненні депутатських повноважень, не шукаючи додаткові джерела доходу. Втім, і українські, і міжнародні дослідники визначають, що запровадження дієвих і прозорих механізмів звітування щодо використання коштів наданих з державного бюджету для виконання депутатських повноважень, є ключовим для забезпечення довіри суспільства до членів парламенту. Досвід інших країн показує, що найкращим механізмом є встановлення чітких вимог щодо звітування за використані кошти та повна прозорість їх виділення та витрачання. На жаль, Україна поки що має куди прагнути, як у питанні прозорості встановлення розмірів заробітної плати і компенсаційних виплат народних депутатів, так і в питаннях звітування щодо витрачання коштів, що виплачуються в якості компенсації на виконання депутатських повноважень. Передусім, від підвищення підзвітності та прозорості державного фінансового забезпечення народних депутатів виграють самі парламентарі, оскільки прозорі і підзвітні процедури збільшують довіру до народних депутатів особисто і до Верховної Ради як інституції. Безумовно, такі процедури сприятимуть і реалізації публічного інтересу у контексті подолання політичної корупції та підвищення якості роботи парламенту. Подальші рекомендації щодо вдосконалення механізмів як державного фінансового забезпечення народних депутатів, так і державного фінансування політичних партій буде наведено у висновках до цієї роботи.

## ВИСНОВКИ

За результатами кваліфікаційного дослідження вважаємо, що доцільно розглядати державне фінансування політичних партій та державне фінансове забезпечення народних депутатів як взаємопов'язані механізми. У ході роботи знайшла своє підтвердження гіпотеза щодо наявності правового зв'язку між політичними партіями та народними депутатами, що входять до складу депутатської фракції відповідної політичної партії. Про це свідчить і ряд міжнародних документів, і зміст положень актів українського законодавства, і результати проведених в рамках цієї роботи Інтерв'ю.

Також доходимо висновку, що спільність механізмів державного фінансування політичних партій та народних депутатів підтверджується наявністю спільних цілей їхнього запровадження. Обидва механізми сприяють подоланню політичної корупції, підвищенню незалежності політичних партій та народних депутатів від приватного капіталу, а у випадку народних депутатів – і від політичної партії. Крім того, обидва механізми сприяють підвищенню прозорості та підзвітності роботи парламенту. Можна також говорити і про спільні недоліки механізмів, що можуть виражатися у втраті зв'язку між партіями і народними депутатами і виборцями, а також у тому, що платники податків часто висловлюють незадоволення тим, що за рахунок податків фінансуються політичні партії та народні депутати, яких виборці можуть не підтримувати. Спільні виклики, що стоять перед обидвома механізмами – необхідність забезпечення дієвих механізмів відповідальності, а також питання розрахунку справедливого і достатнього обсягу державного фінансування, яке могло би забезпечити ефективне виконання членами парламенту та політичними партіями своїх функцій, але водночас не було би надмірно обтяжливим для державного бюджету.

Що стосується механізму державного фінансування політичних партій, то до наразі діє механізм, згідно з яким політичні партії отримують державне фінансування, отримавши понад 5% голосів виборців під час виборів народних

депутатів України. Тобто, державне фінансування статутної діяльності політичних партій обмежено лише до фінансування парламентських політичних партій. Стосовно статутної діяльності було б доречно згадати, що це поняття потребує встановлення чіткого визначення, яке унеможливить нецільове витрачання коштів державного фінансування.

Також слід виробити методику обрахунку розміру державного фінансування статутної діяльності політичних партій, оскільки прийняття рішення про скорочення розміру державного фінансування вдвічі без будь-яких обрахунків виглядає не достатньо обґрунтованим. Аналогічно, варто розпочати дискусію стосовно того, яким має бути поріг, який необхідно подолати для отримання державного фінансування. Міжнародні стандарти у сфері фінансування політичних партій спонукають держави поширювати державне фінансування і на позапарламентські партії, відповідно, доцільно було би встановити такий поріг, який дозволяв би розвивати політичний плюралізм у суспільстві та запобігав би закриттю партійної системи.

Крім того, слід відмовитися від будь-яких спроб підважити ефективність роботи НАЗК і навпаки – створювати передумови для того, щоб НАЗК могло ефективно здійснювати свої повноваження і притягати до відповідальності політичні партії, що порушують вимоги щодо партійного фінансування. Також вважаємо, що практика повної або часткової відмови від державного фінансування є хибною, оскільки суперечить цілям впровадження державного фінансування політичних партій, а також унеможлиблює застосування НАЗК певних видів санкцій за порушення політичними партіями законодавства про партійне фінансування.

Що стосується механізму державного фінансового забезпечення народних депутатів України, то окрім заробітної плати народними депутатами України здійснюється також низка компенсаційних виплат, які мали би покрити витрати на виконання депутатських повноважень. До таких компенсаційних виплат належить власне компенсація витрат на виконання депутатських повноважень, відшкодування вартості найму житла для депутатів, що не мають у власності

житла у межах міста Києва, відшкодування вартості транспортних витрат, витрат на відрядження, безкоштовне медичне обслуговування тощо.

Найголовнішим викликом для системи державного фінансового забезпечення народних депутатів України є встановлення дієвих механізмів звітування за використанні кошти, а також питання оподаткування та декларування таких коштів. У разі, якщо застосовується компенсаційний механізм, то такі кошти оподаткуванню і декларуванню не мають підлягати, оскільки не є доходом. Водночас, якщо застосовується механізм фіксованих виплат, то такі виплати мали би і оподатковуватись і декларуватись, а вимоги щодо підтвердження витрат за ними могли би бути суттєво нижчими. Забезпечення ефективного механізму звітування також включає в себе пропонування таких варіантів, які зроблять процес звітування досить швидким та зручним і не допустить надмірного його ускладнення.

Окремо варто зазначити, що розміри заробітної плати та додаткових виплат та пільг народним депутатам України, рівно як і Кошторис Верховної Ради України в цілому мали би оприлюднюватись на офіційному веб-сайті парламенту, оскільки ця інформація становить публічний інтерес, а відтак має бути відкритою. Те саме стосується і звітів про використання державних коштів.

Необхідно також переглянути правовий статус надбавки за інтенсивність праці, що встановлюється до заробітної плати народних депутатів України, і механізм прийняття якої містить ознаки цілої низки колізій та порушення кількох принципів права. Водночас, рівень фінансового забезпечення народних депутатів має бути достатнім і гарантувати їхню фінансову безпеку. Зокрема, варто розглянути питання підвищення розміру фонду оплати праці помічників-консультантів народного депутата України, а також компенсації транспортних витрат, про які більшість Респондентів сказали, що вони недостатні. Надзвичайно нагальним є також питання перегляду розмірів деяких компенсацій, що встановлюються нормативно-правовими актами, і вже є відверто недостатніми, як-от розміру відшкодування витрат на відрядження, на утримання приймальні та проведення зустрічей з виборцями. Варто також

звернути увагу на питання компенсацій, передбачених законом, але які, втім, з невідомих причин не виплачуються народним депутатам Апаратом Верховної Ради України.

В цілому, можна вважати, що системи державного фінансування політичних партій та державного фінансового забезпечення народних депутатів України є достатньо добре розвиненими та перебувають у безперервному процесі розвитку. Хоча певні недоліки і перешкоди на шляху її становлення та інституціоналізації все ж таки є, але їхня наявність є неминучою, що свідчить лише про те, що обидва механізми варто розвивати і зміцнювати з урахуванням як власного досвіду, так і досвіду іноземних країн.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. «Батьківщину» позбавили державного фінансування через порушення у звіті. *Укрінформ*, 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3143244-batkivsinu-pozbavili-derzavnogo-finansuvanna-cerez-porusenna-u-zviti.html> (дата звернення: 23 березня 2021 року).
2. «Слуга народу» поки не може відмовитись від держгрошей на користь боротьби з COVID-19. *Українська правда*, 2020. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/7/7246859/> (дата звернення: 14 березня 2021 року).
3. Братюк Ю. НАЗК заблокувало державне фінансування партії «Голос». *Zaxid.net*. 2021. URL: [https://zaxid.net/nazk\\_zablokuvalo\\_derzhfinansuvannya\\_partiyi\\_golos\\_n1512864](https://zaxid.net/nazk_zablokuvalo_derzhfinansuvannya_partiyi_golos_n1512864) (дата звернення: 2 березня 2021 року).
4. Виборчий кодекс України: Закон України № 396-IX від 19 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#Text> (дата звернення: 17 січня 2020 року). Див. статті 133, 147, 173, 186.
5. Використання транспортних засобів народними депутатами України службових чергових автомобілів. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: [https://iportal.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/other/inf\\_transp\\_zas](https://iportal.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/other/inf_transp_zas). (дата звернення: 19 лютого 2021).
6. Гебетнер С. Актуальність проблеми фінансів політичних партій в Україні. *Реалії політичного фінансування в Україні* : Матеріали круглого столу, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92. С. 20.
7. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій у 2020 році. Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-z-pytan-zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/infografika/> (дата звернення: 25 травня 2020 року).
8. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Аналітична записка.

- Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/derzhavne-finansuvannya-statutnoi-diyalnosti-politichnikh-partiy-dosvid-es-i> (дата звернення: 6 лютого 2021 року).
9. Доходи, в тому числі і подарунки: Роз'яснення НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/11-1.pdf> (дата звернення 6 травня 2020 року)
  10. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.
  11. Калачова Г. Депутатська частка: чому Верховна Рада так дорого обходиться країні. *Українська правда*, 2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/05/7/636578/> (дата звернення: 5 лютого 2021 року)
  12. Калмиков Д. Щодо (НЕ)застосування санкцій за порушення норм законодавства про фінансування політичних партій. Центр політико-правових реформ. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20871842-schodo-nezastosuvannya-sanktsiy-za-porushennya-norm-zakonodavstva-pro-finansuvannya-politichnih-partiy>. (дата звернення: 13 лютого 2021 року).
  13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 8073-X. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).
  14. Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Дата оновлення: 31.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/322-08> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).
  15. Коліушко І. Актуальність проблеми фінансів політичних партій в Україні. *Реалії політичного фінансування в Україні* : Матеріали круглого столу, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92. С. 14-16.

16. Компенсації народним депутатам України для оренди житла або винайму готельного номера. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: [https://portal.rada.gov.ua/documents/gosp\\_fin\\_dij\\_doc/komnsecii-nd/](https://portal.rada.gov.ua/documents/gosp_fin_dij_doc/komnsecii-nd/) (дата звернення: 19 лютого 2021 року).
17. Консолідований висновок на законопроект №1029 в частині внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні». *Центр політико-правових реформ*. 5 вересня 2019 року. URL: <https://bit.ly/2WHACCr> (дата звернення: 13 лютого 2021 року).
18. Конституція України від 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 16 січня 2021 року).
19. Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді польщі. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Випуск 57. С. 179–188. – С. 180.
20. O wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. Sejm Rzeczpospolita. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
21. Охримчук М. НАЗК зупинило державне фінансування партії «Слуга народу». *Zaxid.net*. 2021. URL: [https://zaxid.net/nazk\\_zupinilo\\_derzhavne\\_finsuvannya\\_partiyi\\_sluga\\_narodu\\_n1515155](https://zaxid.net/nazk_zupinilo_derzhavne_finsuvannya_partiyi_sluga_narodu_n1515155) (дата звернення: 2 березня 2021 року).
22. Парламент Грузії схвалив у першому читанні проєкт, що може позбавити фінансування опозицію. *Європейська правда*. 23 грудня 2020 року. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/23/7117941/> (дата звернення: 28 лютого 2021 року).
23. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 №2755-VI. Дата оновлення: 25.02.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 25 лютого 2021 року).

24. Постанова Верховного Суду від 10 квітня 2019, судова справа № 390/34/17.  
URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81263995> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).
25. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій». «Часопис ПАРЛАМЕНТ». №3-4/2003. Лабораторія Законодавчих Ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/2015/08/15/chasopis-parlament-3-42003/> (дата звернення: 21 лютого 2021 року).
26. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 19.12.2019 № 410-IX. Дата оновлення: 01.01.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20> (дата звернення: 13 лютого 2021 року)
27. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні: Закон України від 27 листопада 2003 року № 1349-IV. Дата оновлення: 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-15#Text> (дата звернення 7 лютого 2021 року).
28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 02.10.2019 № 140-IX. Дата оновлення: 20.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#top>
29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08.10.15 № 731-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19/ed20200101> (дата звернення: 9 лютого 2021 року).
30. Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX. Дата оновлення: 06.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (дата звернення: 14 березня 2021 року).

31. Про Державний бюджет України на 2007 рік: Закон України від 19.12.2006 № 489-V. Визнання неконституційними окремих положень: 09.07.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/489-16#top> (дата звернення: 11 березня 2021 року).
32. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 28.12.2007 № 107-VI. Дата оновлення: 24.10. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-17#top> (дата звернення: 11 березня 2021 року).
33. Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 №1082-IX. Дата оновлення: 31.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 6 лютого 2021 року).
34. Про Комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19 лютого 2021 року)
35. Про кошторис Верховної Ради України на 2021 рік: Постанова Верховної Ради України від 15.12.2020 № 1083-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1083-20#Text> (дата звернення: 3 березня 2021 року).
36. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).
37. Про політичні партії: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 9 лютого 2021 року).
38. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#n21> (дата звернення: 17 січня 2021 року)/

39. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 №2790-XII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 6 лютого 2021 року)
40. Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів: Постанова КМУ від 02.02.11 №98. Дата оновлення: 16.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25 лютого 2021 року).
41. Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”: Постанова КМУ від 20.04.2016 №304. Дата оновлення: 07.11.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/304-2016-%D0%BF> (дата звернення 6 лютого 2021 року)
42. Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України: Постанова ВРУ від 07.12.2017 №2240-VIII. Дата оновлення: 03.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2240-19> (дата звернення: 6 лютого 2021 року)
43. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії № 5253 від 17.03.2021. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71428](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71428) (дата звернення: 20 березня 2021 року)
44. Протокол № 102 засідання Комітету ВРУ з питань Регламенту та організації роботи ВРУ від 08.12.2017. URL: [http://reglament.rada.gov.ua/documents/protokol\\_z/73573.html](http://reglament.rada.gov.ua/documents/protokol_z/73573.html) (дата звернення 6 лютого 2021 року)
45. Реалії політичного фінансування в Україні : матеріали "круглого столу", м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. 92 с.

46. Рівень тіньової економіки в Україні перевищив 30%. *SMIDA*. URL: <https://smida.gov.ua/news/allnews/riventinovoiekonomikivukrainiperevisiv30> (дата звернення: 7 березня 2021 року)
47. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2008 № 10-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-08#top> (дата звернення: 11 березня 2021 року).
48. Роз'яснення про застосування статті 35 Закону України «Про статус народного депутата України» (ухвалене на засіданні Комітету 18 грудня 2018 року (протокол № 137). Веб-сайт Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації Роботи Верховної Ради України, 2019. URL: <http://reglament.rada.gov.ua/print/73829.html> (дата звернення: 1 квітня 2021 року).
49. Семілетко Т., Хаврат М. Бюджетні компенсації депутатам: огляд закордонного досвіду та пропозиції для українського парламенту (аналітична записка). Центр демократії та верховенства права. 20 квітня 2018 року. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/byudzhetni-kompensatsiyi-deputatam/> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).
50. Середня зарплата в Україні. *Мініфін*. Останнє оновлення: 2 березня 2021 року. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
51. Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій. Прес-реліз. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/11837777675979e41751cad8.18422987.pdf> (дата звернення: 19 лютого 2021 року)
52. Ставлення українців до політичних партій та джерел їх фінансування. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ільва Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/stavlennya-ukraintsiv-do-politichnikh-partiy-i-dzherel-ikh-finansuvannya> (дата звернення: 19 лютого 2021 року).
53. Статут Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина». Київ, 2017. П. 2.3. URL: <https://ba.org.ua/statut/> (дата звернення: 28 лютого 2020 року).



54. Статут Політичної Партії «Голос». Київ, 2020. П. 2.2. URL: <https://goloszmin.org/storage/app/media/zvity/statut11032020.pdf> (дата звернення: 28 лютого 2021 року).
55. Статут Політичної партії «Європейська солідарність». Київ, 2019. П. 2.2. URL: [https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2020/02/Statut\\_28\\_05\\_2019.pdf](https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2020/02/Statut_28_05_2019.pdf) (дата звернення: 28 лютого 2020 року).
56. Статут Політичної партії «Опозиційна платформа – За життя». Київ, 2019. П. 2.2. URL: <https://zagittya.com.ua/ua/page/ustav.html> (дата звернення: 28 лютого 2020 року).
57. Статут ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СЛУГА НАРОДУ». Київ, 2020. П. 3.4. URL: [https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2020/11/Statut\\_partii-Sluha\\_Narodu.pdf](https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2020/11/Statut_partii-Sluha_Narodu.pdf) (дата звернення: 28 лютого 2020 року).
58. Тіньова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 року. *Київський міжнародний інститут соціології*. URL: <https://cutt.ly/nzaMJP6> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
59. Токар О.В. Процедурні та правові аспекти формування депутатських об'єднань Верховної Ради України. *Національний інститут стратегічних досліджень*. Київ, 2012. 37 с. С. 9. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2012-05/Parliament\\_thesis-b37bc.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2012-05/Parliament_thesis-b37bc.pdf) (дата звернення: 27 лютого 2021 року).
60. Умланд А. Державне фінансування політичних партій: доленосна реформа чи політична косметика? *Дзеркало тижня*. 2016. № 32. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/derzhavne-finansuvannya-politichnih-partiy-dolenosna-reforma-chi-politichna-kosmetika-.html> (дата звернення: 27 лютого 2021 року).
61. Усатенко Г. Актуальність проблеми фінансів політичних партій в Україні. *Реалії політичного фінансування в Україні : Матеріали круглого столу*, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92.



62. Шведа Ю. Теорія політичних партій та партійних систем: навч. посібник. – Л.: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. 325 с. С. 163-164.
63. Шосте опитування народних депутатів України : лютий-квітень 2009 / Програма сприяння парламенту України II. - [Київ : Програма сприяння парламенту України II, 2009]. - 37, 31 с. : іл. - Книга-"переверт". С. 18
64. Шумельда О. Фінансування українських політичних партій: залаштунковий погляд. *Реалії політичного фінансування в Україні* : Матеріали круглого столу, м. Київ, 29 квітня 2002 року. Київ, 2002. с. 92.
65. Average gross wage in 4<sup>th</sup> 2020. *Statistics Poland*. URL: <https://stat.gov.pl/en/latest-statistical-news/communications-and-announcements/list-of-communiques-and-announcements/average-gross-wage-in-the-4th-2020,281,29.html> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
66. Ballington J et al. Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014. p. 436.
67. Bretan J. Polish MPs vote to give themselves 60% pay rise. *Notes from Poland*, 2020. URL: <https://notesfrompoland.com/2020/08/14/polish-mps-vote-to-give-themselves-60-pay-rise/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
68. Casal Bertoa F. The Reformed Ukrainian Party Law (2015): A Comparative Analysis. *4<sup>th</sup> Political Party Expert Workshop*. Kyiv, 2016. 16 p. URL: <https://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2016/07/the-reformed-ukrainian-party-law-2015-a-comparative-analysis-english.pdf> (дата звернення: 4 березня 2020 року)
69. Casal Bertoa F., Rodriguez Teruel J. Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A Comparative Analysis. *OSCE*.. URL: <https://www.osce.org/files/OSCE-ODIHR%20Discussion%20Paper%20on%20Political%20Party%20Finance%20Spain.pdf> (дата звернення: 4 березня 2021 року).
70. Case of Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey. Application no. 19920/13. Judgement. Strasbourg, 2016. URL:

- [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-162211%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-162211%22]}) (дата звернення: 28 лютого 2021 року).
71. Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Evaluation report. Ukraine. Fourth Evaluation Round. Adopted by GRECO at its 76th Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 June 2017). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).
  72. Evertson N. Political corruption and campaign financing. Department of Criminology Report Series. Stockholm University, Stockholm, 2008. p. 101.
  73. Financing of political parties. Recommendations 1516 (2001). Parliamentary Assembly of the Council of Europe. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 6 лютого 2021).
  74. Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010). Study no. 595/2010. CDL-AD(2010)024. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) (дата звернення: 20 лютого 2021 року)
  75. Handbook on Combatting Corruption. OSCE, 2016. P. 115. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/232761.pdf> (дата звернення: 26 лютого 2021 року).
  76. Harris C. Handing MPs cash lump sums for expenses ‘opens door to cheating’. Euronews. 13 April 2016. URL: <https://www.euronews.com/2016/04/13/mps-expenses-system-opens-the-door-to-cheating> (дата звернення: 8 травня 2020 року).
  77. Jones J.M. Support for Third U.S. Political Party at High Point. *Gallup*, 2021. URL: <https://news.gallup.com/poll/329639/support-third-political-party-high-point.aspx> (дата звернення: 11 березня 2021 року).

78. Lithuania's average wage rises above Estonia's. URL: <https://news.err.ee/1212541/lithuania-s-average-wage-rises-above-estonia-s> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
79. LTV broadcast looks at work and salaries of MPs in five countries. URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/saeima/ltv-broadcast-looks-at-work-and-salaries-of-mps-in-five-countries.a392138/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
80. Mair P. and Katz R.S. Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party. *Party System Change: Approaches and Interpretations*, ed. Peter Mair (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 93–119.
81. Meleshevych A. Cost of Parliamentary Politics in Ukraine. *Kyiv-Mohyla Law & Politics Journal*. 2 (2016). P. 147-170.
82. Meleshevych A. Party Systems in Post-Soviet Countries a Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia, and Ukraine. Palgrave Macmillan, New York, 2007. 262 p.
83. MPs Expenses: A consultation. Independent Political Standards authority. P. 25, §4.1 URL: <https://bit.ly/3d68BeT> (дата звернення 19 лютого 2021 року).
84. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution “Principles of democracy” № 800 (1983). URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16211&lang=en> (дата звернення: 20 грудня 2020 року).
85. Parties and candidates. *ACE. The Electoral knowledge framework, 2012*. URL: <https://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a4>. (дата звернення: 9 лютого 2021 року).
86. Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers’ Deputies). Art. 8 URL: <https://rm.coe.int/16806cc1f1> (дата звернення: 21 лютого 2021 року).

87. Salaries of MPs. Riigikogu official website. URL: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/composition/salaries-of-mps/> (дата звернення: 7 березня 2021 року).
88. United Nations Convention Against Corruption. United Nations. New York, 2004. URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf) (дата звернення: 26 лютого 2021 року).
89. Van Biezen I. State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties. *European Review*, Vol. 16, No. 3. Academia European, 2008. pp. 337-353.
90. Wardle P. Cost of Politics: Synthesis Report. *Westminster Foundation for Democracy*. Para 38. P. 8. URL: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/08/Research-WFD-Cost-of-Politics-Synthesis-Report.pdf> (дата звернення: 4 березня 2021 року).
91. Yaschuk M., Ostapchuk D. The Cost of Politics: What Should Be the Price of Democracy in Ukraine. *Vox Ukraine*, 2017. URL: <https://voxukraine.org/en/cina-polityki-en/> (дата звернення: 7 лютого 2021 року).

### ДОДАТОК 1

Перелік народних депутатів України, які взяли участь у напів структурованих інтерв'ю:

1. **Бобровська Соломія Анатоліївна**, фракція політичної партії «Голос», (2019 – нині)
2. **Васильченко Галина Іванівна**, фракція політичної партії «Голос», (2019 – нині)
3. **Констанкевич Ірина Мирославівна**, депутатська група «Політична партія «За майбутнє», (2014 – нині)
4. **Михайлюк Галина Олегівна**, фракція політичної партії «Слуга народу», (2019 – нині)
5. **Федина Софія Романівна**, фракція політичної партії «Європейська солідарність», (2019 – нині)
6. **Шкрум Альона Іванівна**, фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», (2014 – нині)
7. **Ясько Єлизавета Олексіївна**, фракція політичної партії «Слуга народу», (2019 – нині).

## ДОДАТОК 2

101

\*Числа в дужках позначають кількість місяців, протягом яких народний депутат отримував компенсацію витрат на оренду житла. Компенсації виплачуються у кожному наступному місяці за попередній місяць, відповідно, період 2020 року охоплюється звітами, починаючи з лютого 2020 року і завершуючи січнем 2021 року.

[illegible]



## ДОДАТОК 2

103

\*Числа в дужках позначають кількість місяців, протягом яких народний депутат отримував компенсацію витрат на оренду житла. Компенсації виплачуються у кожному наступному місяці за попередній місяць, відповідно, період 2020 року охоплюється звітами, починаючи з лютого 2020 року і завершуючи січнем 2021 року.

Депутат	Право	Право	лют'20	бер'20	кві'20	тра'20	чер'20	лип'20	сер'20	вер'20	жов'20	лис'20	гру'20	січ'21	Примітка
Копитін Ігор (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Костін Андрій (12)	незадеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Костюк Дмитро (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	Орендує ще одну квартиру
Костюх Анатолій (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Кривошеєв Ігор (11)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Крячко Михайло (7)	задеклароване	є, але придбана пізніше	+	+		+		+	+	+	+				
Кузнєцов Олексій (10)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Кузьмініх Сергій (11)	задеклароване	немає		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Кунаєв Артем (10)	задеклароване	немає	+		+		+	+	+	+	+	+	+	+	
Куницький Олександр (7)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+					
Лаба Михайло (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Леонов Олексій (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Лічман Ганна (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Лис Олена (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Літвінов Олександр (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Лозинський Роман (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Лубінець Дмитро (1)	нема обов'язку декларувати	немає	+												У матері квартира в Києві, придбана в 2015 році
Лукашев Олександр (10)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+		+	+	+	+	
Лунченко Валерій (12)	незадеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Любота Дмитро (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Люшняк Микола (11)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Ляшенко Анастасія (11)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Магера Сергій (10)	незадеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+	
Магомедов Муса (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Мазурашу Георгій (10)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+		+		+	+	
Мандзій Сергій (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Марусяк Олег (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	Орендує ще дві квартири
Марченко Людмила (12)	незадеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Маслов Денис (8)	задеклароване	немає					+	+	+	+	+	+	+	+	
Матусевич Олександр (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Медяник В'ячеслав (11)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Мезенцева Марія (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Мельник Павло (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Мейдич Олег (2)	нема обов'язку декларувати	немає	+		+										Має право користування ще однією квартирою



## ДОДАТОК 2

104

\*Числа в дужках позначають кількість місяців, протягом яких народний депутат отримував компенсацію витрат на оренду житла. Компенсації виплачуються у кожному наступному місяці за попередній місяць, відповідно, період 2020 року охоплюється звітами, починаючи з лютого 2020 року і завершуючи січнем 2021 року.

Депутат	Право	Право	лют'20	бер'20	кві'20	тра'20	чер'20	лип'20	сер'20	вер'20	жов'20	лис'20	гру'20	січ'21	Примітка
Микиша Дмитро (12)	незадеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Мисягін Юрій (11)	незадеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Мінько Сергій (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	Місце проживання дітей вказано у квартирі, що належить мамі
Мовчан Олексій (11)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Мороз Володимир (11)	право користування	немає	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	Задеклароване "інше право користування" - не оренда
Мурдій Ігор (10)	задеклароване	немає	+	+			+	+	+	+	+	+	+	+	
Нальотов Дмитро (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Негулевський Ігор (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Неклюдов Владлен (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Нестеренко Кирилл (10)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+		
Нікітіна Марина (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Овчинникова Юлія (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Одарченко Андрій (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Павліш Павло (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Павловський Петро (11)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
Пасічний Олександр (8)	задеклароване	немає					+	+	+	+	+	+	+	+	
Парубій Андрій (11)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Пашковський Максим (11)	незадеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Петруняк Євген (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Пивоваров Євген (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Піпа Наталія (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Поляк Владіслав (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Поляков Антон (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Пономарьов Олександр (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Припутень Дмитро (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Пуртова Анна (11)	задеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Прощук Едуард (12)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Рубльов Вячеслав (11)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Руцишин Ярослав (12)	незадеклароване	немає	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Рябуха Тетяна (11)	задеклароване	немає	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Савчук Оксана (11)	незадеклароване	немає	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	
Саламаха Орест (11)	незадеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Салійчук Олександр (10)	задеклароване	немає	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+		
Світлична Юлія (9)	задеклароване	немає				+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Северин Сергій (11)	незадеклароване	немає	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Скорик Микола (4)	незадеклароване	немає	+	+		+	+								Має право безоплатного користування квартирою в Києві

\*Числа в дужках позначають кількість місяців, протягом яких народний депутат отримував компенсацію витрат на оренду житла. Компенсації виплачуються у кожному наступному місяці за попередній місяць, відповідно, період 2020 року охоплюється звітами, починаючи з лютого 2020 року і завершуючи січнем 2021 року.

[illegible]



## АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

### Інформаційне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-91-88, 255-91-84; факс: 255-92-70; E-mail: infupr@rada.gov.ua

№ 18/07-393

"03" березня 2021 р.

ГОЛОПОТЕЛЮК Ю.В.

Проспект Академіка Глушкова, 9 д, кв. 68, м. Київ, 03187  
golopoteluk@gmail.com

Шановна Юліє Володимирівно!

У Єдиній базі запитів на інформацію Верховної Ради України 28.02.2021 року форматом запит на отримання публічної інформації зареєстровано за № 2157 Ваші наступні запитання: *«Прошу надати повну інформацію стосовно державного фінансового забезпечення депутатської діяльності відповідно до статей 32-33 Закону України "Про статус народного депутата", у тому числі дати відповідь на такі запитання:*

*- Яка медична установа здійснює безкоштовне медичне обслуговування народних депутатів України? Чи поширюється безкоштовне медичне обслуговування на членів родини народного депутата?*

*- Якою є кількість годин на місяць, протягом яких народний депутат може користуватись автопарком Верховної Ради України?*

*- Яким є розмір всіх передбачених народним депутатам виплат (посадовий оклад, надбавки, кошти для відшкодування витрат на здійснення депутатських повноважень, розмір компенсації за оренду житла на витрат на транспорт тощо).*

*- Чи публікуються і чи збираються звіти про використання таких коштів (окрім відомостей про відшкодування витрат на оренду житла та користування автопарком, які, як мені відомо, публікуються Апаратом ВРУ)?*

*Також прошу за можливості надати Кошторис Верховної Ради України на 2021 рік. Крім того, прошу повідомити, чи публікується і чи колись публікувались на сайті Комітету з питань депутатської етики, Регламенту та організації роботи ВРУ відомості щодо умов отримання, розмірів державного фінансового забезпечення народних депутатів України.».*

Регламентом Верховної Ради України визначено, що розгляд та надання відповіді на запити на інформацію у Верховній Раді України забезпечуються Апаратом Верховної Ради України (абзац другий частини п'ятої статті 3).



Відповідно до частини першої статті 1 Закону України "Про доступ до публічної інформації" (далі - Закон) публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

З положень цієї статті випливає, що важливою ознакою публічної інформації у розумінні Закону є її попередня фіксація. Тобто, Закон регулює відносини щодо доступу до інформації, яка вже існує, і не вимагає у відповідь на запит створювати певну інформацію.

Таким чином, суть запиту зводиться до прохання надати інформацію, якою володіє розпорядник. Закон надає право доступу до вже існуючої інформації (документів) і не вимагає створення у відповідь на запит нової інформації.

Разом з тим, згідно з положеннями статей 1, 19 Закону та пункту 2 Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11 травня 2011 року № 393 "Про забезпечення виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації" в Апараті Верховної Ради України" (далі – Розпорядження) Апарат Верховної Ради України не є розпорядником інформації за запитами на інформацію стосовно інформації, яка може бути створена шляхом узагальнення, аналітичної обробки даних або потребує створення в інший спосіб.

Водночас, згідно з вимогами пункту 2 частини п'ятої статті 19 Закону запит на інформацію має містити загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо.

Зазначеним вище Розпорядженням Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України (далі – Інформаційне управління) визначено структурним підрозділом з питань запитів на інформацію розпорядника інформації.

Відповідно до цього Розпорядження Інформаційне управління визначає структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України, який згідно з функціональними обов'язками та компетенцією володіє або має володіти запитуваною інформацією.

За результатом розгляду запиту Управління справами Апарату Верховної Ради України повідомило, що медичних закладів на балансі Верховної Ради України немає, кошти державного бюджету на медичне обслуговування народних депутатів та працівників Апарату безпосередньо Верховній Раді України не виділяються.

Забезпечення народних депутатів України та працівників Апарату медичним обслуговуванням здійснюється лікувально-профілактичними закладами Державного управління справами, яке є окремою державною структурою.

Народні депутати України, дружина, чоловік, батьки та діти, які проживають і прописані за однією адресою з народним депутатом у місті Києві, прикріплюються на медичне обслуговування до Державної наукової установи "Науково-практичний центр профілактичної та клінічної медицини" Державного управління справами за адресою: м. Київ, вул. Верхня, 5.



Згідно з Положенням про порядок закріплення та використання автомобілів у Верховній Раді України, погодженим Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України та затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 04 грудня 2006 року № 1246, місячний ліміт використання службових чергових автомобілів складає 25 годин.

Нарахування заробітної плати народним депутатам України здійснюється відповідно до статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України» (далі – Закон), Постанови Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України» від 07 грудня 2017 року № 2240-VIII та рішення Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України від 08 грудня 2017 року (протокол № 102) за розпорядженням Голови Верховної Ради України від 12 січня 2021 року № 06-к «Про оплату праці народних депутатів України у 2021 році». Заробітна плата члена комітету складає 45 400 гривень.

Відповідно до статті 32 Закону та розпорядження Голови Верховної Ради України «Про розмір відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у 2021 році» щомісячний розмір відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, встановлено у розмірі 45 400 гривень.

Згідно зі статтею 35 Закону у витратах на забезпечення діяльності Верховної Ради України передбачаються кошти на оренду житла або винайм готельного номера. Право на отримання таких коштів мають народні депутати України, які не забезпечені житлом у місті Києві, і місце їх проживання, відповідно до його реєстрації, знаходиться на відстані понад 30 км від меж міста Києва, у розмірі 650 гривень за добу, встановленому нормами витрат на одного народного депутата України у 2021 році.

Статтею 23 Закону у витратах на забезпечення діяльності Верховної Ради України передбачаються кошти на проїзд народними депутатами України усіма видами транспорту. Розмір компенсації вартості проїзду передбачено нормами витрат на одного народного депутата України на відповідний рік та становить у 2021 році 7 500 гривень на місяць.

Додатково повідомляємо, що опублікування звітів про використання коштів на утримання народних депутатів України Законом не передбачено, окрім списків народних депутатів України, яким видаються кошти на оренду житла або винайм готельного номера, що підлягають щоквартальній публікації в газеті "Голос України" та щомісячно оприлюднюються на сайті Верховної Ради України.

Також надаємо скановану копію Постанови Верховної Ради України від 15 грудня 2020 року № 1083– IX "Про кошторис Верховної Ради України на 2021 рік" (додається)

Секретаріат Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України в межах компетенції повідомив, що секретаріатом Комітету, що здійснює, зокрема, організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності Комітету, здійснюється ведення справи законопроекту (до яких, згідно з пунктом 1 частини шостої статті 89 Регламенту Верховної Ради України



належать проекти постанов, які містять положення нормативного характеру) відповідно до статті 97 Регламенту Верховної Ради України.

Крім цього, порушене у запиті на інформацію питання, зокрема, його друга частина, з проханням повідомити «чи публікується і чи колись публікувались на сайті Комітету з питань депутатської етики, Регламенту та організації роботи ВРУ відомості щодо умов отримання, розмірів державного фінансового забезпечення народних депутатів України», не підпадає під дію положень частини першої статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки не є певним чином відображеною та задокументованою.

Зауважуємо, що у статтях 32 – 33 Закону України «Про статус народного депутата України», який встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народними депутатами України своїх депутатських повноважень, відсутні положення щодо «умов отримання, розмірів державного фінансового забезпечення народних депутатів України», відтак Положення про веб-ресурси Верховної Ради України, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 19 травня 2015 року № 699, який у пункті 15 містить перелік інформації що включається до основних інформаційних ресурсів веб-сайту комітету Верховної Ради України, не передбачає розміщення запитуваних Вами відомостей.

У свою чергу, окремі питання фінансового забезпечення народних депутатів України, відповідно до частин першої, другої статті 33 та частини третьої статті 34 Закону України «Про статус народного депутата України», регулюються Постановою Верховної Радою України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України» від 7 грудня 2017 року № 2240-VIII, якою Верховна Рада України встановила, зокрема, розміри посадових окладів народних депутатів України, розмір загального місячного фонду для оплати праці помічників-консультантів народного депутата України.

Постанови Верховної Ради України, відповідно до пункту 12 наведеного Положення про веб-ресурси Верховної Ради України, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 19 травня 2015 року № 699, віднесено до такої інформації, що міститься в основних інформаційних ресурсах веб-сайту Верховної Ради України та не публікується на веб-сайтах комітетів Верховної Ради України, через які, відповідно до пункту 14 зазначеного Положення, комітетами Верховної Ради України поширюється інформація про свою діяльність.

Вам була надана наявна в Апараті Верховної Ради України інформація. Відтак, якщо Ви бажаєте отримати більш детальну інформацію, Ваші запитання за умови належного оформлення можуть розглядатися в порядку, передбаченому Законом України "Про звернення громадян".

Відповідно до статті 1 Закону України "Про звернення громадян", "Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення".

Радимо направити Ваші звернення, оформлені належним чином – відповідно до Закону України "Про звернення громадян", до Управління з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України.

Письмові звернення можуть бути надіслані Вами з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) шляхом заповнення електронної форми на веб-порталі «Електронний кабінет громадянина» Верховної Ради України.

Ознайомитися з умовами подання звернення Ви можете на сайті Відділу з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України - <http://vzvernen.rada.gov.ua/>.


Згідно зі статтею 23 Закону України "Про доступ до публічної інформації" рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації може бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Додаток: на 5 арк.

З повагою

Заступник керівника управління –  
керівник відділу роботи  
з публічною інформацією



О.КУЗЬМІН