

УДК 329:342.8 (477)

Шумельда Юлія

Львівський національний університет ім. Івана Франка

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

© Шумельда Ю., 2004

Розкрито нормативні та правові аспекти фінансової діяльності політичних партій. Проаналізовано феномен політичного фінансування. Відзначена кореляція між фінансовою активністю політичних партій в Європі і юридичними нормами. Охарактеризовано нормативний рівень, спільні характеристики і відмінності у фінансовій діяльності партій в світі, і використання їх в діяльності партій в Україні.

Article is devoted to the normative and legal aspects of the political parties financing. In the first part author analyses the phenomenon of political financing, as it is represented in the works of Ukrainian and foreign scientists. Correlation between the financial activities of the political parties in Europe and juridical norms, which regulate it is defined. In the second part, on the normative & documentary level, similar characteristics and differences of the regulatory practice for the political parties financing activities in the world are defined, is analyzed the possibility for their practicing in Ukrainian political & legal tradition.

Постановка проблеми. Взаємозв'язок грошей та політики – явище, притаманне політичному життю на всіх етапах становлення державності. Цей взаємозв'язок особливо посилюється з розвитком сучасної демократичної держави, що передбачає застосування механізму політичних виборів. Незважаючи на цілу низку позитивних переваг, цей спосіб мобілізації владного потенціалу має одну особливість: виборча кампанія коштує дуже дорого. За твердженням французького дослідника К. Лейрі, “при демократії більше, ніж при будь-якій іншій формі державного ладу, гроші стали визначальним нервом політики” [5, с. 1].

Динаміка зростання витрат на виборчу кампанію примушує по-новому розглянути питання формування ресурсної бази політичних партій. Адже особи чи організації, що є одноосібними донорами для політичної партії, мають вагомий інструмент впливу на партійну позицію з того чи іншого питання. А це зводить нанівець поняття політичної партії як інституту представництва суспільних (електоральних) інтересів. Вони (партії) перетворюються на інструмент лобіювання вузькокорисливих індивідуальних чи корпоративних інтересів. Це нівелює значення демократії як “форми правління більшості заради блага всіх”.

На нашу думку, цей виклад доцільно розпочати з визначень.

Правове регулювання – це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян через проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [2, с.528].

Доцільно також визначити, що під *фінансовою діяльністю політичних партій* розуміють дії з боку партії, спрямовані на пряме і непряме фінансово-матеріальне забезпечення певних заходів (*з підготовки та проведення виборів у виборчий період, а також на поточну діяльність партії – у міжвиборчий*), що може мати кількісний вимір.

Метою цього дослідження є вивчення взаємозв'язку фінансової діяльності політичних партій країн Європи та тих юридичних норм, що її регламентують, а також виокремлення спільних та відмінних рис регуляторної практики фінансової діяльності політичних партій та аналіз їх придатності до української політико-правової практики.

Отже, об'єктом роботи є діяльність політичних партій щодо залучення та використання ресурсів у виборчій кампанії у тісному взаємозв'язку із чинним нормативно-правовим полем.

А предметом дослідження є тенденції та закономірності, які виявляються під час фінансової діяльності політичних партій світу та України.

Аналіз ступеня наукової розробленості проблеми. Зазначені питання в світовій політологічній та юридичній літературі розроблені досить ґрунтовно. Такі автори, як Міхаель Малбін (*Michael Malbin*), Ентоні Коррадо (*Anthony Corrado*), Сара Морехауз (*Sarah Morehouse*), Рей Ла Рая (*Ray La Raja*), Карен Погода (*Karen Pogoda*), Робін Колодний (*Robin Kolodny*), Дейвід Дуліо (*David Dulio*), Стенлі Келлі (*Stanley Kelley*), Расел Фінгольд (*Russell Feingold*) та інші активно працюють над вивченням політико-правової практики регулювання фінансової діяльності політичних партій в країнах Західної Європи та США. В східноєвропейських державах цю тематику розробляють Яніш Ікстенс (*Janis Ikstens*), Даніель Смілов (*Daniel Smilov*), Мартін Валецькі (*Marcin Walecki*), Станіслав Гебезнер (*Stanislav Gebethner*), Лена Конярьська-Бобінська (*Lena Kolars'ka-Bobins'ka*) та інші. Слід зазначити, що розбудова східноєвропейських законодавств, особливо у виборчій частині, максимально сприяла висвітленню теми політичного фінансування у працях згаданих дослідників.

В Україні питання політичного фінансування стали предметом обговорення під час підготовки та обговорення у Верховній Раді України проекту Закону України "Про об'єднання громадян" у 1992 році. Оскільки із закону, який був покликаний забезпечувати правову регламентацію діяльності політичних партій, було вилучено систему державного фінансування, то питання тоді втратило актуальність. Повторно зверталися до цієї проблематики три роки тому, коли цілий ряд дослідницьких структур активно почав вивчати зазначені проблеми. Результати вивчення були предметом обговорення ряду науково-практичних семінарів та конференцій, що відбулися в Україні та Польщі (Конференція "Політичні фінанси: регулювання та практика. Реалії політичного фінансування в Україні", м. Київ, 29 квітня 2002 р.; круглий стіл "Політичні фінанси: регулювання та практика. Реалії політичного фінансування в Україні", м. Київ, 29 квітня 2002 р.; конференція "Фінансування політичних партій та конфлікт інтересів". М. Варшава, 2–3 жовтня 2001 р.; конференція "Куліси фінансування політики", м. Варшава, грудень 2001 р.; конференція "Політико-правові аспекти фінансування політичних партій", м. Львів, 27–28 червня 2003 р.). З українських дослідників та науковців, що вивчають питання взаємозв'язку "гроші – партії – влада" можна назвати І. Пудлуську, І. Когута, В. Примуша, А. Романюка, І. Жданова та інших.

Виклад основного матеріалу. Більшість вищеназваних авторів сходяться на думці, що сьогодні фінансова діяльність політичних партій країн світу і в політологічному, і в юридичному значенні стає спеціальним об'єктом регуляторної практики. Новий підхід до проблеми співвідношення "гроші–влада" в аспекті фінансової діяльності політичних партій був зумовлений певними об'єктивними та суб'єктивними причинами.

По-перше, за останні десятиліття істотно змінилось мірило діяльності політичних партій. Якщо раніше вони становили собою організації, основною функціональною характеристикою яких була участь у виборах (у міжвиборчій період не виявляли помітної активності), то тепер партії – постійнодіючий компонент політичної системи, який виконує різноманітні законодавчо закріплені функції – політичні, ідеологічні, виховні, організаційні тощо. Ця обставина призвела до необхідності формування системного, розгалуженого партійно-функціонального апарату, заснування власних освітніх та дослідницьких інституцій, фондів, видавництв, ЗМІ тощо. Відповідно, на порядок виросли ресурсні затрати (зокрема фінансові), що їх докладає партія для успішної політичної діяльності [8, с.4].

По-друге, для фінансування цього розмаїття функціональних ініціатив потрібне залучення істотних коштів, якими партії не володіють. Звідси виникає необхідність їх залучення з різних фінансових джерел що, як свідчать реалії політичного життя різних демократичних країн, супроводжується численними аферами та політичними скандалами [7, с.21]. Криміналізація фінансової діяльності політичних партій веде не лише до дискредитації самих політичних партій як окремих організаційних одиниць, але й до дискредитації самої демократії, ключовим інститутом якої, власне, і є політичні партії [4, с.238].

По-третє, істотна нерівність фінансових можливостей різних політичних партій веде до нерівності їх шансів в політичній боротьбі, до істотного викривлення "народної волі", формувати яку політичні партії, за своєю суттю, покликані. Ця криза поглиблюється бажанням окремих індивідів за фінансової підтримки політичних партій використати їх як засіб для впливу на хід політичного процесу в державі, або, конкретніше,

для прийняття потрібних політичних рішень у власних, вузькокорисливих інтересах [1, с.32]. В цих умовах принцип “народного суверенітету”, проголошений всіма демократичними конституціями країн Західної Європи та підкріплений заборонаю захоплення політичної влади окремими особами та групами осіб, ризикує перетворитися в порожню фікцію.

Отже, в сучасних умовах взаємовідносини “гроші-політика”, безпосередньо пов’язані з фінансовою діяльністю політичних партій, постали у вигляді гострої проблеми, від розв’язання якої залежить подальший розвиток та усталення демократії в сучасних державах.

Першими цю обставину усвідомили країни “зрілої демократії”, про що свідчить ініціатива правової регламентації фінансової діяльності політичних партій, розпочата з середини 60-х рр.: окремі законодавчі акти, що регламентували фінансування політичних партій, прийняті в 1966 – в Данії, Швеції; 1967 – в ФРН; 1969 – у Фінляндії; 1974 – в Італії та США; 1975 – в Австрії; 1976 – в Португалії; 1984 – у Греції; 1988 – у Франції.

Зі зрозумілих причин в тоталітарних та авторитарних політичних системах однопартійного типу такої регламентації не було. Тут фінанси та інше майно правлячої партії, фактично, не було відділене від державних майна та фінансів. Партія, що реалізовувала державно-владні повноваження, з одного боку, фактично, розпоряджалась державним бюджетом, з іншого – використовувала його для фінансування своєї діяльності.

Отже, можна констатувати, що правова регламентація фінансової діяльності політичних партій сьогодні є загальною тенденцією розвитку “партійного права”, яке поволі формується. Про це, зокрема, свідчить той факт, що така регламентація здійснюється навіть в країнах, законодавство яких не визнає політичні партії юридичними особами (*наприклад, в Греції, Нідерландах, Люксембурзі*).

Попри всі індивідуальні особливості правового регулювання політичної діяльності партій в різних країнах, всі нюанси, їм притаманні також і спільні цілі, а саме:

- створення однакових умов для вільної та рівноправної політичної боротьби за владу;
- матеріальне забезпечення багатоманіття діяльності політичних партій;
- сприяння ефективному виконанню ними своєї суспільної ролі, оздоровлення політичного життя.

Спільність цілей визначає також спільність основних підходів до правового регулювання, що відображається в ряді моментів.

Насамперед, варто відзначити багатоманітність форм правового регулювання. Правові норми, що стосуються фінансової діяльності політичних партій, відображені в численних нормативно-правових актах. Серед них чи не найвагоміше значення мають конституційні норми. Включення в основні закони спеціальних положень щодо фінансової діяльності політичних партій – характерна риса новітнього конституційного законодавства (*конституції Аргентини, Бразилії, Вірменії, Греції, Гани, Перу, ФРН, Чилі та інші*).

Загальні риси цих положень можна згрупувати так:

– положення про фінансові джерела політичних партій (*про заборону певних джерел фінансування під час функціонування політичної партії*);

– про відкритість, прозорість фінансової діяльності політичних партій (*обов’язковість публікування фінансової звітності для політичних партій*); Так, згідно зі ст. 21 Основного Закону ФРН партії “зобов’язані представляти публічну звітність про джерела та використання фінансових ресурсів, а також про партійне майно”; ст. 55 Конституції Гани встановлює “справедливість надання з боку держави рівних умов політичним партіям шляхом забезпечення рівного доступу до державних засобів масової інформації”; ст. 17 Конституції Бразилії “Політичним партіям забороняється отримання коштів з-за кордону. Вони зобов’язані представляти фінансові звіти в Виборчий суд. Партії мають право на отримання коштів з партійних фондів та рівний доступ на радіо та телебачення.”

Конституційні положення слугують основою для детального регулювання фінансової діяльності політичних партій іншими нормативними актами. Серед них:

- спеціальні закони про політичні партії, в яких обов’язково є розділ про фінанси та майно політичної партії;
- загальне виборче законодавство (положення про видатки партії під час виборчих кампаній) та спеціальне – наприклад, в Канаді – Закон про виборчі видатки від 1974 року;

– специфічні загальнофінансові закони, ухвалення яких інколи прямо передбачено Конституцією. Так, наприклад, згідно зі ст. 29 Конституції Греції “закон може встановлювати умови фінансування політичних партій державою, положення про публічність їхніх виборчих видатків, а також видатків кандидатів в депутати.” Згідно з цими положеннями в 1984 році був ухвалений Закон “про фінансову підтримку політичних партій”. Подібні закони приймалися в Бельгії, Словаччині, Франції, на Кіпрі. Положення, що стосуються фінансів політичних партій, включаються в закони про статус депутатів парламенту, статус парламентських фракцій, в парламентські регламенти. Відповідні норми передбачені також загальним податковим законодавством (податкові кодекси).

Загалом варто зазначити, що в багатьох сучасних державах сформувалося та діє широке, детально розроблене законодавство, яке стосується фінансування та регулювання майна та підприємницької діяльності політичних партій комплексного характеру.

Все помітнішу роль в правовому регулюванні фінансової діяльності політичних партій, особливо щодо їх участі у виборчому процесі, відіграють рішення органів конституційного правосуддя, наприклад, рішення Верховного суду США, Верховного суду Ізраїлю, Федерального конституційного суду ФРН, Конституційної Ради Франції тощо.

Основними об’єктами правового регулювання, як правило, є:

- джерела, з яких формується фінансовий ресурс партії;
- фінансова діяльність партії, пов’язана з її участю у політичному процесі (вибори, парламентська діяльність тощо);
- механізм державного контролю за всією фінансовою діяльністю політичних партій, що, з одного боку – забезпечує її прозорість, а з іншого – юридичну відповідальність за фінансові правопорушення.

Безперечно, що правове регулювання кожного з об’єктів, тут – кожної політичної партії у окремих країнах має свої особливості, які відображають політичні реалії, специфіку сучасних політичних, партійних та виборчих систем, історично складені політичні традиції тощо. Разом з тим, кожен вид регулювання характеризується спільністю ряду принципово нових рис, які, в сукупності, дають уявлення про передові тенденції розвитку правової регламентації політичних партій світу загалом. До них належать такі риси:

- включення до переліку джерел, з яких відбувається фінансування політичних партій, державного дотування, субсидування чи фінансування;
- регламентація *приватного фінансування* партій, що було зумовлено введенням *державного фінансування*. Як зазначає французький юрист Ж. Масле: “Регламентація приватного фінансування нероздільно пов’язана з державним фінансуванням” [6, с.6], оскільки останнє не може досягнути своєї мети та бути ефективним “без суворої регламентації приватних джерел, їх відкритості та контролю за ними” [6, с.7] з боку держави;

- законодавче розмежування в приватному та державному фінансуванні цільового (спеціального) та нецільового (загального) фінансувань визначають істотні відмінності у їхній правовій регламентації;
- обмеження партійних видатків, що, здебільшого, стосується їхніх виборчих видатків;
- створення системи жорсткого контролю за всією фінансовою діяльністю політичної партії.

Отже, можна припускати, що, в широкому розумінні, метою будь-якого законодавства, яке регулює фінансування політичних партій, є:

- обмеження потенціалу надмірного впливу з боку тих, хто інвестує у вибори;
- сприяння такому виборчому процесу, який був би доступний для всіх громадян, незалежно від їх фінансових чи інших можливостей;
- нарощування громадської довіри до політичного процесу (основна умова легітимності обраної влади).

Британський комітет зі стандартів суспільного життя (CSPL) та Канадська Королівська Комісія з питань виборчої реформи та фінансування партій (RCERPF) сформулювали чотири основні вимоги до ефективного регуляторного режиму [3, 118]. Ними є:

1. *Звітність*. Партії повинні відповідати за свої дії та за дії від їх імені, а також підлягати стягненням, якщо вони неспроможні виконати обіцянки.

2. *Прозорість*. Джерела надходження коштів та витрачені суми повинні бути максимально відкриті. Ці відомості мають бути обнародовані своєчасно та за рахунок держави. Адже відкритість деталей політичного фінансування є необхідною для прийняття електоратом рішень щодо ступеня чесності та довіри до кандидатів.

3. *Непідкупність*. Ця вимога стосується обмеження потенційного надмірного впливу на прийняття рішень політиками. На практиці реалізується, здебільшого, через обмеження внесків на рахунки політичної партії.

4. *Рівність*. Для всіх партій повинні діяти однакові "правила гри" і жодна з них, за визначенням, не може мати якихось переваг, зокрема фінансових. Може реалізовуватись через обмеження витрат політичної партії на виборчу агітацію, через встановлення графіка фінансових перевірок для всіх учасників виборчого процесу тощо.

Очевидно, що ефективне додержання законодавства вимагає відповідних санкцій або стягнень – покарання за порушення. Санкції повинні, з одного боку, бути співмірними з порушенням, з іншого – досить жорсткими, щоб забезпечити належне та неухильне виконання закону. Слід розрізняти навмисне та ненавмисне порушення фінансового законодавства. Адже покарання (санкції) повинні різнитись залежно від мотиву скоєння злочину.

Все вищесказане дає змогу зробити висновок, що сучасна держава активно втручається в таку делікатну сферу, як фінансування політичних партій, яка раніше перебувала, фактично, поза компетенцією першої. І масштаби цього впливу раз у раз зростають, розширюється його обмежувальний характер. Про це, зокрема, свідчить інтенсивне кількісне розширення законодавства, котре регламентує фінансову діяльність політичних партій. Достатньо вказати, що, наприклад, у Німеччині положення закону про політичні партії, які стосуються питань фінансування та господарської діяльності, за останні 30 років змінювалися п'ять разів (в 1969, 1979, 1984, і 1994 рр.). У Франції відповідне законодавство з 1988 року змінювалося чотири рази: 1990, 1993, 1994, 1995 рр. В США положення виборчого закону 1971 року щодо фінансової діяльності політичних партій змінювалося тричі: у 1974, 1976, 1979. І це при тому, що проекти широкомасштабної виборчої реформи, які опрацьовуються останніми роками в цій країні, основним своїм завданням ставлять саме реформу механізму фінансування та контролю фінансової діяльності політичної партії з боку держави.

Тенденції правового регламентування фінансової діяльності політичних партій, викладені вище, через різні причини українським законодавством, якщо й передбачені, то відверто не виконуються. Як свідчать численні моніторинги фінансування виборчої кампанії 2002 року, всі без винятку суб'єкти виборчого процесу так чи інакше порушували законодавство України в частині фінансування політики (з узагальненими даними можна ознайомитись на сайті Всеукраїнського громадського моніторингового комітету: <http://www.monitor.org.ua>). Чи не найосновнішою причиною такої ситуації є недосконалість українського законодавства в частині регламентування фінансової діяльності політичних партій.

У вітчизняному нормативному просторі процедури фінансування політичних партій регламентують такі законодавчі акти:

- Закон України "Про політичні партії" від 05.04.2001 р.;
- Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 18.10.2001 р.;
- Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14.01.1998 р.;
- Закон України "Про вибори Президента України" від 05.03.1999 р.;
- Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим" від 12.02.1998 р.

Крім цих нормативно-правових актів, існує ціла низка положень, наказів, інструкцій тощо, які регламентують організаційно-фінансову діяльність політичних партій України.

Вищеописана фрагментарність та розосередженість положень щодо фінансування діяльності політичних партій по багатьох законодавчих актах часто створює різноманітні юридичні колізії. Крім того, це дає

можливість певним політичним силам, які мають "доступ до влади", застосовувати різноманітні санкції вибірково та виключно щодо тих партій, які мають інші цілі та завдання, чи становлять потенційну загрозу під час виборчого процесу. Саме тому вивчення питань, пов'язаних із політичним фінансуванням, є сьогодні надзвичайно актуальним. Особливо в світлі можливої виборчої реформи, яка, вводячи виключно пропорційну систему виборів, перетворить політичні партії на основний суб'єкт політичного життя країни.

Висновки. Все вищесказане свідчить про складність та багатовимірність проблеми політико-правового регламентування фінансової діяльності політичних партій. Значна еволюція, котру пройшли законодавства країн Західної Європи, постійно супроводжувалась політичними скандалами, які так чи інакше справили сильний вплив на політичну систему, на соціальну стабільність, зрештою, на національну безпеку в кожній з країн, де вони відбувались. А це зайвий раз актуалізує необхідність всебічного розгляду питання політико-правового регламентування фінансування політичних партій України для запровадження найоптимальнішої моделі, яка базуватиметься на зарубіжному досвіді, проте враховуватиме реалії українського політикуму. Що, сподіваємось, і буде предметом наших подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Линц Х.Х. Крушение демократических режимов. Кризис, разрушение и восстановление равновесия. – Проблемы Восточной Европы, № 39–40. – Вашингтон, 1993.
2. Юридична енциклопедія / В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2003.
3. Янг Лайза. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах. – К.: Виробничо-поліграфічне товариство Ай-Бі, 2002.
4. Bradley A. Smith. Campaign Finance Regulation: Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences. Cato Policy Analysis No. 238 September 13, 1995.
5. Leyrit C. Les Patris politiques et L'argent. P., 1995.
6. Maslet J. Les regles du financement de la vie politique // Problemes politique et sociaux. 1991. # 667-668.
7. Pinto-Duschinsky. Wspolczesne skandale dotyczance finansow politycznych // Finansowanie polityky / Waleckiy M. – Warszawa, 2000.
8. Young Lisa. 1998. Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered // Canadian Journal of Political Science XXXI: 2 (June 1998).