

кримінально караних діянь, передбачених диспозиціями статті, з положеннями міжнародних антикорупційних конвенцій. Надано характеристику окремих кваліфікуючих ознак даного складу злочину. За результатами дослідження запропоновано власну редакцію ст. 369-2 Кримінального кодексу України.

Ключові слова: Кримінальний кодекс України, злочини у сфері службової діяльності, корупційні злочини, зловживання впливом.

Резюме

Омельянович О. Т. Пути совершенствования уголовно-правовых средств борьбы с незаконным обогащением за злоупотребление влиянием (ст. 369-2 УК).

В статье подробно проанализированы существующие проблемы ст. 369-2 «Злоупотребление влиянием» Уголовного кодекса Украины. Осуществлен анализ названия статьи и подчеркнута несоответствие содержанию предусмотренных уголовно наказуемых деяний. Исследована несогласованность сути деяний, предусмотренных диспозициями статьи, положениям международных антикоррупционных конвенций. Охарактеризованы отдельные квалифицирующие признаки данного состава преступления. На основании результатов исследования предложена собственная редакция ст. 369-2 Уголовного кодекса Украины.

Ключевые слова: Уголовный кодекс Украины, преступления в сфере служебной деятельности, коррупционные преступления, злоупотребление влиянием.

Summary

Omelyanovich O. The Ways of Improvement of the Criminal Legal Means of Fighting against Trading in Influence (Art. 369-2 Criminal Code of Ukraine).

The author analyzes the current problems of the Article 369-2 "Trading in influence" of the Criminal Code of Ukraine. The paper analyzes the title of the Article 369-2 and emphasizes on its contradiction to its punishable acts. The paper examines the inconsistency of the criminally punishable acts stipulated by the dispositions of the Article to the provisions of international anti-corruption conventions. There is also given the description of some of the aggravating circumstances of the crime. Basing on the results of the legal research the author proposes her own version of Article 369-2 of the Criminal Code of Ukraine.

Key words: Criminal Code of Ukraine, crimes related to official duties, offenses of corruption, trading in influence.

Отримано 22.11.2013

УДК – 329(477):336.1

М. М. СЮСЬКО

Микола Миколайович Сюсько, студент магістра-тури Ужгородського національного університету

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРЯМОГО ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Партії є невід'ємною складовою демократичного суспільства. Вони виконують важливі функції як посередники між суспільством і публічною владою. Для нормального функціонування політичних партій, їх доступу до публічної влади особливу роль відіграє їх фінансування. У наш час, коли для досягнення мети політичних партій використовуються дорогі засоби та заходи, питання їх фінансування надзвичайно сильно впливає на результати виборів і розвиток партійної системи в цілому.

Тому важливе значення для нормального функціонування політичних партій має державне фінансування їх діяльності. В Україні нема єдності щодо запровадження прямого державного фінансування останніх. Незважаючи на багаторічні дискусії на всіх рівнях питання, так і не вирішено до цього часу. Проте, на наше переконання, пряме державне фінансування політичних партій є важливим і його потрібно запровадити в Україні, оскільки воно знижує масштаби впливу бізнесу на політичні партії, посилює партійну конкуренцію, впливає на зміст партійної політики, посилює розвиток громадянського суспільства.

Метою даної статті є дослідження особливостей прямого державного фінансування політичних партій, аналіз практики такого фінансування в окремих європейських країнах.

Дослідження фінансування політичних партій ґрунтується на наукових працях вітчизняних та зарубіжних науковців: В. Б. Євдокимова, А. І. Ковлера, О. Крисенка, В. І. Лисенка, М. Н. Марченка, Д. Миколенка, А. А. Мішина, Д. Под'ячев, А. Е. Постнікова, В. А. Туманова, В. Е. Чіркїна та ін.

Фінансування політичних партій в Україні завжди зазнає гострої критики та звинувачень у непрозорості й використанні тіньових схем. Так, у звіті міжнародної організації «GlobalIntegrity» щодо прозорості фінансування політиків у різних країнах світу за 2011 р. було зазначено, що в Україні дуже складно ефективно проконтролювати фінансування політичних партій та окремих кандидатів, отримати ж публічну

інформацію про це фінансування взагалі неможливо. Наша держава, відповідно до звіту, набрала лише 21 бал із 100 можливих за ефективність свого регулювання партійного фінансування (наприклад Німеччина – 83, Колумбія – 71, Ірландія – 58, Грузія – 54)¹. Такі результати свідчать про те, що сферу регулювання фінансування політичних партій потрібно змінювати і першочерговим кроком, на наше переконання, має стати запровадження прямого державного фінансування в Україні.

Законодавство повинно відкрито допускати, що державна підтримка політичних партій може мати фінансовий характер. Хоча природа виборів і проведення передвиборчих кампаній в різних державах робить неможливим визначення універсально застосовного обсягу фінансування, законодавство повинно виробити механізми нагляду, спрямовані на періодичну оцінку впливу системи державного фінансування на ситуацію і на потребу зміни обсягу виділених коштів. Субсидії мають бути встановлені на значущому рівні, однак не повинні бути єдиним джерелом доходу та не створювати умов для надмірної залежності від державної підтримки².

Єдині правила проти корупції у сфері фінансування партій і виборчих кампаній (далі – Єдині правила) визначають загальні принципи державного фінансування партій:

- 1) держава має право підтримувати діяльність партій, така підтримка може мати фінансовий характер;
- 2) державне фінансування має розподілятися на основі об'єктивних, справедливих і обґрунтованих критеріїв;
- 3) державна підтримка не повинна впливати на незалежність партій³.

Підтримка з боку держави політичних партій – головна тенденція розвитку сучасного європейського парламентаризму. Державне фінансування в Європі починає активно застосовуватись з середини 50-х рр. і одержує особливо значне поширення в останні два десятиліття. Впровадження державного фінансування політичних партій у країнах Європи було обумовлено передусім необхідністю обмеження впливу приватних осіб (небезпека лобювання інтересів тієї чи іншої групи капіталу) та іноземних організацій (що неприпустимо з огляду на національну безпеку країни) на партійну діяльність. Лише в 6–7 європейських країнах немає прямого державного фінансування політичних партій. Одна з них – Україна, а також такі країни, як Мальта, Андорра з населенням менше ніж 0,5 млн. Ця практика запроваджена в більшості європейських держав⁴. Відсутність прямої державної підтримки партій негативно оцінюється ГРЕКО: у п. 85 Звіту з оцінювання прозорості фінансування партій в Латвії ГРЕКО рекомендує країні запровадити пряме фінансування партійної діяльності⁵.

В європейських країнах склалися наступні варіанти прямого державного фінансування статутної діяльності політичних партій:

- 1) фінансуються тільки політичні партії, представлені в парламенті, а субсидії розподіляються між ними пропорційно до числа отриманих мандатів;
- 2) державні субсидії розподіляються з урахуванням кількості отриманих на виборах голосів. Таким чином, державне фінансування одержують ті партії, які або подолали прохідний бар'єр, або отримали необхідну, згідно з діючими в країні нормами, кількість голосів (Бельгія, Словаччина та ін.). Цікавим у даному випадку є приклад Швеції, де пряме фінансування існує у формі грантів. Задля отримання фіксованої суми гранту партіям необхідно або отримати не менше 2,5 % голосів протягом двох останніх виборів, або просто одержати більше 4 % голосів на останніх виборах;
- 3) державні субсидії на поточну діяльність політичних партій, представлених у парламенті, розподіляються пропорційно як до чисельності мандатів, отриманих партіями, так і кількості отриманих голосів (наприклад Іспанія);
- 4) фінансується статутна діяльність всіх політичних партій, що взяли участь у виборах, незалежно від представленості у парламенті (приклад Греція, Франція, Німеччина)⁶.

Вважаємо, що актуальним буде вивчення досвіду окремих європейських країн, пов'язаного з державним фінансуванням політичних партій.

Німеччина. Пряме державне фінансування партій ефективно функціонує в Німеччині. Законом «Про політичні партії» надається фінансування виборів до Федерального Парламенту. Той же рівень фінансування так само передбачається і при виборах до Європейського парламенту та політичним партіям, які беруть участь у місцевих виборах.

У Законі ФРН «Про політичні партії» сказано, що держава надає партіям кошти для часткового фінансування діяльності, яка передбачена Законом, зокрема Конституцією⁷.

У ФРН субсидії видаються тим партіям, які після підбиття підсумків виборів до Бундестагу або Європарламенту отримують не менше 0,5 відсотків голосів виборців, або на останніх виборах в ландтаг тієї чи іншої федеральної землі набирають не менше одного відсотка голосів. Також партія може отримати державне фінансування у разі залучення не менше 10 відсотків «перших голосів» (голосів за кандидата по одномандатному округу) в будь-якому виборчому окрузі⁸.

Загальна сума, що видається всім партіям у порядку відшкодування їх витрат на проведення передвиборної кампанії у ФРН, обчислюється з розрахунку 0,70 євро помножити на загальну кількість виборців у даному виборчому регіоні, а також додатково 0,85 євро за кожен голос, якщо загальна кількість голосів перевищує 4,000 000. Важливим обмеженням є ненадання державного фінансування до тих пір, поки партія не виконає своє зобов'язання і не надасть річний звіт.

Польща. Підтримка партій у Польщі, що потрапили у парламент, здійснюється пропорційно до кількості здобутих нею депутатських місць у парламенті. Величина дотації вираховується відповідно до форму-

ли: $Dp = W/560 * M$, де Dp – розмір дотації; W – сума витрат на політичну кампанію політичної партії; M – кількість здобутих партією місць у Сеймі та Сенаті; 560 – кількість депутатів обох палат.

У Польщі в основу надання державних субсидій партіям покладено обернено пропорційний принцип, який не дає партії суттєвих фінансових переваг із збільшенням електоральної підтримки. Залежно від відсотка голосів встановлюється певна фінансова квота. Зі зростанням відсотка голосів ця квота зменшується. Обсяг субсидії є добутком встановленої квоти за один голос до кількості набраних голосів. У підсумку ціна одного голосу виборця «дешевшає» у міру того, як зростає кількість набраних партією голосів. Важливим моментом з точки зору раціонального використання бюджетних коштів є також те, що до уваги беруться лише дійсні голоси, віддані за партії, а не кількість громадян, внесених у списки виборців.

Відшкодування учасникам виборів витрат на ведення передвиборчої кампанії (так звана дотація) у Польщі здійснюється одноразово. Сума дотації пропорційна кількості отриманих місць, але не може перевищувати фактичні витрати⁹.

Естонія. Здійснюється щорічне державне фінансування поточної діяльності партій, які на парламентських виборах не подолали виборчий бар'єр, однак отримали на свою підтримку не менше 1 % голосів виборців. Обсяг фінансової підтримки для кожної такої партії – 9 615 євро на рік. Здійснюється щорічне державне фінансування поточної діяльності партій, які на парламентських виборах отримали не менше 4 % голосів виборців. Обсяг підтримки для кожної такої партії – 16 026 євро. Здійснюється щорічне державне фінансування поточної діяльності партій, які за результатами парламентських виборів отримали місця в парламенті (отримали на свою підтримку не менше 5 % голосів виборців). Загальний обсяг фінансування партій в межах цієї програми щорічно визначається Законом про Державний бюджет; кошти розподіляються між партіями пропорційно кількості отриманих ними місць в парламенті. У 2004–2007 рр. загальний обсяг щорічного фінансування «парламентських» партій становив 3 800 000 євро¹⁰.

Іспанія. Право на державне фінансування мають партії, представлені в парламенті. Бюджетні кошти між такими партіями розподіляються пропорційно кількості місць, отриманих партіями в парламенті на останніх парламентських виборах. У 2008 р. на фінансування поточної діяльності партій з Державного бюджету Іспанії було виділено 78 100 000 євро, на забезпечення безпеки партій (захист від терористичних посягань) – 4 010 000 євро. Законодавством Іспанії передбачені й інші форми публічного фінансування партій: державне фінансування витрат, пов'язаних з участю партій у виборах; цільові державні субсидії для покриття видатків, пов'язаних із розміщенням реклами; фінансування фракцій у парламенті, представницьких органах автономій та органах місцевого самоврядування; фінансування поточної діяльності партій за рахунок коштів регіональних і місцевих бюджетів.

Данія. Пряме фінансування полягає у державній підтримці всіх партій; обсяг коштів залежить від кількості голосів. З 1998 р. за кожен голос почало надаватись 2,75 євро (20,5 датських крон); ця сума щорічно зростає приблизно на 2 %.

У Болгарії, Австрії, Угорщині держфінансування отримують партії, які представлені у парламенті. Розмір фінансової допомоги – залежно від отриманих партією на виборах голосів. Партії, не представлені у парламенті, не мають держфінансування. Всі партії зобов'язані представити дані про свої фінанси.

Рекомендації міжнародних організацій, а також позитивний досвід функціонування прямого державного фінансування політичних партій в Європі свідчать про те, що відповідне фінансування потрібно запровадити і в Україні. Проте, ситуація з прямим державним фінансуванням політичних партій в Україні досить складна. Зокрема, його було впроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27 листопада 2003 року. Цей закон передбачав пряме державне фінансування статутної діяльності політичних партій та відшкодування витрат на парламентські вибори з виборчих фондів партій у новому Розділі IV-1 у ст.ст. 17.1–17.9 Закону України «Про політичні партії» та доповненій ст. 98 Закону України «Про вибори народних депутатів». Обидва типи державного фінансування надавалися тільки тим партіям, що подолали 3-х відсотковий виборчий поріг (самостійно чи у складі блоку). Державне фінансування статутної діяльності мало розпочатися у січні 2007 р., а відшкодування передвиборчих витрат – після парламентських виборів 2006 року. Проте Закон України «Про державний бюджет України на 2007 рік» призупинив фінансування статутної діяльності політичних партій протягом 2007 р., а п. 91 Розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 р. скасував усі положення про державне фінансування політичних партій, запроваджені 2003 р. (стосовно як статутної діяльності, так і відшкодування передвиборчих витрат). Пізніше рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. п. 91 Розділу II цього закону був визнаний неконституційним¹¹. Але це рішення створило, на думку влади, правову колізію, і цей закон до цього часу вважається нечинним, незважаючи на те, що, як зазначив Конституційний Суд України в абзаці третьому п. 4 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000, рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтвердженнь з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України (частина друга ст. 150), яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів (частина друга ст. 8)¹².

Наразі норми про державне фінансування політичних партій не діють. Причиною цього, на нашу думку, є проблеми з державним бюджетом Україна та відсутність політичної волі щодо цього питання. А тому зважаючи на складну ситуацію, яка склалася довкола цього питання, вважаємо за необхідне внести нові зміни

в Закону України «Про політичні партії» з метою відновлення дії Закону України 2003 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій», з деякими змінами, які, на наше переконання, зможуть наблизити регулювання державного фінансування політичних партій до європейських стандартів.

Зокрема, необхідно:

Надати державне фінансування політичним партіям, які набрали на парламентських виборах не менше 1 % голосів. Цей варіант буде компромісним, оскільки дасть змогу фінансувати не лише ті партії, які набрали необхідну кількість голосів і пройшли в парламент, а й надасть фінансування політичним партіям, які користуються значною підтримкою, проте не змогли набрати необхідну кількість голосів для того, щоб потрапити в парламент. Крім того, недоцільно надавати державне фінансування всім партіям, яких в Україні понад 200, оскільки, зважаючи на складне економічне становище в країні, фінансова допомога такої великої кількості партій буде занадто малою, що нівелює позитивні моменти запровадження державного фінансування.

Обсяг цього фінансування має розподілятися пропорційно до отриманих голосів, а не за принципом абсолютної рівності. Вважаємо за необхідне передбачити те, що щорічний обсяг державного фінансування політичних партій (партій, що входили до виборчих блоків політичних партій) з Державного бюджету України становить 0,03 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передуює року виділення коштів, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України. Проте навіть за такого рівня фінансової допомоги державне фінансування політичних партій буде нижчим, ніж у Європі, а тому вважаємо, що за умови покращення економічного стану Україні необхідно буде збільшити фінансування політичних партій. Варто зауважити, що обсяг публічних коштів, що надаються партіям, повинен бути ретельно прорахований, щоб, будучи корисним для партій, вони не знищували потребу в приватному фінансуванні чи не зводили до нуля вплив індивідуальних пожертв.

Партія, в разі якщо вона набула права на отримання державних коштів, повинна відкрити спеціальний рахунок і не змішувати ці кошти з іншими. І, відповідно, вимоги до прозорості, до звітності саме за державні кошти повинні бути набагато вищими, аніж звітність за приватні кошти.

Існують два поширені способи державного фінансування політичних партій: перший – фінансування передвиборчої кампанії, другий – фінансування діяльності партії. На наше переконання, необхідно поєднати ці два варіанти і державне фінансування партій здійснювати у формах щорічного фінансування партійної діяльності та передвиборчої кампанії. Це обґрунтовується тим, що: а) фінансування лише поточної партійної діяльності призводитиме до того, що партії акумулюватимуть бюджетні кошти і витратять їх на виборчі кампанії або ж активно залучатимуть внески приватних донорів у період проведення виборів, коли витрати партій суттєво зростуть; б) фінансування лише участі партій у виборах зумовлюватиме залежність партій від приватного фінансування у міжвиборчий період. А тому вважаємо за доцільне виплачувати партіям, які мають право на фінансову підтримку держави, таким чином 50 % коштів у двомісячний строк після офіційного оголошення результатів виборів, інші 50 % – місяць перед офіційним стартом передвиборчої кампанії. Кошти можуть витрачатися лише за призначенням.

Особливу увагу потрібно приділити питанням звітності політичних партій, якщо запроваджувати механізми державного фінансування. Це має бути пряме фінансування із чіткою прозорою звітністю, щодо якої визначено критерії. Пропонуємо позбавляти державного фінансування партії, які порушили норми законодавства щодо звітності.

Необхідно також зазначити, що право на державне фінансування статутної діяльності та відшкодування витрат, пов'язаних із участю у виборчих кампаніях, партії та блоки отримують не тільки після чергових, але й після позачергових виборів.

Отже, пряме державне фінансування політичних партій в Україні є надзвичайно важливим. Проте варто зазначити, що воно не повинно розглядатися як основне джерело фінансування політичних партій, приватні пожертви та власні доходи партії все одно мають залишатися основними джерелами фінансування політичних партій.

¹ Корупція при фінансуванні політичних партій в Україні [Електронний ресурс] // Сайт Главком. Статті. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/6680.html>

² Керівні принципи регулювання політичних партій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії прийняті Венеціанською Комісією на 84 пленарній сесії (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року) // *Вибори та демократія*. – 2011. – № 2 (28). – С. 59–83.

³ Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC) [Електронний ресурс] // Сайт Ради Європи. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344%20UPAC%20Eur%20practice%20on%20FPP%20-%20ALI%20_2_.pdf

⁴ Стенограма засідання четвертого «круглого столу» від 14 листопада 2013 року з обговорення рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) та ОБСЄ/БДПЛ щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній, можливості їх імплементації в національне законодавство [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/news/44516>

⁵ *Ковриженко Д., Чебаненко О.* Технічний документ-концепція змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні [Електронний ресурс] // Сайт Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Concept.pdf>

⁶ Крисенко О., Миколенко Д., Под'ячев Д. Європейський досвід державного фінансування політичних партій: висновки для України [Електронний ресурс] // Сайт Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/9.htm

⁷ Інформація про спільний російсько-німецьким семінарі «Партії та вибори» // Вісник Центральної виборчої комісії. № 9 (75). – 1999. – С. 148.

⁸ Леванській С. А. Державне фінансування виборів і передвиборні витрати партій у ФРН // Журнал про вибори. – № 3. – 2001. – С. 58.

⁹ Державне фінансування партій: відкладена реальність [Електронний ресурс] // Сайт Український незалежний центр політичних досліджень – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/derzhavne-finansuvannia-partii-vidkladena-realnist>

¹⁰ Технічний документ – європейський досвід фінансування партій та виборчих кампаній реальність [Електронний ресурс] // Сайт Ради Європи – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344%20-UPAC%20-Eur%20practice%20on%20FPP%20-%20ALI%20_2_.pdf

¹¹ Оціночний звіт по Україні Прозорість фінансування партій (Проект) [Електронний ресурс] // Сайт Комітету по боротьбі з корупцією та захистом прав – Режим доступу: http://komitet.in/wp-content/uploads/2011/11/Greco-Eval-III-Rep-_2011_-1E-Theme-II-_Ukr_.pdf

¹² Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 6. – С. 18.

Резюме

Сюсько М. М. Перспективи запровадження прямого державного фінансування політичних партій в Україні.

У статті розглядаються особливості та перспективи запровадження прямого державного фінансування політичних партій в Україні. Висвітлюються загальні принципи державного фінансування та основні варіанти такого фінансування статутної діяльності політичних партій. На основі існуючих у науковій літературі позицій та європейського досвіду прямого державного фінансування політичних партій надаються власні пропозиції щодо вирішення порушеної проблеми.

Ключові слова: політичні партії, пряме державне фінансування, політична система, вибори, передвиборча кампанія, партійна конкуренція.

Резюме

Сюсько Н. Н. Перспективы внедрения прямого государственного финансирования политических партий в Украине.

В статье рассматриваются особенности и перспективы внедрения прямого государственного финансирования политических партий в Украине. Освещаются общие принципы государственного финансирования и основные варианты такого финансирования уставной деятельности политических партий. На основе существующих в научной литературе позиций и европейского опыта прямого государственного финансирования политических партий даются собственные предложения по решению затронутой проблемы.

Ключевые слова: политические партии, прямое государственное финансирование, политическая система, выборы, предвыборная кампания, партийная конкуренция.

Summary

Siusko M. Perspective of direct public funding of political parties in Ukraine.

The article deals with features and perspectives of introduction of direct public funding of political parties in Ukraine. The general principles and main options of such funding of statutory activity of political parties are highlighted. Basing on existing in the scientific literature positions and studied european experience of direct public funding of political parties the unique solutions of the raised problem are suggested.

Key words: political parties, direct public funding, political system, elections, election campaign, party competition

Отримано 22.11.2013