

УДК 342.1

Г. Г. ПЕТРИШИНА-ДЮГ

ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

Досліджується проблематика фінансування політичних партій у сучасних державах світу, аналізуються основні джерела фінансування діяльності політичних партій та окреслюються проблеми, що виникають у цій сфері.

Ключові слова: політична партія, фінансування політичних партій, джерела фінансування політичних партій, система державного фінансування політичних партій.

Петришина-Дюг Г.Г. Финансирование политических партий: проблемы правового регулирования в современных государствах

Исследуется проблематика финансирования политических партий в современных государствах мира, анализируются основные источники финансирования деятельности политических партий и определяются проблемы, возникающие в этой сфере.

Ключевые слова: политическая партия, финансирование политических партий, источники финансирования политических партий, система государственного финансирования политических партий.

Petryshyna-Dyug Galyna Grygorivna. Political party financing: the problems of legal regulation in contemporary states

In this article the problems of financing of political parties in the modern world derzhavah study, the main source of funding political parties analyzed and problems in this area delineated.

Key words: political party, political party financing, financing of political parties, the state funding of political parties.

Політичні партії, як одне з важливих досягнень цивілізації, є показниками демократичної природи суспільства й характеризують ступінь його політичного та правового розвитку. Особливо важливу роль виконують політичні партії в посттоталітарних країнах, якщо вони сприяють розвитку громадянського суспільства, утвердженню прав і свобод людини і громадянина. В нашій країні, де відбуваються складні та суперечливі процеси політичної трансформації у напрямі будівництва демократичного державного ладу, багатопартійність і породжувана нею політична конкуренція є необхідною умовою та гарантією нормального функціонування демократичних механізмів влади, забезпечення конституційних прав громадян. За таких умов молода українська держава мусить надавати законодавчу і фінансову підтримку партіям, тобто створювати найсприятливіший режим правового регулювання їх діяльності, залучати заохочувальні засоби їх державної підтримки тощо. Водночас, як відомо, фінансова забезпеченість є одним із визначальних факторів незалежності політичних партій. Політичні партії для провадження статутної діяльності потребують значних коштів, причому потреба в них постійно зростає. У процесі еволюції політичних партій сформувалися три джерела фінансового забезпечення їх діяльності: власні кошти політичних партій,

приватне фінансування, державне фінансування. У кожній країні склалося власне співвідношення фінансового забезпечення із цих джерел.

Важливою складовою частиною забезпечення ефективної діяльності політичних партій є впровадження прозорої фінансової звітності, налагодження та контролю за отриманими коштами. Проте слід враховувати, що партії є інститутом громадянського суспільства та мають право на конфіденційність, у тому числі й фінансову. Маємо зауважити, що в Україні законодавство про фінансування діяльності політичних партій далеке від досконалого. Мабуть, це пов'язане з тим, що не так давно в нас існувала одна провідна партія і лише з проголошенням незалежності нашої держави створюється велика кількість різнопланових політичних партій. Контроль за фінансуванням політичних партій потребує прискіпливої уваги як з боку дослідників, так і законодавців. У цьому зв'язку з практичної точки зору доцільно звернутися за відповідним досвідом провідних демократичних держав, у яких інститут політичних партій існує тривалий час і належним чином урегульований.

Отже, актуальність науково-прикладного завдання дослідження шляхів та механізмів фінансування політичних партій України, ефективності їх витрат як на поточну діяльність, так і виборчу кампанію, наявних форм звітності та контролю за витратами політичних партій лише зростає. І тому особливо актуальними нині є питання щодо джерел формування та забезпечення фінансовими ресурсами політичних партій у цілому.

Проблематика фінансового забезпечення діяльності політичних партій є актуальним напрямом наукових досліджень у сучасних реаліях. Теоретико-методологічні засади розробки цієї теми досліджуються у працях як зарубіжних учених, так і вітчизняних, а саме: Г. Александера, О. Бандурка, В. Греченко, М. Дюверже, В. Журавського, Е. Колюшина, В. Кравченка, В. Лапасвої, Д. Лук'янова, Дж. Менділоу, К.-Х. Насмахера, І. Ортуно-Ортіна, Ю. Пасічника, Р. Патієля, Т. Перссона, М. Примуша, А. Саміло, А. Хайденхаймера, К. Шульца, Ю. Юдіна та ін. Незважаючи на інтерес дослідників до цього питання, маємо зауважити, що окреслена проблематика ґрунтовному і всебічному аналізу як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній літературі не піддавалася. Вчені, з нашої точки зору, несправедливо оминають цю тему, що, безперечно, у кінцевому підсумку призводить до суттєвих пробілів у законодавчому врегулюванні у цій галузі. Хоча про необхідність законодавчого розв'язання цієї проблеми неодноразово підкреслюється у ряді досліджень, присвячених проблемам з'ясування сутності та природи політичних партій, основних засад їх організації та діяльності, а також їх ролі та значення в політичній системі країни. Тому об'єктивно виникають потреби у проведенні ґрунтовних нових досліджень з окресленої проблематики.

Важливим елементом інституалізації політичних партій є правове регулювання їх фінансування. Як зауважив французький дослідник К. Лейрі, «при демократії, більш ніж при будь-якому іншому ладі, гроші є нервом політики»¹. Зумовлюється це в основному, на думку професора А.З. Георгіци, особливо складністю конституційного механізму демократії та його основних інститутів (політичні партії, вибори, референдуми, представницькі установи), чия ефективна діяльність вимагає всезростаючих витрат².

Питання, пов'язані з фінансуванням діяльності політичних партій, досить гостре, від їх розв'язання залежить подальший розвиток і зміцнення демократії у сучасній державі. Потреба ґрунтовного дослідження фінансування політичних

партій зумовлена такими трьома обставинами: *значним ускладненням виборчих технологій* (різке подорожчання передвиборних кампаній викликало підвищення потреб політичних партій у додатковому фінансуванні); *зростання політичної активності бізнесу*, що породжує могутню хвилю «політичних інвестицій»; *масштабною корупцією політичної еліти*, яка підживляє інститутів влади. Зазначимо, що першими ці обставини усвідомили країни «зрілої демократії». Саме тут із середини 60-х рр. ХХ ст. почала здійснюватися широкомасштабна правова регламентація фінансової діяльності політичних партій (1966 р. – Данія, Швеція; 1967 р. – ФРН; 1969 р. – Фінляндія; 1974 р. – Італія, США; 1975 р. – Австрія; 1976 р. – Португалія; 1984 р. – Греція; 1988 – Франція)³. Водночас зазначимо, що в окремих зарубіжних країнах історично склалося так, що загальних законів про партії не існує, а законодавчо регулюється тільки питання їх фінансування, як це зроблено, зокрема, в Швеції, Фінляндії, США⁴. Вважаємо, що такий стан речей і подібна практика є застарілою і не відповідає сучасним тенденціям всебічного правового регулювання їх діяльності, хоча, беззаперечно, ці питання повинні бути вирішені саме на законодавчому, і насамперед конституційному, рівні. До прикладу можна згадати практику Російської Федерації, у якій поряд з розробкою закону про політичні партії опрацьовується окремий закон «Про фінансування діяльності політичних об'єднань»⁵. На нашу думку, виділення цих питань в окремий закон не можна розглядати як позитив, адже такий крок ніяких переваг не надає, окрім того, що, навпаки, може призвести до правових колізій між загальним законом про партії і законом про їх фінансування.

У цілому правові норми, які стосуються цієї проблематики, містяться у багатьох нормативних актах. З-поміж них найважливіше значення мають конституційні норми. Можна сказати, що внесення до основних законів спеціальних положень про фінансування політичних партій є чи не найхарактернішою рисою новітнього конституційного законодавства (конституції Аргентини, Бразилії, Вірменії, Гани, Греції, Перу, Чилі, ФРН та ін.). Насамперед у конституціях закріплюються такі положення: про фінансові джерела політичних партій, про «відкритість», «прозорість» фінансової діяльності партій. Наприклад, ст. 21 Основного закону ФРН вимагає, щоб партії «подали публічний звіт про джерела та використання своїх засобів, а також про своє майно». Стаття 17 Конституції Бразилії фіксує такі положення: «Політичним партіям забороняється отримання засобів із-за кордону. Вони зобов'язані подати фінансові звіти до Виборчого суду. Партії мають право на отримання засобів із партійного фонду і вільний доступ на радіо і телебачення». Такі й подібні їм конституційні положення слугують основою для докладного регулювання питань фінансової діяльності партій іншими нормативними актами.

У цілому, аналіз відповідного законодавства зарубіжних країн показує, що така регламентація здійснюється трьома основними способами: а) регулюванням розмірів і порядку надання приватних пожертвувань і внесків у партійні каси (у США, наприклад, згідно із Законом 1974 р. внесок приватної особи для підтримання партії не повинен перевищувати 25 тис. дол. на рік, а внески юридичних осіб обмежуються 5 тис. дол. на кожного кандидата); б) лімітуванням передвиборних витрат (у Франції фіксується «межа» передвиборних витрат для кандидатів у президенти – 120 млн франків за 6 місяців до 1-го туру і 40 млн франків у 2-му турі голосування; для кандидатів у ході парламентських виборів – 500 тис. франків); в) державним фінансуванням політичних партій (воно розповсюджується

ся не на всі партії, які беруть участь у виборах, а тільки на тих, які виконали певні умови: висунули кандидатів у необхідній кількості виборчих округів (Італія, Норвегія), або зібрали певний мінімум голосів у масштабі всієї країни (Швеція – не менше 2 %, ФРН – 0,5 %). Партії у ряді випадків отримують субсидії пропорційно кількості зібраних на виборах голосів. У Франції в 1996 р. дотаціями від держави користувалися 36 партій. Надання державної допомоги зобов'язує партії звітуватися перед органами влади про свою фінансову діяльність у цілому.

Законодавство більшості зарубіжних країн передбачає три групи джерел фінансування: 1) особисті кошти; 2) добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб; 3) державне фінансування.

Перша група джерел фінансування – особисті кошти – утворюються за рахунок членських внесків, доходів від майна, яким володіє партія, та доходів від підприємницької діяльності. Це джерело фінансування фактично у жодній країні не регламентується. Тільки в деяких країнах, наприклад в Австрії, Бельгії, передбачена лише можливість таких відрахувань. Склалась така практика, що ці питання повністю належать до відання самої партії. Однак зауважимо, що членські внески не в змозі покрити всі витрати партії (наприклад, у окремих західних країнах вони складають лише до 20 % бюджету партії)⁶. Для забезпечення своєї діяльності вони залучають інші джерела фінансування, зокрема отримують кошти від свого майна й ведення комерційної діяльності.

За загальним правилом, будь-який суб'єкт вправі отримувати певні блага від майна, яким він володіє на законних підставах. У руслі окресленої проблематики логічно виникає запитання: яким майном має право володіти партія, а яким – ні. На думку Ю.А. Юдіна, політичні партії володіють майновими правами, аналогічними з іншими юридичними особами⁷. Однак не можна забувати про те, що політичні партії є активними учасниками в політичній сфері, володіють широкими політичними правами, натомість інші суб'єкти цього позбавлені. А це, безумовно, повинно накладати на них додаткові обов'язки й обмеження щодо гарантування відсутності зловживань з їх боку. З цього випливає, що партії повинні мати у власності тільки те майно, яке безпосередньо потрібне їм для досягнення основних цілей⁸.

Другу групу джерел фінансування політичних партій являють собою пожертвування фізичних та юридичних осіб. Наприклад, у Росії для окремих партій вона становить до 90 % бюджету⁹. Закон України «Про об'єднання громадян» (ст. 22) встановлює обмеження на отримання коштів політичними партіями. Політичним партіям, їх установам та організаціям заборонялося прямо або опосередковано отримувати кошти й інше майно від: іноземних держав та організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства; державних органів, державних підприємств, установ та організацій, крім випадків, передбачених законами України; підприємств, створених на основі змішаної форми власності, якщо участь держави або іноземного учасника в них перевищує 20 відсотків; нелегалізованих об'єднань громадян; анонімних пожертувачів¹⁰.

Після прийняття цього Закону і введення в дію виникла потреба в конкретизації цих норм. Незрозуміло, що означає термін «опосередковано»: мається на увазі нелегальний перерахунок коштів через третю особу чи остання отримує легальне право власності на засоби, які в подальшому можуть бути передані партії. Відповідь на це запитання набуває практичного змісту в аспекті подій, що розгорнулися на початку 2000 р. в Ізраїлі, де правлячий альянс з метою обійти забо-

рону фінансування з-за кордону, організував перерахунок коштів від закордонних спонсорів громадським організаціям, які, у свою чергу, перерахували їх партії¹¹. Щоб треті особи не мали змоги перераховувати незаконні кошти на рахунки партій, у літературі ряд вчених пропонують і ми підтримуємо, що слід доповнити закон такою нормою: «Пожертвування не повинно перевищувати суму, законне надходження якої особа може підтвердити і з якої сплачено всі податки та інші обов'язкові платежі». Крім того, недоліком зазначеної статті є також те, що обмеження стосується лише коштів і майна. Російські розробники Закону «Про політичні партії» справедливо вказують, що заборона зарубіжної підтримки повинна стосуватися як матеріальної, так і організаційної, інформаційної та будь-якої іншої підтримки партій¹². Ми підтримуємо таку позицію і вважаємо, що справедливо було б повністю заборонити пожертвування від юридичних осіб, де є внески держави й іноземного капіталу. По-перше, це унеможливило б здійснення впливу чиновників на окремі партії, що порушує їх рівність. По-друге, не дозволило втручання інших держав у внутрішню політику країни. Встановлення в цій сфері досконалого законодавства є досить актуальним для всіх пострадянських держав. Аналіз діяльності політичних партій показує, що досить часто вони намагаються отримати незаконне фінансування, що може загрожувати навіть державній безпеці й бути чинником розвитку політичної кризи. Так, у Молдавії на початку 2002 р. Християнсько-демократична народна партія, яку підтримує близько 6 % громадян, протягом чотирьох місяців провадила крупномасштабні акції протесту та демонстрації. Офіційна влада заявила, що ці акції фінансуються з Румунії та Придністров'я, які заінтересовані в дестабілізації політичної ситуації¹³.

Закон України «Про політичні партії в Україні» лише частково вирішив розглядані питання. Зокрема, позитивною є заборона фінансування всіма юридичними особами, де є частки держави або нерезидентів, а також фінансування благодійними й релігійними організаціями. До недоліків статті можна віднести відсутність заборони фінансування особами без громадянства (як це було в старому законі) та невдачу формулювання п. 4, який поширюється не на всі некомерційні організації, а чомусь тільки на дві з них.

Третю групу джерел фінансування політичних партій являє собою державне фінансування, яке виникло у зв'язку із зростанням політичної корупції в 60–70-ті роки минулого століття. Як показує досвід, основними «донорами» політичних партій постійно ставали великі корпорації. Тому природно, що виключно приватне їх фінансування призводить до підкорення партій і захисту ними інтересів обмеженого кола осіб, так званих «партійних інвесторів». Державне фінансування стає на заваді цьому і дозволяє забезпечити демократичність партійної системи й механізму виборів у цілому.

Дискусійним для науки конституційного права є питання, чи повинна держава встановлювати певний бар'єр кількості голосів, які необхідно зібрати для отримання державного фінансування. Зарубіжний досвід із цього питання досить суперечливий. До прикладу, у ФРН право на державні дотації обумовлюється необхідністю зібрати не менше 10 % по персональних кандидатах або 1% на земельних виборах, або 0,5 % при голосуванні за партійними списками. У Франції, навпаки, Конституційна рада визнала неконституційними норми закону, які встановлювали обов'язковість зібрати 5 % голосів, щоб одержати державне фінансування, при цьому було вказано, що цей бар'єр «перешкоджає вираженню нових ідейних течій і думок, отже, суперечить принципу рівності та свободи партій»¹⁴.

У цьому зв'язку виникає вельми складне питання: чи потрібне введення подібного бар'єра до законодавства України в разі запровадження інституту державного фінансування партій, чи не буде він суперечити ст. 15 Конституції України, яка проголошує, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної й ідеологічної багатоманітності. Частина вчених стверджує, що завдяки запровадженню такого інституту можливе усунення з політичної арени незначних партій, посилення об'єднуючих процесів близьких за ідеологією партій та кристалізації в політичному полі України декількох великих партій. Інші вчені, навпаки, доводять, що не всі питання можна вирішувати з позицій лише доцільності, та введення бар'єра суперечитиме ст. 15 Конституції України. Маємо зауважити, що Закон «Про політичні партії в Україні» не запровадив цього позитивного й загальновизнаного в усьому світі інституту, що створюватиме певні труднощі у процесі формування дієздатної партійної системи.

Насамкінець зауважимо, що у країнах «досвідченої демократії» розуміють, що для здійснення своїх функцій партіям необхідні значні фінансово-матеріальні ресурси, якими вони в силу різних причин можуть і не володіти, а слід забезпечувати рівність фінансових можливостей політичних партій, щоб вирівняти шанси у політичних баталіях, а отже, не допустити суттєвого викривлення політичної волі громадян. І вже у 50-их роках минулого сторіччя запроваджують матеріальну підтримку політичних партій з боку держави за рахунок спеціального фонду коштів, застосовуючи переважно такі *системи державного фінансування політичних партій*: фінансування отримують лише партії, які представлені у парламенті (Іспанія, Бельгія, Болгарія), а партії, які не потрапили до парламенту, випадають із цієї системи; державне фінансування отримують усі політичні партії, які взяли участь у виборах і відповідають певним умовам, незалежно від того, мають вони представництво у парламенті чи ні (ФРН, Франція, Греція, Швеція та ін.). Остання система є більш прогресивною, оскільки надає гарантії, в тому числі й матеріальні, необхідні для вільного розвитку і конкуренції різноманітних політичних сил і рухів, забезпечує підтримку нових політичних партій, а не консервує існуючу партійну систему. І, можливо, дійсно, якщо українське суспільство бажає аби політичні партії стали постійно діючим та активним компонентом політичної системи, запровадження державного фінансування політичних партій не повинно видаватись чимось зовсім фантастичним. Тільки от до вибору моделі фінансування партій потрібно підійти більш виважено, оскільки позбавлення підтримки непарламентських партій негативно відіб'ється на розвитку багатопартійності, звузить можливості для вираження інтересів меншості.

Нарешті зазначимо, що питання запровадження «заробітної платні» партіям, на думку ряду дослідників, має вирішуватись виключно шляхом референдуму. Так, до речі, було в Італії, де закон, що запроваджував державне фінансування, двічі виносився на референдум: у 1974 р. громадяни висловились за впровадження державного фінансування, а у 1993 р. – за відміну. Певно, буде справедливо, якщо саме суспільство, а не депутатський корпус, вирішить – заслуговують партії на матеріальну підтримку чи ні.

Отже, питання фінансування політичних партій нині є вельми актуальними і назріла нагальна потреба як у проведенні нових наукових досліджень у цій галузі, так і у внесенні змін до законодавства України. Адже відсутність збалансованого законодавства з цих питань може призвести до розвитку гіпертрофованої партійної системи, де партії так і не стануть могутнім державотворчим чинником або,

навпаки, вузьке коло партій монополізує владу, зростаючись із державою, що однаково загрозово для побудови правової демократичної держави. А тому як правові нормативні акти, так і конституційне впровадження вимагають постійного реформування з тим, щоб удосконалити градації рівності шансів і забезпечити нормальну діяльність політичних партій.

1. *Leyrit C.* Les partis politiques et l'argent / Leyrit C. – P., 1995. – P. 16. 2. *Георгіца А.З.* Конституційне право зарубіжних країн: навчальний посібник / Георгіца А.З. – Чернівці: Рута, 2000. – С. 171. 3. Там само. – С. 172. 4. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / Страшук Б.А.* : в 4 т. / [отв. ред Б.А. Страшун]. – М.: БЕК, 1995. – Т. 1-2. – С. 250. 5. *Лапаева В.В.* Право и многопартийность в современной России / Лапаева В.В. – М.: Норма, 1999. – С. 149. 6. *Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве / Юдин Ю.А. – М.: Форум – Инфра-М, 1998. – С. 156. 7. Там же. – С. 153. 8. *Лук'янов Д.В.* Правове регулювання джерел фінансування політичних партій / Д.В. Лук'янов // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / [відп. ред. В. Я. Тацій]. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 46. – С. 19. 9. *Юдин Ю.А.* Цит. работа. – С. 159. 10. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504. 11. Партия Эхуда Барака под подозрением // Укр. инвестиц. газ. – 2000. – 1 февр. 12. *Лапаева В.В.* Цит. работа. – С. 151. 13. *Жлуктенко В.* Молдавский урок: заложники безвременья. Три взгляда из Кишинева / В. Жлуктенко // День. – 2002. – 23 апр. 14. *Юдин Ю.А.* Цит. работа. – С. 170.

УДК 321.43

М. Б. ТАТЕНОВ

МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ МИРА

Рассматриваются прямые и обратные связи, возникающие при взаимодействии государственных органов и народа, посредством которых обеспечиваются, реализуются и защищаются права и свободы человека и гражданина. Ведется сравнительный анализ механизмов взаимодействия высших органов государственной власти в Великобритании, Германии, Италии, США, Франции, России и Кыргызстане.

Ключевые слова: государственная власть, государственные органы, народ, парламент, президент, коллегияльные представительные органы.

Татенов М.Б. Механізми взаємодії вищих органів державної влади в деяких країнах світу

Розглядаються прямі та зворотні зв'язки, що виникають при взаємодії державних органів і народу, за допомогою яких забезпечуються, реалізуються та захищаються права і свободи людини та громадянина. Ведеться порівняльний аналіз механізмів взаємодії вищих органів державної влади у Великобританії, Німеччині, Італії, США, Франції, Росії та Киргизстані.

Ключові слова: державна влада, державні органи, народ, парламент, президент, колегіальні представницькі органи.

© **ТАТЕНОВ** Марат Бейшенбекович – кандидат юридических наук, доцент, заведуючий кафедрою публічного і частного права історико-юридического факультета Ошського державного університета