

ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Оксана Васильченко,

асистент кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук

Постановка проблеми. Політичні партії — це особливий інститут. Саме цей інститут здійснює вагомий вплив як на формування, так і на функціонування майже всіх ланок конституційно-правової структури влади. Як показує практика зарубіжних країн, інколи політичні партії можуть суттєво змінювати офіційний характер взаємодії між окремими гілками влади, модифікуючи існуючу форму державного правління. Без політичних партій на сьогодні неможливе формування національної політики. Як зазначають зарубіжні вчені, демократія та народовладдя в країні забезпечуються саме завдяки активній діяльності політичних партій, їх відкритій конкуренції в боротьбі за голоси виборців, за політичні та соціальні пріоритети, плюралізм представлених політичних програм, їх взаємній критиці. Тому досить актуальними залишаються питання конституційно-правового регулювання статусу політичних партій, і особливо, питання їх фінансування.

Мета дослідження — аналіз теоретичних положень щодо фінансування політичних партій та аналіз основних моделей фінансування політичних партій в зарубіжних країнах.

Ступінь наукової розробки теми дослідження. У вітчизняній літературі питання фінансування політичних партій були предметом розгляду

таких дослідників як Валецькі М., Обушний М., Примуш М., Романюк А., Шведа Ю., Шумельда О. та інші. Однак конституційно-правовий аспект обраного предмету дослідження висвітлений не в повній мірі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історично політичні партії з'явилися в Європі в період буржуазних революцій. Якісно новим етапом в розвитку політичних партій вважають середину 20 сторіччя. Різко збільшилась роль та значення політичних партій в суспільному та державному житті. На сучасному етапі розвитку демократичних країн політичні партії перетворилися на невід'ємну частину здійснення механізму державної влади.

Безпосереднє втручання у діяльність політичних партій за умов демократії неможливе, але держава здійснює конституційну та законодавчу регламентацію їх діяльності. Зокрема, в Конституціях Японії, Італії, Франції було майже вперше закріплено статус політичних партій як інститутів державної влади. В 60-ти роки минулого сторіччя в більшості зарубіжних країн з'являються спеціальні закони про політичні партії, в яких за партіями визнавалась особлива роль саме як конституційно-правових інститутів. Як приклад слід навести наступні закони: Данії (1966р.), Швеції (1966р.), ФРН (1967р.), Італії



(1974р.), Австрії (1975р.) та інші. Сучасне правове регулювання фінансування політичних партій відрізняється багатоманітністю форм (конституційні положення, закони про політичні партії, про статус депутатів парламенту, про вибори, податкове законодавство, рішення органів конституційного контролю). Основним елементом правового статусу політичних партій, який врегульований на законодавчому рівні у переважній кількості країн, є фінансування їх діяльності.

В юридичній доктрині під фінансуванням розуміють діяльність із забезпечення грошовими ресурсами соціальних, економічних, освітніх, культурних, управлінських, оборонних потреб держави, її органів, підприємств, установ, організацій та громадян [1, с. 282]. Професор Воронова Л.К. визначає фінансування як заснований на правових нормах плановий, цільовий, беззворотній і безвідплатний відпуск коштів [2, с. 352].

Фінансування політичних партій можна визначити як врегульовану правовими нормами діяльність держави, юридичних та фізичних осіб по забезпеченню фінансової спроможності та функціонування політичної партії.

Фінансування політичної партії здійснюється на певних засадах. Визначення принципів фінансування політичних партій, їх ретельне застосування та значення залежить від того, який політичний режим встановлений в тій чи іншій державі. В демократичних державах встановлені такі принципи фінансування політичних партій: прозорість фінансування, звітності; багатоманітність джерел фінансування; баланс між державним та приватним

фінансуванням; справедливі критерії розподілу між партіями державної допомоги; добровільність фінансування; встановлення меж партійних видатків; відповідальність за порушення законодавства про фінансування політичних партій [3]. Саме ці принципи виступають основою для подальшого розвитку законодавства європейських країн при врегулюванні відносин щодо фінансування політичних партій.

Можна виділити різні критерії класифікації фінансування політичних партій: за джерелами, суб'єктами, метою, спрямованістю, ступенем покриття витрат, порядком надходження та використання коштів, походженням коштів, за тривалістю в часі та інші. Однак основним критерієм класифікації вважають джерела фінансування політичної партії.

Основними видами джерел фінансування політичних партій є самофінансування (вступні та членські внески), державне фінансування, приватне фінансування (пожертвування юридичних та фізичних осіб). Слід зауважити, значення кожного з видів джерел фінансування є різним на окремих історичних етапах розвитку як держави, так і самої партії.

Історично першими виникли вступні та членські внески. Однак, на сьогодні вони не відіграють такого значення в фінансуванні, як на момент виникнення партій. Це пояснюється тим, що сучасна партійна ідеологія виходить з необхідності збільшення кількості не членів партії, а її прихильників (виборців, що підтримують партію). Тому на законодавчому рівні це питання детально не регулюється. В переважній



більшості країн це питання врегульовано внутрішніми партійними документами. Винятком є закон про політичні партії Туреччини 1961р., який передбачав, що розмір відрахувань у партійну касу не може перевищувати однієї місячної заробітної плати, а також закон Алжиру 1989р., який встановив максимальний розмір вступних та членських внесків.

Сучасні політичні партії розраховують на інші джерела фінансування: державне фінансування та приватні пожертвування.

Тому цілком слушним є побоювання політологів та юристів про те, що зосередження на інших джерелах фінансування (поза межами вступних та членських внесків) призведе до спотворення в певній мірі самої суті політичної партії як добровільної, асоціативної організації, що спирається на своїх членів. Такі партії перетворюються у машину по зароблянню голосів на виборах і проведенню спонсорських інтересів [4].

Державне фінансування політичних партій почалося з 60-х років 20 сторіччя. Це пов'язано із визнанням політичних партій важливим конституційно-правовим інститутом. Першою державою, яка на законодавчому рівні передбачила такий вид фінансування політичних партій, була Федеративна Республіка Німеччина. В подальшому ця практика була прийнята у Франції, Швеції, Австрії, Данії, Фінляндії, Норвегії, Італії, Канаді.

Саме визнання політичної партії як дієвого інституту громадянського суспільства зобов'язує державу створювати умови для її ефективного функціонування.

Державне фінансування має свої позитивні та негативні аспекти.

Перш за все, державне фінансування є гарантією функціонування тих партій, які користуються підтримкою виборців. Як позитивне розглядається також надання однакових можливостей партіям у їх боротьбі за голоси виборців та отриманні місць у представницьких органах. Державне фінансування знижує вплив на партії окремих фінансових груп, є дієвим інструментом у боротьбі з політичною корупцією. Щодо недоліків державного фінансування, то тут відмічають можливе втягування політичних партій у державну систему, перетворення їх в частину державного механізму.

Державна підтримка політичних партій реалізується не лише у прямому фінансуванні, але і в наданні пільг, послуг та переваг: податкові пільги, надання безоплатного ефірного часу на державних телеканалах.

За цільовим призначенням коштів, що виділяються з державного бюджету, розрізняють загальне та спеціальне фінансування. До загального фінансування відносять надання субсидій на поточну діяльність політичних партій (наприклад, оренда приміщень, проведення з'їздів партії). А спеціальне фінансування полягає у субсидуванні окремих чітко визначених видів діяльності політичної партії, зокрема, фінансування діяльності фракції політичної партії в парламенті або проведення виборчої кампанії.

Виділяють три основні системи фінансування політичних партій. Перша модель — фінансуються лише партії, що не отримали на останніх виборах жодного мандату представницького органу. Ця модель не знайшла свого поширення в розвинутих демократичних країнах.



Друга модель — фінансуються лише ті партії, що представлені у загальнонаціональному парламенті. При цьому кошти розподіляються пропорційно кількості отриманих партією мандатів. Дана модель застосовується в таких країнах як Бельгія, Іспанія, Кіпр. Третя модель — фінансуються усі політичні партії, які взяли участь у виборах до парламенту, не залежно від того, чи отримали вони мандати чи ні. Така модель існує у ФРН, Австрії, Франції, Греції [5, с. 338].

Також значним джерелом фінансування сучасних політичних партій є приватне фінансування. Найбільш вагомим є фінансування партій окремими фінансовими групами. Все більш активно політикою почали займатися підприємницькі союзи. Досить швидко почали розвиватися прямі та опосередковані взаємозв'язки між бізнесом та політикою. З'являються навіть нові терміни: "політичні інвестиції", "політичний бізнес". І саме даний вид джерел фінансування в зарубіжних країнах підлягає жорсткій законодавчій регламентації. Зокрема, встановлюються граничний розмір приватних пожертвувань (наприклад, у Франції, Бельгії, Португалії). У Франції заборонено фінансування політичних партій іноземцями та приватними організаціями і корпораціями, відповідний закон був прийнятий у 1994 році після низки гучних корупційних скандалів. У Франції та Іспанії обов'язковим є розкриття будь-якого внеску незалежно від його розміру. У ФРН пожертвування можуть прийматися лише від громадянина ЄС або господарюючого суб'єкта, більше 50% акцій якого є власністю німецьких громадян. В законодавстві більшості країн виз-

начено досить широке коло осіб, які не можуть направляти пожертвування політичним партіям. Зокрема, в Італії заборона поширюється на державні органи та підприємства, де частка держави не менше 20%.

Майже у всіх європейських країнах запроваджена особлива податкова політика держави щодо осіб, які вносять пожертвування. У ФРН від оподаткування звільнені пожертви на певну суму, визначену законодавством. У Франції внески фізичних осіб підлягають вирахуванню із бази оподаткування, так само як і благодійні внески. В Італії існує аналогічна система пільг, але вона не поширюється на тих юридичних осіб, які оголосили про негативні результати своєї господарської діяльності.

За критерієм пріоритетності джерел фінансування політичних партій виділяють три основні моделі фінансування політичних партій:

- європейсько-континентальна модель — перевага державного фінансування, що гарантується законодавством;
- англосаксонська модель — правове регулювання переважно недержавного фінансування;
- змішана модель — поєднання державного та приватного фінансування.

Хоча цей поділ є досить умовним, однак така класифікація враховує основні пріоритети фінансування діяльності політичних партій. Ці моделі сформувалися історично під впливом різноманітних чинників — форми правління, правової системи, рівня економічного розвитку держави, геополітичної ситуації, правової культури та інших.

Європейсько-континентальна модель поширена в таких країнах як



ДОСВІД КРАЇН СВІТУ

ФРН, Франція, Данія, Швеція, Австрія, Італія, Іспанія, Португалія. Для цієї моделі характерним є розвинені державні програми підтримки партій. І хоча жодна з держав не приймає на себе повне фінансування діяльності політичних партій, державні субсидії є основним джерелом фінансування. В законодавстві встановлюються умови, яким повинна відповідати політична партія, для отримання державної підтримки. Найпоширенішою умовою є набрання політичною партією певної кількості голосів виборців. В деяких країнах встановлюються норми залежності державної підтримки від отриманих партією членських внесків та приватних пожертвувань (Франція, Нідерланди). В Швеції рівень підтримки залежить від провладного або опозиційного статусу партії., при цьому опозиційна партія користується більшою підтримкою держави. Досить поширеною є практика фінансування парламентських фракцій політичних партій (як правило, пропорційно кількості місць в парламенті), зокрема, у Данії, Італії, Бельгії, ФРН.

Англосаксонська модель фінансування політичних партій поширена у Великобританії, США, Канаді. Основним джерелом фінансування політичних партій в цих країнах виступають приватні пожертвування, державна підтримка партій досить обмежена (вона існує у вигляді непрямої підтримки). В державах цієї моделі встановлюються досить жорсткі обмеження приватних надходжень за різними підставами, але не визнаються обмеження видатків. У США кандидати та партії, які беруть участь у виборах до Конгресу, не отримують державної підтримки. Кандидати на посаду Президента

США можуть користуватися державною підтримкою, однак в такому випадку вони змушені обмежити свої видатки. Політичні партії у США одержують лише непряму державну підтримку у вигляді звільнення від оподаткування. При цьому партії повинні розкрити джерела свого фінансування, отримати певну кількість голосів виборців та накопичити свої власні фонди. У Великобританії також не здійснюється державне фінансування (єдиний випадок державного фінансування — виплати з бюджету опозиційній партії в парламенті). Непряма державна підтримка у Великобританії здійснюється шляхом надання політичним партіям грантів від Вибірчої комісії Великобританії, які розподіляються через відкритий конкурс і можуть бути використані лише для проведення політичних досліджень. Як непряма форма державної підтримки розглядається також заборона теле- та радіокомпаніям одержувати кошти за рекламу політичних партій.

Змішана модель фінансування політичних партій поєднала в собі риси двох попередніх моделей. Вона є поширеною в таких країнах як Болгарія, Румунія, Боснія та Герцеговина, Хорватія, Словенія, Македонія, Польща, Словаччина, Російська Федерація та інших. Для цієї моделі характерним є поєднання як приватного, так і державного фінансування. Пряме державне фінансування не передбачено в жодній країні, державна підтримка в цих країнах здійснюється лише у вигляді відшкодування виборчих витрат. Також досить поширеними є непрямі методи державного фінансування — отримання безкоштовного ефіру, друкування плакатів, тощо. Допус-



кається також приватне фінансування політичних партій як фізичними так і юридичними особами. Однак при цьому передбачаються граничні розміри внесків, а також обмеження щодо кола осіб, які можуть робити внески. Наприклад у ст. 33 закону Російської Федерації "Про політичні партії" зазначається, що сума пожертвувань, отриманих політичною партією не повинна перевищувати 100 тисяч мінімальних розмірів оплати праці від однієї юридичної особи та 10 тисяч — від однієї фізичної особи. При цьому встановлюється, що загальна сума пожертвувань не може бути вищою за 10 мільйонів мінімальних розмірів оплати праці.

Правове регулювання фінансування політичних партій, крім джерел надходжень коштів, майже у всіх країнах, незалежно від моделі фінансування, включає також запровадження механізмів контролю та встановлення санкцій за порушення вимог закону про фінансування діяльності політичних партій. Функції контролю у сфері фінансування партій покладаються на незалежні органи, які формуються з осіб, кандидатури яких пропонувані партіями, або з незалежних експертів. В Іспанії таким органом висту-

пає Рахункова палата, у Франції — Національна комісія з контролю за звітами виборчих кампаній і політичного фінансування, в Австрії — спеціально створена Комісія з перевірки використання коштів на передвиборчу агітацію при Міністерстві внутрішніх справ.

Підсумовуючи вищевикладене можна зробити висновок про те, що незалежно від джерел фінансування, конституційна практика та законодавство зарубіжних країн приділяє значну увагу питанням прозорості фінансування діяльності політичних партій. Вважається, що виборець, повинен отримати вичерпні відповіді на два основних питання: хто фінансує діяльність партії та чиї інтереси дана партія представляє. І завданням правового регулювання є стимулювання прозорості не тільки джерел фінансування, а і витрат політичних партій. ♦

Список використаних джерел:

1. *Юридична енциклопедія*. — К.: "Українська енциклопедія" імені М.П. Бажана, 2004. — Т.6 — С. 630.
2. *Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник*. — К.: Прецедент; Моя книга, 2006. — С.440.
3. *Фінансування політичних партій. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи №1516*. — К., 2001.
4. *Романюк А., Шведа Ю., Шумельда О. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна*. — Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І.Франка, 2003.
5. *Обушний М.І., Примуш М.В., Шведа Ю.Р. Патологія: Навчальний посібник*. — К.: Арістей, 2006. — С. 340.