

Фінансування політичних партій як політико-правовий механізм протидії політичній корупції в європейських країнах

УДК 329:33.012.3 (292.42/43)
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2020-5.12>

Музиченко Ганна В'ячеславівна
доктор політичних наук, професор
Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К.Д. Ушинського
вул. Старопортофранківська, 26, Одеса, Україна

Досліджується інститут прямого державного фінансування політичних партій як один з інструментів запобігання та протидії політичній корупції в сучасних європейських країнах та в Україні зокрема, який позитивно впливає на зниження рівня корупції в державі та сприяє демократизації політичної системи сучасних країн.

На основі аналізу міжнародних стандартів та європейських правових документів, зокрема рекомендацій Групи країн проти корупції GRECO, аналізуються політико-правові засади здійснення прямого фінансування політичних партій із державного бюджету в сучасних країнах Європи. Визначається, що саме пряме державне фінансування політичних партій вважається демократичним стандартом, який сприяє прозорості джерельної бази, тобто фінансових ресурсів сучасних політичних партій на здійснення їхніх статутних функцій, зокрема під час виборів, запобігав політичній корупції та корупції в державі загалом, сприяє деолігархізації політичного процесу тощо.

Порівняльний аналіз досвіду фінансування політичних партій визначає пряме фінансування політичних партій із державного бюджету щодо тих політичних сил, які пройшли до складу представницького органу влади, як типову європейську практику, що передбачає закріплення її на законодавчому рівні з необхідністю забезпечення звітності та прозорості всіх фінансових операцій щодо формування бюджету виборної кампанії та витрачання коштів на статутну діяльність партії.

Доведено, що національні законодавства країн Європи імплементують рекомендації Групи країн проти корупції GRECO, сприяючи зростанню рівня довіри до політичних сил та ствердженню плюралістичної демократії загалом.

Більшість країн Європи вибирає пряме державне фінансування політичних партій залежно від їх підтримки на виборах та отриманню місць у представницькому органі влади, а також передбачає прозору фінансову звітність політичних сил під час та після виборів. Для посилення ефективності цього інструменту більшість країн додатково запроваджує непрямі форми фінансування, такі як надання безоплатного ефірного часу, податкові пільги тощо.

Ключові слова: політична корупція, запобігання корупції, політичні фінанси, фінансування політичних партій, пряме державне фінансування політичних партій.

Вступ. Уся світова спільнота з метою приборкання корупційних процесів звертає увагу на політичну корупцію як на найбільш небезпечний складник корупційних загроз державного ладу. Питання фінансування політичних партій порушували такі автори, як Л. Гонюкова, Д. Кадміков, С. Кустова, І. Кушнарєв, Г. Петришина-Дюг та інші. Крім того, у ХХ ст. на міжнародному рівні були ухвалені відповідні документи та створені міжнародні організації Transparency International, Група країн проти корупції GRECO та інші, які спродукували велику кількість нормативних документів, рекомендацій тощо, які є обов'язковими для імплементації національними законодавствами країн-підписантів, до складу яких входить і Україна.

Мета та завдання. Ця стаття має на меті дослідити досвід країн сучасної Європи щодо фінансування політичних партій як політико-правовий механізм протидії політичній корупції на рівні законодавчого регулювання та теоретичного визначення.

Методи дослідження. Для реалізації поставленої мети запроваджено аналітичний метод для оцінки міжнародних та європейських стандартів щодо регулювання фінансів політичних партій, а також порівняльний аналіз для з'ясування типо-

вого для країн Європи варіанту фінансування політичних партій, спільного та відмінного в національних практиках тощо.

Результати. Наприкінці ХХ – на поч. ХХІ ст. в різних країнах Європи зріс інтерес до діяльності найбільш потужних політичних партій із боку олігархів, які прагнуть впливати на ті сфери, які для них є визначальними. Одним із механізмів такого впливу стала фінансова підтримка діяльності політичних партій, особливо під час виборчих перегонів, завдяки чому олігархи отримували змогу зайняти виборче місце в представницьких органах влади і в такий спосіб впливати на політичний процес загалом.

З іншого боку, щороку обсяг витрат, який є необхідним для нормального функціонування та ведення ефективної політичної боротьби, зростає, що зумовлено, передусім, стрімким розвитком різних видів ЗМІ та суттєвим збільшенням вартості їхніх послуг. Власних коштів на ефективну політичну боротьбу в таких партій катастрофічно не вистачає, що підштовхує їх до пошуку «додаткових» джерел фінансування. І саме в цей момент «на допомогу» цим партіям приходять гроші з бізнесу – гроші, за допомогою яких олігархи та фінан-

сово-промислові групи прагнуть у незаконний спосіб лобювати власні економічні інтереси.

Фінансування політичної партії – це, на думку Л. Гонюкової, «передбачувані законом випадки цільового використання фінансових надходжень для політичної діяльності партій. Таким чином, під державним фінансуванням політичних партій ми можемо розуміти передбачувані законом випадки цільового використання бюджетних коштів для фінансування підтримки державою політичної діяльності партій» [1].

Із середини 60-х рр. ХХ ст. почала здійснюватися широкомасштабна правова регламентація фінансової діяльності політичних партій в Європі. Проте в окремих зарубіжних країнах історично склалося так, що загальних законів про партії немає, а законодавчо регулюється тільки питання їх фінансування, як це зроблено, зокрема, у Швеції і Фінляндії.

Одним із перших державне фінансування діяльності політичних партій було започатковане в Німеччині у 1959 р., а у 1966 р. державна фінансова допомога законом про партії була визнана обов'язковою. «Грошова допомога надавалась на передвиборчу діяльність. Партія, за яку на виборах проголосувало більше 2,5% виборців, отримувала з держбюджету по 2,5 марки за кожен голос» [1].

Бюджетне фінансування політичних партій – нормальна демократична практика.

Більшість стандартів у цій сфері закріплена в регіональних документах, зокрема таких організацій, як Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Рада Європи (РЄ). Попри це, є кілька глобальних інструментів, які визначають загальні принципи у сфері регулювання політичних фінансів. Так, важливим документом є Конвенція Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції, в якій міститься заклик до держав-підписантів запровадити нормативне регулювання, необхідне для забезпечення прозорості фінансування кандидатів і партій. Крім того, в Загальному коментарі № 25 Комітету ООН із прав людини (1996) до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачено право держав установлювати обмеження витрат під час виборів, аби зменшити вплив грошей на результати голосування.

До числа основних документів, які нині визначають міжнародні стандарти у сфері фінансування партій, варто зарахувати:

1) Правила фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією на 46-му пленарному засіданні у м. Венеція (9–10 березня 2001 р.), в яких наголошується на двох аспектах щодо правил визначення кола партій, які мають отримувати державне фінансування: 1) *державне фінансування має бути обов'язково призначеним для кожної партії, представленої в парламенті;* 2) *з метою забезпечення рівності можливостей для різних політичних сил державне фінансування*

партій доречно поширювати й на політичні сили, що репрезентують важливу частину електорату та висувують кандидатів на виборах [6];

2) Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій», прийняті Постійним Комітетом від імені Асамблеї 22 травня 2001 р., де в пункті «8.а.ii.» зазначається, що «політичні партії мають отримувати фінансову допомогу з державного бюджету, аби запобігти їхній залежності від приватних донорів і гарантувати рівність можливостей між політичними партіями. Обсяг державного фінансування, з одного боку, має бути вираховано пропорційно до рівня підтримки, який мають партії, визначеного на основі об'єктивних критеріїв, таких як кількість отриманих голосів чи депутатських мандатів, і, з іншого боку, допомагати новим партіям виходити на політичну арену та конкурувати на рівних умовах з більш стійкими партіями» [7];

3) Рекомендації РЕС (2003) 4 Комітету Міністрів Державам-членам Ради Європи, прийняті Комітетом Міністрів на 835-му засіданні Заступників Міністрів (8 квітня 2003 р.), якими було затверджено Спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній;

4) Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 2004/2003 від 4 листопада 2003 р. про статус і фінансування політичних партій на європейському рівні.

Рада Європи та ОБСЄ активно долучилися до питань регулювання політичних фінансів на рівні європейської спільноти. Крім того, з 1999 р. Група держав проти корупції (GRECO) стежить за дотриманням стандартів РЄ у сфері боротьби з корупцією, а у 2006 р. до повноважень цього органу також додався моніторинг за прозорістю фінансування політичних партій.

Загалом європейські стандарти за визначенням IFES у сфері політичного фінансування стосуються кількох ключових сфер: «приватні внески на користь партій і кандидатів, державне фінансування, регулювання витрат, фінансова звітність, державний контроль за політичними фінансами і санкції» [5].

Державне фінансування політичних партій, на думку Д. Калмикова, «дозволяє посилити рівень фінансової, організаційної і кадрової спроможності партій, диверсифікувати джерела фінансування партійної діяльності, зменшити рівень залежності партій від великих донорів, зменшити ризики корупції у політиці шляхом зменшення залежності партій від приватних донорів, компенсувати скорочення кількості членів партій і, відповідно, надходжень від членських внесків, переорієнтувати діяльність партій із постійного пошуку джерел фінансування на внутрішньопартійний розвиток, створити умови для чесною та вільною політичною конкуренції, розвитку нових партій тощо» [2].

Фінансова допомога зазвичай надається в грошовій формі. Таку форму державного фінансування називають прямим державним фінансуванням. У межах прямого державного фінансування виділяють два підходи: щорічна допомога партіям на регулярній основі для підтримки повсякденної, або статутної, діяльності та/або відшкодування витрат партій під час проведення виборчої кампанії.

В європейських країнах склалися такі 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 необхідний прохідний бар'єр, або отримали необхідну згідно з чинними в країні нормами кількість голосів;

3) державні субсидії на поточну діяльність політичних партій, представлених у парламенті, розподіляються пропорційно як до чисельності мандатів, отриманих партіями, так і кількості отриманих голосів;

4) фінансується статутна діяльність всіх політичних партій, що взяли участь у виборах, незалежно від представленості в парламенті.

Що стосується відшкодування витрат, пов'язаних з участю партій у виборах, то в більшості європейських країн на покриття витрат, пов'язаних із передвиборчою агітацією тощо, можуть сподіватися лише ті сили, які потрапили в парламент.

Фінансова допомога з боку державних фондів або може надаватися кожній партії, або залежить від визначених умов. До методів умовної фінансової допомоги, або непрямого державного фінансування, належать: а) надання безплатного ефірного часу; б) звільнення від податків на пожертвування на політичні цілі; в) податкові пільги (метод, який відповідає інтересам партій, чиї прихильники представляють бідні прошарки населення). Ще одним методом непрямого державного фінансування вважається надання партіям або кандидатам спеціальних податкових пільг. Обсяг зазначеного виду непрямого фінансування дорівнює сумі, що могла б бути сплачена, без застосування відрахувань або знижок.

Практика політичного фінансування свідчить про те, що норми, які регулюють фінансування партій і виборів, часто порушуються. При цьому для фінансової сфери характерна значна частка латентних правопорушень. У цих умовах від реалізації законодавчих приписів із контролю за фінансуванням партій і діяльності правоохоронних органів залежить ефективність правового регулювання загалом. Чинний механізм фінансового контролю та звітності партій включає три основних еле-

менти: загальні положення, що стосуються всіх організацій, спеціальні норми закону про партії та положення законодавства про вибори.

Податкові органи наділяються повноваженнями з контролю за джерелами доходів партій, розмірами одержуваних ними грошових коштів, перевірки їхніх фінансових звітів. Таким чином, вони є спеціально уповноваженими органами партійного фінансового контролю. Такий підхід видається виправданим, оскільки податкові органи мають для здійснення зазначених повноважень відповідні можливості. Водночас вони входять у систему органів виконавчої влади, що не дає змоги говорити про їх незалежність. На думку Л. Гонюкової, «цю обставину не можна недооцінювати, оскільки партійне фінансування являє собою політизовану сферу» [1]. Адміністративний тиск виражається в упередженому ставленні податкових та інших контролюючих органів не лише до жертводавців. Багато організацій і підприємців були змушені відмовлятися від угод із «небажаними партіями» і кандидатами під загрозою з боку представників влади. Разом із тим «виключити повноваження з контролю за партійним фінансуванням із компетенції податкових органів було б недоцільно, оскільки вони здійснюють також реєстрацію юридичних осіб та володіють відомостями про доходи та витрати юридичних осіб та громадян» [1].

Контроль за фінансуванням політичних партій здійснюється різними органами: в Австрії – комісією при Міністерстві внутрішніх справ, в Мексиці та США – Федеральною виборчою комісією, в Угорщині – Державною рахунковою палатою, в Іспанії – Рахунковим трибуналом.

Відповідальність політичних партій за фінансові порушення та зловживання зазвичай досить жорстка. В основному це штрафні санкції та вилучення неправомірно отриманих сум і майна на користь держави, в деяких країнах – позбавлення партії права на отримання державних субсидій (Франція) і навіть позбавлення волі для винних осіб (в Італії на термін від 6 місяців до чотирьох років).

Відповідно до принципу прозорості і відкритості фінансові звіти політичних партій мають публікуватися в офіційних друкованих органах й бути доступними кожному громадянину, засобом масової інформації. Нерідко передбачається вимога опублікування звітів. Крім фінансових звітів, політичні партії іноді зобов'язані надавати контрольним органам інші звітні документи: звіти про партійне майно (Німеччина), списки пожертв (Австрія, Іспанія), бюджет партії (Італія), а найчастіше відомості про доходи та витрати, пов'язані з виборчими кампаніями. Для подання звітів про використання партіями фінансових коштів закони зазвичай встановлюють терміни і визначають форму звітних документів. Терміни ці в країнах різняться: в Італії – один місяць після закінчення звітного року,

в Угорщині – чотири місяці, в Іспанії – 6 місяців, а в Австрії, Німеччині – 9 місяців.

Висновки. Дослідження досвіду сучасних країн Європи щодо запровадження державного фінансування політичних партій як механізму протидії політичній корупції свідчить про усталену практику, що ґрунтується на міжнародних та загальноєвропейських стандартах демократичного врядування та боротьби з корупцією, зокрема політичною. Національні законодавства країн Європи імплементують рекомендації Групи країн проти корупції GRECO, що сприяє прозорості фінансових джерел політичних партій, унеможливує її залежність від олігархів та створює рівні конкурентні можливості під час виборів, сприяючи зростанню рівня довіри до політичних сил та ствердженню плюралістичної демократії загалом.

Більшість країн Європи вибирає пряме державне фінансування політичних партій залежності від їх підтримки на виборах та отримання місць у представницькому органі влади, а також передбачає прозору фінансову звітність політичних сил під час та після виборів. Для підсилення ефективності цього інструменту більшість країн додатково запроваджує непрямі форми фінансування, такі як надання безоплатного ефірного часу, податкові пільги тощо.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Гонюкова Л.В. Державне регулювання фінансової діяльності політичних партій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=783> (дата звернення: 25.09.2020)
2. Калмиків Д. Міжнародні стандарти запровадження державного фінансування політичних партій. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20872857-migenarodni-standarti-zaprovadzeennya-dergeavnogo-finansuvannya-partiy> (дата звернення: 25.09.2020)
3. Кустова С.М. Державне фінансування політичних партій як передумова демократизації суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1040> (дата звернення: 25.09.2020)
4. Кушнарєв І.В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація. Київ : Вид-во «Юридична думка». 2018. 408 с.
5. *Посібник для політичних партій з політичного фінансування*. Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні. URL: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_political_finance_manual_for_political_parties_ukr.pdf (дата звернення: 25.09.2020)
6. Правила щодо фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською Комісією. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=181&as=2 (дата звернення: 25.09.2020).

7. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1516 (2001). Фінансування політичних партій. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=180&as=2 (дата звернення: 25.09.2020).

REFERENCES:

1. Gonyukova, L. V. (2014). Derzhavne reguluvannya finansovoyi diyal`nosti polity`chny`h partiy [State regulation of political party financial activities.] Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvy`tok. 2014. 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=783> (data zvernennya: 25.09.2020)
2. Kalmy`kov, D. (2017). Mizhnarodni standarty` zaprovadzheniya derzhavnogo finansuvannya polity`chny`h partiy. [International standards for the introduction of political party public funding]. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20872857-migenarodni-standarti-zaprovadzeennya-dergeavnogo-finansuvannya-partiy> (data zvernennya: 25.09.2020)
3. Kustova, S. M. (2016). Derzhavne finansuvannya polity`chny`h partiy yak peredumova demokraty`zacyi suspil`stva [State funding of political parties as a prerequisite for democratization of society]. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvy`tok. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1040> (data zvernennya: 25.09.2020)
4. Kushnarev, I. V. (2018). Polity`chna korupciya: porivnyal`no-politologichna konceptualizaciya [Political corruption: comparative political science conceptualization]. Ky`yiv : Vy`d-vo «Yury`dy`chna dumka».
5. Posibny`k dlya polity`chny`h partiy z polity`chnogo finansuvannya [A handbook for political parties on political financing]. (2018). Mizhnarodna fundaciya vy`borchy`h sy`stem (IFES) v Ukrayini. URL: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_political_finance_manual_for_political_parties_ukr.pdf (data zvernennya: 25.09.2020).
6. Pravy`la shhodo finansuvannya polity`chny`h partiy, pry`jnyati Veneciya`ns`koyu Komisiyeyu [Rules on the financing of political parties adopted by the Venice Commission.]. (2001). Laboratoriya zakonodavchy`h iniciaty`v. URL: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=181&as=2 (data zvernennya: 25.09.2020).
7. Rekomendaciya Parlaments`koyi Asambleyi Rady` Yevropy` 1516 (2001). Finansuvannya polity`chny`h partiy [Financing of political parties]. Laboratoriya zakonodavchy`h iniciaty`v. URL: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=147&iar_id=180&as=2 (data zvernennya: 25.09.2020).
8. 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. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1f1> (data zvernennya: 25.09.2020).

Financing political parties as a political and legal mechanism for combating political corruption in European countries

Muzychenko Ganna Vyacheslavivna

Doctor of Political Sciences, Professor,
South Ukrainian National Pedagogical
University named after K.D. Ushynsky
Staroportofrankivska str., 26, Odessa,
Ukraine

The Institute for Direct Public Financing of Political Parties is investigated as one of the instruments for preventing and combating political corruption in modern European countries, which has a positive effect on reducing the level of corruption in the country and contributing to the democratization of the modern country political system.

Based on the analysis of international standards and European legal documents, in particular the recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO), the political and legal principles of direct financing of political parties from the state budget in contemporary European countries are analyzed.

It is determined that the direct public financing of political parties is considered a democratic standard that promotes the transparency of the modern political party financial resources for the exercise of their statutory functions, in particular during elections, prevents political corruption and corruption in the state as a whole, promotes political de-oligarchization, etc.

A comparative analysis of the political parties' financing experience proves that the direct financing of political parties from the state budget for those of them which have received seats in the representative body is a typical European practice, which requires to implement in special law the obligation of any political party to ensure reporting and transparency of all financial transactions in the election campaign budget formation as well as spending on party statutory activities.

European national legislation promotes the transparency of political parties' financial resources, creates equal competitive opportunities in elections, thus increasing confidence in political parties and promoting pluralism.

Most European countries choose direct public funding of political parties based on their support in elections and seats in the representative body, and provide for transparent financial reporting of political parties during and after elections. To enhance the effectiveness of this tool, most countries additionally introduce indirect forms of funding.

Key words: political corruption, corruption prevention, political finance, political parties' financing, direct political party public financing.