

Джуган В. В.,
викладач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

ОБМЕЖЕННЯ У ФІНАНСУВАННІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ, ПОЛЬЩІ ТА ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

POLITICAL PARTIES UNDER THE LAW OF UKRAINE, POLAND AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: A COMPARATIVE STUDY

У статті досліджуються поняття обмежень у фінансуванні політичних партій, їх основні види та завдання, а також особливості нормативно-правового закріплення таких обмежень в Україні, Польщі та Федеративній Республіці Німеччини.

Ключові слова: політичні партії, фінансування політичних партій, обмеження у фінансуванні політичних партій, джерела фінансування політичних партій, внески на підтримку політичної партії, пожертвування політичним партіям.

В статье исследуются понятие ограничений в финансировании политических партий, их основные виды и задачи, а также особенности нормативно-правового закрепления таких ограничений в Украине, Польше и Федеративной Республике Германии.

Ключевые слова: политические партии, финансирование политических партий, ограничения в финансировании политических партий, источники финансирования политических партий, взносы в поддержку политической партии, пожертвования политическим партиям.

The article explores the notion of constraints on funding political parties and the main types of constraints and their functions. It also looks into the peculiarities of the enshrinement of these constraints at the statutory and regulatory levels in Ukraine, Poland and the Federal Republic of Germany.

Key words: political parties, funding of political parties, constraints on funding political parties, sources of funding political parties, membership dues, political donations.

Постановка проблеми. Діяльність та належне функціонування політичних партій має надзвичайно важливе для будь-якого сучасного демократичного суспільства. В той же час, будь-яка політична партія не може вести повноцінну діяльність, якщо не має в своєму розпорядженні стабільні джерела доходу, партії необхідні кошти на утримання матеріально-технічної бази, виплату заробітної плати партійним функціонерам, виготовлення і розповсюдження агітаційних матеріалів, проведення з'їздів, конференцій та інших масових заходів тощо [1, с. 130]. Фінансова забезпеченість є одним із визначальних факторів незалежності політичних партій, які для провадження статутної діяльності потребують значних коштів, причому потреба в них постійно зростає [2, с. 91-92], що пояснюється, насамперед, зростанням вартості виборчих компаній [3, с. 29-30]. Поруч із цими процесами в різних країнах поступово отримує законодавчого оформлення розуміння небезпек, які несуть неконтрольовані фінансові надходження та надмірна фінансова підтримка тих чи інших політичних партій з боку окремих осіб.

Метою статті є дослідження особливостей законодавчо встановлених обмежень у сфері фінансування політичних партій в Україні, Польщі та Федеративній Республіці Німеччини (далі ФРН).

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти фінансування політичних партій досліджували такі вчені як Н.В. Богашева [4], В.І. Кафарський [5], О. Васильченко [6], О. Совгира [7], М. Рибачук [8], Г.Г. Петришина-Дюг [9], Е.О. Олефіренко [10],

С.М. Кустова [11], О. Коцюруба [12] та інші. Разом з тим, окремі дослідження присвячені безпосередньо обмеженням у сфері фінансування політичних партій в Україні та їх порівняння з такими обмеженнями в окремих країнах Європейського Союзу практично не проводилися.

Виклад основного матеріалу. Питанню обмежень у фінансуванні політичних партій приділяє увагу не тільки національне законодавство окремих країн, але й різноманітні міжнародні інституції. Так, Парламентська асамблея Ради Європи у Рекомендаціях щодо фінансування політичних партій відзначає, що оскільки приватне фінансування, зокрема пожертвування, створює можливості для впливу та корупції, то слід застосовувати такі правила: заборона пожертвувань від державних підприємств, підприємств, які перебувають під державним контролем, фірм, що виробляють товари чи надають послуги для публічного адміністративного сектора; заборона пожертвувань від компаній, розташованих в офшорних зонах; суворі обмеження на пожертвування від юридичних осіб; законодавча межа максимальної суми пожертвувань; заборона пожертвувань від релігійних інституцій [13].

В Україні основні положення щодо обмежень у фінансуванні політичних партій містяться в Законі України (далі – ЗУ) «Про політичні партії в Україні» [14]. Як показує аналіз даного акту, відзначені вище обмеження можна класифікувати на дві групи: а) повна заборона здійснення таких внесків з боку окремих фізичних та юридичних осіб, органів та організацій, а також іноземних держав; б) обме-

ження щодо максимальних внесків на підтримку партії.

Стосовно першої групи обмежень Закон передбачає, що не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій: іншими політичними партіями; органами державної влади та органами місцевого самоврядування; державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше десяти відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції» [15]; іноземними державами, іноземними юридичними особами, іноземцями та особами без громадянства; громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, анонімними особами або під псевдонімом; фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг, а також деякими іншими особами та організаціями виключний перелік яких міститься в ч. 1 ст. 15 ЗУ «Про політичні партії в Україні».

Встановлення заборони на фінансування партій з боку іноземних громадян, юридичних осіб та іноземних держав є характерним практично для всіх країн Європи. Головна причина такої заборони полягає в тому, що тільки громадяни відповідної країни можуть впливати на політичні партії, в той час як фінансування партій іноземними особами може призвести до втручання іноземних держав у національну політику [16, с. 40].

Також слід відзначити, що питання заборони фінансування політичних партій з іноземних джерел було предметом розгляду Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія). У висновку Венеційської комісії, зокрема відзначається, що кожен випадок заборони на фінансування партій з іноземних джерел необхідно розглядати окремо, при цьому належну увагу варто приділяти політичній системі відповідної країни, її відносинам з сусідами, її Конституції і конституційним цінностям, а також загальній системі фінансування політичних партій. Відповідно, така заборона може вважатися необхідним в демократичному суспільстві [17].

Наступні обмеження стосуються розмірів внесків на підтримку політичної партії. Відповідно до ЗУ «Про політичні партії в Україні» такі внески від громадянина України протягом одного року не можуть перевищувати чотирихсот розмірів мінімальної заробітної плати. А загальний розмір внесків на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати восьмисот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

Якщо фізична або юридична особа здійснює або може здійснювати вирішальний вплив на діяльність однієї або кількох юридичних осіб, внески такої фізичної або юридичної особи і підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром максимально допустимого внеску. Політична партія зобов'язана відмовитися від внеску особи, яка відповідно до закону не має права здійснювати такий внесок, або якщо розмір внеску особи перевищує встановлений законом розмір, протягом трьох днів від дня, коли уповноваженій особі політичної партії стало відомо про це. Порядок повернення добровільного внеску чи його частини з передбаченим законом підстав визначає Національний банк України.

У науковій літературі доцільність запровадження обмеження розміру внесків обґрунтовується наступними аргументами: великі внески більш ймовірно даватимуть вкладникові справляти надмірний вплив на партії, які отримали цей внесок; окремим особам, які мають доступ до більших фінансових ресурсів, не можна дозволити справляти більший вплив на політичні наслідки, ніж менш заможним особам чи організаціям; обмеження максимальних розмірів внесків спонукатимуть політичні партії шукати біль широкую громадську підтримку [16, с. 42-43]. Також відзначимо, що саме бажання зменшити залежність партій від пожертвувачів з тим, щоб підняти на якісно новий рівень боротьбу з політичною корупцією, свого часу стало однією з головних причин запровадження державного фінансування політичних партій [18, с. 39].

Оскільки, участь у виборах є одним з головних завдань політичних партій, то окремо слід виділити обмеження, які встановлюються відносно фінансування виборчих кампаній політичних партій. Зазначені обмеження регламентуються переважно законодавством про вибори. Ці обмеження також можна поділити на ті, що стосуються максимальних розмірів виборчих фондів та максимальних розмірів добровільних внесків і ті, що забороняють здійснення таких внесків з боку окремих фізичних та юридичних осіб. Так, відповідно до ст. 48 ЗУ «Про вибори народних депутатів України» [19], розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів мінімальної заробітної плати. Обмеження щодо розміру внесків у виборчі фонди та осіб, які можуть робити такі внески встановлюються ст. 50 ЗУ «Про вибори народних депутатів України» та ст. 43 ЗУ «Про вибори Президента України» [20], відповідно до яких добровільні внески особи до виборчого фонду партії, кандидата у депутати в одномандатному окрузі, висунутого партією або шляхом самовисування та до виборчого фонду кандидата на пост Президента України, висунутого партією або шляхом самовисування, обмежуються розміром максимального внеску на підтримку партії протягом року, встановленого ЗУ «Про політичні партії в Україні». Забороняється здійснювати добровільні внески до

названих виборчих фондів особам, які відповідно до ЗУ «Про політичні партії в Україні» не мають права здійснювати внески на підтримку партій.

Розглянемо обмеження щодо фінансування політичних партій, які встановлюються законодавством Польщі та ФРН. В цих країнах, як і в Україні основні положення щодо обмежень у фінансуванні партій містяться у законах про політичні партії.

Згідно з ст. 25 Закону Польщі «Про політичні партії» [21], пожертвування політичним партіям можуть робити тільки громадяни Польщі, які постійно проживають на її території. Як випливає з даної статті юридичні особи не мають права робити пожертвування на користь партій. Також, на відміну від України, в Польщі самого факту належності до громадянства Польщі недостатньо для можливості вносити пожертвування на користь політичних партій, оскільки закон вимагає, щоб такий громадянин постійно проживав на території Польщі.

Відповідно до ч. 4 ст. 25 Закону Польщі «Про політичні партії» максимальний розмір пожертвування, від однієї особи на користь однієї політичної партії не може перевищувати п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат (за винятком членських внесків). Незважаючи на таку низьку, у порівнянні з Україною, межу максимальних розмірів пожертвувань, у Польщі вони є одним з основних джерел фінансування партій. Так, у 2015 році пожертвування становили в середньому тридцять відсотків від загального розміру фінансування отриманого партіями [22].

Обмеження фінансування виборчих кампаній політичних партій у Польщі встановлюються Законом Польщі «Про політичні партії» та Виборчим Кодексом [23]. Витрати політичної партії щодо фінансування її участі у виборах до Сейму та Сенату, виборах президента Польщі, на виборах до Європейського парламенту і у виборах органів місцевого самоврядування можуть здійснюватися тільки через виборчий фонд з початку виборчої кампанії. Відповідно до ст. 134 Виборчого Кодексу, внески до виборчих фондів можуть здійснювати тільки громадяни Польщі, а їх розмір не може перевищувати п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат. Кандидат у депутати, кандидат у сенатори, кандидат на пост президента республіки і кандидат в депутати Європейського Парламенту може вносити суму, що не перевищує сорока п'яти мінімальних заробітних плат. В ч. 2 ст. 36а Закону Польщі «Про політичні партії» уточнюється, що у випадку проведення протягом календарного року більш ніж одних виборів та національних референдумів, максимальна сума внесків до виборчого фонду від однієї особи повинна бути збільшена від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти розмірів мінімальних заробітних плат.

Значну специфіку має законодавство ФРН, що регламентує обмеження у фінансуванні політичних партій. Головною особливістю тут є те, що в ФРН законодавством не встановлюється максимальний розмір пожертвування на користь партій. Натомість законодавство передбачає, що партії повинні пові-

домляти ім'я донорів в своїх звітах, якщо загальна сума пожертвувань в їх бюджет протягом року перевищує десять тисяч євро. Про індивідуальні пожертвування, що перевищують п'ятдесят тисяч євро партії повинні негайно повідомляти Голову Бундестагу.

Питання пожертвувань на користь політичних партій досить детально регламентується Законом ФРН «Про політичні партії» [24]. Зокрема, § 25 згаданого Закону передбачає, що пожертвування не можуть здійснювати: державні та муніципальні органи; парламентські фракції та групи; профспілки; організації, які відповідно до свого статуту або за характером фактичної діяльності служать виключно громадським, благодійним або релігійним цілям; компанії в яких частка держави перевищує двадцять п'ять відсотків; особи, які здійснюючи пожертвування розраховують на отримання певної економічної або політичної вигоди. Партії можуть приймати пожертвування на суму до тисячі євро готівкою.

Забороняються пожертвування з територій на які не розповсюджується дія Закону ФРН «Про політичні партії», окрім випадків коли: такі пожертвування надходять безпосередньо в касу партії від особи, яка є німцем відповідно до Конституції ФРН [25], або підприємства, активи якого більш ніж на п'ятдесят відсотків складаються з власності осіб, які є німцями згідно з Конституцією; це пожертвування від іноземця на суму до тисячі євро; це пожертвування політичним партіям національних меншин від держав які межують з ФРН і в яких проживають члени їх етнічної спільноти. Як бачимо, хоча у ФРН, як і в Україні та Польщі пожертвування політичним партіям з боку іноземців та іноземних держав заборонені, проте законодавство встановлює ряд винятків з цього загального правила.

Висновки. Обмеження у фінансуванні політичних партій можна визначити, як передбачені чинним законодавством межі щодо максимального розміру внесків на підтримку політичної партії та на виборчі кампанії, а також повна або часткова заборона такого фінансування окремими фізичними та юридичними особами, які встановлюються для нівелювання надмірного впливу на політичні партії з боку цих осіб, забезпечення рівних можливостей для всіх партій і запобігання корупції у сфері фінансування політичних партій.

Обмеження можна поділити на два основні види: обмеження у сфері фінансування поточної діяльності політичних партій, які регламентуються законами про політичні партії відповідних країн; обмеження щодо фінансування виборчих кампаній, які встановлюються законами про політичні партії та законодавством про вибори. В свою чергу, зазначені види обмежень поділяються на обмеження щодо максимального розміру внесків на підтримку партії (пожертвувань) і виборчих фондів та обмеження щодо повної або часткової заборони здійснювати такі внески окремими особами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Долгих Ф.И. Правовое регулирование деятельности политических партий – теория и практика : монография / Ф.И. Долгих. – М.: Маркет ДС, 2010. – 144 с.
2. Петришина-Дюг Г.Г. Фінансування політичних партій: проблеми правового регулювання у сучасних державах / Г.Г. Петришина-Дюг // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – 2013. – № 60. – С. 91-97.
3. Skotnicki K. Modele i źródła finansowania partii politycznych / K. Skotnicki // Przegląd Sejmowy. – 2014. – № 1. – S. 29-48.
4. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : Монографія / Н.В. Богашева. – К.: Логос, 2012. – 446 с.
5. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : Монографія / В.І. Кафарський. – К.: Логос, 2008. – 560 с.
6. Васильченко О. Фінансування політичних партій у зарубіжних країнах / О. Васильченко // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2008. – № 6. – С. 80-85.
7. Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект / О. Совгиря // Право України. – 2003. – № 5. – С. 130-133.
8. Рибачук М. Деякі аспекти політико-правового регулювання фінансування політичних партій: постановка проблеми / М. Рибачук // Наукові записки Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. – 2003. – № 24. – С. 100-104.
9. Петришина-Дюг Г.Г. Проблеми вдосконалення фінансування діяльності політичних партій України (конституційно-правовий аспект) / Г.Г. Петришина-Дюг // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція. – 2014. – № 10-1. – Т 1. – С. 74-77.
10. Олефіренко Е.О. Правове регулювання державного фінансування політичних партій: вітчизняний і світовий досвід / Е.О. Олефіренко // Порівняльно-аналітичне право – 2016. – № 1. – С. 74-76. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://pap.in.ua/1_2016/21.pdf
11. Кустова С.М. Фінансування політичних партій як структурна складова інтеграційного процесу України до ЄС / С.М. Кустова // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2015. – № 3. – С. 105-110.
12. Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді Польщі / О. Коцюруба // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – № 57. – С. 179-188.
13. Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи щодо фінансування політичних партій. № 1516 від 22 травня 2001 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://yuriy-shveda.com.ua/en/communion/partology/624-rekomendations.html>
14. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
15. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
16. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах : Монографія / Л. Янг. – К. : Вир.-полігр. т-во "Ай Бі", 2002. – 96 с.
17. Заключение о запрете на финансовые взносы в политические партии из иностранных источников Принятое Венецианской Комиссией на своей 66-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 марта 2006 года) [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-rus)
18. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.08 / Обушний Сергій Миколайович. – К., 2007. – 186 с.
19. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/paran527#n527>
20. Про вибори Президента України : Закон України від 05 березня 1999 р. // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-14>
21. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970980604>
22. Skotnicki K. Finansowanie partii politycznych w Polsce / K. Skotnicki [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://apcz.pl/czasopisma/index.php/TSP-W/article/viewFile/TSP-W.2016.005/10817>
23. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112>
24. Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24.07.1967 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/partg/gesamt.pdf>
25. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.bundestag.de/grundgesetz>