

Крыніцы фінансавання палітычных партый

Аксана Гразнова

Палітычнае жыццё ў любым грамадстве, асабліва ў дэмакратычным, немагчымае без выкарыстання фінансавых рэсурсаў. Без грошай палітычныя партыі не маглі б наладзіць камунікацыі з шырокай грамадскасцю, было б немагчыма праводзіць выбарчыя кампаніі. Таму пытанне фінансавання палітычнай дзейнасці з'яўляецца жыццёва важным.

У большасці дэмакратычных краін фінансаванне палітычных партый не з'яўляецца беспраблемным, яно звязанае са шматлікімі фактарамі, у тым ліку - з маральна-палітычнымі. У прыватнасці, паказальным з'яўляецца скандал вакол фінансавання выбарчай кампаніі блока ХДС-ХСС на чале з манументальнай постацю Гельмута Коля ў Германіі. Галоўны урок, які мусіць быць атрыманы з заходняга досведу, палягае ў тым, што простага вырашэння гэтых праблем не існуе.

Вырашэнне разнастайных задач і дасягненне мэт, што паўстаюць зараз перад сучаснымі палітычнымі партыямі, патрабуе значных грашовых выдаткаў. Прычым памеры гэтых патрабаванняў бесперапынна павялічваюцца. У гэтай сувязі пытанне пра крыніцы фінансавання палітычнай партыі, з якіх яна фармуе свой бюджэт, на нашу думку, набывае першачарговае значэнне. Няма сумненняў, яно займае адно з цэнтральных месцаў ва ўсім працэсе прававой рэгламентацыі, больш за тое, на думку даследчыкаў, гэта найбольш распрацаваная галіна ўсёй прававой рэгламентацыі фінансавага боку дзейнасці палітычных партый свету. Заканадаўства вызначае віды фінансавых крыніц і дэферынцыруе іх па тыпах партыйнай дзейнасці; рэгламентуе ўмовы атрымання партыямі сродкаў з канкрэтных крыніц, парадак іх выкарыстання, ствараючы пры гэтым рознага кшталту абмежаванні (ліміты ахвяраванняў і датацый, ліміты выдаткаў і г. д.). Невыкананне партыямі гэтых умоў і абмежаванняў разглядаецца як правапарушэнне, якое цягне за сабой разнастайныя санкцыі, ажно да ліквідацыі палітычнай партыі.

Паводле агульных правілаў, сучаснае заканадаўства звычайна прадугледжвае тры групы фінансавых крыніц:

- уласныя сродкі палітычных партый;
- прыватнае фінансаванне;
- дзяржаўнае фінансаванне.

Суадносіны паміж гэтымі групамі вельмі адрозніваюцца ў залежнасці ад канкрэтнай краіны, таксама як і дэтальвая рэгламентацыя тых ці іншых крыніц.

Уласныя сродкі палітычных партый

Уласнымі сродкамі партыі лічацца:

складкі сябраў партыі (рэгулярныя ці разавыя - напрыклад, пры ўступленні ў партыю);

адлічэнні ў партыйную касу ад заробку тых сябраў партыі, якія займаюць палітычныя пасады (дэпутаты парламента, міністры і г. д.) - такая магчымасць прадугледжваецца заканадаўствам шэрагу краін;

прыбытак ад правядзення партыйных мерапрыемстваў - лекцый, выстаў, фестываляў і г. д.;

Прыбытак ад партыйнай маёмасці і прадпрымальніцкай дзейнасці.

Узровень прававой рэгламентацыі розных крыніц з гэтай групы досыць адрозніваецца. Напрыклад, памеры складак ці адлічэнняў ад заробку практычна нідзе не рэгулююцца. У законах пра палітычныя партыі асобных краін проста робіцца спасылка на тое, што вызначэнне гэтых памераў належыць да выключнай кампетэнцыі самой партыі, рэгламентуецца яе статутам. Выключэннем з'яўляецца закон аб палітычных партыях Турцыі, прыняты ў 1961 годзе, якім прадугледжваецца, што памеры адлічэнняў дэпутатаў парламента не павінны перавышаць памеру іх аднаго месячнага заробку.

Складкі, у большасці выпадкаў, складаюць нязначную частку партыйных фінансавых рэсурсаў. Напрыклад, у Італіі сяброўскія складкі не перавышаюць 20% агульнага прыбытку партый.

Інакш выглядае справа з прыбыткам палітычных партый, якія яны атрымліваюць ад карыстання сваёй маёмасцю і ад прадпрымальніцкай дзейнасці. Часцей за ўсё менавіта гэтая крыніца даходаў выступае прадметам падрабязнага юрыдычнага рэгламентавання. Партыі, што дзейнічаюць легальна і маюць статус юрыдычнай асобы, маюць тыя ж самыя маёмасныя правы, што і іншыя юрыдычныя асобы. Напрыклад, адпаведна артыкула 7 французскага Закона "Аб фінансавай галоснасці палітычнага жыцця", палітычныя партыі "маюць права за безнаяўны ці наяўны разлік набываць рухомую і

нерухомую маёмасць; партыі могуць здзяйсняць дзеянні, якія адпавядаюць іх палітычным мэтам: засноўваць і выдаваць газеты, ствараць арганізацыі, звязаныя з іх дзейнасцю, кіраваць імі”.

Аднак неабходна адзначыць, што ў шматлікіх краінах рэгламентацыя маёмасных правоў і камерцыйнай дзейнасці палітычных партый мае занадта агульны характар. У такіх выпадках партыі пачынаюць актыўна прымаць удзел у рознага кшталту камерцыі, што стварае акалічнасці, якія спрыяюць устанавленню шчыльных сувязяў паміж партыямі і фінансава-прамысловымі групамі, а таксама садзейнічаюць карупцыі, скандальныя прыклады якой добра вядомыя (Японія, Італія, Паўднёвая Карэя і інш.).

Прыватнае фінансаванне

Гэтыя сродкі ў пераважнай большасці краін застаюцца асноўнай крыніцай фінансавання дзейнасці палітычных партый. Яны складаюцца з дабраахвотных ахвяраванняў фізічных і юрыдычных асоб - грашовых адлічэнняў, падарункаў, запісаў ў тэстамэнце і г.д.

Агульным для рэгламентацыі прыватнага фінансавання з’яўляецца яго абмежаванне па відах крыніц, суб’ектах, памерах ахвяраванняў.

У большасці краін свету да забароненых відаў фінансавых крыніц адносяць фінансаванне палітычных партый з-за мяжы (ад міжнародных арганізацый, замежных дзяржаў і арганізацый), якое справядліва разглядаецца як адзін са сродкаў умяшальніцтва ва ўнутраныя справы сувэрэннай дзяржавы.

Ахвяраванні прыватных юрыдычных асоб складаюць, звычайна, большую частку партыйных бюджэтаў, што асабліва заўважна ў перыяд выбарчых кампаній.

Палітычная практыка шмат якіх краін сведчыць пра тое, што прыватныя ахвяраванні (і фізічных, і прыватных юрыдычных асоб) часта выкарыстоўваюцца як сродак падпарадкавання палітычных партый уласным, часцей за ўсё - карысным інтарэсам групіровак прамысловага ці фінансавога капітала. Гэта - адна з галоўных прычын шырока распаўсюджанай палітычнай карупцыі. У гэтай сувязі пытанне пра недапушчальнасць такога фінансавання набывае вялікую надзённасць. Найбольш радыкальнае яго вырашэнне - забарона юрыдычным асобам прыватнай формы ўласнасці фінансаваць палітычныя партыі любым чынам. Зараз гэтакія забароны прадугледжаныя заканадаўствамі толькі невялікай колькасці краін - Францыі, Ізраіля, Анголы, Ганы.

Сваю спецыфіку мае і выбарчае заканадаўства Злучаных Штатаў - закон аб федэральных выбар-

чых кампаніях 1972 года з наступнымі змяненнямі і дапаўненнямі. Ён забараняе прыватным юрыдычным асобам наўпрост фінансаваць палітычныя партыі. Аднак партыі могуць ствараць адмысловыя камітэты (камітэты палітычных дзеянняў), якія фінансуюць выбарчыя выдаткі палітычных партый за кошт ахвяраванняў фізічных асоб, якія яны самі і збіраюць. Закон дае вельмі шырокае азначэнне паняццю “камітэт палітычных дзеянняў” - гэта “клуб, асацыяцыя, альбо іншая група асоб, якая атрымлівае складкі, памер якіх на працягу каляндарнага года не павінен быць меншым за адну тысячу долараў”.

Існуе і яшчэ адзін падыход да вырашэння гэтага пытання. Заканадаўства большасці краін дазваляе ахвяраванні фізічных і юрыдычных асоб, адначасова вызначаючы абмежаванні іх памеру. “Асноўная мэта лімітавання ахвяраванняў, - піша канадскі навуковец Ф. Сайдл, - гэта забарона грашовых ахвяраванняў, памеры і крыніца якіх могуць выклікаць падазрэнні, а таксама і прадухіленне карупцыі”.

Дзяржаўнае фінансаванне

Дзяржаўнае фінансаванне - галоўная тэндэнцыя развіцця сучаснага заканадаўства аб палітычных партыях. Яна паўстала ў сярэдзіне 50-х гадоў і стала асабліва распаўсюджанай ў апошнія дзесяцігоддзе.

Прававым падмуркам дзяржаўнага фінансавання палітычных партый з’яўляецца канстытуцыйнае прызнанне палітычных партый важным інструментам грамадзянскай супольнасці, які грае ўсё больш істотную ролю ў арганізацыі і ажыццяўленні дзяржаўнай улады. Гэтае прызнанне накладвае на дзяржаву абавязак садзейнічаць палітычным партыям у найбольш эфектыўным выкананні іх функцый. Фінансавая падтрымка з боку дзяржавы робіцца асабліва неабходнай пры ўмовах, калі актыўны ўдзел у палітычным жыцці, і ў першую чаргу ў выбарчым працэсе, патрабуе ўсё больш матэрыяльных выдаткаў, на якія ўжо не хапае ні ўласных сродкаў партый, ні прыватных ахвяраванняў. Як адзначаюць нямецкія даследчыкі, “без фінансавання партый з боку дзяржавы (наўпрост ці ўскосна) яны робяцца недзеяздольнымі”. Нягледзячы на відавочнае перабольшванне, гэтая выснова справядлівая і для палітычных партый Украіны, дзе працэс пабудовы партыйнай сістэмы і рэальнай шматпартыйнасці знаходзіцца ў пачатковым стане.

Сучаснаму заканадаўству вядомыя розныя формы і віды дзяржаўнага фінансавання палітычных партый:

Агульнае (нямэтавае) фінансаванне - накіраванае дзяржаўных субсідый на бягучую дзейнасць палітычных партый, галоўным чынам арганізацыйна-

га характару (утрыманне партыйнага апарату, правядзенне з'ездаў, канферэнцый, арэнда памяшканняў, набыццё абсталявання);

Спецыяльнае фінансаванне - субсідыі на некаторыя канкрэтныя віды дзейнасці (правядзенне выбарчых кампаній, дзейнасць парламенцкіх фракцый).

І тое, і другое дзяржаўнае фінансаванне палітычных партый сутыкаецца з шэрагам праблем. У першую чаргу паўстае пытанне: павінна дзяржава фінансаваць усе палітычныя партыі, ці толькі некаторыя з іх?

У сучасным заканадаўстве гэтая праблема вырашаецца па-рознаму. Аднак прынцыповым з'яўляецца палажэнне пра тое, што дзяржаўныя субсідыі даюцца палітычным партыям і размяркоўваюцца паміж імі ў адпаведнасці з крытэрыем уплыву партыі на грамадства, што вызначаецца вынікамі выбараў - колькасцю сабраных галасоў альбо атрыманых мандатаў. У шэрагу краін палітычная партыя, якая не атрымала мандатаў на некалькіх выбарах запар пазбаўляецца права на атрыманне дзяржаўнага фінансавання. Такім чынам, можна зрабіць дзве важныя высновы:

дзяржава фінансуе дзейнасць толькі тых партый, якія прымаюць удзел у выбарчым працэсе;

рашаючае значэнне пры вызначэнні памераў дзяржаўных субсідый мае ўплывовасць партыі, інакш кажучы, ступень яе ўплыву на электарат.

Існуюць тры асноўныя сістэмы агульнага дзяржаўнага фінансавання:

- Сістэма першая: фінансуюцца толькі палітычныя партыі, якія маюць прадстаўніцтва ў парламенце, а памеры субсідый вызначаюцца альбо паводле колькасці атрыманых мандатаў (як, напрыклад, у Балгарыі), альбо ў роўных сумах на кожны з мандатаў (Фінляндыя).

- Сістэма другая: фінансуюцца не толькі тыя палітычныя партыі, якія маюць прадстаўніцтва ў парламенце. Дзяржаўныя субсідыі размяркоўваюцца з улікам колькасці атрыманых на выбарах галасоў (Бельгія, Іспанія). У Іспаніі дзяржаўныя субсідыі на бягучую дзейнасць палітычных партый, прадстаўленых ў ніжэйшай палаце, размяркоўваюцца паміж імі адпаведна і колькасці атрыманых мес-

цаў, і колькасці сабраных галасоў. Для вызначэння памераў субсідый адмысловы бюджэтны дэпазіт дзеліцца на тры роўныя часткі. Адна з іх размяркоўваецца паміж палітычнымі партыямі адпаведна колькасці мандатаў, атрыманых палітычнай партыяй на апошніх выбарах у Кангрэс дэпутатаў, а дзве астатнія - па колькасці атрыманых галасоў. Пры гэтым не ўлічваюцца галасы ў тых выбарчых акругах, дзе партыя атрымала менш за 3% ад агульнай колькасці галасоў.

- Сістэма трэцяя: фінансуюцца ўсе палітычныя партыі, якія прынялі ўдзел у выбарах згодна з усталяванымі заканадаўствам умовамі. Пры гэтым грошы выдаткоўваюцца незалежна ад таго, ці прадстаўлены гэтыя партыі ў парламенце (Аўстрыя, Грэцыя, Францыя, Чэхія, Швецыя, Германія). Напрыклад, у Германіі права на атрыманне дзяржаўнай субсідыі маюць усе палітычныя партыі, якія сабралі не менш за 0,5% галасоў на федэральных і еўрапейскіх выбарах, альбо 10% па выбарчай акрузе. Аднак памер субсідый вызначаецца тут двума крытэрыямі: колькасцю атрыманых галасоў і памерамі ўласнага прыбытку партыі. У адпаведнасці з гэтым палітычная партыя атрымлівае, па-першае, 1 марку за кожны голас (тыя з партый, хто сабраў не менш за 5 мільёнаў галасоў - 1,3 маркі); па-другое, 0,5 маркі на кожную марку, атрыманую ў выглядзе складак альбо ахвяраванняў (улічваюцца толькі тыя ахвяраванні, якія не перавышаюць 6 000 марак).

Усё сказанае пра дзяржаўнае фінансаванне дазваляе зрабіць выснову, што ў сучаснай дзяржаве ў розных відах і формах яно з'яўляецца неабходным сродкам падтрымкі палітычных партый. Гэтая падтрымка надзвычай важная ў посттаталітарных краінах, дзе, як паказвае досвед, яна спрыяе фармаванню і развіццю шматпартыйнай сістэмы. Аднак дзяржаўнае фінансаванне палітычных партый павінна абавязкова быць празрыстым - толькі так яно можа сапраўды ўплываць на працэс будаўніцтва нармальнага, дэмакратычнага грамадства.

**Пераклад з украінскай Юрыя Чавусава
ANALITYKA і фонду Европа-XXI.**