

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ (ДОСВІД КРАЇН РОЗВИНУТОЇ ДЕМОКРАТІЇ)

У статті проаналізовано зміст і методи державного фінансування політичних партій сучасних країн розвинутої демократії, з'ясовано продуктивний досвід політичних процесів та ризиків у забезпеченні фінансування політичних партій урядом.

Ключові слова: політичні партії, державне фінансування, виборчий процес, субсидії, податкові пільги.

Важливими політичними інститутами суспільства є політичні партії. Вони покликані виражати інтереси соціальних спільностей і виступають головною ланкою, яка пов'язує громадянське суспільство з державою. У ліберально-демократичних країнах політичні партії намагаються демократію життям. Вони організовують виборчий процес, дозволяють громадянам вибирати альтернативні платформи, забезпечують засоби, через які громадяни можуть долучитися до політики та рекрутують політичних лідерів. Якщо політичні партії діють демократично й справляють значний вплив на політику, то вони відкривають громадянинові канал до участі в демократичному житті.

У зв'язку з цим актуальною є проблема державного фінансування політичних партій, виходячи з політичного досвіду країн розвинутої демократії. Адже доступ до фінансових ресурсів є вирішальним у виборчих змаганнях, які здійснюють політичні партії, особливо якщо взяти до уваги важливу роль електронних засобів інформації в сучасних виборах. Однак слід зазначити, що питання політичного фінансування в ліберально-демократичних суспільствах іще недостатньо досліджено в західній політологічній науці. Незважаючи на те, що проблеми діяльності політичних партій займали та займають значне місце в працях таких відомих політологів і соціологів, як Р.Міхельс, Д.Брайнс, К.Фрідріхсон, М.Дюверже, Дж.Сарторі, підтримка діяльності політичних партій шляхом їх державного фінансування не знайшли ще належного аналізу в сучасній політології.

Метою статті є вивчення та порівняльний аналіз суті, методів державного фінансування політичних партій країн розвинутої демократії, досвіду позитивних процесів та політичних ризиків надання фінансування з боку держави політичним партіям.

Питання про відповідність відносин між державою та політичними партіями є досить

важливим і в той же час суперечливим. Політичні партії можуть підсилювати демократію, якщо тільки між державою та партією проведена чітка межа. Якщо ж ця лінія стає розпливчастою, виникає примара авторитарної держави. Багато вчених доводять, що властива державі важлива роль у посиленні потенціалу партійних організацій (наприклад, через державне фінансування та її участь у регулюванні внутрішніх справ партій (наприклад, висунування кандидатів та змагання за лідерство) сприяють демократичній поведінці партій та їх відкритості для громадян. Держава також зацікавлена у врегулюванні справ політичних партій, оскільки, хоча партії є приватними об'єднаннями, вони виконують важливі громадські функції в діяльності демократичного уряду, а також тому, що їх поведінка впливає на віру громадян у невідчужуваність політичної системи взагалі.

Причетність держави до підтримки та регулювання політичних партій є відносно новим явищем. Історично в більшості країн політичні партії були побудовані на широкому використанні патронажу. Сучасне політичне життя супроводжується прямою державною підтримкою політичних партій. Коли в 60–70-х рр. XX ст. багато ліберальних демократій переглянуло свої підходи до регулювання політичних партій, однією з найбільш істотних змін було запровадження державного фінансування партій і кандидатів. Державне фінансування здійснюється для досягнення двох завдань: зміцнення політичних партій та заохочування громадянина до участі в політичному житті.

Державне фінансування партій і кандидатів – питання, остаточно не з'ясоване. Одні політологи доводять, що принципи ліберальної демократії вимагають, щоб політичні партії залишалися приватними організаціями, а державне фінансування перетворює партії з приватних на напівдержавні організації. Інші вчені стверджують, що на визнання та підтрим-

ку важливої суспільної ролі, яку відіграють політичні партії, вони повинні одержувати фінансову допомогу від держави. Учені також не погоджуються щодо наслідків державного фінансування: одні стверджують, що воно підсилює демократичний потенціал партій та зменшує шанси надмірного впливу різноманітних спонсорів, тоді як інші вважають, що державне фінансування віддаляє партії від громадян і в такий спосіб завдає шкоди якості демократії.

Аргументи “за” та “проти” державного фінансування.

За:

1. Державне фінансування політичних партій і кандидатів може обмежувати ймовірність великих вкладників суттєво впливати на партії та кандидатів, які залежать від їхніх внесків, тобто надання державної допомоги політичним партіям робить набагато чистішим політичний процес.

2. Державне фінансування вирівнює поле гри для політичного змагання. Велика різниця в сумах, які партії можуть зібрати від своїх прихильників, робить нерівними умови для учасників виборчих змагань. А ймовірність цього підвищується за умов збільшення витрат на утримання самої партії та проведення ефективної виборчої кампанії, що потребує від партій опитування громадської думки, вироблення телевізійної реклами та використання інших складних комунікаційних технологій, щоб впливати на виборців. За системи державного фінансування цей вид дисбалансу може бути зменшений.

Проти:

1. Супротивники державного фінансування доводять, що політичні партії в ліберальних демократіях повинні бути насамперед приватними організаціями, відмінними від держави. А практика фінансування, як стверджують політологи Р.Кац та П.Майр, призводить до створення “картельних партій”, які стають частиною держави [1].

2. Державне фінансування може зменшувати розумне змагання серед партій, оскільки винагороджуються, як правило, усталені партії і недостатню допомогу отримують нові чи такі, що мають малу кількість членів партії.

Методи надання державного фінансування:

1. **Гроші або натура:** держава може субсидювати партії або кандидатів через перера-

хування коштів або надаючи послуги. У багатьох країнах, щоб донести свої ідеї до електорату, партії можуть безкоштовно використовувати рекламний або програмний ефірний час на державних або контрольованих державою теле- та радіостанціях (це форма субсидії). До інших натуральних субсидій відносять безкоштовну розсилку поштою матеріалів кампанії та надання приміщень для проведення масових заходів у громадських місцях.

2. Регулярні субсидії держави партіям на покриття видатків їх діяльності в період між виборами, щоб партії постійно та послідовно спілкувалися з виборцями.

3. Коли державні фонди надаються партіям на постійній основі, законодавство може дозволити партіям використовувати ці фонди на власний розсуд або надавати їх для конкретних цілей.

4. **Високий чи низький поріг оцінки.** Законодавство, що встановлює державне фінансування, висуває вимоги або стандарт, яким повинні відповідати партії чи кандидати, щоб отримати державне фінансування. Це потрібно, щоб відсіяти легкодумних кандидатів чи партії, які бажали б узяти участь у змаганні просто заради можливості отримати державне фінансування. Якщо встановлений поріг оцінки дуже низький, може виникнути ситуація, коли держава фінансуватиме партії або кандидатів, які мають дуже невелику громадську підтримку. Якщо ж поріг оцінки надто високий, тоді держава підтримуватиме усталені та великі партії за рахунок менших, сприяючи в такий спосіб скам’янінню партійної системи (треба встановлювати середній поріг оцінки в кожній конкретній країні).

5. **Надання податкових пільг, а також премій-гранти.** Там, де використовують податкові пільги, особи, які роблять внески на рахунок партії чи кандидатів, отримують податкові знижки, що дорівнюють частці суми, пожертвованої на партію. Вони можуть тоді використати цю податкову знижку для зменшення податку, який платять уряду. Система податкових пільг зменшує залежність партій від великих внесків і збільшує їхню залежність від дрібних внесків окремих виборців. Прямі гранти мають ті переваги, що дозволяють уникнути труднощів податкової системи, та надають кошти безпосередньо партіям на постійній основі.

6. **Різні формули розподілу державних коштів** на основі виграних голосів, виграних

місць, витрачених грошей або залучених грошей. Мова йде про те, що при розробці системи державного фінансування важливо вибрати формулу, за якою здійснюється розподіл та розміщення державного фінансування. Вона визначає, які партії найімовірніше одержать вигоду від системи державного фінансування, а також можливі наслідки державного фінансування для партійної системи:

а) формула пропорційної залежності державної підтримки від кількості голосів, які одержала партія чи кандидат, просто винагороджують їх пропорційно до успіху на виборах. За такої формули, якщо партія здобуде 40% голосів виборців, їй буде передано 40% усіх коштів, призначених для державного фінансування;

б) формули державного фінансування, засновані на кількості одержаних місць, також винагороджують популярністю на виборах. Ця формула істотно не відрізняється від формули, заснованої на кількості виграних голосів;

в) державне фінансування надається лише як компенсація виборчих витрат, тут формула відшкодування залежить від суми витрачених грошей. Наприклад, усі кандидати, які набрали визначений відсоток голосів, можуть мати право на відшкодування 50% своїх виборчих витрат

(ці платежі, звичайно, мають максимальну межу). Ця формула винагороджує ті партії чи кандидати, які витратили більше, і не робить жодної різниці між партіями чи кандидатами з більшою виборчою підтримкою й тими, що мають меншу підтримку;

г) залежність державної підтримки від коштів, які партія чи кандидат можуть залучити з приватних джерел. При тому підході, який називається “відповідним” фінансуванням, держава робить внесок, пропорційний до сум, залучених партією, тобто на кожен грошову одиницю, залучену партією, держава буде надавати визначену відповідну одиницю фінансування. Такі формули мають ту перевагу, що створюють стимул для партії залучати й надалі гроші з приватних джерел. Це запобігає залежності партії від держави як основного джерела прибутку, але такі підходи надають перевагу партіям із більшим доступом до багатьох спонсорів, істотно зміцнюючи їхню позицію.

Приклади державного фінансування.

У різних країнах певна форма державного фінансування використовується по-різному. У США й Великобританії вона не така велика, як у Канаді та Німеччині.

Таблиця державного фінансування партій та кандидатів

	США (президентські вибори)	Великобританія	Канада	Німеччина
Гроші або натура	Гроші	Натура (поштові відправлення та приміщення зібрань)	Гроші	Гроші
Пов'язані з виборами чи регулярні	Пов'язані з виборами	Пов'язані з виборами	Пов'язані з виборами та регулярні (податкові пільги)	Регулярні
Загальні чи цільові	Загальні	Цільово-комунікаційні видатки	Загальні	Обидві форми
Пряма оплата чи податкові субсидії	Кошти зі спеціального фонду податкового відрахування	Прямі натуральні субсидії	Обидві форми	Обидві форми
Формула	Засновані на попередній діяльності: головні партії одержують рівну плату	Доступні всім кандидатам	Відшкодування залежно від витрачених сум; податкові пільги залежно від внесених сум	Набрані голоси + одержані внески та пожертвування; податкові пільги залежно від внесених сум

США

У США кандидати та партії, які беруть участь у виборах до конгресу, не отримують жодного державного фінансування. Кандидати повинні самі зібрати необхідні кошти. На президентських виборах кандидати можуть брати участь у добровільній системі, за якою вони погоджуються обмежити свої витрати, і отримують право на державне фінансування. Кошти на фінансування кампаній під час виборів президента надходять від спеціального фонду податкового відрахування. Кандидати від головних партій (тих, чий кандидат у президенти набрав принаймні 25% голосів на останніх президентських виборах, що насправді означає тільки республіканців та демократів) одержують рівну державну підтримку (61,8 млн. дол. кожний – у 1996 р). Кандидати від дрібних партій (тих, які набрали від 5 до 25% голосів на останніх виборах) одержують субсидії пропорційно підтримці, яку вони одержали на попередніх виборах [2, с.73]. Нові кандидати партій одержують субсидії пропорційно їх виборчій підтримці на поточних виборах, але на відміну від інших одержують її після виборів. Система чітко спрямована на захист 2-х провідних партій та на перешкоду новим учасникам виборчого марафону. \

Великобританія

Державне фінансування партій і кандидатів у Великобританії дуже обмежене. На парламентських виборах кожен кандидат має право безплатної розсилки одного повідомлення кожному виборцю в межах виборчого округу. Вартість забезпечення цієї натуральної субсидії на загальних виборах 1997 р. становила 20,5 млн. фунтів стерлінгів [2, с.74]. Партії, представлені в Палаті громад, також мають право на державні фонди, пов'язані з їх парламентською роботою.

Канада

У Канаді державне фінансування політичних партій та кандидатів надається двома способами: через відшкодування виборчих витрат та через податкові пільги. Зареєстрованим політичним партіям відшкодовується 22,5% від повної суми їхніх витрат під час виборів, якщо вони відповідають вимогам на одержання компенсації. Порогом компенсації для партії є здобуття принаймні 2% від повної кількості голосів чи принаймні 5% від голосів виборів у виборчих округах де партія висунула кандидатів. У кожному виборчому окрузі кожен кандидат, який

набирає принаймні 15% голосів виборів, має право на відшкодування 50% від повної суми своїх витрат на вибори. Повна вартість цих відшкодувань після виборів 1997 р. становила 7,5 млн. дол. для партій і 16,5 млн. дол. для кандидатів [2, с.74].

Як стверджує кандидатський політолог Білл Стенбері, запровадження податкових пільг: а) створює стимул для окремих осіб робити внесок до партії (вкладники, які дають партіям 100 дол., одержують податковий кредит розміром 75 дол. і в такий спосіб зменшуючи фактичну вартість внеску для донора до 25 дол.); б) зменшує залежність партій від великих корпоративних внесків; в) стає внеском у партійне будівництво, істотно збільшує ступінь інституціоналізації партії [3, с.213].

Нарешті, хоча державні кошти, фонди є істотним фактором у політичному житті Канади, вони не є першорядними джерелами фінансування партій і кандидатів. Дослідження виборчих циклів свідчать, що державне фінансування складає трохи більше 34% від повної вартості витрат партій і кандидатів [4, с.339].

Німеччина

У Німеччині політичні партії одержують значне державне фінансування через прямі субсидії, а також через податкові відрахування та кредити. Це зумовлено тим, що Основний закон Німеччини визнає політичні партії як “конституційно необхідну частину вільного демократичного основного порядку” й відзначає їхню важливість у формуванні волі людей [5, с.104].

Практика надання державного фінансування німецьким партіям почалася в 1959 р. із виплат партіям на політичну освіту. У подальшому німецьке законодавство неодноразово змінювало фінансування партій. За законом про партії 1967 р. партіям виплачувалось 2,5 марки за кожен голос, одержаний у виборах як компенсація витрат під час виборчої кампанії. У 1983 р. було прийнято нове законодавство, яке подвоїло відшкодування на кожного виборця з правом голосу до 5 марок і створило нову вирівнювальну оплату з метою надати компенсацію партіям, що одержали менше пожертвувань із приватних джерел; окремі особи могли відраховувати до 5% від свого оподаткованого доходу на пожертвування партіям, крім того законодавство встановило податкову знижку в 50% на внески до 1200 марок. У 1992 р. Конституційний суд поста-

новив, що деякі положення Закону про партії були неконституційними. Суд вирішив, що конституція вимагає значної незалежності політичних партій від держави, а це означає, що державне фінансування політичних партій не може перевищувати суми, які партії одержують із приватних джерел.

Нове законодавство, яке врахувало рішення Конституційного суду 1992 р., від 1994 р. передбачило пряме державне фінансування партій, засноване на:

- кількості голосів, одержаних на виборах. Партії одержують 1,3 марки за кожен із перших 5 млн. отриманих голосів та по 1 марці за кожний наступний голос;

- внесках членів партій. Партії одержують 0,50 марки за кожен марку, отриману як партійний внесок;

- пожертвуваннях від прибічників партій. Партії одержують 0,50 марки за кожен марку, отриману як внесок, до 6 тис. марок на особу.

Щоб задовольняти вимоги цих щорічних виплат, партії повинні одержати 0,5% загальної кількості голосів [2, с.76].

У Німеччині щедро фінансуються партійні фундації, які є організаціями, пов'язаними з партіями та спеціалізуються на політичному розвитку. У цілому за оцінками від 60 до 80% усього доходу центрального апарату партій у 80-х роках ХХ ст. походило від державних дотацій [6, с.193].

Таким чином, аналіз досвіду державного фінансування політичних партій країн розвинутої демократії дозволяє зробити ряд висновків. По-перше, державне фінансування політичних партій

має позитивними наслідками зменшення попиту партій і кандидатів на приватне фінансування й значить зменшення ймовірності, що вони будуть шукати чи приймати внески з відповідними обов'язками; по-друге, державне фінансування може вирівнювати поле гри серед політичних конкурентів. Партії чи кандидати з менш можливими прибічниками в системах із державним фінансуванням не потрапляють у настільки несприятливі умови, як у системах без нього. З іншого боку, широке державне фінансування може, за деяких обставин, зміцнювати існуючі партії коштом нових учасників. У цьому випадку звужується набір альтернатив, доступних громадянам, а демократичне правління стає менш чутливим до волі електорату.

1. Katz R., Mair P. Changing models of party organization and democracy. The emergence of the cartel party // Party Politics. – 1995. – №1.
2. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах. – К., 2002. – 96 с.
3. Stanbury W.T. Money in Politics. – Toronto: Dundur, 1991.
4. Yong L. Party, state and political competition in Canada: the cartel model reconsidered // Canadian Journal of Political Science. – 1998. – XXXI:2. – June.
5. Gunlicks Arthur B. The New German Party Finance Law // German Politics. – 1995. – 4:1. – April.
6. Poguntke T. Parties in a legalistic culture: the case of Germany // Katz R.S., Mair P. (eds). How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies. – London: SAGE, 1994.

V.SHTERN

STATE FINANCE OF POLITICAL PARTIES

(EXPERIENCE OF THE STATES WITH DEVELOPED DEMOCRACY)

In the article there have being analysed the content and methods of government financing the political parties of the countries with developed democracy, productive processes' experience and political risks in providing financing political parties by the government.

Key words: political parties, state finance, electoral process, subsidies, tax privileges.