

УДК 342.922:342.849.3

Є.О. НЕСВИТ, канд. юрид. наук, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ: ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: політична партія, виборча кампанія, добровільний внесок, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, штраф

Останніми роками виборчі кампанії в органи державної влади та місцевого самоврядування демонструють відсутність оперативних та дієвих засобів захисту провідних принципів виборчого законодавства.

З метою захисту виборчих прав громадян, посилення відповідальності за їх порушення і недопущення повторення негативних прикладів порушень, що мали місце під час першого і другого турів виборів Президента України у жовтні та листопаді 2004 року [1], Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян» [2]. Останній доповнив Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) [3] главою 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», що містить статті з 212-9 по 212-20; Кримінальний кодекс України [4] – статтею 159-1. До цього варто додати прийняття у липні 2010 року нового Закону «Про вибори депутатів Вер-

ховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5].

Питання відповідальності за порушення політичних прав і свобод громадян та порядку їх реалізації отримали свій розвиток у дослідженнях В.В. Гордєєва, А.Д. Іскакова, П.В. Мажинської, Л.П. Медіної, М.О. Мягкова. Питанням адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав громадян та порядку їх реалізації присвячено роботи А.В. Протченко, О.В. Синьова. Правові засади фінансування політичних партій розглядали М. Пінто-Душинський, О. Совгіря.

Загалом варто відмітити відсутність належної уваги питанням адміністративної відповідальності у сфері виборчого права. Проте саме вона є оперативним засобом припинення правопорушення, виховання правопорушника та запобігання вчинення нових правопорушень та більш тяжких їх проявів - злочинів. Тому метою статті виступає аналіз чинного законодавства України з питань дотримання порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній в органи публічної влади. Її новизна полягає у комплексному аналізі управлінських і юрисдикційних норм, що регламентують питання фінансування політичних партій та виборчих кампаній; визначені оптимальних шляхів удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність фізичних осіб та політичних партій за порушення порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

З часів Другої світової війни більшість західних демократичних країн запровадила закони про контроль порушень правил фінансування політики. Уряди намагалися регулювати й субсидувати політичні фонди різними засобами:

1. Ліміти витрат. Це, наприклад, обмеження дозволених витрат для кожного кандидата до парламенту або для кожної національної партійної організації.
2. Ліміти внесків. Обмеження суми, яку дозволено вносити одній людині.
3. Регулювання оголошення внесків. Ман-

датні декларації прізвищ людей, котрі роблять внески та оголошення сум, які вносяться кожною людиною.

4. Заборона окремих видів внесків. Наприклад, регулювання обмежень політичних пожертв від бізнесових корпорацій, профспілок або закордонних організацій та іноземних громадян.

5. Засоби для заохочення пожертв. Скорочення податків, податкові кредити та інші форми податкових пільг.

6. Непрямі субсидії. Надання послуг та обладнання партіям та кандидатам безкоштовно, або за зниженою ціною. Наприклад, безкоштовна пересилка виборчої літератури, виступи на телебаченні й радіо безкоштовно, або за зниженими цінами.

7. Громадські субсидії. Фінансові виплати партіям та кандидатам із державних фондів [6].

Так нововведеної Главі 15-А КУпАП, яка називається «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», стаття 212-15 встановлює відповідальність порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії.

Абстрактно-бланкетний спосіб викладення нормативного матеріалу не дозволяє навести вичерпний перелік способів вчинення вказаного правопорушення, але звертає увагу на певні норми-заборони, що містять виборче законодавство.

Закони України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ч.3 ст.64), «Про вибори народних депутатів України» (ч.3 ст.53) [7], «Про вибори Президента України» (ч.4 ст.43) [8], «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ч.2 ст.6) містять спільну заборону на добровільні внески до виборчого фонду іноземцям та особам без громадянства; анонімним жертводавцям (без зазначення в платіжному документі відомостей з документа, який посві-

дчує громадянство України).

Добровільний внесок фізичної особи до виборчого фонду одного кандидата на пост Президента України та внесок до виборчого фонду однієї партії (блоку) не може перевищувати 400 мінімальних розмірів заробітної плати (ч.3 ст.43 Закону України «Про вибори Президента України» та ч.2 ст.53 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Розмір добровільного внеску однієї фізичної особи до одного виборчого фонду згідно із Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не може перевищувати 10 мінімальних заробітних плат.

Одним із питань застосування адміністративної відповідальності за статтею 212-15 КУпАП виступає відмежування передбаченого нею діяння від суміжних складів злочинів і правопорушень, та співвідношення стягнень та їх розмірів між собою з урахуванням ступеню суспільної шкідливості (небезпечності). Такими на даний момент виступають правопорушення, передбачене статтею 212-30 КУпАП [9] та злочин, відповідальність за вчинення якого встановлено статтею 159-1 КК України.

Так, стаття 212-30 встановлює відповідальність за порушення встановленого законодавством порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній в органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття розміщується у розділі 15-б «Корупційні адміністративні правопорушення» і набирає чинності з 01.01.2011 року. остання відрізняється від попереднього складу правопорушення за ознакою суб'єкта та об'єктивної сторони (частково).

Так, суб'єктом зазначеного правопорушення можуть бути лише особи, уповноважені на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування та прирівняні до них особи за ознаками надання публічних послуг та/або фінансування з державного чи місцевого бюджетів відповідно, як встановлено статтею 2 Закону України «Про засади

запобігання та протидії корупції» [10].

Адміністративна відповідальність за статтею 212-30 настає не лише за фінансування виборчих кампаній, а й за фінансування політичних партій між виборчими кампаніями. Банкетний характер викладення матеріалу визначає необхідність звернення до спеціального законодавства, що регламентує правовий статус політичних партій і встановлює обмеження на їх фінансування.

Міжнародними стандартами фінансування виборчих кампаній констатовано, що фінансування політичних партій та виборчих кампаній в усіх країнах повинно здійснюватись відповідно до стандартів для запобігання та боротьби з явищем корупції. У зв'язку з цим Держави повинні окремо обмежити, заборонити або врегулювати пожертвування від іноземних дарувальників [11].

Оскільки приватне фінансування, зокрема пожертви, створює можливості для впливу та корупції, повинні застосовуватися наступні правила:

а) заборона пожертв від державних підприємств, підприємств, що знаходяться під державним контролем, фірм, що виробляють товари чи надають послуги для публічного адміністративного сектору;

б) заборона пожертв від компаній, розташованих в офшорних зонах;

в) суворі обмеження на пожертви від юридичних осіб;

г) законодавча межа максимальної суми пожертв;

д) заборона пожертв від релігійних інституцій [12].

Відповідно до статті 14 Закону України «Про політичні партії» [13], не допускається їх фінансування:

1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом;

2) державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або

які належать нерезидентам;

3) іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

4) благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями;

5) анонімними особами або під псевдонімом;

6) політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Як видно, у пунктах 3 і 5 збережені заборони, що містяться у виборчому законодавстві. Проте, варто згадати, що політичні партії є різновидом об'єднань громадян, тобто окремі елементи їх правового статусу можуть розкриватись у Законі України «Про об'єднання громадян» [14]. Так, у статті 22 вказаного закону зазначається, що політичним партіям, їх установам та організаціям забороняється прямо або опосередковано одержувати кошти та інше майно від:

1) іноземних держав та організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства;

2) державних органів, державних підприємств, установ та організацій, крім випадків, передбачених законами України;

3) підприємств, створених на основі змішаної форми власності, якщо участь держави або іноземного учасника в них перевищує 20 відсотків;

4) нелегалізованих об'єднань громадян;

5) анонімних пожертвувачів.

Політичні партії не мають права одержувати доходи від акцій та інших цінних паперів, їм забороняється мати рахунки в іноземних банках та зберігати в них коштовності.

Проведений огляд свідчить про те, що Україна в цілому дотримується міжнародних стандартів у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, проте внутрішнє законодавство відзначається відсутністю взаємоузгодженості. Так, положення Законів України «Про політичні партії» та «Про об'єднання громадян» у частині обмеження фінансування політичних партій встановлюють частково різні переліки доцільних обмежень, які доповнюють одне одного. То-

му цілком логічним є їх поєднання та приведення вказаних правових норм у відповідність між собою шляхом взаємодоповнення.

Таким чином, перелік заборон на фінансування політичних партій, що міститься у ст.14 Закону України «Про політичні партії» та ст.22 Закону України «Про об'єднання громадян» міг би мати наступний вигляд:

«Політичним партіям, їх установам та організаціям забороняється прямо або опосередковано одержувати кошти та інше майно від:

1) іноземних держав та організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства;

2) державних органів, державних підприємств, установ та організацій, крім випадків, передбачених законами України;

3) державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам;

4) благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями;

5) політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

6) нелегалізованих об'єднань громадян;

7) анонімними особами або під псевдонімом.

Політичні партії не мають права одержувати доходи від акцій та інших цінних паперів, їм забороняється мати рахунки в іноземних банках та зберігати в них коштовності.»

Порушення вказаних обмежень тягне за собою відповідальність не лише за статтею 212-30 КУпАП, за Законами України «Про об'єднання громадян» та «Про політичні партії» та ст.159-1 КК України.

Так, за систематичне та грубе порушення ст.22 першого закону передбачено примусовий розпуск політичної партії. Згідно Закону «Про політичні партії», кошти, що надійшли політичним партіям з порушенням вимог, передбачених ст.14, перераховуються політичними партіями до Державного бюджету України або стягуються в доход держави у судовому порядку. У наведеному контексті

постає два питання:

1) про доцільність визначення у Законі «Про об'єднання громадян» можливості застосування до політичних партій інших (окрім примусового розпуску) стягнень у випадку відсутності ознак систематичності та грубості;

2) про доповнення Закону «Про об'єднання громадян» положеннями Закону «Про політичні партії» щодо звернення на користь держави коштів, що надійшли політичним партіям з порушенням вимог закону.

Стаття 159-1 КК України встановлює кримінальну відповідальність за надання фінансової (матеріальної) підтримки у великому розмірі для здійснення виборчої кампанії кандидату, політичній партії (блоку), з порушенням встановленого законом порядку, шляхом передачі грошових коштів або матеріальних цінностей на безоплатній основі чи за необгрунтовано заниженими розцінками, виготовлення або поширення агітаційних матеріалів, не оплачених з виборчого фонду чи оплачених з виборчого фонду за необгрунтовано заниженими розцінками, або оплати виготовлення чи поширення таких матеріалів, та її використання.

Мінімальний поріг вказаного вище розміру дорівнює чотирьомстам мінімальним розмірам заробітної плати. Зазначене положення відповідає змісту ч.3 ст.43 Закону України «Про вибори Президента України» та ч.2 ст.53 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Можливість вчинення вказаного злочину підчас виборів в органи місцевого самоврядування практично виключається, оскільки згідно з ч.7 ст.64 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», добровільний внесок фізичної особи у сумі понад 10 розмірів мінімальної заробітної плати повертається цій особі або зараховується до місцевого бюджету.

Як відомо, мірилом небезпечності діяння у деліктному законодавстві виступає вид і

розмір стягнення, що, у свою чергу, є одним із шляхів реалізації принципу справедливості та співрозмірності покарання. Так, за правопорушення, передбачене ст.212-15 КУпАП розмір стягнення, яке може бути застосоване перебуває у межах 50 – 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ); за статтею 212-30 КУпАП – від 100 до 500 НМДГ; за статтею 159-1 КК України – від 100 до 300 НМДГ.

Теоретична позиція, згідно з якою злочини мають підвищений рівень небезпеки, натомість адміністративним правопорушенням вона властива меншою мірою, що не досягає того рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної відповідальності розбивається вщент об проведені вище співвідношення [15, с.175]. При цьому підриваються принципи соціальної справедливості та співрозмірності вчиненого діяння стягненню, яке застосовується.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити певні висновки.

1. Система адміністративних та кримінальних стягнень, що передбачені за порушення порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній не відображає суспільної шкідливості / небезпечності вчиненого діяння і є алогічною. Це свідчить про необхідність її вдосконалення. Як мінімум максимальний розмір штрафу, що застосовується за правопорушення, повинен бути однозначно меншим за максимальний розмір штрафу за вчинення суміжного складу злочину. Оптимальним розміром штрафу за статтею 212-30 КУпАП вважається сума до 150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Положення щодо форм і джерел фінансування політичних партій (ст.22 Закону України «Про об'єднання громадян» та ст.14 Закону України «Про політичні партії») застосовують на взаємодоповнення як це вказано вище за текстом.

3. Статтю 22 Закону «Про об'єднання громадян» доцільно доповнити положеннями щодо звернення на користь держави коштів, які надійшли політичним партіям з пору-

шенням вимог закону.

4. Статтю 22 або статті 28-32 Закону «Про об'єднання громадян» доцільно доповнити положеннями щодо можливості/необхідності застосування до політичних партій інших (окрім примусового розпуску) стягнень у випадку відсутності ознак систематичності та грубості у порушенні порядку фінансування поточної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо доповнення главою 15–А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=20557.

2. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян»: від 23.02.2006 р., № 3504-IV // ВВР України. – 2006. – № 33. – Ст. 280.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення / вводиться в дію Постановою Верховної Ради Української РСР: від 07.12.1984 р., № 8074-10 // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1123.

4. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 р., № 2341-III // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

5. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»: від 10.07.2010 р., № 2487-VI // ВВР України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.

6. Пінто-Душинський Майкл. Регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній / Майкл Пінто-Душинський // Спостерігач. – 1995. – № 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usipr.org>.

kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1072&mode=thread&order=0&thold=0.

7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» : від 25.03.2004 р., № 1665-IV // ВВР України. – 2004. – № 27–28. – Ст. 366.

8. Закон України «Про вибори Президента України» : від 05.03.1999 р., № 474-XIV // ВВР України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : від 11.06.2009 р., № 1508-VI // ВВР України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.

10. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» : від 11.06.2009 р., № 1506-VI // ВВР України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.

11. Рекомендація Rec (2003) 4 Комітету Міністрів країнам-членам Ради Європи стосовно спільних правил проти корупції у фі-

нансуванні політичних партій та виборчих кампаній [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=128&iar_id=111&as=2.

12. Рекомендації парламентської асамблеї Ради Європи 1516 (2001). Фінансування політичних партій [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=128&iar_id=111&as=2.

13. Закон України «Про політичні партії в Україні» : від 05.04.2001 р., № 2365-III // ВВР України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

14. Закон України «Про об'єднання громадян» : від 16.06.1992 р., № 2460-XII // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

15. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

Несвіт Є. О. Порушення порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній: питання вдосконалення деліктного законодавства / Є. О. Несвіт // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 673–678 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10neovdz.pdf>

Розглядаються норми деліктного законодавства, які встановлюють відповідальність за порушення порядку фінансування політичних партій та виборчих кампаній, проводиться їх порівняння між собою та нормами виборчого законодавства.

Несвіт Е.А. Нарушение порядка финансирования политических партий и избирательных кампаний: вопрос усовершенствования деликтного законодательства

Рассматриваются нормы деликтного законодательства, устанавливающие ответственность за нарушение порядка финансирования политических партий и избирательных кампаний, проводится их сравнение между собой и нормами избирательного законодательства.

Nesvit E.A. Infringement of an Order of Financing of Political Parties and Election Campaigns: Improvement Question Delict Legislations

The standards of the law of forts, establishing the responsibility for violation of the procedure of political parties end election campaigns financing, end compares the standards of the law of forts end election legislation.