

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ЯК ОСНОВНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Стаття присвячена проблемним аспектам фінансового механізму забезпечення виборчого процесу, його особливостям, проблемам та ролі в процесі організації виборчого процесу на сучасному етапі реформування системи українського державотворення.

Ключові слова: фінансовий механізм, фінансові інструменти, виборчий процес, державне управління, держава, вибори, фінансове забезпечення.

Статья посвящена проблемным аспектам финансового механизма обеспечения избирательного процесса, его особенностям, проблемам и роли в процессе организации избирательного процесса на современном этапе реформирования украинского государства.

Ключевые слова: финансовый механизм, финансовые инструменты, избирательный процесс, государственное управление, государство, выборы, финансовое обеспечение.

The article deals with the problematic aspects of the financial mechanism of ensuring the election process. It highlights its peculiarities, problems and role of the present-stage reforming of the system of state formation in the process of organization of the election process.

Key words: financial mechanism, financial instruments, election process, public administration, state, elections, financial support.

Непрості політичні та соціально-економічні умови перехідного українського суспільства актуалізують проблеми реалізації виборчих прав громадян України, необхідність формування нових засад організації виборів в Україні та застосування виборчого законодавства, яке відповідало б новим політичним відносинам.

Метою даної статті є дослідження фінансового механізму забезпечення проведення виборчого процесу, аналіз основних правових документів, що регулюють фінансування та проведення виборчої кампанії. Дане дослідження дозволяє звернути увагу на особливості проведення виборчої кампанії, проблеми використання адміністративного ресурсу під час виборів, яке зводиться до фінансових, кадрових, медійних ресурсів кандидатів на посаду Президента чи народного депутату і, звичайно, членів партій.

Об'єктом дослідження є законодавство України, яке регулює проведення виборчої кампанії, а саме розділи про фінансове забезпечення підготовки і проведення виборів, передвиборчу агітацію.

Питання фінансування виборчих кампаній стає дедалі більш актуальним і важливим у сучасному політичному житті. Зокрема, типовою для українського суспільства стала думка про те, що пере-

могу на виборах здобуває той, хто має (а точніше – вклав у кампанію) більше грошей. Справді, як правило, саме грошовиті кандидати та партії мають кращі можливості щодо закупівлі рекламних послуг, найму кваліфікованого персоналу та й, зрештою, щодо задіяння «брудних» методів політичної боротьби.

Майже в усіх країнах існує загроза, що вибори можуть стати грою для багатих. Адже виникає багато запитань стосовно того, хто може фінансувати виборчі процеси, звідки будуть надходити гроші, чи доведеться партіям «відробляти» такі «благодійні пожертви» (хоча, мабуть, кожен політик наперед знає, що на альтруїстично мотивоване меценатство годі й сподіватися). Намагаючись будь-яким чином дослідити виборчі кампанії на предмет прозорості їхнього фінансування, вітчизняні та міжнародні спеціалісти в цій сфері пропонували не один варіант «майже вирішення» цієї постійної проблеми.

Саме тому фінансовий аспект будь-яких виборів – від виборів глави держави до виборів в органи влади на місцях – останнім часом став об'єктом особливо пильної уваги законодавців та контролюючих органів більшості демократичних держав світу.

Державне регулювання фінансування політичних партій (блоків) повинне ґрунтуватися на такому законодавстві, яке б дозволило чітко та послідовно визначити релевантних суб'єктів виборчого закону, забезпечило нейтральне приведення його у дію та наявність ефективних санкцій.

Як зазначає відомий дослідник М. Пінто-Душинський, суть «фінансової проблеми» виборів найчастіше вбачається у наступному:

- політичні кампанії по всьому світу стають дедалі дорожчими;
- зростання витрат на проведення агітаційних заходів відбулося переважно завдяки поширенню телебачення;
- отримання достатньої кількості «чесних грошей», особливо за допомогою членських внесків, є неможливим для більшості кандидатів та партій;
- у світовій практиці сфера політики дедалі більше спирається на окремих заможних осіб, які можуть дозволити собі оплатити витрати на проведення власної виборчої кампанії; на пожертви компаній (фірм); на нелегальні готівкові кошти або навіть на приховані іноземні надходження;
- існуюча сьогодні практика фінансування виборчих кампаній сприяє корумпованості політиків, оскільки останнім після свого обрання доводиться «розраховуватися» з тими, хто фінансував їхні кампанії [13, с. 3].

Вищеперелічені фактори зумовлюють непрозорість та корумпованість політичного процесу в цілому та виборів зокрема, провокують фальсифікацію та спотворення результатів волевиявлення громадян тощо. Наведені положення не безспірні, однак вони дають уявлення про ключові аспекти проблеми.

Що слід розглядати під фінансовим механізмом забезпечення виборчого процесу? Звернемося взагалі до сутності поняття «фінансовий механізм».

Фінансовий механізм являє собою сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення. Складовими фінансового механізму є фінансові показники, нормативи, ліміти і резерви, фінансове планування, прогнозування, управління фінансами [5, с. 134].

В економічній літературі поняття «фінансовий механізм» використовується досить широко. Але єдиної думки щодо його визначення та його складових не існує. Серед розмаїття визначень і підходів учених та практиків до поняття «фінансовий механізм» найбільшої уваги заслуговують два аспекти, два підходи до розуміння його суті. Перший підхід полягає в тому, що під «фінансовим механізмом» розуміють функціонування самих фінансів підприємств. Такий підхід до визначення фінансового механізму відображає внутрішню організацію функціонування фінансів підприємств. Другий підхід до розгляду поняття «фінансовий механізм» полягає в тому, що його

розуміють як сукупність методів і форм, інструментів, прийомів і важелів впливу на стан та розвиток підприємства. Даний підхід відображає зовнішню дію функціонування фінансів підприємств, характеризує фінанси як вирішальний фактор впливу апарату управління на економічний стан підприємства [15, с. 18].

Ще одним важливим фактором проведення виборчого процесу є фінансове забезпечення. Суть фінансового забезпечення полягає у виділенні певної суми фінансових ресурсів на розв'язання окремих завдань фінансової політики суб'єкта. При цьому розрізняють забезпечувальну і регулятивну його дію. Забезпечувальна дія проявляється у встановленні джерел фінансування, тобто покриття повсякденних потреб і характеризує пасивний вплив фінансового забезпечення. Регулятивна дія здійснює вплив через виділення достатніх коштів та через конкретну форму фінансового забезпечення і характеризує активний вплив фінансового забезпечення.

В цілому ж дія фінансового механізму спрямована на реалізацію економічних інтересів учасників фінансових відносин. Вона має наступні напрямки свого прояву: за допомогою фінансових інструментів встановлюються певні пропорції розподілу доходів, які впливають на забезпеченість фінансовими ресурсами; за допомогою встановлення певних пропорцій розподілу доходів встановлюється відповідна система реалізації інтересів [16, с. 14].

Узагалі регулювання визначають як підпорядкування певному правилу, як вплив на об'єкт управління з метою досягнення стану його стійкості у разі виникнення відхилень від завдань, встановлених норм і нормативів.

Фінансове забезпечення та фінансове регулювання проводиться за допомогою фінансових інструментів, які, в свою чергу, мають власні важелі впливу. Елементи фінансових інструментів поділяються на елементи первинного впливу, що діють у процесі вилучення частини доходів (податки, внески, відрахування); вторинного впливу, що діють шляхом збільшення доходів (банківські позички, бюджетні субсидії).

Дія фінансових інструментів здійснюється на основі загального підходу, характерного для всіх суб'єктів фінансових відносин (єдиний рівень оподаткування, кредитування, фінансування); селективного, диференційованого підходів.

У сучасних умовах визнається, що серед складових фінансового механізму найефективнішими є фінансові важелі, які приводяться в дію через відповідні фінансові методи. Окрім того, фінансовий механізм має відповідне правове, нормативне, інформаційне та організаційне забезпечення [2, с. 136].

В теорії фінансів система фінансових індикаторів включає: фінансові категорії; фінансові показники; фінансові коефіцієнти.

Застосування фінансових категорій як фінансових індикаторів не є доцільним, тому що вони

відображають лише наукову абстракцію реальних економічних відносин, тобто суто теоретичні поняття і не можуть використовуватись як інформаційна база. Фінансові показники підприємства характеризують кількісну сторону фінансових відносин і показують обсяги фінансових операцій, що дозволяє оцінити масштаби фінансової діяльності. Фінансові коефіцієнти – це відносні фінансові показники, які виконують оцінюючу функцію, тобто дають можливість оцінювати фінансову діяльність. Саме вони можуть виступати у ролі фінансових індикаторів, якщо при їх визначенні виконуються вимоги повноти, достовірності та своєчасності [6, с. 178].

Отже, по-перше, фінансовий механізм – це складна система, яка дозволяє управляти фінансовою діяльністю. По-друге, це механізм, який дозволяє розв'язувати практично всі проблеми, але слід враховувати, що роль фінансів у відносинах розподілу вторинна, і основне регулювання здійснюється у процесі роботи.

Таким чином, фінансовий механізм у процесі організації виборчого процесу є важливим компонентом. Це та система способів, засобів, завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання і функції в процесі організації та проведення виборчого процесу. Фінансовий механізм є не тільки головним, а й детермінуючим інші механізми системи організації виборчого процесу.

Контроль за фінансуванням політичних партій є одним із найскладніших напрямків електорального процесу для регулювання з боку держави, незалежно від ступеня демократичності та розвитку країни. Особливість регулювання політичного фінансування полягає у прямому зв'язку з політичною долею законодавців – тобто з їхньою здатністю досягати та втримуватися при політичній владі. Його необхідність зумовлена тим, що політична партія, за своєю суттю, – це об'єднання осіб, котре прагне досягти, утримати, реалізувати політичну владу, представляючи при цьому інтереси значної частини громадян (електорату) певної країни. Тобто основне покликання політичної партії, за її суттю – це представлення інтересів громадян у органах влади, вираження загального бачення розвитку держави у владно-політичній площині [19, с. 32].

Натомість використання у кампанії нелегальних коштів підміняє представницьку функцію партії на функцію забезпечення вузьких, приватно-особистісних інтересів, комерціалізацію владних повноважень, використання легітимної влади на користь власного бізнесу. В такому сенсі процес застосування тіншових коштів у виборах є чи не найбільшою загрозою демократії, не лише фактично, але, в подальшій перспективі, інституційно впливаючи на зростання конкуренції, свободи та вільного волевиявлення суспільних прагнень громадян.

Попри всі індивідуальні особливості правового регулювання фінансування політичної діяльності партій у різних країнах, а також всі відмінності

нюансів, їм притаманні спільні цілі, а саме: створення однакових умов для вільної та рівноправної політичної боротьби за владу; матеріальне забезпечення розмаїття діяльності політичних партій; сприяння ефективному виконанню ними своєї суспільної ролі, оздоровленню політичного життя.

Державне регулювання фінансування політичних партій (блоків) повинне засновуватися на такому законодавстві, яке б дозволило чітко та послідовно визначити релевантних суб'єктів виборчого закону, забезпечило нейтральне приведення його у дію та наявність ефективних санкцій.

В Україні контроль за політичними фінансами здійснюється кількома організаціями. Так, наприклад, контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів здійснюється вибірково Центральною виборчою комісією, окружними виборчими комісіями та установою банку, в якій відкрито рахунок виборчого фонду відповідно до порядку, встановленого Центральною виборчою комісією разом із Національним банком України та центральним органом виконавчої влади з питань зв'язку [8].

На законодавчому рівні регуляція політичного фінансування з боку держави зводиться до жорсткого окреслення таких аспектів виборчого процесу: розміри та джерела надходження до виборчих фондів; розміри та напрями витрат партій (кандидатів); оприлюднення надходжень та витрат партій; наявність чи відсутність державного фінансування.

Фінансові надходження є досить важливим елементом політичного фінансування та складним для регулювання. Джерелами цих надходжень можуть виступати внески фізичних та юридичних осіб, партійні внески членів партії, іноземні кошти та кошти самої партії.

Згідно з українським виборчим законодавством, воно не зобов'язує партії оприлюднювати інформацію щодо внесків до партійного фонду, що свідчить про недостатню прозорість його формування та зумовлює небезпеку надмірного впливу з боку певних осіб [7].

Щодо України, то фінансування політичних партій заборонено юридичним особам, державним та церковним організаціям, профспілкам. Виборчий фонд формується виключно за рахунок власних коштів партії (партій, що входять до виборчого блоку) та добровільних внесків фізичних осіб.

Згідно із Законом України «Про вибори народних депутатів України», обмежуються розміри добровільних внесків. Добровільний внесок до виборчого фонду, відповідно до частини другої статті 52 Закону, однієї партії (блоку) не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати, причому власні кошти партії (блоку), які перераховуються на накопичувальний рахунок, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань [7].

Щодо державного фінансування в Україні – пряме цільове фінансування з боку держави відсутнє. Натомість кошти з Державного бюджету отримує Центральна виборча комісія України, яка забезпечує друк інформаційних плакатів політичних партій та кандидатів у визначеній законодавством кількості, розміщення їх програмних документів у пресі та оплату на телебаченні і радіо ефірного часу, який на рівних і безкоштовних засадах надається партіям та кандидатам для пропагування своїх програмних положень перед виборцями. Конкретний обсяг державного фінансування законом не визначається. Натомість необхідні кошти передбачаються у Державному бюджеті України на рік, у якому проводяться вибори, за пропозицією Центральної виборчої комісії України. Державне фінансування видатків визначається пропорційно до політичної підтримки, яку має партія, з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість здобутих місць у Верховній Раді [18, с. 34].

Хоча занепокоєння потенційними негативними наслідками державного фінансування безперечно правомірне, усе ж очевидно, що державне фінансування має позитивними наслідками зменшення попиту партій і кандидатів на приватне фінансування і відтак зменшення імовірності, що вони будуть шукати чи приймати внески з відповідними обов'язками. У цьому сенсі державне фінансування допомагає зменшити потенціал справляння надмірного впливу в політичній системі.

Таким чином, аналіз законодавства щодо правового регулювання фінансування виборчої кампанії дозволяє зробити наступні висновки. Незважаючи на досить детальну регламентацію порядку фінансування виборчих кампаній як за рахунок коштів державного бюджету, так і за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів у депутати та політичних партій (блоків), Україна ще дуже далека від забезпечення прозорості та

законності цього процесу. Як це не дивно на перший погляд, але встановлення численних законодавчих обмежень, граничних строків та заборон у сфері фінансування лише сприяє порушенням та тінзації коштів, спрямованих на забезпечення проведення передвиборчих заходів.

Практика показує, що суб'єктам виборчого процесу завжди мало тих коштів, якими обмежується максимальний розмір виборчого фонду, і що джерелами фінансування кандидатів у депутати та партій (блоків) виступають різноманітні суб'єкти, у тому числі ті, яким заборонено здійснювати добровільні пожертви до виборчих фондів. З огляду на сказане, можна констатувати наступне: головне не встановити жорсткі обмеження щодо фінансування виборчих кампаній, а забезпечити його прозорість; чим більше обмежень встановлює законодавство і чим жорсткішими вони є, тим імовірніше ці обмеження будуть ігноруватися суб'єктами виборчої кампанії; основний законодавчий акцент варто робити на питаннях обліку та звітності учасників виборчих перегонів стосовно коштів, які вони отримують та витрачають [9, с. 485].

Державне управління політичним фінансуванням спрямоване на створення однакових умов для вільної та рівноправної політичної боротьби за владу; матеріальне забезпечення розмаїття діяльності політичних партій; сприяння ефективному виконанню ними своєї суспільної ролі; оздоровлення політичного життя. Чинна система законодавчого регулювання політичного фінансування в Україні забезпечує вирішення основних фінансових питань виборчої кампанії, але при цьому має низку недоліків: не зобов'язує партії оприлюднювати інформацію щодо внесків до партійного фонду, що свідчить про недостатню прозорість його формування та зумовлює небезпеку надмірного впливу з боку певних осіб; не обмежує загальні витрати партії (блоку).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колодій А., Олійник А. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. – 2007. – 502 с.
2. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолшній. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.
3. Волков А.И. Финансирование избирательных кампаний как один из источников политической коррупции / А.И. Волков // Выборы в Российской Федерации. – 2002. – № 7. – С. 255-256.
4. Гонюкова Л. Розвиток законодавства щодо фінансування політичних партій / Л. Гонюкова // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 311-320.
5. Державне управління: слов.-довід. / [за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: [навч. посіб. за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка]. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львів. Політехніка», 2002. – 352 с.
7. Закон України «Про вибори народних депутатів України», від 18.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51-52. – Ст. 265.
8. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05. 04. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
9. Кафарський В.І. Фінансування виборчої кампанії політичної партії: політико-правовий аналіз / В.І. Кафарський // Держава і право: Зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки / [голов. ред. І. О. Кресіна]. – К., 2006. – Вип. 31. – С. 483-489.
10. Ковриженко Д.С. Управління виборчим процесом / Д.С. Ковриженко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2003. – № 6. – С. 11-16.
11. Кочубей Л.О. Особливості виборчої практики в Україні // Трибуна. – 2007. – № 11-12. – С. 24-25.
12. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / Ставнійчук М.І., Мельник М.І. та ін. – К., 2002. – С. 124-125.
13. Масвська І. Фінансування виборчих кампаній в Україні: проблеми правового регулювання / І. Масвська, В. Замінус, Д. Ковриженко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2003. – № 3-4.

14. Майер Г. Выборче право як інструмент розподілу влади або виборче право й політика / Г. Майер // Вибори та демократія. – 2005. – № 2 (4). – С. 15-22.
15. Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем (1) / С.Н. Пшизова // Полис. – 2002. – № 1. – С. 18-30.
16. Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практической проблемы (2) / С.Н. Пшизова // Политические исследования. – 2002. – № 2. – С. 12-17.
17. Шелудько В. Выборчі фонди політичних партій (блоків). Порядок використання коштів та здійснення контролю / В. Шелудько // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 2. – С. 38-40.
18. Шумельда О. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна / О. Шумельда, Ю. Шведа, А. Романюк. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 161 с.
19. Шумельда О. Фінансування українських політичних партій: залаштунковий погляд / О. Шумельда // Матеріали круглого столу «Реалії політичного фінансування в Україні». – К., 2002. – С. 30-44.
20. Ющик О. Конституційні проблеми установчої влади в Україні // Юридичний Вісник України – 2007. – № 42. – С. 1-5.

Рецензенти: Кальниш Ю.Г. – д.н. з держ. упр., с.н.с.;
Плохих В.І. – к.політ.н., доцент

© Гриськова А.М., 2010

Дата надходження статті до редколегії 15.03.2010 р.