

УДК 324:342.849.3

**Теслюк С. А.***Аспірантка кафедри політології філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## **ВИБОРЧИЙ ФОНД ЯК ОСНОВНИЙ РЕСУРС ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУЧАСНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**

Проаналізовано сутність, місце та умови формування виборчого фонду, як важливого елементу сучасних політичних партій. Розглянуто поняття «виборчий фонд» з економічної, політологічної та юридичної точок зору і сформульовано авторське визначення.

Ключові слова: виборчий фонд, політична партія, фандрайзінг.

Політичні партії є інститутом громадянського суспільства, які відіграють провідну роль у формуванні та вираженні політичної волі громадян. Але, тим не менше практичне виконання цієї ролі є неможливим без належних фінансових ресурсів, за рахунок яких політичні партії мають можливість не лише донести свої цілі та ідеї до громадян, а й конкурувати між собою, брати участь у виборах до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, впливати на зовнішню політику та внутрішній курс держави.

З метою контролю з боку держави за надходженнями коштів на користь політичних партій та їх використанням політичними партіями створюються виборчі фонди. Кожна країна має свою специфіку щодо шляхів створення виборчих фондів, джерел їх формування та методів контролю.

Проблематика фінансування політичних партій та їх виборчих фондів знаходиться на стику економічних, юридичних та політичних наук, тому завданням статті є аналіз поняття «виборчого фонду» в політологічному аспекті, з'ясування місця та умов його формування. Дослідження категорії «виборчий фонд» як наукового феномена та невід'ємного елементу політичної партії, проблеми становлення та розвитку міжнародних виборчих стандартів, систем фінансування виборів розглядалися в роботах зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема С. Большакова, А. Брауна, Ю. Веденєєва, А. Вешнякова, Р. Вілля, О. Волкова, А. Головіна, Н. Демчук, Є. Колюшина, Р. Кросса, В. Лисенка, Д. Менсона, В. Міллера, М. Обушного, А. Романюка, Ю. Шведа та ін.

Інститут виборчих фондів у даний час грає значну роль у відносинах фінансового забезпечення кандидатів та виборчих об'єднань, будучи при цьому єдиним можливим джерелом їх фінансування. Наразі інститут виборчих фондів існує як в інтересах самих кандидатів, виборчих об'єднань, так і в інтересах держави, що здійснює контроль за надходженням коштів до зазначених фондів і, що важливо, їх витрачанням.

Сучасне трактування поняття виборчого фонду представлено в науці різними вченими і з різних позицій. Наприклад, доктор юридичних наук С. Колюшин визначає його як «грошові кошти на спеціальному виборчому рахунку кандидата, зареєстрованого кандидата або виборчого об'єднання, які акумулюються і витрачаються в установленому законодавством порядку» [2, с. 531]. У той же час Д. Катков і Е. Корчіго вважають, що виборчий фонд є формою формування і витрачання коштів, призначених для фінансування виборчої кампанії кандидата, зареєстрованого кандидата, виборчого об'єднання. [3].

З точки зору економічної науки, виборчий фонд представляє собою не що інше, як фонд грошових коштів, у даному аспекті розуміється як їх сукупність, об'єднана єдиною метою, досягнення якої вони забезпечують. При цьому з точки зору науки фінансового права фонд грошових коштів це не проста їх сукупність, оскільки даному утворенню притаманні ряд функцій, яких не мають грошові кошти. А. С. Смельянов, зокрема, зазначає, що на ряду з загальновизнаними чотирма функціями грошей (міра вартості, знаряддя обміну, засіб платежу, засіб накопичення) фонду грошових коштів властиві також розподільна і контрольна функції [1]. Можна відзначити, що по відношенню до виборчих фондів розподільна функція виражається в процесі витрачання коштів фондів кандидатами, виборчими об'єднаннями (їх повноважними представниками з фінансових питань) і спрямування зазначених коштів на передвиборчі заходи. Контрольна функція виборчих фондів проявляється при їх використанні в якості одного із засобів, що дозволяє здійснювати ефективний контроль за фінансовою діяльністю кандидатів, виборчих об'єднань на виборах.

З точки зору політичної науки Ю. Шведа трактує виборчий фонд політичної партії (блоку) як «відкритий, у відповідності з законом, банківський рахунок політичної партії (виборчого блоку) для збору коштів на проведення виборчої кампанії» [8].

З урахуванням даних визначень можна відзначити, що мова йде про відособлену сукупність грошових коштів, розміщених на спеціальному виборчому рахунку в банку, відкритому в установленому законом

порядку кандидатом (його уповноваженим представником з фінансових питань), уповноваженим представником з фінансових питань виборчого об'єднання, куди надходять кошти з перерахованих законом можливих джерел і згодом направляються кандидатами, виборчими об'єднаннями на забезпечення встановлених законом заходів, що складають виборчу кампанію в цілому. Як правило, при цьому у виборчих фондах повинні акумулюватися всі кошти, що витрачаються будь-якими учасниками виборів (крім виборчих комісій) на виборчу кампанію, які складають зміст виборчого фонду (винятком можуть бути кошти громадян направлені ними на приватне проведення передвиборної агітації проти всіх кандидатів).

При цьому не можна не відзначити, що на ряду з даною стороною виборчих фондів він також є інститутом виборчого права і становить сукупність правових норм, що регулюють порядок направлення та витрачання коштів на виборчу кампанію кандидата чи виборчого об'єднання.

М. Рижков, досліджуючи конституційно-правове регулювання інституту виборчих фондів кандидатів та виборчих об'єднань, виділяє наступні структурні елементи виборчого фонду:

1) розпорядник коштів виборчого фонду (ним є безпосередньо кандидат або виборче об'єднання, які беруть участь у виборах та вправі направляти зазначені кошти на визначені законодавством цілі і в необхідному обсязі, який разом з тим не повинен перевищувати встановлений законодавством граничний розмір витрат коштів фонду);

2) права розпорядника на кошти виборчого фонду (кандидати і виборчі об'єднання набувають тільки права користування і розпорядження даними коштами в строго встановлених виборчим законодавством рамках; вони не набувають права власності на кошти свого виборчого фонду, зокрема не можуть перерахувати їх на інший свій банківський рахунок, перевести за своїм бажанням в готівкові грошові кошти, а тільки управляють ними самі або через своїх представників з фінансових питань);

3) джерела формування фонду (як правило, виділяють п'ять джерел формування виборчих фондів: власні кошти кандидата, виборчого об'єднання; кошти, виділені кандидату від виборчого об'єднання, яке його висунуло; добровільні внески і пожертвування громадян; добровільні внески та пожертвування юридичних осіб; кошти, виділені кандидату, виборчому об'єднанню відповідною виборчою комісією);

4) операції з мобілізації коштів виборчого фонду (такими операціями можуть бути, наприклад, внесення громадянами власних коштів на спеціальний виборчий рахунок кандидата, виборчого об'єднання, перерахування юридичними особами коштів зі свого банківського рахунку на спеціальний виборчий рахунок даних осіб, а також інші аналогічні дії, які пов'язані з надходженням коштів у виборчі фонди з передбачених виборчим законодавством джерел);

5) напрями витрачання коштів фонду (як правило, виборчим законодавством визначено, що кошти таких фондів можуть витратитися тільки на цілі, пов'язані з проведенням кандидатами, виборчими об'єднаннями своїх виборчих кампаній);

6) операції з витрачання коштів фонду (вони безпосередньо пов'язані з напрямками їх витрачання і означають розподіл кандидатом, його уповноваженим представником з фінансових питань або уповноваженим представником з фінансових питань виборчого об'єднання коштів виборчих фондів) [6].

Політичне життя у будь-якому суспільстві, в демократичному в тому числі, неможливе без задіяння фінансових ресурсів. Без грошей політичні партії не могли б організуватися, політики не могли б спілкуватися з широкою громадськістю, було б неможливо проводити виборчі кампанії. Тому фінансування політичної діяльності не лише доцільне, воно є життєвою необхідністю. Реалізація розмаїття цілей та завдань, що стоять перед сучасними політичними партіями, потребує суттєвих коштів. Причому необхідність ця постійно зростає. В зв'язку з цим першочергового, на мою думку, значення набуває питання про фінансові джерела політичної партії, з яких формується її фінансовий ресурс. Без сумніву, він займає одне з центральних місць у всьому процесі правової регламентації, більше того, на думку багатьох дослідників, це найбільш розроблена частина всієї правової регламентації фінансової діяльності політичних партій світу. Законодавство визначає види фінансових джерел, диференціюючи їх за типами партійної діяльності; встановлює умови одержання партіями коштів із конкретних джерел, порядок їх використання, наводячи при цьому різного роду обмеження (ліміти пожертвувань і дотацій, напрями витрачання тощо). Недотримання партіями цих умов і обмежень розглядається як правопорушення, що тягне за собою застосування різного роду санкцій, аж до розпуску політичної партії. В партології прийнято виокремлювати три джерела фінансування політичних партій: 1) власні кошти політичних партій (вступні й членські внески, відрахування до партійної каси від заро-

бітної плати членів партії, що посідають політичні пости; прибутки від партійних заходів, прибутки від майна та підприємницької діяльності та ін. ); 2) приватне фінансування (добровільні пожертвування фізичних та юридичних осіб; пожертви приватних юридичних); 3) державне фінансування (існують різні форми державного фінансування політичних партій: загальне і спеціальне, пряме і непряме) [5].

Переконливим свідченням актуальності теми дослідження є суттєва деталізація щодо формування виборчих фондів у національному законодавстві багатьох демократичних країн упродовж останніх десятиліть.

Кожна країна має свою специфіку поповнення виборчих фондів політичних партій і держави по-різному приймають участь у цьому процесі. Також законодавство може зобов'язувати політичні партії опубліковувати фінансові звіти щодо отримання та використання коштів, що надходять у виборчі фонди.

Від успішного збору коштів багато в чому залежить і результат самої виборчої кампанії, проте прямої залежності між розмірами фонду та результатом виборів немає. Багато що залежить від ефективності його використання. Існує думка, що грошові витрати лише компенсують недолік інших, в тому числі, моральних ресурсів. Величина витрат виборчого фонду залежить від методів ведення кампанії та обраних засобів агітації. Так, витрати кандидата, що робить ставку на телеефір зазвичай значно вища, оскільки ефірний час дорого коштує.

Велика частина виборчих витрат припадає на агітацію, однак кошти фондів також можуть бути спрямовані на фінансування інших видів діяльності, пов'язаних з передвиборчою кампанією. Сюди відносяться матеріально-технічне забезпечення та оплата праці виборчого штабу, збір підписів, внесення виборчої застави.

За загальним правилом виборчі фонди формуються наступним чином: спочатку необхідно повідомити виборчу комісію про висунення кандидата або списку кандидатів і подати документи для їх реєстрації, потім необхідно виборчим об'єднанням, які висунули списки кандидатів, зобов'язані зареєструвати у виборчій комісії своїх уповноважених представників з фінансових питань — після чого створюється виборчий фонд. Виборче об'єднання що висунуло кандидатів по одномандатних (багатомандатних) виборчих округах, виборчий фонд не створює. Кандидати, які балотуються тільки в складі списку кандидатів, не вправі створювати власні виборчі фонди. Виборчий фонд можна не створювати у разі проведення виборів до органів місцевого самоврядування

та за умови, що кількість виборців у виборчому окрузі не перевищує 5000 чоловік і кандидат не фінансує свою виборчу кампанію. Кандидату необхідно повідомити виборчу комісію про дані обставини.

Для залучення коштів у виборчі фонди політичних партій часто використовують різноманітні методи фандрайзингу. Взагалі, поняття «фандрайзинг» (походить з англійського слова «fund»—ресурси, фінансування та слова «raise»—знаходження, збір) у вітчизняній науці досить новий і визначають його як «сплановану і безперервну діяльність, спрямовану на забезпечення організації ресурсами, необхідними для реалізації її статутних завдань» [4, с. 190]. Але в зарубіжній практиці цей термін дуже відомий та розповсюджений (наприклад, в США існують, навіть, школи сучасного фандрайзингу). Оскільки цей напрям діяльності активно розвивається і набуває популярності в політиці, то він доволі просто може перерости в велику окрему кампанію.

Фандрайзинг може приймати різні форми та мати різні завдання. Традиційними джерелами фінансування фандрайзингу є: а) пожертвування, вклади спонсорів—комерційних і державних організацій; б) проведення благодійних заходів по збору коштів; в) гранти, що розподіляються різними фондами; г) фінансування з державного бюджету; д) пожертвування приватних осіб тощо [7]. До основних цілей фандрайзингу можна віднести: 1—залучення ресурсів для реалізації передвиборчої кампанії; 2—накопичення нових ідей для реалізації майбутніх програм політичних партій; 3—підвищення іміджу політичної партії та зміцнення довіри громадськості до неї; 4—інформування громадськості щодо проблем, якими займається або вирішує політична партія; 5- аналіз ефективності діяльності політичної партії. Варто відзначити, що в англійській літературі можна також зустріти словосполучення «political fundraising», який дослівно перекладається політичний збір коштів.

Отже, проаналізувавши різні точки зору на категорію «виборчий фонд», можна прийти до висновку, що виборчий фонд політичної партії—це тимчасовий цільовий фонд, який створюється у порядку, встановленому національним законодавством країни, для фінансування виборчої кампанії політичної партії.

Загалом, фінансова база політичних партій завжди становила неабиякий інтерес як для дослідників, так і для політичних конкурентів, та й для простих виборців, залишаючись до певної міри «terra incognita». Діяльність політичних партій завжди так чи інакше пов'язана

з використанням фінансових ресурсів. Адже реалізація політичних проектів неможлива без серйозної матеріальної бази.

#### Список використаних джерел:

1. Емельянов А. С. Понятие фонда денежных средств в российском праве [Текст] / А. С. Емельянов // Финансовое право. — 2002. — №1. — С. 49–55.
2. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов [Текст] / С. В. Большаков, Ю. А. Веденеев, А. А. Вешняков, О. Н. Волкова, и др.; отв. ред.: А. А. Вешняков; науч. ред.: Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко. — М.: Норма, 2003. — 816 с.
3. Катков Д. Б. Избирательное право: вопросы и ответы [Текст] / Д. Б. Катков, Е. В. Корчиго. — М.: Юриспруденция, 2001. — 176 с.
4. Лісовець О. В. Теорія і методика роботи з дитячими та молодіжними організаціями України [Текст]: навч. посіб. / О. В. Лісовець. — К.: ВЦ «Академія», 2011. — 256 с.
5. Обушний М. І. Партологія [Текст]: Навч. посіб. / М. І. Обушний, М. В. Примуш, Ю. Р. Шведа; за ред. М. І. Обушного. — К.: Арістей, 2006. — 430 с.
6. Рыжков Н. Е. Понятие, структура и значение избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений в российском праве [Текст] / Н. Е. Рыжков // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 3 (12). — С. 168–173.
7. Филатова О. Г. Технологии и методы PR-продвижения информационных ресурсов. Вводный курс [Текст]: Учебное пособие. — СПб.: НИУ ИТМО, 2012. — 73 с.
8. Шведа Ю. Р. Партії та вибори: європейський досвід і українські реалії [Електронний ресурс]: Енциклопедичний словник / Ю. Р. Шведа. — Львів: Видавництво Тараса Сороки, 2009. — 500 с. — Режим доступу: <http://ua.convdocs.org/docs/index-181335.html?page=25>.

Стаття надійшла до редакції 29.04.2014 р.

Теслюк С. А. Избирательный фонд как основной ресурс обеспечения современных политических партий

Проанализировано сущность, место и условия формирования избирательного фонда, как важного элемента современных политических партий. Рассмотрено понятие «избирательный фонд»

---

с экономической, политологической и юридической точек зрения и сформулировано авторское определение.

Ключевые слова: избирательный фонд, политическая партия, фандрайзинг.

Tesluyk S. Election fund as the main financing resource of the modern political parties

The main point, a place and terms of forming of the election fund, as the main element of the modern political parties, are analyzed. The definition of an election fund, from economic, political and juridical points of view, was observed, and the author's own definition of an election fund was formed.

Key words: election fund, political parties, fundraising.

© Теслюк С. А., 2014