

*О.О. Пономарчук – викладач кафедри правових основ підприємницької діяльності
Навчально-наукового інституту права, економіки та соціології,
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Одним із специфічних елементів фінансових систем сучасних країн є політичні фінанси, складовою яких є фінанси політичних партій. В Україні політичні партії відіграють все більшу роль у формуванні державних структур та визначають політичний розвиток суспільства в цілому. Значення політичних партій у політичній системі суспільства зумовлене передусім тими специфічними функціями, які вони виконують як інститут політичної системи.

Сьогодні можна констатувати єдність позицій дослідників вказаного інституту у визначенні його головних (в окремих джерелах прямих, вихідних, основних) функцій: представницької та владної [1; 2].

Перша полягає в тому, що інститут політичних партій забезпечує акумуляцію інтересів певних соціальних груп. Потреба у реалізації таких інтересів зумовлює діяльність партій, спрямовану на отримання можливості формувати органи державної влади.

У випадку успішного здійснення такої діяльності політичні партії отримують політичну владу і, як наслідок, можливість реалізувати інтереси соціальних груп, які вони репрезентують. Безпосередньо реалізація цих інтересів у сфері публічної влади через державний апарат і є змістом їх другої функції – владної. Внаслідок одночасної реалізації вказаних функцій партії перетворюються на фактично діючий інструмент прямого та зворотного зв'язку держави та громадянського суспільства [3, с. 19].

Безумовно, політичні партії виконують й інші функції. Їх дослідження дозволяє більш повно охарактеризувати вплив інституту політичних партій на суспільні процеси, його взаємозв'язки з іншими соціальними інститутами та підсистемами суспільства.

Однією з умов ефективної діяльності політичних партій є наявність у їх розпорядженні фінансових ресурсів. Саме доступ до фінансових ресурсів є одним із вирішальних факторів у виборчих змаганнях, адже в сучасних умовах саме фінансова забезпеченість діяльності партій є передумовою їх конкурентоспроможності у політичній боротьбі, передусім під час виборів. Без істотного матеріального підґрунтя своєї діяльності партія втрачає можливість реалізувати свої програмні положення. Потреба у коштах та матеріальних цінностях обумовлює здійснення політичними партіями фінансової діяльності, як такої, що спрямована на формування фондів коштів у розпорядження політичних партій, їх розподіл та використання з метою забезпечення належного функціонування політичних партій, досягнення ними програмних цілей та завдань.

Серед основних причин актуалізації питань фінансової забезпеченості діяльності політичних партій провідну роль відіграє *об'єктивне збільшення витрат на політичні заходи та зростання ролі засобів масової інформації у політичній боротьбі*.

Потреба у фінансових ресурсах створює умови для проявів політичної корупції в сфері партійних фінансів. Тобто партії в рамках забезпечення своєї політичної конкурентоспроможності замість сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, представництва та реалізації інтересів суспільства, змушені фактично реалізовувати інтереси порівняно вузького кола своїх інвесторів. Це підтверджується численними політичними скандалами, пов'язаними із фактами, коли внески робилися в обмін на фінансову, політичну або іншу винагороду [4]. Окрім зазначеного негативного фактору надмірного впливу великих вкладників на реалізацію партійної політики, можна виділити, також, й інші потенційні загрози реалізації функціонального призначення партій, зумовлені потребою у фінансових ресурсах. Зокрема, можливість впливу іноземних вкладників, загальна нерівність можливостей партій обумовлена її програмними пріоритетами (і як наслідок порівняно більш або менш заможним електоратом), падіння громадської довіри до політичних процесів, тощо.

Об'єднуючою рисою таких ситуацій наявність суттєвого *перекручування функціонального змісту* діяльності політичних партій. Така ситуація є неприпустимою для сучасної демократичної держави.

На шляху подолання фінансово обумовлених функціональних відхилень у діяльності політичних партій загальною тенденцією для сучасних країн є запровадження детальної нормативної регламентації їх фінансової діяльності та створення ефективної системи фінансового контролю дотримання приписів таких норм. Про це свідчить наявність детально відпрацьованого законодавчого масиву, що регулює партійні фінанси, майно політичних партій та їх підприємницьку діяльність навіть у тих країнах, де відсутнє їх конституційне визнання або загальні закони, що визначають їх правовий статус [5].

В Україні також триває розбудова правових засад діяльності політичних партій. Конституція України гарантує діяльність політичних партій [6]. У розвиток конституційних положень прийнято спеціальний закон [7], який між іншим містить й окремі положення, що торкаються партійних фінансів. Це, зокрема положення щодо заборонених джерел фінансування політичних партій. Разом з цим, вкрай важливі напрямки правового регулювання пов'язані із створенням ефективного механізму публічного фінансового контролю політичних партій залишаються поза увагою законодавця. В Україні не підтримуються загальносвітові тенденції щодо більш детального врегулювання доходів та витрат політичних партій з огляду на протидію політичній корупції. Більше того, окремі заходи правового регулювання, які оздоровлюють сферу партійних фінансів, взагалі скасовуються. Так, наприклад, було скасовано інститут державного фінансування політичних партій в Україні.

Специфіка сфери партійних фінансів полягає у необхідності забезпечення з боку держави якомога меншого втручання в тому числі у формі правового регулювання окремих відносин. Останнє може бути розцінено як тиск владних структур на політичні процеси. Разом з цим, правове регулювання сфери партійних фінансів та публічний фінансовий контроль їх діяльності є єдиним шляхом подолання негативного впливу потреби у фінансових ресурсах на функціональний зміст діяльності партій. Тому у питанні про допустимі межі правової регламентації фінансової діяльності партій та їх публічного фінансового контролю можна лише визначити загальний принцип встановлення обсягів такого регулювання. Він полягає у визначенні таких меж як мінімально достатніх для забезпечення ефективного функціонування партій як елементу політичної системи суспільства.

Метою запровадження правового інституту публічного фінансового контролю політичних партій є забезпечення українського суспільства об'єктивною інформацією про фінансову діяльність вітчизняних політичних партій, і зокрема інформацією щодо джерел фінансових ресурсів (ідентифікація вкладників та інформація про розміри їх внесків), та напрямків використання таких коштів. Відповідно, масив норм, які врегульовують публічний фінансовий контроль, має бути мінімально достатнім для досягнення зазначеної мети, – надання такої інформації незалежним джерелом для усіх зацікавлених осіб. Лише за таких умов, на нашу думку, суспільство має можливість формування свідомої громадянської позиції під час виборів та протидії політичній корупції.

Наведені аргументи вказують на потребу у переосмисленні цільової спрямованості публічного фінансового контролю політичних партій в Україні. Більшість дослідників публічного фінансового контролю як правового явища, відзначають його “спрямованість на забезпечення законності та фінансової дисципліни в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави” [8, с. 26], “перевірку дотримання фінансового законодавства” [9, с. 111]. Для публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій сутнісною рисою має бути вказівка на його спрямованість на надання об'єктивної та неупередженої інформації членам суспільства щодо змісту фінансової діяльності політичних партій. Відповідно, базовим принципом, з огляду на який має здійснюватись розбудова системи публічного фінансового контролю політичних партій є *принцип прозорості*, який відображає його спрямування. Така позиція широко підтримується у закордонних джерелах [4], присвячених питанням політичних фінансів. У вітчизняних дослідженнях фінансового контролю, як правило, обґрунтовується принцип гласності фінансового контролю, який в цілому збігається за змістом із запропонованим принципом. Використання для позначення останнього окремого терміну, на нашу думку, є доречним з огляду на відображення у цьому терміні аксіологічної спрямованості публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій в Україні.

Таким чином, об'єктивне збільшення витрат політичних партій в сучасних умовах у кінцевому результаті може негативно вплинути на функціональний зміст їх діяльності та обумовлює необхідність запровадження правового інституту публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій.

Основним принципом публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій є принцип прозорості.

Публічний фінансовий контроль фінансової діяльності політичних партій можна визначити як діяльність законодавчо визначених органів спрямована на надання об'єктивної та неупередженої інформації щодо змісту фінансової діяльності політичних партій з метою забезпечення можливості формування свідомої громадянської позиції під час виборів та протидії політичній корупції.

Література

1. Гейда, О. В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Гейда ; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2005. – 20 с.
2. Лук'янов, Д. В. Держава і політичні партії (проблеми співвідношення і взаємодії) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. В. Лук'янов ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2002. – 202 с.
3. Попов, С. А. Партии, демократия, выборы [Текст] / С. А. Попов. – М. : Омега-Л, 2003. – 160 с.
4. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies [Electronic resource]. – Access mode : http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf.
5. Юдин, Ю. А. Политические партии и право в современном государстве / Ю. А. Юдин. – М. : Форум – Инфра-М, 1998. – 288 с.
6. Конституція України [Текст] : від 28.06.96 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 41
7. Про політичні партії в Україні [Текст] : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
8. Савченко, Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні [Текст] : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь, Академія Державної податкової служби України, 2001. – 407 с.
9. Грачева, Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля [Текст] / Е. Ю. Грачева. – М. : Юриспруденция, 2000. – 192 с.

Пономарчук, О.О. Передумови формування системи публічного фінансового контролю фінансової діяльності політичних партій України [Текст] / О.О. Пономарчук // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення: зб. тез доп. за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (4 - 5 червня 2010 р.). - СумиУАБС НБУ, 2010. - С. 286-289.