

ВПЛИВ ТІНІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ НА ЕКОНОМІЧНУ АКТИВНІСТЬ

Розглядаються проблеми, пов'язані з тінізацією процесу фінансування політичних партій, та пов'язані з цим деструктивні соціально-економічні наслідки. Висвітлюється досвід ефективного регулювання фінансових аспектів політичного процесу країн ЦСЄ, пропонуються заходи протидії тінізації в Україні.

Ключові слова. Тінізація фінансування політичного процесу, „олігархізація” влади, вдосконалення процесу фінансування політичних партій.

Мета: аналіз фінансово-економічних аспектів тінізації передвиборчого процесу.

Попри спроби законодавчої „гілки” влади України запровадити механізми регулювання процесу формування і використання виборчих фондів, значна частина коштів у виборчій кампанії акумулюється та використовується нелегально. Чинниками, що сприяють незаконності фінансування виборів є недосконале законодавство, а також низька політична культура суспільства (як владної еліти, так і громадян). При цьому варто зазначити, що негативні наслідки взаємозв'язку політичного процесу та тіньової економіки мають місце у довгостроковому періоді і загрожують стратегічному розвитку економіки та суспільства. Зарубіжними та вітчизняними вченими вже напрацьовані відповідні підходи до аналізу „тіньового” сектора країн, що розвиваються, та з перехідними економіками, у тому числі і у сфері тінізації політичних процесів (Дж.Гроссман, Гж.Колодко, Ю.Латов, Дж.Патенгіл, Е.Фейг). Фінансові механізми ілєгалізації світової економіки знаходимо у працях зарубіжних науковців (Д.Байлей, Р.Бромлі, Дж.Бхагваті, М.Беднарский, П.Бендковский, Д.Кассел, Л.Коллінз). Серед вітчизняних вчених цій проблематиці приділяли увагу В.Андрійчук, З.Варналій, О.Власюк, І.Лукінов, А.Філіпенко та інші. Проте, незважаючи на досить великий перелік авторів, що займаються проблематикою ілєгалізації суспільно-політичних процесів недостатньо опрацьованим залишається питання тіньового фінансування політичних партій.

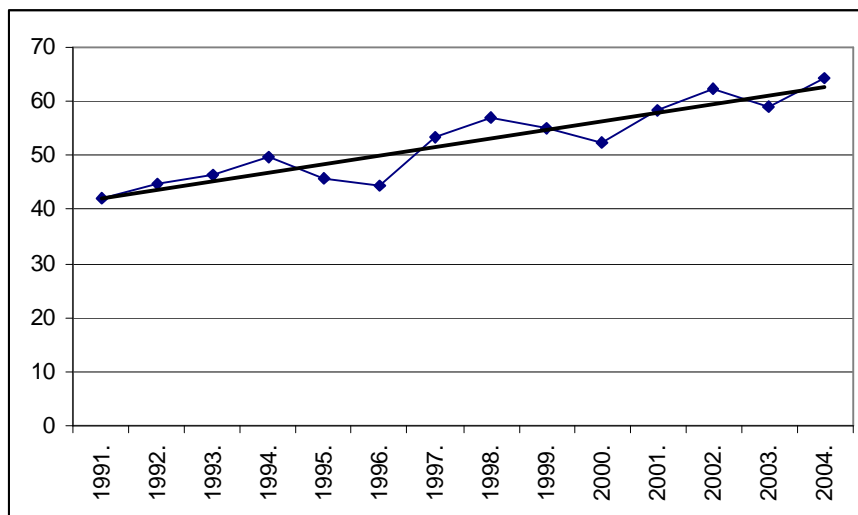


Рис. 1. Рівень тіньової економіки в Україні (за методом Фейга (попиту на гроші))

За попередніми оцінками [1] модель фінансування передвиборчої кампанії 2006 р. істотно відрізняється від попередніх. Насамперед змінилася структура адміністративного ресурсу та істотно зменшився його вплив. Натомість істотну роль відіграють фінансові активи, а відтак підвищується попит на готівку, що сприяє зростанню рівня тіньової економіки. При цьому варто зазначити, що динаміка цього показника має циклічний характер, який тісно корелює з виборчою кампанією до Верховної Ради України (рис. 1).

Як можна побачити з рис. 1, піки тіньової активності у державі (розрахованої з використанням методу Фейга — аналізу попиту на готівку як основний інструмент здійснення тіньової діяльності суб'єктами господарювання) припадають саме на роки проведення виборів до Верховної ради України (1994 р., 1998 р., 2002 р.). З певними застереженнями, доказом тіньової активності під час виборів може вважатися циклічний характер дефіциту бюджету, максимальні значення якого також відповідають періодам проведення виборчих кампаній (рис. 2).

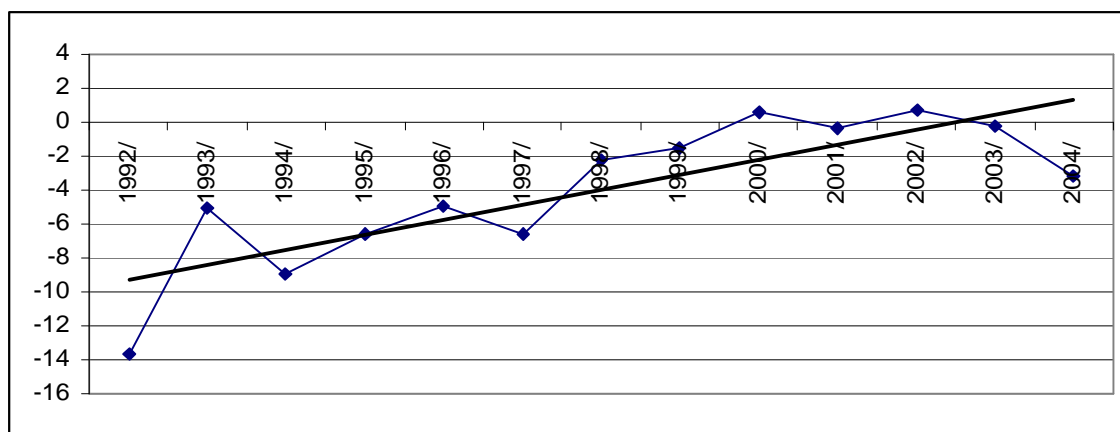


Рис. 2. Рівень дефіциту бюджету в Україні щодо ВВП (1992-2004 рр.)

Така ситуація є природною, якщо збільшення дефіциту бюджету відбувається лише за рахунок збільшення видатків (офіційні витрати уряду на вибори), але часто дефіцит пов'язаний із зменшенням дохідної частини бюджету (табл. 1).

Таблиця 1

Зведений бюджет України у 1992 – 2004 роках

	Бюджет			У відсотках до ВВП		
	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)
Млрд. крб.						
1992	1227,5	1919,7	-692,2	24,4	38,1	-13,7
1993	49621,8	57248,7	-7626,9	33,5	38,6	-5,1
1994	523092,6	630647,0	-107554,4	43,5	52,4	-8,9
Млрд. грн.						
1995	20,7	24,3	-3,6	38,0	44,6	-6,6
1996	30,2	34,2	-4,0	37,0	41,9	-4,9
1997	28,1	34,3	-6,2	30,1	36,7	-6,6
1998	28,9	31,2	-2,3	28,2	30,4	-2,2

1999	32,9	34,8	-1,9	25,2	26,7	-1,5
2000	49,1	48,1	1,0	28,9	28,3	0,6
2001	54,9	55,5	-0,6	26,9	27,2	-0,3
2002	61,9	60,3	1,6	27,4	26,7	0,7
2003	75,3	75,8	-0,5	28,2	28,4	-0,2
2004	91,5	102,5 ¹⁾	-11,0	26,5	29,7 ¹⁾	-3,2

За: [9]

Останнє пояснюється зниженням рівня сплачених податків внаслідок іллегалізації господарювання з метою акумулювання коштів та їх використання у передвиборчій кампанії. Підтвердженням тези про те, що виборчий процес певною мірою пов'язаний з динамікою показника іллегалізації економіки, свідчить також динаміка кількості об'єктів грального бізнесу (рис. 3).

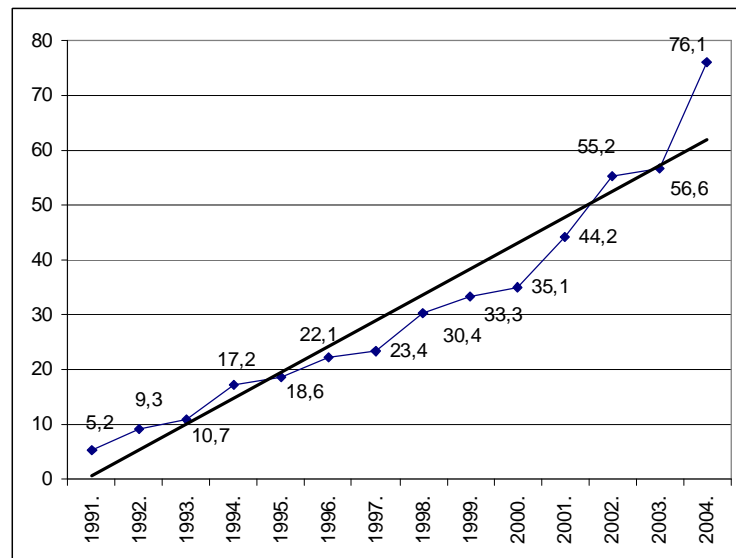


Рис. 3. Індекс зростання кількості об'єктів грального бізнесу порівняно з попереднім роком

Хоча циклічність у динаміці цього показника є менш виразною, порівняно з показником тінзації економіки, саме у роки виборів відбувається зростання кількості об'єктів грального бізнесу порівняно з попередніми періодами (1994 р. — на 17,2%; 1998 р. — на 30,4%; 2002 р. — 55,2%, а у рік Президентських виборів 2004 р. — на 76,1%). Причиною цього є менший рівень ризику „відмивання” грошей через ці об'єкти порівняно з іншими видами господарської діяльності (наприклад, „податковим плануванням”). Потреба у готівкових коштах спонукає учасників виборчого процесу за наявності вагомій частки тіншових капіталів, до організації різноманітних лотерей, тоталізаторів, гральних закладів тощо, де засновники або члени їх сімей часто стають водночас і особами, що отримують найбільші виграші і, таким чином, фактично легалізують тіншовий капітал, необхідний для реалізації передвиборчої кампанії. Поряд з іллегальними схемами господарювання (дозволеними законом, але не облікованими статистично) активно застосовуються і суто кримінальні операції (торгівля наркотиками, зброєю тощо) з цією ж метою. У цьому контексті цікавою є динаміка кількості злочинів, різке збільшення яких припадає на періоди після проведення виборів (у 1995 р. цей показник зріс — на

12,18%; у 1999 р. — на 3% зменшився; у 2003 р. — зріс на 23,01%, за середнього показника за аналізований період — 3%). Поясненням цього може бути вірогідна необхідність повернення коштів „кредиторам” тими політичними силами, що програли вибори (рис. 4).

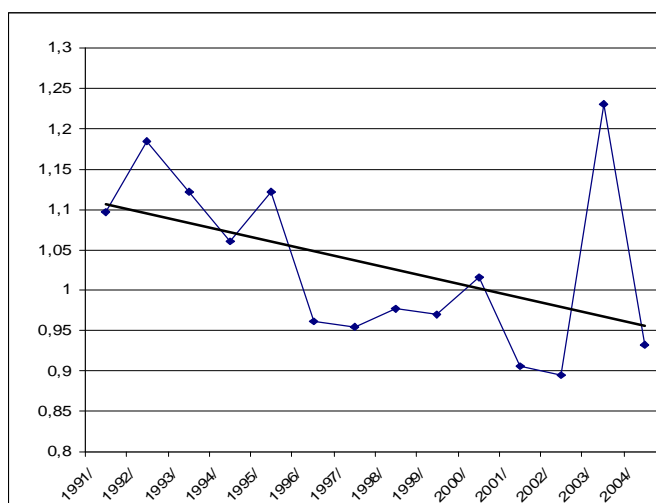


Рис. 4. Індекс кількості злочинів в Україні (1991-2004 рр.)

Поряд із суб’єктивними існує низка об’єктивних передумов іллегалізації передвиборчого процесу, створених на законодавчому рівні. Наприклад, у Законі України „Про вибори народних депутатів” вказано, що „... виборчі фонди утворюються за рахунок коштів кандидата, пожертвувань громадян України, юридичних осіб”, проте не вказується, що особи, які вносять „пожертви”, повинні задекларувати майно та джерело походження капіталів, тобто не забезпечена майнова люстрація осіб, що мають відношення до виборчого процесу.

Наслідком цього є значне перевищення коштів, задекларованих політичними партіями у процесі виборчої кампанії 2006 р. над реальною „вартістю виборів”. За оцінками експертів проекту „Коаліція громадських організацій України „Свобода вибору”” вартість виборчої кампанії-2006 становить близько 10 млрд дол. США (12,1% від обсягу ВВП України 2005 р.) [2]. З врахуванням того, що подібні висновки зроблені лише на основі аналізу видимих витрат (агітаційна продукція, реклама у ЗМІ, рекламні акції) та „вартості” депутатського мандата (за неофіційними даними вартість місця у списку коливається від 20 тис. дол. США (до місцевих рад) — до 3-4 млн дол. США (у „прохідному” списку до Верховної ради України)), можна припустити, що ця цифра значно вища. Якщо врахувати лише той факт, що середня „вартість” 50 перших місць у списку до ВРУ становить близько 3 млн дол. США, то загальна сума у розрахунку на 42 політичні сили що брали участь у цьогорічних виборах, уже сягне 6,3 млрд дол. США. Це без урахування кандидатів до місцевих рад та осіб, що знаходяться поза межами перших п’ятдесяти позицій у списку партії). Наголосимо, що ці кошти мають суто споживчий, а не інвестиційний характер, посилюють інфляційні та девальваційні наслідки передвиборчої кампанії. Цікаво, що динаміка показників інфляції та девальвації також характеризуються циклічністю і

досить тісно корелює з політичними циклами.

Загалом деструктивний вплив наслідків використання тіньових капіталів у виборчому процесі полягає у двох аспектах: соціально-економічному — як свідчать результати регресійного аналізу збільшення показника ілєгалізації істотно погіршує індекс людського розвитку в Україні (рівняння 1), відбувається так звана „приватизація держави”, підтвердженням чого є віднесення України до числа країн з найвищим рівнем політичної корупції (табл. 2); суспільно-політичному — усвідомлення громадськістю непрозорості та нечесності політичного процесу, який визначається насамперед економічними інтересами політичної еліти, обумовлює „соціальну апатію” — станом на березень 2006 р. — 53% населення України не довіряють жодній політичній силі і вважають, що партії служать лише власним інтересам

$$IHD=7,2-3,7*shadow (R=0,934; R^2=0,92, DW=1,87), \quad (1)$$

де *IHD* — індекс людського розвитку; *shadow* — рівень ілєгальної економіки (розрахований за методом Фейга)

Посилення „соціальної апатії” підтверджується динамікою активності виборців: у 1991 р. на референдумі про суверенітет та виборах Президента України — 84,0%; у 1998 та 2002 рр. — до Верховної ради України відповідно — 70,8% та 69,3% та у 2004 р. під час Президентських виборів — 74,5%, у 2006 р. — до Верховної ради України 68,3% [3].

Таблиця 2

Індекс „приватизації держави” та адміністративна корупція у республіках колишнього СРСР та країнах ЦСЄ, 2004 р.

Країна	Закони	Укази	Центральний банк	Кримінальні справи	Цивільні справи	Фінансування партій	Індекс „приватизації держави”		Адміністративна корупція*
							середній	Класичний	
Азербайджан	41	48	39	44	40	35	41	високий	5,7
Албанія	12	7	8	22	20	25	16	низький	4,0
Білорусь	9	5	25	0	4	8	9	низький	1,3
Грузія	29	24	32	18	20	21	24	високий	4,3
Казахстан	13	10	19	14	14	6	12	низький	3,1
Киргистан	18	16	59	26	30	27	29	високий	5,3
Латвія	40	49	8	21	26	35	30	високий	1,4
Литва	15	7	9	11	14	13	11	низький	2,8
Молдова	43	30	40	33	34	42	37	високий	4,0
Польща	13	10	6	12	18	10	12	низький	1,6
Росія	35	32	47	24	27	24	32	високий	2,8
Румунія	22	20	26	14	17	27	21	високий	3,2
Словаччина	20	12	37	29	25	20	24	високий	2,5
Словенія	8	5	4	6	6	11	7	низький	1,4
Узбекистан	5	4	8	5	4	6	6	низький	4,4
Україна	44	37	37	21	26	29	32	високий	4,4
Хорватія	18	24	30	29	29	30	27	високий	1,1
Чехія	18	11	12	9	9	6	11	низький	2,5
Естонія	14	7	8	8	8	17	10	низький	1,6

За: [10]

Таким чином, зневіра виборців у можливості впливу на політичні процеси (особливо після набуття чинності змін до виборчого законодавства з 1

* рівень хабарів, як частка прибутку компаній

січня 2006 р., яке фактично унеможливило залучення до політичної активності осіб без значних фінансових ресурсів) у державі посилює соціальну напругу, прискорює еміграцію населення з України, знижує мотивацію громадян до розбудови Української держави.

З метою розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері виборчого права та фінансування політичних партій доцільно розглянути досвід країн ЦСЄ, які вступили в ЄС. Ці країни майже одночасно розпочали процес формування механізмів регламентування фінансової діяльності політичних партій. Так, Угорщина прийняла виборчий закон у 1989 р., Чехія — 1990 р., Польща — 1991 р., Естонія, Литва та Румунія — у 1992 р., Латвія — у 1993 р. До 2006 р., включно, окремі країни неодноразово змінювали це законодавство, удосконалюючи його відповідно до вимог ЄС. Це пов'язано з тим, що на початку 90-х років минулого сторіччя законодавчі органи у більшості посткомуністичних країн не могли ефективно регулювати процес заснування політичних партій на стратегічно визначеній (довгостроковій) основі, особливо у частині фінансування. Невідповідність „раннього” режиму фінансування політичних партій інтересам суспільства призвели до зростаючого незадоволення політичними системами та здійснюваними реформами. Недостатність ефективних положень з регулювання цієї сфери у законодавстві здійснювала істотний вплив на зниження життєвого рівня населення та розвиток політичної корупції. Усунення згаданих недоліків пришвидшило соціально-економічні перетворення у цих країнах та подальшу інтеграцію у європейський економічний простір. Таким чином, розглянемо особливості фінансування виборчого процесу в окремих країнах.

Естонія. Усі витрати на підготовку і проведення виборів до парламенту покриваються за рахунок державного бюджету. Виборчі кампанії політичних партій не можуть фінансуватися ні з державного, ні з місцевих бюджетів. Після оголошення результатів виборів політичні партії та незалежні кандидати протягом одного місяця подають детальні звіти до Національного виборчого комітету про понесені витрати та джерела фінансування, використані у процесі виборчої кампанії. Звіт підлягає аудиту як з боку офіційних контрольно-наглядових інституцій, так і з боку громадських організацій (чого поки що не запроваджено в Україні) [4].

Латвія. У цій країні всі витрати (за винятком ефірного часу, що надається безкоштовно у рівному обсязі усім учасникам виборчого процесу) покриваються з партійних рахунків. Відповідно до чинного законодавства, легальними джерелами формування фінансової бази політичних партій є членські внески; благодійні пожертвування від фізичних та юридичних осіб (з певними обмеженнями — одна особа фізична чи юридична особа не може пожертвувати одній партії більше, ніж 41 700 дол. США на рік); прибутки від діяльності підприємств, заснованих політичною партією; інші доходи, що не заборонені чинним законодавством.

Партіям забороняється отримувати пожертвування від тих підприємств, що на 50% і більше перебувають у власності держави чи муніципальних органів управління, релігійних організацій, осіб без громадянства чи іноземців. У разі одержання анонімних коштів партія зобов'язана їх перерахувати на

спеціальний рахунок, що контролюється Міністерством юстиції, яке потім пропорційно перерозподіляє кошти між усіма зареєстрованими учасниками виборчого процесу. Окремим положенням законодавство Латвії забороняє створення фондів, основна мета яких — фінансове забезпечення політичних партій (чи виборчих кампаній). Виборчий фонд (крім пожертвувань) жодним чином не обмежується, що зменшує можливість залучення тіньового капіталу. Проте подання політичними партіями щорічної фінансової декларації до Міністерства фінансів та державної служби доходів є загальнообов'язковою вимогою. Її невиконання призводить до розпуску партії відповідно до рішення суду. Декларації повинні розкривати джерела доходу, а також сукупні дані щодо витрат. Доступ до цих декларацій — відкритий: щорічні декларації партій публікуються в офіційній урядовій газеті «Latvijas Vestnesis» [5].

Литва. Передвиборчі кампанії фінансуються із спеціальних рахунків, відкритих політичними партіями. Інші джерела фінансування — заборонені законом. За умови доведення Державною податковою інспекцією факту, що певний товар чи послуга, яка має стосунок до виборчої кампанії, була оплачена не з цього рахунку, а з будь-якого іншого джерела, повна вартість платежу у примусовому порядку стягується з отримувача (надавача товарів чи послуг) без можливості оскарження ними цієї дії та передається до державного бюджету.

Джерела походження коштів аналогічні як і у Латвії. Додамо лише деякі відмінності — законом визначена чітка заборона щодо одержання коштів від юридичних чи фізичних осіб нерезидентів, за винятком якщо благодійник литовського походження чи ним є політична партія або її філія Республіки Литва, що заснована на територіях, де проживають етнічні литовці. Також заборонені анонімні пожертвування, які перевищують 25 дол. США.

Загалом на всіх рівнях виборчого процесу існують виборчі застави (від 1 до 20 середньомісячних зарплат), проте застави подвоюються для кандидатів від партій, які на останніх виборах не представили копії опублікованих у пресі звітів про джерела походження коштів та їх використання під час передвиборчої агітації. Відповідно до Закону про вибори товари та послуги для передвиборчої агітації, вартість яких перевищує 0,5 середньомісячної зарплати, не можуть надаватися безкоштовно. Таким чином, зменшується вірогідність непрямого фінансування та використання адмінресурсу.

Звіти про джерела та використання засобів для передвиборчої агітації, форма яких встановлюється ЦВК заздалегідь, повинні бути подані партіями не пізніше 25 днів після оголошення остаточних результатів виборів. ЦВК публікує ці звіти в офіційному виданні “Valstybes zinios” [6].

Польща. Фінансування виборчої кампанії здійснюється на засадах прозорості та відкритості. За управління фінансовими ресурсами відповідає уповноважений з фінансів, яким не може бути: кандидат в депутати чи сенатори, уповноважений з виборів, державний чиновник. Політична партія може залучати й витратити грошові фонди виключно на цілі, пов'язані з виборами. Залучення та витрачання коштів може проводитися лише з дня ухвалення рішення про вибори Національною Виборчою комісією (НВК). Політичним партіям забороняється приймати кошти після дня виборів. Загалом забороняється одержання будь-яких фінансових активів та основних фондів від

фізичних осіб-нерезидентів Польщі.

Істотним позитивним аспектом польського Закону, з огляду на протидію вірогідній іллегалізації виборчого процесу, є дозвіл на отримання банківських кредитів на цілі, пов'язані з виборами. Фінансові ресурси виборчого комітету мають зберігатися виключно на банківському рахунку, а внески можуть здійснюватися лише з використанням безготівкових форм розрахунку. Причому загальна сума внесків від однієї особи на користь однієї партії не може перевищувати п'ятнадцятикратний мінімум щомісячної зарплати працівника на день. Фінансовий уповноважений повинен протягом трьох місяців після закінчення виборів представити у НВК протокол про всі доходи та видатки політичної партії під час виборів включно з банківськими позиками та аудиторським звітом. Аудитора, обраного серед кандидатів, представлених Державною Радою Аудиторів, призначає НВК. Вартість аудиторських послуг оплачується з державного бюджету. Політичні партії, що брали участь у виборах, отримують дотацію з бюджету держави на кожен одержаний мандат. Розмір дотації за отриманий мандат розраховується як відношення суми витрат, вказаних у виборчому протоколі комітету, який отримав принаймні один кандидат, на 560 (кількість депутатів обох палат) [7].

Чехія. Кожна з політичних партій повинна внести страхову суму, що становить 200 000 крон на спеціальний банківський рахунок. У свою чергу, регіональні виборчі комісії повинні відшкодувати депозит кожній політичній партії не пізніше, ніж через місяць після оголошення результатів виборів, якщо партія за результатами виборів проходить до парламенту, інші депозити перераховуються до бюджету. За фінансами, витраченими під час виборчої кампанії, здійснюється моніторинг Міністерством фінансів та громадськими організаціями [8].

Підсумовуючи аналіз виборчого законодавства країн ЦСЄ у сфері фінансування політичної діяльності, зазначимо, що спільною характеристикою є реальна прозорість фінансових потоків та можливість їх контролю з боку громадськості після завершення кампанії, що на даний час не спостерігається в Україні.

Загалом, проблеми, пов'язані з непрозорістю фінансування передвиборчої кампанії в Україні, можна узагальнити у чотири групи: законодавчі (до цього часу не запроваджено дієвого закону щодо забезпечення прозорості фінансової діяльності політичних партій, у тому числі у передвиборчій кампанії); методично-технічні (у законодавстві немає чіткого окреслення понять „витрати на ведення кампанії” та „поточні витрати партії”); негативне ставлення учасників виборчого процесу до прозорості фінансування їх діяльності (як „олігархічні”, так і „демократичні” партії не зацікавлені у публічній звітності про рух фінансових активів, зважаючи на частково тіньове їх походження (нереалістичність дозволених обсягів виборчих фондів, наявність суперечностей, неузгодженості у законодавстві та фактична відсутність аналізу фінансових потоків після виборів з боку влади та громадськості робить активність поза межами легальної економіки надзвичайно привабливою для учасників виборчого процесу); пасивне ставлення суспільства і держави до непрозорості фінансування політичних партій (незважаючи на загальне

визнання факту масштабних зловживань та порушень законодавства на виборах Президента 2004 р., ніхто з організаторів порушень реально не відповідав перед законом).

Таким чином, визначимо основні небезпеки за умови невирішення проблем, пов'язаних з непрозорістю фінансування політичних партій в Україні: (1) зростання тіньової (як іллегальної, так і кримінальної) економіки; (2) унеможливлення ефективних структурних реформ через відсутність мотивації у законотворців, зважаючи на „інтеграцію” влади та бізнесу; (3) посилення моніторингу з боку світової спільноти через слабку дієвість заходів протидії відмиванню „брудних грошей” та використання цих коштів у політичному процесі; (4) „апатія” виборців (особливо молоді) та їх остаточна зневіра у можливості впливу на соціально-економічні та політичні події в країні; (5) морально-етична деградація суспільства внаслідок інвестування тіньового капіталу у політичну систему з метою власного збагачення та „мультиплікації” тіньових ресурсів.

Таким чином, з метою усунення недосконалостей вітчизняного законодавства у сфері фінансування політичних партій у порядку законодавчої ініціативи пропонуємо удосконалення законодавчих актів про вибори народних депутатів та депутатів до місцевих органів влади, зокрема у таких аспектах: (1) залишити право голосувати за політичну силу загалом, проте забезпечити можливість „викреслення” зі списку окремих кандидатів (принаймні з першої десятки) з відповідною корекцією списків політичних партій); (2) заборонити анонімні пожертви, інвестування іноземними компаніями та неприбутковими організаціями на користь суб'єктів виборчого процесу; (3) запровадити майнову люстрацію усіх учасників передвиборчої кампанії до і після виборів; (4) опубліковувати щорічні фінансові звіти діяльності політичних партій; (5) проводити офіційний та громадський фінансовий моніторинг звіту щодо використання виборчих фондів; (6) забезпечити можливість фінансування передвиборчих кампаній лише зі спеціально створених рахунків та виключно у безготівковій формі; (7) зняти обмеження щодо розміру виборчого фонду за одночасного посилення контрольно-ревізійних заходів щодо джерел надходження коштів.

Важливо також здійснити за безпосередньої організаційної і фінансової підтримки держави та з залученням міжнародних програм допомоги на різних рівнях управління систему заходів щодо розвитку інститутів громадянського суспільства (особливо у молодіжному середовищі), зокрема у частині моніторингу фінансової діяльності політичних партій, вимоги публічності фінансування виборчого процесу, у тому числі і внесення відповідних змін до законодавства.

Реалізація такої стратегії є коштовною та довготривалою, проте результатом її запровадження буде ліквідація олігархічно-кланової економіки, активізація функціонування громадянського суспільства, структурне трансформування економіки, прискорення соціально-економічного розвитку держави.

Список використаних джерел

1. www.kandydat.com.ua/analitika/2005/141_2.htm - 131k.
2. coalition.org.ua
3. pora.org.ua/content/view/2505/155/ - 62k
4. www.aup.com.ua
5. www.7news.ru/index.cfm?CountryID=13&CategoryID=20 - 32k
6. www.delna.lv
7. www.gus.gov.pl
8. www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home - 24.
9. www.ukrstat.gov.ua
10. www.transparency.org.ua