ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У НІМЕЧЧИНІ

Важливою ознакою демократичної політичної системи суспільства є існування та взаємодія політичних партій. Ефективне функціонування партій та партійної системи досягається тільки при умові існування впорядкованого політико-правового регулювання партійної діяльності. Динамізм партійно-політичного життя суспільства не дозволяє разовим актом врегулювати всі питання в сфері партійного права, а змушує постійно проводити пошуки у даному напрямку.

Для України проблема вдосконалення партійного законодавства є важливою, зважаючи на гостру необхідність побудови на основі гіпертрофованої багатопартійності дієздатної партійної системи. Адже в майбутньому Українська держава орієнтується саме на виборчу систему пропорційного представництва та розширення повноважень парламенту. Тому зростає потреба вивчення досвіду тих зарубіжних країн, в яких партії є основою функціонування державного механізму, а партійне законодавство відзначається ефективністю у забезпеченні партійно-владної взаємодії та адекватністю реаліям політичного життя.

Федеративна Республіка Німеччина володіє одним із найбільш детально розроблених у світі комплексом правових норм, що регламентує всі сторони діяльності партій. Однак, незважаючи на

те, що в об'єднаній Німеччині окремі положення „Закону про політичні партії" змінювалися та доповнювалися тричі – в 1994, 1999, 2002 рр., науковці знову і знову підкреслюють необхідність законодавчих кроків з метою вдосконалення регулювання партійної діяльності.

Для глибокого розуміння політичних передумов та діапазону дії тих чи інших положень німецького законодавства важливими є праці таких відомих фахівців у сфері партійного права як Д. Тсасос [28], М. Морлок [20-21], К. Насмахер [22-23]. Підвищена увага дослідників проявляється не до всіх сфер партійного права. Високий рівень розробки характерий для таких вузлових напрямів партійних досліджень як фінансування партій та участь партій у виборчому процесі [5; 7; 11; 18; 19; 25; 31]. Однак переосмислення вимагають і питання заборони політичних партій, і вдосконалення регулювання організаційної структури та статутної діяльності партій. Ці проблеми розглядаються лише в контексті загальних досліджень німецького законодавства [1; 4; 12; 26].

Метою даної статті є комплексний аналіз політико-правового регулювання діяльності партій в об'єднаній Німеччині. В силу надзвичайно обширної юридичної бази функціонування партій у ФРН, основна увага в статті концентрується на тих правових моментах, які регулюють найважливіші сфери партійного життя, а саме: оформлення місця та ролі партій у політичній системі, регламентація внутрішньопартійних організаційних відносин, участь політичних сил у виборчому процесі, регулювання фінансової діяльності партій.

У розгалудженій системі партійного законодавства ФРН, яка почала формуватися ще в 50-х рр. XX ст., базовими при аналізі політико-правового регулювання діяльності сучасних партій є наступні документи: Основний закон (ОЗ) [17], „Закон про політичні партії" (ЗПП) у редакції 1994 та 2002 рр. [16; 2], „Федеральний закон про вибори"(ФЗВ) [9], а також численні рішення Федерального конституційного суду. Аналіз цих правових джерел дає можливість у повній мірі висвітлити основи партійної діяльності в Німеччині.

„Партії беруть участь у формуванні політичної волі народу," – проголошує стаття 21 Основного закону [17, 23]. Це коротке за змістом положення є вихідною основою для формулювання широкого комплексу правових норм, які регламентують всі сторони функціонування партій.

Конституційний статус партій передбачає дотримання у політичній діяльності чотирьох основних вимог: свободи, рівності, гласності та внутрішньої демократії. Організаційне забезпечення повноцінного функціонування партій створюють державні органи. Водночас свобода утворення партій надає можливість громадянам брати участь у політиці без перешкод із боку держави. Всезагальний принцип рівності гарантує однакове відношення до партій з боку влади. Публічність забезпечується прозорою діяльністю партій, їх відкритістю для громадськості. І четверта конституційна вимога означає, що на управління демократичною державою не можуть впливати партії з недемократичною структурою. Більш детально розвиває правові положення про основи партійної діяльності „Закон про політичні партії" [16].

Вже формулювання поняття „політична партія", яке запропоноване в §2 „Закону про політичні партії" включає кілька важливих вимог, і є доволі непростим: „Партії – це об'єднання громадян, які постійно чи тривалий час здійснюють вплив на формування політичної волі на федеральному рівні або в одній із земель, і бажають брати участь у представництві народу в Бундестазі або у одному з ландтагів..."[16, 150].

Не цитуючи повністю досить обширну дефініцію, наведемо ті основні ознаки, які характеризують поняття „політична партія" з правової сторони. У цьому зв'язку німецький дослідник Д. Тсасос пропонує виділяти три групи ознак: описові, волюнтативні та фактичні [28, 141-142]. До описових ознак належать наступні твердження закону: партія – це група громадян, діяльність яких орієнтована на внутрішньополітичне життя країни; партія повинна брати участь у виборах до Федерального парламенту (Бундестагу) чи земельних парламентів (ландтагів) щонайменше раз на шість років; участь лише в комунальних виборах чи виборах до Європарламенту не є достатньою підставою для надання політичній силі статусу „партія". На передньому плані волюнтативних ознак стоїть амбіційність партії – політична сила повинна показувати волю до представництва інтересів громадян своєю тривалою участю у виборах.

Серйозність намірів партії необхідно оцінювати через з'ясування фактичних умов її діяльності, серед яких найважливіші: кількість членів, міцність внутрішньої організації, активна суспільна діяльність.

Однак, незважаючи на об'ємність ознак партії, під усі вимоги закону підпадають лише могутні політичні сили, які вже міцно закріпилися на суспільному та державному рівнях. Для визначення статусу партій, які мають невелику кількість членів та прихильників, або партій, які створені недавно чи знаходяться в стадії розпаду, ці вимоги складають доволі сумнівний інструментарій. З одного боку, обширність визначення дозволяє об'єднати під поняттям „партія" значну кількість політичних об'єднань, чисельно збільшуючи участь у формуванні політичної волі народу. Але з іншого боку, відкритість поняття є в значній мірі відсутністю правової безпеки, особливо для малих партій, оскільки розкривається простір для інтерпретації положень закону в політичній практиці, а значить і розширюються можливості для впливу владних структур, судових органів.

Досить широко підходить „Закон про політичні партії" (п.2. §1) до визначення функцій партій, розвиваючи конституційне положення про участь партій у формуванні політичної волі народу:

– партії здійснюють вплив на формування суспільної думки;

– стимулюють і поглиблюють політичну освіту;

– підтримують активну участь громадян у політичному житті;

– виховують громадян, які здатні брати на себе відповідальність за справи суспільства;

– висувають кандидатів на виборах до представницьких органів федерації, земель та общин;

– здійснюють вплив на політичний розвиток у парламенті та уряді;

– партії вносять політичні орієнтири, які вироблені ними, в процес формування волі держави і турбуються про постійний живий зв'язок між народом та державними органами.

Така різнобічність партійних функцій робить партії одним із найважливіших інститутів політичної системи ФРН, відкриваючи перед ними можливості впливу не тільки на суспільство, але й на державні органи.

Водночас ні стаття 21 Основного закону, ні „Закон про політичні партії" не встановлюють чітко межі впливу партій на державу. Обмеження можна простежити шляхом аналізу інших законодавчих актів, які, однак, лише в загальному вигляді декларують незалежність державних органів влади від будь-якого впливу. Тому питання про межі участі партій у процесі формування політичної волі народу є проблемою відношення партій до парламентів, урядів, адміністрації, органів судочинства, а також до членів партій, і, зрештою, до окремого громадянина.

Стаття 21 Основного закону гарантує базову цінність партійної демократії і головну передумову багатопартійності – вільне створення політичних партій. Це означає, що створення партії не може залежати від попередньої згоди будь-якого державного органу. Про створення партії у якості зареєстрованого об'єднання слід ставити до відома громадськість (§ 59 Громадянського кодексу) [10].

Право свободи утворення партій не означає право на безконтрольний розвиток і саме на державні органи покладається функція нагляду за дотриманням у діяльності партії демократичних принципів, проголошених Конституцією ФРН та „Законом про політичні партії".

Відповідно до провідної ролі, яка відводиться партіям у формуванні політичної волі народу, в Німеччині об'єктом правового регулювання є увесь комплекс відносин, що складають основи організаційної побудови партій. Держава зацікавлена у дотриманні демократичних принципів у внутрішньопартійному житті, як передумови до легітимного і найбільш ефективного здійснення партіями тих функцій, які пов'язані з організацією та здійсненням державної влади. „Державний процес прийняття управлінських рішень є уповноважений тільки тоді демократичним шляхом, коли інституція, яка суттєво причетна до співучасті, також задовільняє ці вимоги," – підтверджує Д. Тсасос [28,144].

Попри існування актів організаційного характеру (статути, регламенти тощо), які приймаються партіями самостійно, розділ II „Закону про політичні партії" детально регламентує

усі основні питання організаційної побудови партій: статути і програми партій; територіальна структура партій; склад, порядок формування та компетенція керівних партійних органів; зібрання членів партії, принципи їх діяльності та прийняття рішень; права членів партій та партійне судочинство. Не вдаючись у детальний аналіз вимог німецького законодавства до внутрішньопартійної організації, зведемо зміст §§6-16 „Закону про політичні партії" до найбільш суттєвих моментів, які стисло характеризують принципи демократичної побудови німецьких партій.

1. Вертикальна структура: формування внутрішньопартійної волі проходить „знизу-вверх", від членської основи до керівництва партії з компетенцією загальних, відповідно делегованих зборів, як вищого органу при вирішенні всіх основних питань, таких як прийняття та внесення змін до програми, статуту, припинення діяльності партії;

2. Функціональна структура: відповідальність правлінь перед зборами членів, делегатів; розподіл влади в партійних органах, наявність незалежної судової інстанції;

3. Регіональна структура: територіальне членування партії з певною компетенцією низових одиниць, однак існує право рішучих дій керівництва проти підрозділів партії, які порушують партійну дисципліну і принципи діяльності;

4. Основні права членів: рівноправ'я, свобода слова, захист від свавільного виключення з партії [3,132].

В системі німецького законодавства не передбачені норми про визначення категорії осіб, чия професійна діяльність у державних органах взагалі не сумісна з членством у партіях. У §52 „Закону про держслужбовців" зазначається лише, що чиновники повинні служити усьому народу, а не окремим партіям [8, 686]. Але в правовій регламентації організаційних засад німецьких партій передбачені окремі заходи по обмеженню свободи членства з метою запобігання втручання партій у діяльність найважливіших державних органів. Зокрема в §11 „Закону про політичні партії" проголошується, що до правлінь партій можуть входити особи, які отримали державну посаду внаслідок виборів, але їх кількість не повинна перевищувати п'ятої частини усіх членів правління.

Положення партійного закону не можуть забезпечити повною мірою демократичний характер відносин всередині партії. Держава в сучасній Німеччині більше ніж в інших західних демократіях втручається у по суті автономні внутрішні справи вільних суспільних об'єднань, якими є партії. Тому закон лише створює рамки, в умовах яких важко застосувати антидемократичні методи та дії.

У разі невідповідності партійної діяльності вимогам демократичного ладу в німецькому законодавстві передбачена можливість заборони партій. Інститут заборони політичних партій переслідує подвійну мету: по-перше, захистити демократичну державу від протиправних дій недемократичних партій, по-друге, захистити партії від надмірного втручання в їх діяльність державних органів.

У ст. 21 Основного закону чітко простежується превентивний характер заборони партій. Основний закон передбачає можливість забороняти партії, які переслідують антиконституційні цілі (ст. 21 абз.2), а саме „намагаються створити загрозу основам вільного демократичного устрою чи ліквідувати його, або загрожують існуванню Федеративної Республіки Німеччини" [17, 23]. „Вільна гра" політичних сил в умовах демократичного суспільства повинна мати свої межі, особливо тоді, коли противники демократії намагаються засобами демократії ліквідувати саму демократію, як це було у Веймарській республіці. Тому політичні цілі, здійснення яких позбавляло б їх ідентичності з демократичним устроєм є антиконституційними.

Однак, при забороні партій існують значні правові перепони, Основний закон регулює заборону партій детальніше ніж заборону інших об'єднань (ст.9 п.2 ОЗ). Мінімізується втручання законодавчої та виконавчої влади у справи партії. Право ухвалення рішення про антиконституційність партії належить Федеральному конституційному суду (ст.21 п.2 ОЗ, §13 п.2 Закону про Федеральний конституційний суд – ЗФКС). Таким чином досягається зовнішня гарантія партійної діяльності від посягань з боку державної влади. Федеральний уряд, Федеральна Рада, Бундестаг та уряди федеральних земель (якщо сфера дій партії обмежується певною землею)

можуть вносити лише подання про заборону (§43 ЗФКС) [15, 1479]. До тих пір поки відповідне рішення Конституційного суду не ухвалено, держава не може застосовувати проти партії заходи, які передбачені у §32-33 „Закону про політичні партії". Водночас партії як об'єднання громадян мають право звернутися до Федерального конституційного суду в разі якщо влада порушила їх права (ст.93 п.4а ОЗ, §90 ЗФКС).

За всю історію існування ФРН Федеральний конституційний суд двічі забороняв політичні партії, які виступали проти антиконституційного устрою країни: в 1952 р. – неонацистську Соціальну імперську партію, в 1956 р. – після чотирьохрічного слідства – Комуністичну партію Німеччини. В об'єднаній Німеччині суд відходить від практики заборони партій, незважаючи на збільшення екстремістських угруповань і наявність доказів у їх антидемократичній діяльності. Так у 2003 р., після трирічного судового процесу, Федеральний конституційний суд відхилив подання Федерального уряду, Бундестагу та Бундесрату про заборону Націонал-демократичної партії Німеччини. Водночас держава йде на посилення контролю за ектремістськими партіями, який здійснює Відомство по охороні конституції (Bundesamt für Verfassungsschutz). Щороку відомство публікує звіти про партії, які користуються посиленою увагою правоохоронних органів. Наприклад, у звіті 2002 р. фігурують такі німецькі партії з правоекстремістськими устремліннями: Націонал-демократична партія Німеччини, Німецький народний союз, Партія республіканців. Цікаво, що серед представників лівого ектремізму поряд з Німецькою комуністичною партією, Марксистсько-Ленінською партією Німеччини фігурує Партія демократичного соціалізму (ПДС), яка з 1990 р. представлена в Бундестазі, а в ряді східних земель є правлячою [29, 2-4].

Заборона партії – це виключний крок, який може лише огородити демократичний лад, але не здатний ні зберегти, ні укріпити законність устрою держави. Зовнішній захист вільної демократії, що досягається обмеженням політичної свободи, несе в собі небезпеку звуження партійної системи і може призвести до стагнації політичного життя в країні. Успіх подібних акцій є сумнівним, оскільки такі дії не ліквідовують недемократичні партії, а витісняють їх у неконтрольований нелегальний простір. Тому для демократичної держави важливо не забороняти, а контролювати легально діючі екстремістські партії. Антидемократична партія при необмеженій партійній конкуренції та високій політичній свідомості громадян не володіє жодними шансами бути представленою в органах влади сучасної Німеччини. Ігнорування виборцями значно сильніше послабить антидемократичну партію, ніж її заборона, яка оповиє організацію „аурою мучеництва".

Те наскільки партії виявляються готовими виконувати завдання демократичного устрою є питанням партійної системи, що в значній мірі залежить від системи виборчого права.

Виборча система ФРН базується на персонально-пропорційному принципі голосування. Відповідно до цієї моделі німецький виборець голосує т.з. „першим голосом" (Erststimme) за кандидатів у депутати від виборчого округу (персональні вибори), а „другий голос" (Zweitstimme) віддає за кандидатів у земельних списках партій (§34 ФЗВ) [9, 1296]. Комбінування перших та других голосів не переслідує ціль рівного представництва в Бундестазі народних обранців від округів та депутатів обраних за списками, а намагається прийняти рішення по конкретним особам, не порушуючи пропорції між партіями. Тому система розподілу місць у парламенті орієнтується на партійне представництво.

Розподіл депутатських мандатів між окремими партіями здійснюється за методами математичної пропорції, які були розроблені англійським адвокатом Т. Хара та німецьким математиком Х. Німайєром [19, 45]. При розрахунку частки місць у парламенті для конкретної партії, беруться до уваги лише результати тих політичних сил, які подолали виборчий поріг: отримали по всій території Німеччини не менше 5% голосів виборців за земельними списками або щонайменше три кандидати від партії перемогли в одномандатних округах (§6 п.6 ФЗВ). При розподілі мандатів за основу беруться голоси подані за список партії. Так приміром, якщо партія здобула 20% голосів за пропорційною системою і 20% мандатів за системою більшості, а інша партія отримала лише 20% голосів за партійним списком і не здобула жодного прямого мандату, то вони отримують рівне представництво в парламенті. Якщо ж партія в одній із земель здобула більше прямих мандатів, ніж їй належить за кількістю голосів, здобутих за партійним списком, то у

партії можуть виникнути т.з. „надлишкові мандати” (Überhangmandate) (§6 п.5 ФЗВ), які відповідно збільшують кількість представників партії в парламенті.

Розглянемо кілька важливих питань пов'язаних із виборчою системою у контексті партійно-владної взаємодії.

Перше питання – це процес рекрутування парламентської еліти, який відбувається виключно через партії. Виборче законодавство ФРН не монополізує за партіями функцію участі у виборах до парламенту. Якщо списки кандидатів можуть формувати лише партії, то право висуватись по одномандатних виборчих округах мають як представники партій, так і безпартійні кандидати (§18 п.1 ФЗВ). Для висунення кандидата необхідно подати лише 200 підписів виборців даного округу (§20 п.2-3 ФЗВ). Однак політична практика свідчить, що тільки представники партій здобувають можливість перетворювати волю народу в рішення державних органів. З 1990 по 2002 рр. жоден безпартійний кандидат не переміг у одномандатних округах на виборах до Бундестагу. Таким чином, і при персональному голосуванні за кандидата партійність є необхідною. Але слід зазначити, елемент округу в системі пропорційного представництва допомагає забезпечити тісний зв'язок між депутатом та виборцями, відсутність якого часто вбачають у „чистих” пропорційних виборчих системах.

При голосуванні другим голосом виборець не може змінити черговість вказаних кандидатів у земельному списку партії, що також підкреслює те, що депутат здобуває мандат лише завдяки успіху партії. Якщо ж депутат вибуває зі складу парламенту, його місце займає наступний кандидат із земельного списку партії. При заміщенні вакансії не враховуються кандидати, які вибули зі складу партії після складення списку (§48 п.1 ФЗВ). Таким чином, утверджується механізм при якому партійна приналежність являє собою об'єктивну якість, якою повинен володіти кандидат, щоб увійти до складу парламенту.

Свій мандат депутат отримує через партію, і саме від його діяльності в парламенті залежить те, чи буде він включений у партійний список на наступних виборах. Тому процедура виборів знецінює демократично високий зміст ст. 38 Основного закону, яка підкреслює незалежність депутата, зазначаючи, що депутати є „представниками всього народу, які підкоряються лише власній совісті, і не зв'язані жодними наказами та вказівками” [17, 31].

Зміцнює залежність депутата від діяльності партії та суперечить його статусу представника всього народу зміст §46 Федерального закону про вибори: „Депутат втрачає мандат німецького Бундестагу якщо... Федеральний конституційний суд, згідно ст. 21 Основного закону, проголосив партію чи партійну організацію, в яку входить даний депутат, антиконституційною” [9, 1299]. Таким чином, у Німеччині вільний мандат, проголошений Конституцією, вступає в суперечність не тільки з реаліями партійної держави, але й із положеннями інших правових норм. „Право співучасті партій згідно ст. 21 і вільний депутатський мандат згідно ст. 38 Основного закону перебувають у стані напруги, з цим згодні всі, – констатує політолог У. фон Алеманн, і водночас риторично запитує: – Так, що ж важливіше: співучасть партій чи свобода депутатів?” [3, 86].

В умовах залежності політичної долі депутата від майбутнього партії, складно говорити не тільки про вираження народними обранцями істинної волі своїх виборців, але й про чітке розмежування сфери діяльності парламенту, як державного органу, і політики партії.

Іншою важливою проблемою пов'язаною з виборчою системою і представництвом інтересів громадян в органах влади є обмеження кількості партій, представники яких допущені до виконання владних функцій.

В науковій думці ФРН існує не однозначне ставлення до обмежувальних обмовок у законодавстві про вибори. Позитивним результатом введення високого п'ятивідсоткового виборчого бар'єру є представництво в органах влади найбільш впливових партій, які можуть забезпечити створення парламентської більшості і гарантувати дієздатність уряду. Також устремління партій до внутрішньоорганізаційної єдності задля участі в державній владі є результатом дії високого виборчого порогу. Поєднання внутрішньої фрагментованості і зовнішньої монолітності на виборах є характерним для всіх провідних німецьких партій, а особливо для ПДС

та партії „Союз 90/Зелені”. Як зазначає Й. Рашке: „При трьохвідсотковому бар'єрі були б дві „зелені” партії” [24, 28].

Основним аргументом противників п'ятивідсоткового порогу є теза про те, що виборчий бар'єр порушує принцип рівності шансів, знижує можливості малих партій здобути місця в Бундестазі і закріплює вплив партій, які вже є представленими в Федеральному парламенті. З понад трьох десятків партій, які брали участь у виборах до Бундестагу в 1990-2002 рр., лише чотири політичні сили постійно долали п'ятивідсотковий поріг: блок партій Християнсько-демократичного союзу та Християнсько-соціального союзу (ХДС/ХСС), Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), Вільна демократична партія (ВДП) та партія „Союз 90/Зелені”, а в 1998 р. 5,1% голосів здобула і ПДС. Кілька десятків інших партій, які брали участь у виборах до Бундестагу в 1990-2002 рр., рідко навіть разом здобували більш ніж 4% голосів виборців.

З посиленням регіоналізації партійної системи в німецькій правовій думці звертається увага на те, наскільки отримання трьох прямих мандатів, тобто концентрація прибічників партії в трьох виборчих округах, повинна виправдовувати реалізацію в органах влади інтересів інших прибічників партії, які розпорошені по всій території країни [1, 138-139]. Наскільки дійсним є припущення, що партія, яка має підтримку в кількох регіонах не може бути „уламковою”. Більшість тих, хто займається даною проблематикою вважають, що дана обмовка залишилася нереалізованою і суперечить Конституції [1, 139].

Не вдаючись у детальний аналіз аргументації щодо плюсів та мінусів діючої в Німеччині т.з. „персоніфікованої” пропорційної системи виборів (Personalisierte Verhältniswahl), нам би хотілося відмітити, що дана виборча модель є важливим фактором стабілізації та прогнозованості партійно-владних відносин, запобігає подрібленню політичного ландшафту країни, залишаючи при цьому достатньо шансів для реалізації партійних уподобань виборців.

Від успіху партій на виборах залежить не тільки їх представництво у парламентсько-урядовій системі, але й суттєва державна фінансова підтримка.

Фінансова діяльність політичних партій належить до сфери партійного права, яка найбільш ретельно регулюється законодавством, і є водночас найбільш нестійким елементом у системі юридичних норм. З 1958 р. Федеральний конституційний суд виніс десять рішень по питанню фінансування партій. А в об'єднаній Німеччині зміна підходів до партійного фінансування була чинником для внесення змін та доповнень у „Закон про політичні партії” в 1994, 1999 та 2002 рр.

Відповідно до чинного законодавства основними легальними джерелами формування фінансової бази політичних партій у Німеччині є: державні субсидії, пожертвування від фізичних та юридичних осіб, членські внески та інші доходи, які не заборонені законом.

Більше третини надходжень до бюджетів німецьких партій становлять кошти виділені державою. Фінансова допомога з боку держави надається політичним партіям щороку на регулярній основі для підтримки повсякденної діяльності партій незалежно від того, коли будуть відбуватися вибори. Обсяг отримуваних коштів залежить від підтримки партії у суспільстві. Ступінь громадської підтримки партії вимірюється за допомогою двох показників: а) результатів виборів до Європарламенту, до Бундестагу, до ландтагів; б) за сумою залучених партією коштів – членських внесків і пожертв (§18, абз.1 ЗПП).

Відповідно до положень „Закону про політичні партії” 1994 р. формула розподілу між партіями державних коштів виглядає наступним чином (§18 абз.2-5). За перші 5 млн. голосів, що отримала партія на останніх виборах, їй виплачуються щорічно по 1,3 німецьких марок і по 1 марці за кожний додатковий голос виборця. За кожну марку членського внеску або пожертв партія отримує 0,5 марок. При цьому враховуються лише надходження в межах 6000 марок на фізичну особу в рік [16, 153]. У 2002 р. оновлений „Закон про політичні партії” змінив коефіцієнти державних виплат. За голос кожного виборця із перших 4 млн. громадян, які проголосували за певну партію, партія отримує 0,85 євро, а за кожен голос понад 4 млн. – 0,7 євро. За кожне євро отримане в якості членських внесків, внесків носіїв мандату та легальних пожертв, партія отримує 0,38 євро, але при цьому розглядаються лише надходження до 3300 євро на фізичну особу [2, 2268].

Закон встановлює максимально допустимі суми видатків держави (§18 п.2,5 ЗПП). Загалом, прямі державні субсидії для партій на протязі року не повинні перевищувати т.з. „абсолютний максимум" (absolute Obergrenze), який встановлений з 1994 р. у розмірі 230 млн. марок [16, 153], з 1998 р. – 245 млн. марок [27, 146], а з 2002 р. – 133 млн. євро [2, 2268]. Виплати з держбюджету уряд здійснює траншами кожен квартал року. Сума прямих видатків держави на окрему партію не повинна перевищувати доходи партії на протязі року, т.з. „відносний максимум" (relative Obergrenze).

Правова формула розподілу державних коштів чітко вказує на те, що законодавство відступає від принципу формальної рівності. Диференціація між виплатами в залежності від кількості здобутих голосів виборців мала б максимально сприяти малим партіям у покритті їх витрат. У „Законі про політичні партії" (част.1 §5) передбачається градація партій за суспільною підтримкою, яка визначається за результатами попередніх виборів в органи народного представництва. Цей правовий крок гарантує впливовим партіям, що створили фракції в Бундестазі, мінімум державних субсидій, і водночас, надає державну фінансову підтримку партіям, які часто не є представленими не тільки в Бундестазі, але й у ландтагах.

Показником для отримання державних субсидій служить певний процент голосів на виборах (кваліфікаційний бар'єр). В об'єднаній Німеччині він становить 0,5% голосів на виборах до Бундестагу та Європарламенту, 1% – на виборах до ландтагів (§18 абз.4 ЗПП). Тоді як для участі у розподілі депутатських мандатів партіям необхідно подолати п'ятивідсотковий виборчий поріг за партійними списками або їх кандидатам перемогти в одномандатних округах. Таким чином, законодавство гарантує дієздатність уряду та парламенту, і водночас створює умови для оновлення партійного ландшафту. Тому, на нашу думку, перебільшеними є критичні зауваження деяких німецьких вчених, що такі умови є дискримінаційними по відношенню до малих партій і вигідні лише великим партіям [28, 154]. Кваліфікаційний бар'єр суттєво відрізняється від виборчого, щоб певною мірою сприяти малим і новим партіям, фінансові можливості яких відчутно відрізняються від ресурсів великих партій.

В систему державного фінансування партій не включені такі державні видатки та послуги, як-от: підтримка політичних фондів, позиції яких є близькими до певних партій; фінансування діяльності парламентських груп, фракцій, окремих депутатів; сприяння молодіжним об'єднанням, які діють під егідою політичних партій; надання безкоштовного ефірного часу партійним силам та ін. Хоча ці кроки держави теж можна розглядати як фінансову допомогу конкретним партіям.

Як форми опосередкованого фінансування державою можна розглядати звільнення партій від сплати податку при успадкуванні майна або дарування (§13 Абз.1 п.18 „Закону про податок на спадок та дарування") [14, 384], а також податкові пільги при приватних пожертвах для партій (§10б і §34г „Закону про податок на прибуток")[13, 4248, 4275]. М. Морлок зазначає із цього приводу: „Дійсно врегульоване фінансування партій можна досягти в тому разі, якщо вся сфера фінансування політики братиметься до уваги і не залишатимуться поза регламентацією обхідні шляхи в фінансуванні партій"[21, 436].

Таким чином, у ФРН існує розгалуджена система державного фінансування партій у прямій та опосередкованій формі. Позитивним наслідком державного фінансування є можливість вирівняти умови для отримання партіями коштів, що робить більш рівноправною політичну конкуренцію, а також зміцнити матеріальну базу партій, яка є необхідною для розбудови сильної організаційної стуктури. Серед негативних проявів, пов'язаних із державним фінансуванням можна виділити такі тенденції в партійному середовищі, як-от: посилення незалежності партійної верхівки від рядових членів, розростання внутрішньопартійного апарату, формування тісного зв'язку між провідними партіями та державною системою. Але німецьке законодавство настійливо підкреслює, що фінансування партій державою слід розглядати не як перетворення партій у квазідержавні інституції, а як захист суспільних організацій, які необхідні для процесу демократичного політичного волеутворення.

Серед фінансових надходжень до партійних бюджетів лише внески членів не викликають критику громадськості, набагато складнішим джерелом допомоги партіям є приватні пожертви.

Німецьким партійним законодавством передбачена система приватних пожертв для партій, як можливість для громадян фінансово підтримати виразника своїх політичних інтересів.

„Закон про політичні партії" 1994 р. тримає курс на регулювання пожертв для партій, які надходять як від фізичних, так і юридичних осіб. Хоча в науковців все частіше виникає питання, яким чином співвідносяться пожертви від юридичних осіб з конституційною вимогою рівності, адже партії, у результаті таких внесків, розпоряджаються не тільки їх індивідуальним майном, але й коштами певних організацій [21, 434]. А в демократичній державі вплив на політику, за виборчим законодавством, закріплено лише за громадянами, і правовий статус партій визначає їх як об'єднання громадян, а не організацій (§2 ЗПП). Однак, німецьке право не встановлює навіть верхню межу для пожертв від юридичних осіб, що є цілком прийнятним у ряді європейських країн. Закон регулює лише верхню межу суми пожертв, які підлягають опублікуванню в фінансових звітах. Так у „Законі про політичні партії" 1994 р. верхня межа становить 20 тис. марок за календарний рік (§25 п.2). Сума разового внеску до каси партії, без зазначення імені жертводавця, не може перевищувати 1000 німецьких марок (§25 п.1). Таким чином, саме порушення таємності внесків є правовим механізмом обмеження максимального розміру пожертв від фізичних та юридичних осіб. Конституційна вимога публічності в фінансуванні партій є правовою передумовою для забезпечення довіри громадян. Основу цієї довіри складають відомості про те, які фінансові інтереси стоять за конкретною партією.

Партійний закон 1994 р. зробив значний крок до посилення прозорості пожертв, однак скандал, що розгорівся в 1999 р. навколо таємних пожертв для ХДС викликав широкий суспільний резонанс і підкреслив необхідність подальших правових нововведень у партійному законодавстві.

У лютому 2000 р. була створена Комісія незалежних експертів для внесення пропозицій по реформі партійного фінансування. У звіті від 18 липня 2001 р. пропозиції експертів були відображені у 80 пунктах, більшість яких відносяться до регулювання пожертв та підзвітності партій [7].

Оновлений „Закон про політичні партії" 2002 р. регламентує механізм пожертв значно детальніше, ніж Закон 1994 р., але не в такій мірі як рекомендувала комісія. До суттєвих нововведень у цій сфері можна віднести: запровадження кримінально-правових норм – за махінації з пожертвами та фінансовими звітами передбачене покарання із позбавленням волі до трьох, а в окремих випадках до п'яти років, або виплата грошових штрафів (§31д ЗПП); пожертви повинні відразу передаватися скарбнику партії і не можуть перевищувати сумму в 1000 євро при внесках готівкою (§25 п. 1 ЗПП); пожертви і внески депутатів, які перевищують 10000 євро на протязі календарного року повинні бути перераховані поіменно в фінансових звітах (§25 п.3 ЗПП); при пожертвах, що перевищують 50000 євро необхідно відразу повідомляти Президента Бундестагу (§25 п.3 ЗПП). Таким чином, досягнуто певний приріст у забезпеченні контролю за приватними пожертвами, а запровадження кримінально-правових норм має підвищити усвідомлення серйозності проступку.

Однак, кроки по реформуванню німецького законодавства в 1994 і 2002 рр. не здійснили очікуваний внесок у демократизацію приватного фінансування політичного життя, законодавство містить значну кількість „білих плям", а також можливості обходу правових положень. Наприклад, існує складність контролю за пожертвами для окремих депутатів. „Правила поведінки депутатів" вимагають від народного обранця, щоб він лише повідомляв Президента Бундестагу про пожертви, які перевищують 5000 євро. Однак опублікуванню (із зазначенням призвіща та адреси жертводавця) підлягають пожертви, які перевищують 10000 євро в календарному році [30, 104]. Крім того, окремий депутат є більш вразливий для тиску з боку спонсорів, ніж партія.

Також існує можливість розбити внески на менші частини, щоб обійти поріг у 10000 євро, або надати кошти не партіям, а близьким до цих партій організаціям. Так, порушення партійного законодавства земельними осередками СДПН у Кельні та ВДП у Північній Рейн-Вестфалії, які були викриті німецькими слідчими органами навесні та восени 2002 р., базувалися саме на подрібленні великих внесків. Викриття цих правопорушень можна розглядати і як позитивний

наслідок дії нових положень, і як свідчення того, що робота в цьому напрямку повинна продовжуватися.

Внаслідок державної підтримки, пожертв, членських внесків партії, які представлені в Бундестазі, володіють величезними коштами. Співвідношення між обсягом державної підтримки, пожертвами і членськими внесками вічутно відрізняється в бюджетах окремих партіях (див. табл.).

Таблиця.

Доходи партій представлених у Бундестазі в 1990-2000 рр. [6].

	Сукупні доходи в млн. ДМ.	Внески членів партії у %	Пожертви приватних осіб у %	Державна підтримка у %	Інші у %
1990					
СДПН	318,0	40,6	14,4	40,3	4,7
ХДС	330,4	26,3	24,4	43,0	6,3
ХСС	89,8	17,7	42,4	36,6	3,3
ВДП	83,8	13 ,5	29,2	53,2	4,1
Союз 90/Зелені	44,0	23,6	23,8	45,1	7,5
ПДС	72,9	10,9	16,2	22,4	48,5
1992					
СДПН	262	58,2	12	21,8	8
ХДС	213,5	44,1	22,8	26,4	6,7
ХСС	49,5	31,4	37,2	26,0	5,4
ВДП	47,3	28,0	33,2	29,3	9,5
Союз 90/Зелені	39,3	33,0	19,7	36,5	10,8
ПДС	22,5	62,3	19,9	2,1	15,7
1994					
СДПН	353,4	43,2	9,8	37,7	9,3
ХДС	279,9	33,4	20,3	41,4	4,9
ХСС	67,8	27,0	26,5	40,0	6,5
ВДП	58,0	21,8	28,7	41,6	7,9
Союз 90/Зелені	52,8	29,1	17,1	39,2	14,6
ПДС	34,3	42,5	18,7	32,3	6,5
1996					
СДПН	283,0	54,1	9,9	32,0	4
ХДС	222,7	45,3	16,2	32,7	5,8
ХСС	62,3	31,5	36,4	26,9	5,2
ВДП	40,6	27,1	34,5	30,5	7,9
Союз 90/Зелені	50,1	40,5	19,7	33,0	6,8
ПДС	36,6	46,7	15,3	32,7	5,3
1998					
СДПН	304,5	51,8	12,1	31,8	3,3
ХДС	251,8	40	26,2	29,3	4,5
ХСС	65,6	29,4	37,4	26,7	6,5
ВДП	49,4	21,1	44,3	26,7	7,9
Союз 90/Зелені	57	38	20,1	32	9,9
ПДС	38,6	44,8	19,2	32,4	3,6

2000					
СДПН	292,0	51,9	8,5	32,0	7,6
ХДС	255,9	42,4	21,8	30,9	4,9
ХСС	54,8	37,4	24,7	31,1	6,8
ВДП	44,9	24,6	36,9	32,4	6,1
Союз 90/Зелені	45,9	40,3	18,4	35,3	6
ПДС	39,3	44,8	17,3	35,0	2,9

Якщо фінансова підтримка держави в 1990-х рр. стабілізувалася для всіх партій на рівні 30-40% від сукупного доходу партії, то частка пожертв та членських внесків є більш відмінною. В СДПН частка пожертв від юридичних та фізичних осіб рідко виходить за межі 10%, тоді як у ХДС, ХСС та ВДП частка приватних пожертв не знижується за межі 20%. Але СДПН протиставляє багатству приватних спонсорів правоцентристських партій, регулярність своїх членських внесків, які складають половину сукупних доходів партії. Також ПДС та партія „Союз 90/Зелені" менше залежать від приватних пожертв, більше орієнтуючись на допомогу держави та внески членів.

Сучасна політична участь є настільки витратною, що ні членські внески, ні державне фінансування не здатні забезпечити покриття витрат партіям. Тим більше, що в об'єднаній ФРН інтенсивно знижується кількість членів партій. Саме тому повноцінна партійна діяльність все більше залежатиме від приватних спонсорів, які можуть і хочуть зробити великі фінансові внески в політику. В окремих випадках конституційний принцип народного суверенітету, що передбачає заборону привласнення влади окремими суб'єктами ризикує перетворитися на фікцію. Наскільки вузькокорисливі інтереси цих „інвесторів" переважають благодійні наміри, свідчать фінансові скандали навколо незаконних пожертв. Разом з тим викриття партійно-фінансових злочинів у 1999-2002 рр. говорить не про зростання корупції, а про те, що посилене втручання держави в регулювання фінансової діяльності партій полегшує відстеження правопорушень.

Таким чином, розгляд політико-правового регулювання діяльності партій в сучасній Німеччині засвідчив, що законодавство, держава намагаються створити та підтримувати демократичну основу, яка необхідна для партій, щоб максимально реалізувати політичну волю народу.

Окремі суперечливі моменти в державно-партійній взаємодії фіксуються у виборчому та фінансовому законодавстві, не розв'язаною залишається проблема вільного мандата, якому суперечить не тільки політична практика формування та функціонування депутатського корпусу парламенту, але й положення інших законів ФРН.

Зміни в партійному законодавстві об'єднаної Німеччини торкнулися, в основному, системи фінансування політичних партій. Але незважаючи на суттєві кроки законотворців по вдосконаленню системи розподілу державних коштів, підвищення прозорості приватних пожертв, регулювання фінансової діяльності партій є найбільш проблемним і потребує нововведень.

1. Государственное право Германии: Сокр. пер. с нем. в 2 т. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. – Т.1. – 312 с.

2. Achtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 29. Juni 2002 // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 2002. – №42. – S. 2268-2276.

3. Alemann U. v. Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. – Opladen: Leske + Budrich, 2003. – 240 S.

4. Avenarius H. Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. – Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1997. – 240 S.

5. Behnke J.Von Überhangmandaten und Gesetzeslücken // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2003. – № 52. – S. 21-28.

6. Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten der politischen Parteien.. Drucksache 12/2165, 12/3950, 12/6140, 13/145, 13/3390, 13/6472, 13/8923, 14/246, 14/2508, 14/5050, 14/8022, 15/700. – Berlin: Deutscher Bundestag.

7. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. – Berlin, 2001. – 186 S.

8. Bundesbeamtengesetz (BBG) // Bundesgesetzblatt. – 1999. – Teil I. – №18. – S. 676-698.

9. Bundeswahlgesetz // Bundesgesetzblatt. – 1993. – Teil I. – №39. – S. 1289-1338.

10. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 2002. – № 2. – S. 45-341.

11. Cordes D. Die Finanzierung der politischen Parteien Deutschlands, Österreichs und der Niederlande: Dissertation zur Erlangung einer Doktorin der Wirschafts- und Sozialwissenschaften. – Oldenburg, 2002. – 280 S.

12. De Petris A. Die Verwirklichung innerparteilicher Demokratie und die Transparenz innerparteilicher Entscheidungsprozesse für die Öffentlichkeit // Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht. – 2000. – 10 Jg. – S. 52-63.

13. Einkommensteuergesetz 2002 // Bundesgesetzblatt. – 2002. – Teil I. – №77. – S. 4212-4330.

14. Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG) // Bundesgesetzblatt. – 1997. – Teil I. – №13. – S. 379-392.

15. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht // Bundesgesetzblatt. – 1993. – Teil I. – №45. – S. 1474-1487.

16. Gesetz über die politischen Parteien // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 1994. – №5. – S. 150-159.

17. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Ulm: Ebner & Spiegel GmbH, 2003. – 95 S.

18. Jesse E. Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2003. – № 52. – S. 3-11.

19. Korte K. R. Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland. – Paderborn: Bonifatius Druck Buch Verlag, 2003. – 144 S.

20. Morlok M. Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? Die rechtliche Regulierung der Parteifinanzen und der Fall der CDU // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2000. – №16. – S. 6-14.

21. Morlok M. Was kümmern den Staat die Parteifinanzen? Leitlinien einer Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung // Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universitat Dusseldorf. – 2002. – S. 427-437.

22. Naßmacher K.-H. Parteienfinanzierung in der Bewährung // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2000. – №16. – S. 15-22.

23. Naßmacher K.-H. Parteifinanzierung in Deutschland // Parteiendemokratie in Deutschland. – Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997. – S. 157-176.

24. Raschke J. Sind die Grünen regierungsfähig? Die Selbstblockade einer Regierungspartei // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2001. – №10. – S. 20-28.

25. Römmele A. Parteispenden in der Krise? // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2000. – №16. – S. 23-29.

26. Scholten P. Parteiverbot // Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht. – 2000. – 10 Jg.– S. 85-94.

27. Siebtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 1999. – №7. – S. 146.

28. Tsatsos D. Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung // Parteiendemokratie in Deutschland. – Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997. – S. 133-156.

29. Verfassungsschutzbericht 2002. – Berlin: Bundesamt für Verfassungsschutz. – 271 S.

30. Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages // Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. – Hildburghausen: Offizin Hildburghausen GmbH, 2003. – S. 100-107.

31. Welche Finanzierung für die Parteien? // Zukunftsforum Politik. – Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2000. – №. 3. – 40 S.

SUMMARY

Klyuchkovych Anatoliy. The legal status and activities principles of German political parties.

In this paper the politico-legal regulation of parties activity in Germany is studied as well as the legislators' measures on improvement in party law during 1990-2002 are analyzed. By means of comparative analysis for party legislation statutes, their comparison with separate facts of political practice, author reveals the positive and contradictory features in party-commanding interaction.

О.КОЛЯСА