

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.849.3

Гудзь Л. В.

### ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

Вибори є однією з найбільш важливих, пріоритетних форм безпосередньої демократії в Україні. Серед усього комплексу проблем, які виникають у процесі їхньої підготовки та проведення, одні з найнагальніших – проблеми фінансування. Успішне проведення виборів, а іноді й їхній результат, значною мірою залежить від рівня правового регулювання механізму їх фінансування в державі. Адже значна частина порушень виборчого законодавства пов'язана саме із фінансовими процедурами. У зв'язку з цим фінансові аспекти виборів, які регулюються виборчим законодавством, слід продумати і детально регламентувати. У цій сфері ще важливіше, ніж у будь-якій іншій, необхідно повністю уникнути двозначності в розумінні правової норми та створити жорстку систему контролю за надходженням та використанням коштів, закріплену на законодавчому рівні. [1, с.276]

Виборче право – це одне з тих наукових досліджень, якому сьогодні приділяють увагу політологи, правознавці, представники інших галузей знань. Це пояснюється соціальною цінністю виборчого права, як сфери, де громадяни можуть висловити свою політичну думку, приймаючи участь у виборах в якості виборців.

До питань виборчого права звертались такі сучасні дослідники як: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, В.І. Васильев, Є.І. Колюшин, А.В. Иванченко, В.І. Лисенко, В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнічук, В.Л. Федоренко, Н.П. Гаєва, Н.І. Ісаєва, Н.В. Вороніна, Т.А. Костецька і багато інших.

Але на наш погляд, теоретико – правові основи забезпечення виборчих прав громадян, розроблені недостатньо. До цього часу проблеми пов'язані з реалізацією фінансових процедур під час виборів ще не вирішені. Тому об'єктом даного дослідження є суспільні відносини, які складаються в сфері фінансування виборів.

Метою даного дослідження є аналіз конституційно – правового регулювання суспільних відносин в сфері фінансування виборів, а також розробка на цій основі пропозицій по вдосконаленню законодавства, яке є правовою основою забезпечення виборчих прав громадян України.

Досягнення поставленої мети обумовило постановку та вирішення питань, що позначились у логічній структурі дослідження і склали його основні завдання:

- дослідити поняття “фінансування виборів”, “фінансування виборчих компаній” та “фінансування передвиборчої агітації”.
- вивчення досвіду зарубіжних країн в сфері фінансування виборів;
- вивчення і розробка конституційно – правового механізму фінансування виборів.

Для проведення справедливих і чесних виборів необхідно, щоб держава виконувала норми її національного законодавства про гарантії рівних можливостей кандидатів політичних партій на всіх етапах виборчого процесу, включаючи і такий важливий аспект, як фінансування виборчих кампаній. Встановлення правових меж правового регулювання порядку фінансування є одним із пріоритетних завдань розвитку демократичного суспільства. В Україні вибори перетворились у легальну боротьбу за державну владу, введення змагальності кандидатів і партій, звернення їх до послуг засобів масової інформації і рекламним агентствам мало наслідком поширення на вибори правил конкурентної боротьби, які існують в економічній сфері. При цьому, фактичне поширення ринкових відносин на вибори випереджає правове регулювання, що викликає зростання витрат на вибори великими темпами.

Термін “фінансування виборів” широко застосовується у виборчих законах, але його визначення в чинному законодавстві України нині відсутнє, хоча воно і міститься у працях вчених. На думку російських дослідників, під фінансуванням виборів розуміються всі дії спрямовані на пряме та непряме фінансове й матеріальне забезпечення, що піддається фінансовій оцінці, підготовки і проведення виборів, необмежені рамками виборчих компаній. До прямого фінансування виборів належить перерахування, надходження, витрати, облік, звітність та інші дії, що тягнуть за собою рух бюджетних та інших фінансових ресурсів держави, організації, громадян, котрі можуть вплинути на волевиявлення виборців. Непряме фінансування виборів пов'язане з наданням фінансової і матеріальної підтримки кандидатам, політичним партіям, безкоштовного ефірного часу для цілей виборів, а також поширенням безкоштовної інформації про кандидатів, наданням податкових пільг, утриманням виборчих комісій, інформаційних систем, спрямованих на забезпечення виборів [2, с.253].

Різниця між непрямым і прямим фінансуванням виборів міститься в тому, що:

– по – перше, пряме фінансування здійснюється тільки в період виборчих компаній, а непряме – не пов'язане вказаними часовими межами і можливе як в період виборчих компаній, так і в інший час;

– по – друге, непряме фінансування виборів регулюється різними галузями права, як публічного, так і приватного, не складаючи предмету спеціального правового регулювання. Регулювання прямого фінансування виборів – предмет перш за все публічного права. Хоча можливе виникнення приватно – правових відносин, наприклад, при оплаті праці особам, які збирають підписи.

Однією із основним проблем фінансування виборів є проблема вибору методів регулювання відносин, пов'язаних з фінансуванням виборів, а саме державного або недержавного.

Теоретично існує два різних шляхи вирішення даної проблеми:

– перший – заборона недержавного фінансування в будь – якій формі;

– другий – використання державного і недержавного фінансування виборів.

Другий шлях є більш раціональним. Україна вже стала на цей шлях, тому що таким шляхом іде більшість європейських країн. Досвід європейських країн показує, що держава у будь – якому разі приймає участь у фінансуванні виборів, безпосередньо або опосередковано субсидує партії, засоби масової інформації,

політичні фонди у зв'язку з їх участю у виборах. Позитивною є пропозиція Л.С. Андарчевої про державне фінансування виборів, тому що передбачений діючим законодавством порядок формування виборчих фондів переважно за рахунок власних коштів кандидатів і пожертв різних фізичних і юридичних осіб дуже часто призводить до обрання людей, залежних від різних, в тому числі і кримінальних структур, які фінансують їх вибори [3, с.43]. Але об'єктивно цей шлях сприяє подорожчанню виборчих компаній, чого не може собі дозволити український бюджет, запобігти виникненню вказаних явищ можливо за допомогою правового регулювання і ефективного функціонування контрольного механізму за фінансовими потоками у виборчі фонди кандидатів і виборчих об'єднань.

Слід зауважити, що в Україні існує проблема неповного та несвоєчасного фінансування виборів, що є традиційно найбільш проблемною з усіх проблем, які виникають при організації виборчих процесів в Україні. При проведенні виборів Президент України у 1999 році і 2004 році, вона постала більш гостро, ніж при проведенні виборів Президента у 1994-у. При порівнянні обсягів фінансування виборів Президента 1994-го та 1999 років, можна констатувати, що фактичні витрати у 1999 році були у 6,6 раза менше, ніж при фінансуванні виборів Президента у 1994 році [4 с.270-271].

Законодавство про фінансування стало засобом боротьби проти перетворення політичних виборів у змагання фінансових можливостей тієї чи іншої партії, того чи іншого кандидата.

Аналіз законодавства США, Канади, Великобританії, Німеччини, Франції – держав, законодавство яких в основному відбиває сучасні тенденції в правовому регулюванні кола питань, пов'язаних з фінансовою стороною виборчих компаній, дозволяє виділити три способи законодавчої регламентації фінансування виборів.

Законодавче регулювання в межах загального нормативного акту, який регламентує систему представницьких органів держави (Великобританія – закон про народне представництво 1983 р. Регулювання фінансування виборів в межах виборчого законодавства (США – Федеральний закон про виборчі компанії, Канада – закон про вибори, Франція, де прийняття законодавчих актів про фінансування супроводжується їх інкорпорацією у виборчий кодекс. Регламентація питань, пов'язаних з фінансуванням виборчих компаній, законодавством про партії (Німеччина – закон про політичні партії).

Різні способи правового регулювання фінансування виборів пов'язані з особливостями політичних і правових систем різних країн, ніж з предметом регулювання. Ефективність даного законодавства залежить не від способу регулювання, а від змісту предмету регулювання. Л.Н. Пилипенко підкреслює, що фінансування виборів – предмет виборчого законодавства [5, с.42]. Зарубіжне законодавство визнає, по суті, двох основних суб'єктів виборчого процесу, на яких поширюються норми, які регламентують використання фінансових коштів на ведення передвиборних компаній – це кандидат і політична партія. Слід зауважити, що межі витрат на виборчу компанію законодавчо встановлюються для кандидатів, і як правило, не обмежуються для політичних партій. Крім того, передбачений механізм компенсації витрат політичних партій на виборах. Сума компенсації залежить від того

чи отримали вони встановлений законом необхідний мінімум голосів виборців, який дає право на відшкодування витрат. У Франції державна підтримка політичних партій безпосередньо залежить від того, яку роль вони відіграють у політичному житті країни. На практиці реальні витрати на виборчу компанію того чи іншого кандидата дуже важко визначити, тому що кошти, які використовуються політичною партією для його обрання визначити практично неможливо.

Фінансування виборчої компанії державою ставиться у залежність від витрат на її проведення. В законодавстві деяких країн дається визначення поняття “виборчі витрати”. Так у Виборчому кодексі Франції під виборчими витратами розуміється сукупність витрат, які спрямовуються на його передвиборчу компанію і оплачених за його рахунок протягом періоду передвиборчої компанії. На його рахунок зараховуються і витрати фізичних і юридичних осіб, груп і партій у його підтримку. Таким чином, витрати кандидата включають як його власні витрати, так і витрати, зроблені вищезазначеними учасниками виборчої компанії на його підтримку.

Законодавство США встановлює межі витрат тільки для кандидатів на пост Президента США. Вони не повинні перевищувати 10 млн. доларів. При цьому, сума витрат у кожному штаті, яке вираховується шляхом множення кількості виборців у штаті на 16 відсотків і не повинне перевищувати 200 млн. доларів.

Законом “Про вибори Президента України” визначено загальний максимальний розмір особистого виборчого фонду кандидата в Президенти – він не може перевищувати 50 000 розмірів мінімальних заробітних плат. Причому обмежений розмір пожертвування однієї юридичної чи фізичної особи – він не може перевищувати 25 розмірів мінімальних заробітних плат. Кошти (або їх частина), які надійшли понад максимальний розмір фонду, повертаються пожертвувачу за його рахунок, а у разі неможливості такого повернення переходять до Державного бюджету України. Сума внеску кандидата у Президенти України, політичної партії чи виборчого блоку партій – суб’єктів висування претендентів на кандидата у Президента України – обмежується лише розміром особистого виборчого фонду. Як свідчить практика проведення виборів Президента України у 1999, 2004 році, неврегульованість законодавством питання розміру пожертвування до особистого виборчого фонду саме цих суб’єктів призвела до того, що в деяких випадках основна частина коштів надходила саме з цих джерел. Це не давало можливості ДПА України перевірити походження цих коштів особливо тоді, коли вони нерераховувалися політичними партіями. Таким чином, була реальною можливість використовувати політичні партії як посередника та обходити встановлені обмеження [6, С. 244].

Крім того варто зауважити, що у законі України “Про вибори Президента України” встановлено, що фінансування передвиборчої компанії має здійснюватися тільки за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти. При цьому заборонено використання будь-яких інших коштів для цих цілей. Проте значною прогалиною вказаного закону є те, що не є врегульованим питання про здійснення пожертвувань в натуральній формі. Отже, фактично немає заборони надання кандидатам безоплатно будь-яких матеріальних цінностей, що необхідні для проведення передвиборчої компанії. Це може бути друкована продукція агітаційного характеру, певні товари з агітаційною

символікою тощо, що призводить до безконтрольності та відсутності звітності кандидатів по таких пожертвуваннях. Тому обов'язково необхідно розробити відповідний механізм для усунення цього значного недоліку в чинному законі.

Для уникнення зловживань та порушень чинного законодавства по залученню та витраченню кандидатами у Президенти коштів особистих виборчих фондів існує спеціальна система контролю. Згідно з українським законодавством цей контроль провадять Центральна виборча комісія, Державна податкова адміністрація України та відділення Ощадного банку України. Однак, слід зазначити, що питання про необхідність проведення контролю з боку Державної податкової адміністрації України за використанням коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти є досить дискусійним. Існують достатньо виважені пропозиції про доцільність закріплення цих функцій за державною контрольно – ревізійною службою [6, с.243].

Підводячи підсумок вище викладеному, можливо зробити висновок, що на сьогодні в Україні ще не сформувалась достатньо розвинута система виборчого законодавства, але основні її підвалини вже закладені і створені умови для її розвитку.

Політичні процеси, які відбуваються сьогодні в країні обумовлюють розвиток нового напрямку в механізмі правового регулювання – прийняття єдиного кодифікованого нормативного акту про вибори у формі Виборчого кодексу. Розробку і прийняття кодексу слід проводити у відповідності з конституційними вимогами.

По-перше, він повинен базуватись на законі про основні гарантії виборчих прав громадян, на законах про вибори і порядок формування відповідних конституційних органів. По-друге, прийняття кодексу передбачає попереднє внесення відповідних змін і доповнень в Конституцію з метою встановлення єдиного підходу до визначення порядку формування виборчих органів. Недодержання цих конституційних вимог потягне за собою правові перешкоди на шляху реалізації ідеї про Виборчий кодекс як кодифікований нормативний акт про вибори і виборчі процеси.

#### Література:

1. Виборче право України: Навч. посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук – К.: Парламентське вид-во, 2003.
2. Колюшин Є.І. Питання теорії і практики застосування російського законодавства про фінансування виборів // Збірник матеріалів міжнародної науково – практичної конференції “Вибори Президента України –1999 - проблеми теорії і практики” (доповіді, виступи, рекомендації). – К., 2000.
3. Адарчева Л.А. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы // Журнал российского права. – 2000. – №3.
4. Вибори Президента України – 1999 // Інформаційно – аналітичне видання Центральної виборчої комісії України. – К., 2000.
5. Пилипенко Л.Н. Финансирование выборов в зарубежных государствах // Вестник центральной избирательной комиссии РФ. – 1998. – №8 (62).
6. Онищенко В.А. Проблеми удосконалення контролю за формуванням та використанням коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України органами ДПА України // Збірник матеріалів міжнародної науково – практичної конференції “Вибори Президента 1999: проблеми теорії і практики” (доповіді, виступи, рекомендації). – К., 2000.