

# ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ

**МОХОНЧУК Богдан Сергійович,**  
*студент факультету підготовки кадрів для  
Міністерства юстиції України Національного  
університету «Юридична академія України  
ім. Я. Мудрого»*

Сучасна українська політична арена розставляє свої пріоритети в такий спосіб, де вагомість тієї чи іншої політичної сили досить часто визначається її фінансовою підтримкою або можливостями. Певним чином цьому сприяють недоліки існуючого виборчого законодавства. Тому одним із першочергових завдань сучасної української держави є створення рівних умов для учасників виборчого процесу, де вирішальним фактором для них буде підтримка громадян, а не їхні фінансові можливості. Крім того, прийдешні вибори 2012 року та прийняття 17 листопада 2011 року Верховною Радою України (далі ВРУ) нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі Закон) роблять досліджувану тему ще більш актуальною.

За умови багатоманітності політичних партій (кількість яких складає 202, станом на 04. 09. 2012 [1]) значний вплив на уявлення громадян про ту чи іншу політичну партію (кандидата) здійснює процес передвиборної агітації. А від фінансування залежатиме якість та масштаб її проведення. Тому ті

суб'єкти виборчого процесу, які позбавлені належної фінансової підтримки, ризикують залишитись просто «непоміченими».

Внесений до Верховної Ради проект Закону «Про вибори народних депутатів України» № 9265-1 від 10. 10. 2011, містив багато спірних та недосконалих положень. Зокрема в ч. 6 ст. 68 зазначалось, що передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатних округах. А отже державна підтримка суб'єктів виборчого процесу для проведення агітації не передбачалась. Така позиція заслуговувала б значної критики, адже політичні сили ставились у доволі нерівне положення. Проте в кінцевому варіанті ми отримали закон, де все-таки відновлено державне фінансування агітаційної діяльності. Таку практику, де поєднується державна та приватна форми фінансування агітаційної діяльності, сповідують більшість демократичних країн світу (наприклад, Канада, Німеччина, Греція, Литва, Латвія, Польща, Чехія та ін.).

Зокрема, за рахунок коштів Державного бюджету України передбачається виготовлення та розміщення інформаційних плакатів партій та кандидатів у депутати на виборчих дільницях (ст. 69 Закону), виділення ефірного часу для здійснення передвиборчої агітації (ст. 72 Закону) та опублікування у друкованих ЗМІ передвиборних програм партій та кандидатів у депутати (ст. 73 Закону). В науці це іменується непрямом формою державного фінансування агітаційної діяльності, за якої, замість виділення певної суми коштів із Державного бюджету, надається інша матеріальна підтримка у вигляді певних послуг (виключно непряма форма фінансування застосовується також у Бельгії, Великобританії, Японії, Нідерландах та ін.). І хоча така практика є цілком прийнятною, вона певним чином протирічить принципу рівності громадян, на який звертає увагу вчений І. Є. Колюшин [2, с. 60]. Адже громадяни, платники податків, повинні оплачувати послуги навіть тих політичних партій (кандидатів), які завідомо не мали шансів на перемогу в силу відсутності реального впливу на електорат. Тому доцільним вважається використання такої схеми фінансування партій, за якої оплачуються окремі послуги лише тих політичних сил, що пройшли 5% прохідний бар'єр або мають певну кількість представників у парламенті (подібні положення мають місце у ФРН, Італії). В той же час для стимулювання «молодих» партій цікавим вбачається досвід

Польщі, де виборче законодавство надає дозвіл отримання банківських кредитів на цілі, що пов'язані з виборами.

Досить часто у виборчому законодавстві країн світу застосовуються норми, які обмежують рівень витрат на передвиборчу агітацію або розмір виборчих фондів (Великобританія, Канада, Австралія, Бельгія, Іспанія, Словаччина). Таке явище зумовлене необхідністю зменшення впливу «матеріального чинника» на волевиявлення громадян та покликане закріпити рівні умови участі політичних сил у виборах. Дане положення вбачається нам перспективним і для України. А встановлення верхньої межі витрат на передвиборчу кампанію можливе з розрахунку на одного жителя, який проживає на території країни або округу.

Також певним чином завищеною нам вбачається допустима сума добровільного внеску фізичної особи до виборчого фонду політичної партії. Законом встановлюється, що ця сума не може перевищувати 400 розмірів мінімальних розмірів заробітних плат, а на сьогодні це близько 440000 грн. Для прикладу в Словенії розмір внеску на користь партії від однієї особи на рік не може перевищувати 10 розмірів мінімальної заробітної плати. У Польщі розмір внесків від однієї особи на користь партії протягом року не може перевищувати 15 розмірів мінімальної заробітної плати, крім випадків, коли протягом року проводяться декілька загальнодержавних виборів, тоді розмір внеску від однієї особи може збільшитися до 25 розмірів мінімальної заробітної плати [3, с. 22]. Оскільки розміри власних перерахувань політичною партією до виборчого фонду ніяк не обмежені, тому врегулювання цього питання повинно відбуватись системно, не лише на рівні виборчого законодавства, а й у площині законодавства про політичні партії, тобто в міжвиборчий період. Також вченим Л. І. Адашисом [3, с. 21–22] було запропоновано диференціювати суму добровільного внеску за критерієм обов'язковості надання даних про походження коштів. Нам вбачається цілком прийнятною така пропозиція, адже вона сприятиме прозорості фінансування передвиборної кампанії та знайшла свою підтримку в інших країнах (як приклад, можна привести Грецію, де потребуються дані про походження коштів, якщо сума перевищує 20000 драм або 1225 доларів США).

Встановлення будь-яких матеріальних обмежень перетворюється на правову фікцію без ефективної системи звітності та

контролю за фінансовими потоками. Якщо говорити про першу, то позитивним є закріплення обов'язку розміщення фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду партії на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії (далі ЦВК). У той же час не закріплено вимоги про розміщення на веб-сайті ЦВК інформації з аналогічних звітів по одномандатним округам, що є недоліком та не викликає значних зусиль по їх оприлюдненні в мережі Інтернет. Дані звіти подаються протягом 10/15 днів (залежно від рівня округів) після виборів. На нашу думку, така система звітності є недостатньо ефективною. Доцільним було б здійснювати публічний моніторинг фінансових витрат не лише після, а й безпосередньо під час виборчої кампанії. Для прикладу, відомості про надходження коштів та залишки на рахунках можуть потижнево надаватись установою банку, в якій відкрито накопичувальний або поточний рахунок (адже саме з такою періодичністю відповідна інформація надається розпорядникам коштів – ч. 4 ст. 49 Закону). В свою чергу дані про використання фінансових ресурсів можуть бути надані розпорядниками накопичувальних та поточних рахунків. А створення можливості отримання будь-яким громадянином такої інформації з єдиної бази даних, розміщеної в мережі Інтернет, значно розширило б можливості ефективного контролю за фінансовою діяльністю політичних партій та кандидатів у депутати.

Якщо говорити про систему контролю, то варто зазначити, що вона нерозривно пов'язана з механізмом юридичної відповідальності суб'єктів виборчих праводносин. Закріплюючи обов'язок надання фінансових звітів, Закон нічого не говорить про наслідки їх ненадання або спотворення вказаної в них інформації. В ч. 7 ст. 49 вказується лише про те, що аналізом звітів займається ЦВК, а у разі виявлення ознак порушення цього закону ЦВК повідомляє відповідні правоохоронні органи для перевірки і реагування відповідно до закону. Проте правоохоронні органи зможуть відреагувати лише в рамках адміністративного провадження або порушити кримінальну справу. Однак Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) та Кримінальний кодекс України (далі ККУ) досить обмежено регулюють питання фінансових правопорушень у виборчій сфері та не охоплюють всі можливі порушення ЗУ «Про вибори народних депутатів України» (наведений вище приклад є яскравим тому підтвердженням). І навіть у

разі закріплення в КУПАП чи ККУ санкцій за відповідні правопорушення, виникне проблема встановлення винного суб'єкта. Адже кримінальну або адміністративну відповідальність (принаймні в рамках КУПАП) зможуть нести лише фізичні особи. Тому притягнути до відповідальності саму політичну партію стає неможливо. Крім того, такий процес займе занадто багато часу і на період застосування відповідних санкцій кандидати можуть вже перебувати у парламенті, тобто визнаватись недоторканими. У такому випадку найбільш ефективним різновидом юридичної відповідальності нам вбачається конституційно-правова відповідальність, яка дозволить більш динамічно реагувати на скоєні правопорушення, оскільки застосовуватиметься безпосередньо ЦВК. І за порушення порядку фінансування доцільним було б застосовувати не лише попередження (п. 3 ч. 2 ст. 61 Закону), а й санкції фінансового характеру. Це може бути повне або часткове позбавлення державного фінансування протягом наступних виборів (така санкція застосовується в Норвегії, Австрії, Мексиці).

Також для здійснення ефективного фінансового контролю та швидкого реагування, у разі виявлення порушень, перспективним було б створення тимчасового спеціального органу, наділеного відповідними повноваженнями. Можливість створення відповідного органу передбачається в ч. 6 ст. 12 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасницях СНД. Яскравим прикладом такого органу виступає Національна рахункова комісія по передвиборчим видаткам та фінансуванню політичних партій у Франції. До неї входять 9 осіб, з яких 3 члени Державної ради, 3 – Касаційного суду і 3 – Рахункової палати. Цей незалежний адміністративний орган здійснює аналіз фінансових звітів, наділений правом призначення фінансового представника кожного кандидата та може накладати санкції за окремі види правопорушень.

Як бачимо, новий ЗУ «Про вибори народних депутатів України» все ще залишає багато питань у сфері фінансування передвиборчої агітації. Окрім того він майже не вносить суттєвих та інноваційних змін, порівняно з його попередньої редакцією. Оскільки все ще перспективним для України вважається прийняття виборчого кодексу, доцільним вбачається більш кардинальне реформування досліджуваної нами сфери з урахуванням досвіду розвинутих країн світу.

## Список використаних джерел:

1. Реєстр політичних партій. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/parties>
2. Колюшин Е. И. Финансирование выборов: право и практика. Учебное пособие / Е. И. Колюшин. – М.: РЦОИТ, 2002. – 144 с.
3. Адашис Л. І. Окремі аспекти фінансування виборчих кампаній політичних партій / Л. І. Адашис // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 20–27.
4. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д. ю. н. В. В. Маклакова. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 288 с.
5. Касаткина Н. М. Финансирование выборов в зарубежных государствах / Н. М. Касаткина // Журнал российского права. – 2009. – № 5. – С. 106–116.
6. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: правовое регулирование и политическая практика. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.democracy.ru/library/articles/rus\\_1999-10.html](http://www.democracy.ru/library/articles/rus_1999-10.html)
7. Фінансування політичних партій в країнах Східної Європи // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – № 3–4/2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar\\_id=128&iar\\_id=112&as=2](http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=128&iar_id=112&as=2)
8. Леваш Р. Финансирование избирательных кампаний в зарубежных странах / Р. Леваш, С. Кларк, Э. Пальмер та ін. – 1991. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/script/cntsourc.asp?cntID=100017205>

