

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

### PROBLEMATIC ISSUES OF FINANCIAL SUPPORT OF THE ELECTION PROCESS IN UKRAINE

Глиняний І.В., аспірант кафедри конституційного права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено розгляду проблем конституційно-правового регулювання виборів та критеріїв до кандидатів на представницькі посади демократичного суспільства. Також була розглянута проблематика фінансування виборів та шляхи вирішення такої проблеми з урахуванням «фінансового» цензу, який на законодавчому рівні встановлений у багатьох демократичних державах світу. Була аналізована термінологія, яка присутня в конституційно-правовій науці щодо регулювання виборів, розглянуті етапи виборчого процесу та виявлені основні проблеми, які викають під час такого процесу.

У процесі дослідження теми статті автор доходить висновку про необхідність фінансового контролю та моніторингу витрат з державного бюджету під час виборчого процесу не тільки на виявлення порушень законодавства чи виявлення фінансових злочинів, а ще й на рентабельність виборчого процесу загалом задля його реформування та зниження бюджетних витрат на вибори. Також автор доходить висновку про необхідність приведення фінансового цензу у відповідність до фінансових можливостей усіх громадян держави на кожні наступні вибори, відштовхуючись від офіційних мінімальних та середніх заробітних плат, встановлених у сучасній демократичній державі.

Вдосконалення сучасного законодавства повинне створювати рівні умови не тільки для виборців, але й для кандидатів таких виборів, а також унеможливити будь-які маніпуляції, згідно з міжнародними стандартами демократичних виборів сучасного світу. Слід визначити, що провідні демократичні держави світу використовують систему конституційно-правового регулювання виборів, відштовхуючись від історичних, освітніх, майнових, соціальних потреб суспільства з вибору кандидатів на важливі представницькі посади у суспільстві, що можливо побачити, аналізуючи виборчі цензи, які являють собою певні регуляторні обмеження для всіх учасників таких правовідносин.

**Ключові слова:** конституційно-правове регулювання, виборчий процес, виборчі права, суб'єкти виборчого процесу, етапи виборчого процесу, фінансування виборів, фінансовий моніторинг, фінансовий виборчий ценз, сучасна демократична держава, професійні та освітні цензи.

The article is devoted to the problems of constitutional and legal regulation of elections and the criteria for candidates for representative positions in a democratic society. The issue of election financing and ways to solve such a problem were also considered, taking into account the "financial" qualification, which is established at the legislative level in many democracies of the world. The terminology present in the constitutional law science on election regulation was analyzed, the stages of the election process were considered and the main problems that arise during such a process were identified.

In the process of researching the topic of gender, the author concludes that the need for financial control and monitoring of expenditures from the state budget during the election process not only to identify violations of the law or financial crimes, but also the profitability of the election process as a whole, to reform and reduce budget expenditures for elections. Also, the author concludes that it is necessary to bring the financial qualification in line with the financial capabilities of all citizens of the state for each subsequent election, based on the official minimum and average wages set in a modern democracy.

The improvement of modern legislation should create equal conditions not only for voters, but also for candidates of such elections, as well as to prevent any manipulations in accordance with international standards of democratic elections of the modern world.

It should be determined that the leading democracies of the world use the system of constitutional and legal regulation of elections based on the historical, educational, property, social needs of society for the choice of candidates for more important representative positions in society, which can be seen by analyzing electoral qualifications, which constitute certain regulatory restrictions for all participants in such legal relations.

**Key words:** Constitutional and legal regulation, electoral process, electoral rights, subjects of electoral process, stages of electoral process, election financing, financial monitoring, financial electoral qualification, democratic state, professional and educational censorship.

Конституційним способом формування і перевірки наявного рівня довіри між суспільством і державою в особі її органів є виборча система. У провідних демократичних країнах світу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, що є головним принципом правової, демократичної держави та одним з основоположних принципів конституційного ладу. Таким чином, можна проаналізувати принцип народного суверенітету, згідно з яким влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в державі, що походить від народу.

Інститути прямого народовладдя (вибори, референдуми та ін.) тісно пов'язані з реалізацією громадянами суб'єктивних виборчих прав. О. Бакумов зазначає, що «виборчі права – належні громадянам конституційні та похідні від них міри можливої поведінки вибирати та бути обраними до представницьких органів влади, що здійснюються через вільне волевиявлення» [1, с. 139].

Отже, категорія «виборчі права» є комплексною та включає у себе різні права, а не тільки активні та пасивні, але не заперечуючи їх природного характеру та належності всім людям з народження.

Проблема конституційно-правового регулювання виборів є досить глибокою, позаяк сучасні демократичні держави світу прагнуть зробити виборчий процес більш прозорим та об'єктивним стосовно результатів таких виборчих перегонів, але водночас мінімізувати фінансові витрати, які покладає на себе держава щоразу, коли настає виборчий процес за вітчизняним законодавством такої демократичної держави.

Однак поряд з цим виникають певні питання, які пов'язані з процесуальним проведенням виборів з боку держави та їх фінансуванням, адже такий процес не може бути матеріально дешевим для ініціатора такого складного та багатостадієного процесу, як виборчий процес.

Фінансове регулювання виборів встановлене на прикладі України в тих самих законах, в яких регулюється їх конституційно-правове, а також процесуальне регулювання, де чітко можна простежити, які саме матеріальні витрати несе держава та хто зобов'язаний поряд з державою такі витрати компенсувати.

Також важливим питанням у реалізації виборчого права є «виборчі цензи», які являють собою важливий елемент конституційно-правового регулювання виборчого процесу.

За твердженням О. Марцеляк та С. Марцеляк «Виборчі цензи – це передбачені конституцією чи виборчим законодавством вимоги (умови) щодо осіб для отримання чи здійснення ними виборчого права, які зумовлені потребами суспільства чи є об'єктивними за природою (вік, дієздатність), що чітко визначають електорат країни й окреслюють коло претендентів на мандат представницького органу, гарантуючи цим заборону привілеїв чи дискримінаційних перепон для окремих індивідів або груп індивідів» [2, с. 80].

Тобто саме виборчі цензи дають змогу виокремити такого суб'єкта права, як виборець або кандидат на виборну посаду, або інший учасник виборів (член виборчої комісії, офіційний спостерігач тощо).

Поряд з цим виборчі цензи не тільки регулюють коло осіб, які можуть брати участь у виборчому процесі, а ще й являють собою одне з вирішень «фінансового» питання проведення виборів для таких країн світу, як: Франція, Великобританія, Нідерланди, Японія, Україна та інші.

На прикладі України основні засади виборчої системи і порядку проведення виборів органів державної влади та місцевого самоврядування встановлені і юридично закріплені в Конституції України. Закріплені в Конституції основні засади виборчої системи розвиваються й деталізуються у Виборчому кодексі України від 2019 року, на які державою покладена мета відтворити незалежний, демократичний, об'єктивний виборчий процес кандидатів на важливі представницькі посади сучасної правової держави.

Виборчий процес, а насамперед виборчі права громадян являють собою ті самі правовідносини, які законодавець регулює вищезазначеними конституційно-правовими нормами, ґрунтуючись на демократичних засадах сучасної правової держави. Однак у науці конституційного права наявні різні підходи до природи виборчих прав.

За вузького підходу виокремлюють лише активне та пасивне виборче право. Так, на думку О. Кушніренка та Т. Слінько, право вільно вибирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується тим, що на виборах забезпечується висунення кандидатів самими виборцями; можливість самовисунення, вільне проведення передвиборної агітації; встановлені законом форми участі у формуванні виборчих комісій, у підрахунок голосів [3, с. 40].

Широкий підхід до природи виборчих прав включає до їх числа й інші права. Зокрема, до категорії суб'єктивного виборчого права відносять активне виборче право, пасивне виборче право та інші виборчі права громадян (право брати участь у висуненні кандидатів; право на участь у передвиборній агітації та ін.). За твердженням О. Лукашової, елементами виборчого права виступають: 1) право вибирати – активне виборче право; 2) право бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування – пасивне виборче право; 3) право відкликання вибраних осіб, які не виправдали довіри виборців. До виборчих прав, на думку вченого, закон відносить також право брати участь у висуненні кандидатів, передвиборній агітації, спостереженні за проведенням виборів, роботою виборчих комісій, включаючи встановлення підсумків голосування та ін. [4, с. 112].

Сутність виборчих прав громадян досить вдало викладає М. Матейкович. На думку автора, виборчі права громадян – найважливіший елемент у механізмі народовладдя. Колективна реалізація громадянами права вибирати і бути обраними до органів державної влади є не що інше, як реалізація права на владу, яка належить народу, що складається з цих громадян. Результат такої реалізації – обрання представників народу (або одного представника на виборну посаду) – є владним рішенням, обов'язковим для всіх суб'єктів права, включаючи сам народ. При цьому рішення народу може не збігатися з волею кожного його представника, однак сам по собі факт такої розбіжності воль аж ніяк

не знижує авторитету рішення, хоча і зобов'язує владний орган (виборну посадову особу) враховувати думку і діяти в інтересах у тому числі «незгодних».

До виборчих прав автор відносить:

- вибирати (активне виборче право);
- бути обраним (пасивне виборче право);
- брати участь у висуненні кандидатів;
- брати участь у передвиборній агітації;
- брати участь у спостереженні за проведенням виборів, роботою виборчих комісій;
- брати участь в інших виборчих діях [5, с. 46].

Тобто, розглядаючи виборчі права, а насамперед активне та пасивне виборче право, ми можемо зробити висновок про основних суб'єктів виборчого процесу, які підпадають під конституційне правове регулювання виборчого права, а саме: виборець, виборчі комісії, партії (блоки), які висунули кандидатів на представницькі посади, зареєстровані у порядку, встановленому законом, офіційні спостерігачі на виборчих дільницях та інші.

Таким чином, розглядаючи складники виборчих прав громадян, можна зробити висновок, що виборчий процес своєю чергою являє собою послідовність подій, сукупність різних форм взаємодії та послідовних дій з висунення, рекламування та голосування за суб'єктів політичної влади, персональний та структурний склад яких формується вираженням волі тієї частини населення, яка за законодавством вважається достатньою для визнання результатів виборів легітимними.

З проблематикою фінансування виборів стикаються усі провідні демократичні держави світу, позаяк виборчий процес згідно з історичним досвідом не є дешевим. Якщо брати, наприклад Україну, згідно з Постановою Центральної Виборчої Комісії від 11 лютого 2019 року № 285 «Про затвердження Розподілу коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення чергових виборів Президента України 31 березня 2019 року, та середніх норм витраток виборчих комісій», усього на підготовку виборів Президента України у 2019 року держава витратила 2 354 880 000 млрд гривень, що еквівалентно 88 746 181,94 млн доларів США [6].

Аналізуючи вищевикладене, виникає питання: чи може сучасна демократична держава зменшити витрати на вибори? Згідно з чинним законодавством України, а саме Конституції, Президент вибирається строком на 5 років, що говорить про те, що витрати в 88 746 181,94 млн доларів США не є одноразовим «внеском» платників податків задля права вибирати чи бути обраним, не говорячи вже про парламентські або місцеві вибори, на які також будуть окремо виділені гроші.

У сучасному світі все більш постає питання застосування електронної виборчої системи замість «паперового» голосування виборців під час виборчого процесу, що значно може зменшити фінансове навантаження на державний бюджет держави. Під час виборів основні бюджетні витрати держави йдуть на місця виборів, а саме на виборчі дільниці, про що свідчить і вищезазначена Постанова ЦВК України. Так, близько половини зазначених вище коштів ідуть до дільничних виборчих комісій, які організують виборчий процес згідно із законодавством на виборчих дільницях, що підтверджує постанова та зазначає, що в Україні на президентських виборах дільничними виборчими комісіями були витрачені 1 146 616 619 млрд гривень, що еквівалентно 43 211 478,75 млн доларів США.

Обов'язок фінансування виборів встановлюється в тих саме законодавчих актах, в яких регулюються порядок їх проведення, де описуються спеціальні фонди та цільове призначення грошей, що будуть виділені для виборів на представницькі посади сучасної демократичної держави.

Так, Виборчий кодекс ст. 90 встановлює, що витрати на підготовку та проведення виборів Президента України здійснюються виключно за рахунок коштів Державного

бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України [7].

Поряд з цим кандидат на пост Президента України для фінансування передвиборної агітації зобов'язаний утворити свій виборчий фонд. Окрім того, фінансування передвиборних агітаційних заходів чи матеріалів передвиборної агітації з джерел, не передбачених законом, незалежно від наявності погодження з партіями – суб'єктами виборчого процесу чи кандидатами на пост Президента, забороняється [7].

Аналізуючи вищезазначене, можна дослідити прагнення законотворця відстежувати фінансові витрати кандидатів на пост Президента країни, таких як агітації та інші витрати, що пов'язані з виборчим процесом, задля запобігання корупції та інших фінансових злочинів.

Однак поряд з цим неможливо не визначити нерівність учасників виборчого процесу з реалізації свого пасивного виборчого права щодо агітації, що насамперед ґрунтується виключно на фінансовому становищі такого кандидата, що зазначається в багатьох наукових працях [8].

Фінансування виборів та їх правове регулювання потребує певного перегляду, насамперед для знищення витрат на зазначений виборчий процес, а також для фінансового контролю за учасниками такого процесу, задля досягнення їх об'єктивної рівності з додержанням усіх принципів пасивного виборчого права, для забезпечення демократичного характеру виборів.

Вдосконалення сучасного законодавства повинне створювати рівні умови не тільки для виборців, але й для кандидатів таких виборів, а також унеможливити будь-які маніпуляції, згідно з міжнародними стандартами демократичних виборів сучасного світу. «Особа, наділена правом брати участь у голосуванні, повинна мати можливість вільно здійснити свій вибір і голосувати за будь-якого кандидата, за чи проти будь-якої пропозиції, винесеної на референдум чи плебісцит, вона повинна бути вільна підтримувати чи бути у опозиції до уряду, не зазнаючи утиску, який би міг спотворити свободу вільного вибору громадян. Виборці повинні мати змогу вільно формувати свою думку, вони повинні бути вільними від насильства, утисків чи маніпуляційних втручань у будь-якій формі прояву» [9].

Слід визначити, що провідні демократичні держави світу використовують систему конституційно-правового регулювання виборів, відштовхуючись від історичних, освітніх, майнових, соціальних потреб суспільства по вибору кандидатів на важливі представницькі посади

у суспільстві, що можна побачити, аналізуючи виборчі цензи, які являють собою певні регуляторні обмеження для всіх учасників таких правовідносин.

По-перше, на прикладі України можна було побачити, що процедурних виборчих цензів більше, ніж цензів, встановлених Конституцією. Ніяких професійних чи освітніх критеріїв щодо кандидата на представницький пост держави більшістю демократичних законодавств у сучасному світі не встановлено, вони замінені віковим та мовним цензом, які начебто повинні замінювати «інтелектуальні» критерії до кандидата. У сучасному світі демократичні суспільства дуже швидко розвиваються та потреби до виборчого процесу, а також до кандидатів зростають шороку, тому така система цензів має бути переглянута відповідно до потреб суспільства.

По-друге, з проблематикою фінансування виборів стикаються всі провідні демократичні держави світу, позаяк виборчий процес, згідно з історичним досвідом, не є дешевим. На прикладі України були розглянуті фінансові витрати, які понесла держава у разі волевиявлення громадян такої держави, що є меншою мірою «значними» витратами для бюджету такого суспільства. Такі проблеми вимагають від країни знаходити вирішення проблем фінансування виборів у кожний виборчий строк, який виникає за її вітчизняним законодавством, проводити фінансовий контроль під час виборчого процесу, робити фінансовий аналіз та знаходити альтернативні шляхи проведення виборів, якими повинні стати електронні вибори на місцях, без людського підрахунку виборчих бюлетенів, що має значно скоротити фінансові витрати на такий процес, а й ще зробити його максимально прозорим для демократичного суспільства.

По-третє, фінансовий ценз як елемент конституційно-правового регулювання виборів є досить «відносним» цензом до фінансової спроможності суспільства, та повинен змінюватись щодо кожного виборчого процесу, посилячись на мінімальну та середню офіційну заробітну плату в сучасній демократичній державі, позаяк фінансовий ценз ніяк не може бути вирішенням фінансування виборів, оскільки сама мета виборів є виразом демократичного волевиявлення народу за кандидатів, які, на його думку, мають усі професійні, моральні, етнічні критерії для того, щоб стати політичною елітою держави, незважаючи на їхню фінансову спроможність.

Таким чином, можна зробити висновок, що виборча система потребує модернізування та реформування задля скорочення фінансових затрат на виборчий процес, при цьому не втрачаючи об'єктивності та прозорості під час виборів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бакумов О.С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації : монографія. Харків : Право, 2015. 248 с.
2. Марцеляк О.В., Марцеляк С.М. Правова природа й види цензів у виборчому праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 33(1). С. 79–93.
3. Кушніренко О.Г. Права і свободи людини та громадянина / О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько. Харків : Факт, 2001. 329 с.
4. Права человека : учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. Москва : Инфра-М, 2010. 430 с.
5. Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс : учебное пособие.
6. Постанова Центральної Виборчої Комісії від 11 лютого 2019 року № 285 «Про затвердження Розподілу коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення чергових виборів Президента України 31 березня 2019 року, та середніх норм видатків виборчих комісій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0285359-19>.
7. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
8. Тищенко Ю. Використання «адміністративного ресурсу» під час виборчої кампанії 2002 року. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/ukrainian/adminresurs/001.html>.
9. Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. URL: <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2368>.