

УДК 342.84 342.511(73)

Р. Коваленко,

асистент кафедри конституційного права
 Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ НА ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТІВ США Й УКРАЇНИ

Вивчаючи передвиборну агітацію в Україні, учені й практики зауважують про низку недоліків, які мають місце в законодавчій регламентації її фінансування, і підкреслюють важливість вирішення цієї проблеми. Вони правильно зауважують, що «за відсутності прямого державного фінансування політичних партій їх поточна діяльність та електоральна конкурентоспроможність повністю залежить від приватних пожертв заможних донорів. Неконтрольований обсяг фінансових внесків у партійні каси від фізичних та юридичних осіб та відсутність дієвих механізмів фінансової підзвітності партій сприяють політичній корупції та спотворюють демократичну суть виборчого процесу» [1].

Особливої важливості ці проблеми набувають при обранні Президента України. Тому актуальним з цього погляду вбачається дослідження досвіду тих держав, де вибори президента мають давні корені й питання законодавчого регулювання фінансування передвиборної агітації вирішуються протягом більш тривалого часу, ніж в Україні. Так, уперше вибори президента у США відбулись наприкінці XVIII ст., а в Україні – наприкінці XX ст. Досвід США в частині законодавчого регулювання фінансування передвиборної агітації починається із 1900-х рр., а отже, відповідні норми пройшли перевірку часом.

Тим не менше, в українській юридичній літературі питанню вивчення досвіду США в цій сфері приділяється недостатньо уваги. Варто відмітити лише дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата політичних

наук Т.М. Моторнюк «Виборчі технології в сучасному електоральному процесі України: рецепція досвіду США». Але, так як Т.М. Моторнюк є фахівцем із політичних наук, значної уваги проблемам законодавчої регламентації фінансування передвиборної агітації вона не приділяла. До того ж її дисертація охоплювала лише передвиборні кампанії включно до 2008 р., коли на посаду глави держави балотувався Б. Обама [2].

Питання передвиборної агітації активно розглядаються як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, що відображено в роботах М.В. Афанасьєвої, А.А. Малюкова, М.Г. Фоміної й низки інших авторів. Проте вони не аналізували проблему законодавчого регулювання фінансування передвиборної агітації на виборах Президента України з порівняльно-правового погляду, урахувуючи досвід США. У навчально-методичній літературі часто розглядається питання передвиборної агітації на виборах Президента США [3], але саме питанню законодавчої регламентації цієї стадії виборчого процесу увага не приділяється.

Метою статті є аналіз особливостей законодавчого регулювання фінансування передвиборної агітації на виборах Президента США та формулювання на підставі результатів дослідження пропозицій, які могли б бути потенційно реалізовані в Україні під час законодавчої регламентації фінансування передвиборної агітації на виборах глави держави.

В Україні немає єдиного акта, у якому комплексно й системно регу-



лювалася б передвиборна агітація, у т. ч. її фінансування. Так, питання передвиборної агітації на виборах народних депутатів України на законодавчому рівні регламентовано Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. [4], на місцевих виборах – Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. [5], на виборах Президента України – Законом України «Про вибори Президента України» від 05 березня 1999 р. [6].

До того ж законодавча регламентація фінансування передвиборної агітації на виборах Президента України є досить поверховою. Так, щодо фінансування передвиборної агітації на виборах Президента України в Законі «Про вибори Президента України» від 05 березня 1999 р. відмітимо ст. 3 «Рівне виборче право», що передбачає таке: рівність прав і умов участі у виборчому процесі забезпечується, у тому числі, «забороною використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України» [6], а також ст. ст. 37–43 Розділу VI «Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України». Але лише дві статті цього розділу мають стосунок до фінансування передвиборної агітації на виборах Президента України, зокрема ст. 37 (у частині обов'язку кожного кандидата утворити свій виборчий фонд) і ст. 38 (у частині фінансового забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України за рахунок коштів Державного бюджету України). Здебільшого в цьому розділі йдеться про фінансове й матеріальне забезпечення інших стадій виборчого процесу. Тільки ст. 41 повністю присвячена аналізованій проблемі – вона має назву «Виборчий фонд кан-

дидата на пост Президента України». Ця стаття є досить детальною: складається із 14 підпунктів, що містять 437 слів. Привертає увагу й той факт, що до цієї статті не раз уносились зміни та доповнення.

Закон «Про вибори Президента України» містить також і ст. ст. 57–64 Розділу VIII «Передвиборна агітація». Більшість його статей регламентує форми й засоби передвиборної агітації на виборах глави держави, порядок використання різноманітних засобів масової інформації, закріплюючи у ст. 58, що «передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, для цілей, визначених цим Законом, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України».

Існують і інші документи щодо передвиборної агітації [7], але в цій статті обмежимося лише розглядом відповідного Закону, так як мова йде про законодавче регулювання із вузького погляду (тобто тільки законами України). Як бачимо, в Україні поки що не існує ані Виборчого кодексу, де були б систематизовано основні питання передвиборної агітації, ані ґрунтовної законодавчої регламентації фінансування передвиборної агітації, у т. ч. на виборах Президента України.

Перше, що привертає увагу під час дослідження законодавчої регламентації фінансування передвиборної агітації на виборах у США, порівняно з Україною, – це той факт, що цьому присвячено окремий закон, норми якого є загальними для будь-яких виборів на державному рівні. У США відповідний акт має назву «Акт про передвиборну агітацію на федеральному рівні» (“*Federal Election Campaign Act*”). Цей Акт було прийнято у 1971 р., до нього не раз уносились зміни та доповнення [8].

Друге, що відрізняє законодавчу регламентацію фінансування перед-

виборної агітації на виборах Президента США, порівняно з Україною, – це існування центрального органу виконавчої влади, на який покладено контроль за фінансуванням передвиборної агітації, у т. ч. на виборах глави держави. Цей орган було утворено Конгресом США невдовзі після прийняття Акта про передвиборну агітацію на федеральному рівні у 1974 р., ним стала Федеральна виборча комісія (далі – Комісія) (*Federal Election Commission (FEC)*). До повноважень Комісії належить розкриття інформації про фінансування передвиборної агітації, застосування нормативних положень про обмеження й заборони пожертв на користь кандидатів і/або політичних партій, нагляд за публічним фінансуванням виборів Президента США [9].

Комісія складається із 6 членів, які призначаються на посаду главою держави з урахуванням думки Сенату. Кожен член Комісії обіймає свою посаду протягом 6 років, з урахуванням застосування до них принципу ротації, кожні 2 роки призначаються по 2 члени Комісії. Законодавством передбачені також вимоги до членів Комісії з огляду на покладені на цей орган завдання. Так, не більше ніж 3 члени Комісії можуть бути членами однієї політичної партії, а для того щоб прийняти рішення, Комісії необхідно ухвалити його щонайменше 4 голосами «за». Що ж до Голови Комісії, то й до цієї посадової особи застосовується принцип ротації – він не може обіймати посаду більше ніж один рік, кожен із членів Комісії протягом терміну своїх повноважень не може обіймати посаду Голови більше ніж один раз [9].

Ще одним повноваженням Комісії є періодична систематизація законів про передвиборну агітацію на державному рівні з метою інформування громадськості про відповідні норми. Так, остання була проведена в березні 2015 р., її результатом стала збірка на 254 сторінки, у складі якої 3 частини:

– Акт «Про передвиборну агітацію на федеральному рівні» 1971 р. зі змінами та доповненнями, Акт «Про виборчі фонди для передвиборної агітації на виборах Президента» 1966 р. [10], Акт «Про рахунок для оплати передвиборної агітації на праймеріз Президента» 1974 р. [11];

– інші частини Кодексу США, які мають стосунок до фінансування передвиборної агітації на державному рівні;

– алфавітно-предметний покажчик-індекс для цих актів.

Варто зазначити, що систематизація конституційної регламентації фінансування передвиборної агітації на загальнодержавному рівні, у т. ч. передвиборної агітації на виборах Президента США, має всі ознаки інкорпорації. Тобто, Комісія не вносить змін і доповнень до актів, які систематизує, результатом систематизації не є новий нормативно-правовий акт, що має юридичну силу. Комісія виключно інкорпорує всі наявні норми законів США із цієї проблеми.

Інкорпорація, яку здійснює Комісія, не вичерпується лише зведенням положень законів США з питання фінансування передвиборної агітації на державному рівні. Цінність інкорпораційної роботи цього органу полягає в тому, що вона супроводжується складанням різноманітних таблиць, які полегшують роботу з документами, а також змісту інкорпораційної збірки та алфавітно-предметного покажчика.

Саме такий вигляд кінцевого результату інкорпораційної роботи Комісії зумовлено тим, що у США норми всіх законів є частиною Кодексу США (US Code). Після прийняття закону присвоюється індекс, який складається з відповідних цифр. Ці цифри дають змогу зібрати всі закони, що регулюють однорідні суспільні відносини, до одного розділу Кодексу США, незалежно від року їхнього прийняття.

Наприклад, розглянемо місце в Кодексі США Акта «Про рахунок



для оплати передвиборної агітації на праймеріз Президента» 1974 р. Усі закони про фінансування передвиборної агітації належать до Розділу 26 (Title 26) «Внутрішні витрати». Закони, що регламентують фінансування передвиборної агітації на виборах Президента США, групуються в підрозділі Н, глава 96 якого присвячена рахункам для оплати передвиборної агітації на праймеріз Президента [11].

Також зазначимо, що Комісія виконує ще й просвітницьку роботу, створюючи інформаційні матеріали про фінансування передвиборної агітації на загальнодержавному рівні, спрощуючи тексти відповідних законів для широкого кола зацікавлених осіб. Щоправда, тільки з питань, які можуть бути корисні для широкого кола осіб, а саме: з питань фінансування передвиборної агітації на виборах Президента США [12].

Відмітимо, що в Україні найбільш близькі до Федеральної виборчої комісії функції виконує Центральна виборча комісія, яку В.В. Тароєва зараховує до органів контрольної влади в Україні [13, с. 33]. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. встановлює, що «Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України» [14]. Однак аналогічних Федеральній виборчій комісії повноважень, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації, у т. ч. на виборах глави держави, Центральна виборча комісія не має.

Формулюючи висновок дослідження, варто зазначити, що доцільним

в Україні було б прийняти окремий закон, присвячений фінансуванню передвиборної агітації, де систематизувати розрізнені й такі, що часто дублюють одне одного, положення чинного законодавства про передвиборну агітацію на виборах Президента України, народних депутатів тощо. Компромісним варіантом може стати розділ у складі Виборчого кодексу України. Також доцільним було б створити орган державної виконавчої влади, який би здійснював нагляд виключно за проведенням, у т. ч. за фінансуванням, передвиборної агітації. Компромісним варіантом може стати утворення відповідного структурного підрозділу у складі Державної фіскальної служби України.

Ключові слова: передвиборна агітація, вибори, виборчий процес, пасивне виборче право, фінансування передвиборної агітації.

У статті розглянуто законодавче регулювання фінансування передвиборної агітації в Україні та можливості його вдосконалення з використанням досвіду США. Доведено, що в Україні доцільним було б прийняти окремий закон, присвячений фінансуванню передвиборної агітації, де систематизувати розрізнені й такі, що часто дублюють одне одного, положення чинного законодавства про передвиборну агітацію на виборах Президента України, і створити орган державної виконавчої влади, який би здійснював нагляд виключно за проведенням, у т. ч. за фінансуванням, передвиборної агітації.

В статье рассмотрено законодательное регулирование финансирования предвыборной агитации в Украине и возможности его усовершенствования с использованием опыта США. Доказано, что в Украине целесообразным было бы принять отдельный закон, посвященный финансированию предвыборной агитации, в котором систематизировать разрозненные и дублирующие друг



друга положення действующего законодательства о предвыборной агитации на выборах Президента Украины, а также создать орган исполнительной власти, который бы осуществлял надзор за проведением, в т. ч. финансированием, предвыборной агитации.

The author analyzes the Laws of Ukraine that are relevant to the Presidential electoral campaign. The author proposes to use the US experience in order to make the legal regulation of the Presidential electoral campaigns better. The author proposes to pass a Law of Ukraine that would deal only with the problems of campaigning, including campaigning for Presidency. The author also proves that the US experience to have a body like the Federal Electoral Committee might be fruitful for Ukraine.

Література

1. Звіт. Фінансування передвыборної агітації на позачергових парламентських виборах 2014 року: виборчі фонди політичних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://opora.ua.org/news/7523-finansuvannja-peredyborchoji-agitaciji-narozachergovyh-parlamentskyh-vyborah-2014-roku-vyborchi-fondu-politychnyh-partij>.
2. Моторнюк Т.М. Виборчі технології у сучасному електоральному процесі України: рецепція досвіду США : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Т.М. Моторнюк. – Чернівці, 2011. – 215 с.
3. Мішина Н.В. Основи конституційного права США / Н.В. Мішина // Конституційне право зарубіжних країн / під ред. д. ю. н., проф. Н.В. Мішиної та доц. В.О. Міхальова. – Дніпропетровськ : Середняк ТК, 2014. – Т. 2 : Особлива частина. – 2014. – С. 193–243.
4. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
6. Про вибори Президента України : Закон України від 05 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
7. Про Роз'яснення Центральної виборчої комісії щодо заборони надання виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей під час виборчого процесу з виборів Президента України : Постанова Центральної виборчої комісії від 17 грудня 2009 р. № 508 // Голос України. – 2009. – № 247.
8. The Federal Election Campaign Act of 1971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>.
9. About the FEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fec.gov/about.shtml>.
10. Presidential Election Campaign Fund Act of 1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://.finance.senate.gov>.
11. Presidential Primary Matching Payment Account Act of 1974 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title26/subtitleH/chapter96&edition=prelim>.
12. Public Funding of Presidential Elections. Published in August 1996 (updated April 2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml>.
13. Тароева В. Центральная избирательная комиссия как институт контрольной власти в Украине / В. Тароева // Юридический вестник. – 2013. – № 1. – С. 33–37.
14. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.