ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧИХ ФОНДІВ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ

ЄВСТІГНЄЄВ Андрій Сергійович - доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ORCID 0000-0001-6994-1069
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.4

Стаття присвячена аналізу окремих аспектів правових засад утворення і використання виборчих фондів на місцевих виборах та контролю у цій сфері.

Досліджено окремі питання утворення та використання коштів вказаних фондів. Виділено окремі проблеми у сфері, що аналізується, зокрема, щодо необов'язковості утворення виборчих фондів на місцевих виборах та вживання термінів, зміст яких не є однозначним та допускає множинне тлумачення. Сформульовано авторські висновки за результатами проведеного дослідження.

Ключові слова: фінансування виборчих кампаній, виборчі фонди, місцеві вибори, фінансування місцевих виборів, виборчі фонди на місцевих виборах, передвиборна агітація, виборча кампанія

Постановка проблеми

Прозорість, публічність та належна підзвітність використання коштів на проведення виборчих кампаній є однією із основних складових комплексу вимог до організації і проведення виборів у сучасній демократичній державі та на рівні Європейського Союзу (далі – ЄС), необхідною передумовою приєднання України до цієї Спільноти [1].

У Кодексі належної практики у виборчих справах Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) зазначає, що регулювання питань, пов'язаних із фінансуванням політичних партій і виборчих кампаній, є також важливим чинником, що визначає правильність виборного процесу; при цьому передусім фінансування має бути прозорим, і така прозорість важлива, хоча б на якому рівні політичного або економічного розвитку перебувала країна [2]. Забезпечення зазначеного є можливим, передусім, шляхом запровадження ефективного нормативно-правового регулювання.

Важливо, що чітка й підзвітна процедура утворення і використання виборчих фондів має функціонувати не лише на загальнодержавних, але й на місцевих виборах. Важливість останніх, безумовно, зросла і зростатиме з огляду на достатньо успішну реалізацію реформи децентралізації [3; 4], та вагому роль громад і їх виборних органів у реалізації політик ЄС.

Проведення виборчих кампаній на місцевих виборах, особливо, але не виключно, з виборів міських голів та депутатів місцевих рад великих міст часто передбачають здійснення значних витрат їх учасниками. Тож загальнообов'язкові правила поведінки, якими упорядковано здійснення таких витрат, мають бути чіткими, не містити прогалин та колізій, що б забезпечувало дотримання принципу рівності всіх кандидатів та попереджувало будь-які порушення, передусім ті, що можуть мати вплив на результати виборів та/або легітимність обраних осіб.

Водночас, чинні правові процедури у сфері, що досліджується, є недостатньо ефективними та не забезпечують у повній мірі прозорості та підзвітності виборчих фінансів, а отже, потребують удосконалення, що, у тому числі, підтверджується також по-

важними інституціями громадянського суспільства [5].

Тому аналіз чинного стану та пропозиції щодо вдосконалення окремих аспектів правових засад регулювання виборчих фондів на місцевих виборах, чому присвячена ця стаття, є актуальним.

Аналіз наукових публікацій

Проблематика організації і проведення різних типів та видів виборів є предметом наукових досліджень, зокрема, таких відомих науковців, як Ю.Г. Барабаш, О.П. Васильченко, Ю.Б. Ключковський, О.С. Лотюк, О.В. Марцеляк, О.В. Москалюк, П.В. Романюк, О.В. Сінькевич та інших.

Водночас, питання правового регулювання утворення, використання виборчих фондів на місцевих виборах та контролю в цій сфері потребує додаткового аналізу.

Метою цієї статті є характеристика окремих питань правового регулювання утворення і використання виборчих фондів на місцевих виборах, а також формулювання окремих пропозицій щодо вдосконалення такого регулювання.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до ч. 1 ст. 213 Виборчого кодексу України (далі – ВКУ) [6] на місцевих виборах організація партії, яка висунула виборчий список, кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови для фінансування своєї виборчої кампанії, у тому числі передвиборної агітації, можуть утворити власний виборчий фонд.

Слід звернути увагу на вживання законодавцем у процитованій у попередньому абзаці нормі словосполучення «можуть утворити», що надає можливість переліченим суб'єктам виборчих процесів місцевих виборів взагалі не утворювати власні виборчі фонди, що, очевидно, може додатково стимулювати тіньове, поза контролем з боку держави та поза доступом з боку громадянського суспільства, фінансування відповідних виборчих кампаній.

Виборчий фонд організації партії, яка висунула виборчий список (далі – виборчий фонд організації партії), має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування виборчої кампанії, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на виборчу кампанію. На поточні рахунки виборчого фонду організації партії кошти надходять тільки з накопичувального рахунку виборчого фонду (ч. 1 ст. 213 ВКУ). Виборчий фонд кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови має один поточний рахунок, на який надходять кошти для фінансування виборчої кампанії (ч. 1 ст. 213 ВКУ).

У силу положень ч. 3 ст. 213 ВКУ організація партії, кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови відкривають, відповідно, накопичувальний та поточний рахунки виборчого фонду в банку за власним вибором у межах відповідного виборчого округу або на території відповідного села, селища, міста чи району. Організація партії, кандидат мають право відкрити відповідні рахунки виборчого фонду тільки в національній валюті.

Ч. 2 ст. 213 ВКУ передбачає, що порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів на місцевих виборах встановлюється Національним банком України (далі – НБУ) за погодженням з Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК). На виконання вказаної норми постановою правління НБУ від 15.07.2020 р. № 102, погодженою ЦВК, затверджено Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму [7], розділи V та VI якого безпосередньо регламентують відповідні питання щодо рахунків виборчих фондів на місцевих виборах.

Важливо відзначити, що використання коштів з рахунків виборчого фонду здійснюється у безготівковій формі. Водночас, важливе питання мети (можливих напрямів) використання рахунків виборчих фондів місцевих виборів сформулюване у ВКУ недостатньо чітко, що створює проблеми в правозастосуванні та потребує вирішення.

Так, у процитованій вище в цій статті ВКУ йдеться про основний дозволений напрям використання коштів виборчих фон-

дів, а саме – для фінансування виборчої кампанії. Водночас, чинне виборче законодавство чітко не пояснює, які заходи та/або напрями діяльності охоплюються терміном «виборча кампанія», що створює суттєві проблеми на практиці, адже не сприяє юридичній визначеності та породжує спори. У свою чергу, така ситуація в цілому негативно впливає на сприйняття прозорості виборчих фінансів у суспільстві.

Враховуючи вказане, з метою забезпечення однакового застосування окремих положень ВКУ щодо функціонування виборчих фондів, Центральною виборчою комісією постановою № 67 від 20 жовтня 2023 р. [8] було затверджено Роз'яснення щодо функціонування виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах (далі – Роз'яснення).

На підставі системного аналізу положень виборчого законодавства ЦВК у Роз'ясненні дійшла наступних висновків. По-перше, як вбачається з положень ч. 2 ст. 209, ч. 1 ст. 213 ВКУ, відповідні виборчі фонди утворюються з метою фінансування виборчої кампанії, у тому числі передвиборної агітації організацій партій (які висувають виборчі списки) і кандидатів на місцевих виборах. По-друге, період функціонування виборчого фонду кандидата організації партії, кандидата на місцевих виборах визначається відповідно до ст. 213 ВКУ. По-третє, у п. 4.1. Роз'яснень здійснено спробу надати визначення поняття «виборча кампанія», а саме зазначено, що кошти виборчого фонду використовуються організаціями партій, кандидатами на місцевих виборах для фінансування їх виборчої кампанії, у тому числі передвиборної агітації, тобто на фінансування участі вказаних суб'єктів у відповідних виборах.

Надалі пояснюється зміст поняття «фінансування участі у відповідних виборах» шляхом зазначення, що фінансування організацією партії, кандидатом на місцевих виборах своєї виборчої кампанії за рахунок коштів виборчого фонду передбачає фінансування під час виборчого процесу виборчих процедур, пов'язаних з підготовкою і проведенням відповідних виборів, які здійснюються вказаними суб'єктами після їх реєстрації відповідною виборчою комісією як кандидатів на виборах або реєстрації висунутих ними кандидатів на виборах. При цьому основною метою таких процедур є спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата, організацію партії.

Основною складовою поняття «виборча кампанія» є «передвиборна агітація», і у п. Роз'яснення уточнено, що вона може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України, а саме: 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій; 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій щодо положень передвиборних програм та політичної діяльності кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу; 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації; 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; 7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач, проведення інших публічних заходів за підтримки кандидата, партії (організації партії) – суб'єкта виборчого процесу, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; 8) публічні заклики голосувати за чи не голосувати за кандидата, партію (організацію партії) – суб'єкта виборчого процесу або публічні оцінки їх діяльності; 9) встановлення агітаційних наметів; 10) в інших формах, що не суперечать Конституції та законам України.

Крім того, у п. 4.7. Роз'яснень також зазначено, що кандидат, організація партії за рахунок коштів свого виборчого фонду та протягом установленого ВКУ строку забезпечує фінансування не лише заходів передвиборної агітації, а й інших заходів, спрямованих на ведення ними виборчої кампанії

(придбання товарів і послуг, пов'язаних із веденням передвиборної агітації тощо).

Наведене дає підстави для висновку, що в Роз'ясненні підтверджено нетотожність категорій «передвиборна агітація» та «виборча кампанія», де перше є складовим (видовим) поняттям по відношенню до другого (родового). Водночас, виборча кампанія, окрім власне заходів передвиборної агітації, може полягати також у вчиненні інших дій щодо участі відповідних суб'єктів у місцевих виборах (зокрема, придбання товарів і послуг, пов'язаних із веденням передвиборної агітації тощо).

Аналізоване Роз'яснення ЦВК, очевидно сприяє підвищенню однозначності в застосуванні відповідних норм ВКУ, однак не усуває необхідності внесення змін і доповнень відповідного змісту безпосередньо до тексту виборчого законодавства.

Висновки

Новелами ВКУ щодо фінансування місцевих виборів є визначення напрямів використання коштів виборчих фондів, відповідно до яких до їх використання на проведення передвиборної агітації (як передбачалось раніше) додано положення щодо можливості їх використання також на інші цілі «фінансування виборчої кампанії». Зазначене можна вважати в цілому позитивною зміною, яка дозволяє використовувати відповідні кошти не тільки на агітаційні заходи.

Водночас, відсутність чіткого визначення змісту поняття «виборча кампанія» та напрямів, на які можуть використовуватись кошти виборчих фондів для її фінансування, на законодавчому рівні вказує на невідповідність правового регулювання вимогам правової визначеності, створює неоднакове розуміння і відповідно – правозастосування.

Зазначене вказує на необхідність вирішення цієї проблеми шляхом визначення на рівні положень ВКУ поняття «виборча кампанія» та напрямів використання коштів виборчих фондів для її фінансування.

Крім того, предметом подальших дискусій та обговорень має стати доцільність законодавчого закріплення права, а не обов'язку, суб'єктів виборчого процесу із місцевих виборів щодо наявності в них виборчих фондів, адже за певних умов таке регулювання може стимулювати «тіньове» фінансування виборчих кампаній поза зазначеними фондами, що є неприпустимим.

Література

1. Законодавство ЄС про вибори та зобов'язання України. Версія 1. IFES в Україні. Травень 2023. URL: https://www.ifesukraine.org/wp-content/uploads/2024/01/zakonodavstvo-eu-pro-vybory-ta-zabovyazannia-ukrainy.pdf.

2. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії. URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf.

3. Децентралізація: позитив переважає. URL: https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-pozitiv-perevazhae.

4. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізація) має стабільно високий рівень підтримки серед населення України. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3928936-pidtrimka-naselennam-decentralizacii-zalisaetsa-na-rivni-77-opituvanna.html.

5. Позиція ОПОРИ щодо Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній. URL: https://www.oporaua.org/vybory/poziciya-opori-shhodo-proektu-zakonu-provnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-shhodo-vdoskonalennya-pravil-finansuvannya-viborchih-kampaniy-25351.

6. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20.

7. Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів та фондів всеукраїнського референдуму : постанова Правління Національного банку України № 102 від 15.07.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-20#Text.

8. Роз'яснення щодо функціонування виборчих фондів на загальнодержавних та

місцевих виборах : постанова Центральної виборчої комісії № 67 від 20.10.2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0067359-23#Text.

References

1. Zakonodavstvo ES pro vybory ta zoboviazannia Urkainy. Versiya 1. IFES v Ukraini. Traven 2023. URL: https://www.ifesukraine.org/wp-content/uploads/2024/01/zakonodavstvo-eu-pro-vybory-ta-zabovyazannia-ukrainy.pdf.

2. Kodeks nalezhnoyi praktyky u vyborchykh spravakh. Kerivni printsipy ta poyasniuvalna dopovid, ukhvaleni Venetsianskoyu komisiyeyu na 52 sesiyi. URL: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/279/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_UK.pdf.

3. Detsentalizatsia: pozytyv perevazhaye. URL: https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-pozitiv-perevazhae.

4. Reforma mistsevogo samovriaduvannia ta terytorialnoyi organizatsii vlady (detsentralizatsia) maye stabilno vysokyi riven pidtrymry sered naselennia Ukrainy. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3928936-pidtrimka-naselennam-decentralizacii-zalisaetsa-na-rivni-77-opituvanna.html.

5. Pozitsia OPORY shodo Proektu Zakonu pro vnesennia zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shodo vdoskonalennia pravyl finansuvannia vyborchykh kampaniy. URL: https://www.oporaua.org/vybory/pozitciya-opori-shhodo-proektu-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-shhodo-vdoskonalennya-pravil-finansuvannya-viborchih-kampaniy-25351.

6. Vyborchyi Kodeks Ukrainy vid 19 grudnia 2019 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20.

7. Poriadok vidkruttia I zakryttia rakhunkiv vyborchukh fondiv ta fondiv vseukrainskogo referendumu : postanova Pravlinnia Natsionalnogo banku Ukrainy # 102 vid 15.07.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-20#Text.

8. Rozyasnennia shodo funktsionuvannia vyborchykh fondiv na zagalnoderzhavnykh ta mistsevykh vyborakh : postanova Tsentralnoyi vyborchoyi komisiyi № 67 vid 20.10.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0067359-23#Text.

Yevstihnieiev A.S.

CERTAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF ELECTION FUNDS IN LOCAL ELECTIONS IN UKRAINE

The article is devoted to the analysis of certain aspects of the legal basis for the formation and use of election funds in local elections and control in this area.

Separate issues of formation and use of election fund funds at local elections were investigated. Separate problems in the area under analysis are highlighted, in particular, regarding the non-compulsory formation of election funds in local elections and the use of terms, the meaning of which is not unambiguous and allows for multiple interpretations. The author's conclusions are formulated based on the results of the conducted research.

Key words: financing of election campaigns, election funds, local elections, financing of local elections, election funds in local elections, pre-election campaigning, election campaign