

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРІВ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У ЦЬЙ СФЕРІ ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ

FINANCING OF THE PARLIAMENTARY ELECTION CAMPAIGN: FOREIGN EXPERIENCE AND UKRAINIAN PRACTICE

Марцеляк С.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
конституційного і муніципального права
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна*

У статті досліджується порядок фінансування виборів у зарубіжних країнах. Акцентується увага на вироблених світовою спільнотою міжнародних стандартах у цій сфері і на необхідності удосконалення національного законодавства з цього питання.

Ключові слова: вибори, виборча кампанія, фінансування виборів, суб'єкти виборчого процесу, міжнародні стандарти у сфері виборів.

В статье исследуется порядок финансирования выборов в зарубежных странах. Акцентируется внимание на выработанных международной общественностью стандартах в этой сфере и на необходимости усовершенствования национального законодательства по этому вопросу.

Ключевые слова: выборы, избирательная кампания, финансирование выборов, субъекты избирательного процесса, международные стандарты.

The article compares the financing of the electoral campaign of the members of Parliament of Ukraine with the foreign practice of financing parliamentary elections. The attention is drawn to the standards elaborated by the international community in this area and the need for improvement of the national legislation concerning this issue.

Key words: elections, electoral campaign, financing of elections, subjects of the electoral process.

Ресурсне забезпечення виборчого процесу становить важливий його складник, без якого неможливе проведення самих виборів. Як зазначає В. Нестерович: «Належна підготовка та проведення будь-яких виборів неможливі без їх відповідного фінансування, що, своєю чергою, вимагає якісного законодавчого регулювання цієї сфери суспільних відносин» [1, с. 187]. Фінансування виборів становить їх матеріальну основу, дуже важливо, щоб воно здійснювалося із дотриманням принципу законності, який у фінансово-матеріальному розрізі означає: «створення належних і необхідних у площині критеріїв демократії умов для прозорого, публічного, відкритого для громадськості й доступного для громадського і державного контролю процесу витрачання спеціально призначених і прямо визначених законом джерел покриття видатків на реалізацію всіх передбачених <...> законом виборчих процедур, на використання відповідної матеріально-технічної бази (приміщень, інвентаря, оргтехніки тощо)» [2, с. 278]. Недотримання принципу законності фінансування виборчої кампанії має наслідком невизнання результатів виборів, нелегітимність обраного представницького органу. Усе зазначене, не зважаючи на те, що цією проблематикою займалися такі науковці, як: Ю. Ключковський, Н. Богашева, О. Богашов, В. Нестерович, В. Шаповал, М. Баймуратов та ціла низка інших вітчизняних правників, свідчить про актуальність дослідження цього питання. Особливої уваги потребує аналіз міжнародних документів у цій сфері та зарубіжної практики фінансування парламентської виборчої кампанії як приклад для України. Це складає мету нашого дослідження.

Правове закріплення порядку фінансування виборів парламентаріїв має складну й структуровану систему. У зарубіжній виборчій практиці існують різноманітні підходи щодо фінансування виборчої кампанії.

Це пов'язано з тим, що, як пише В. Нестерович, «Фінансування виборів є чи не найбільш «молодою» сферою виборчого права. Яскравим підтвердженням цьому є те, що питанню фінансування виборів аж до 90-х років ХХ століття взагалі не приділялася увага у міжнародних правових актах, що стосуються виборчого права. Навіть Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ 1990 року, який доволі детально визначив стандарти демократичних виборів, обійшов стороною це питання» [1, с. 188].

Перший крок у цьому напрямі було зроблено міжнародною спільнотою 26 березня 1994 року, коли Радою Міжпарламентського Союзу була прийнята Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, яка вперше, хоча й дещо у загальній формі, на міжнародному рівні передбачила необхідність регулювання фінансування виборів, визначивши, що «до основних обов'язків держав належить регулювання за можливості фінансування політичних партій та виборчих кампаній» [3].

Надалі міжнародна спільнота звертається до цього питання наприкінці ХХ ст. і це було пов'язано передусім з тим, що проведені вибори у країнах, які у 90-х роках ХХ століття стали на демократичний шлях розвитку, продемонстрували загрозливий для демократії вплив великих грошей під час проведення

виборів, що вимагало вироблення міжнародних правил у цій сфері [1, с. 188].

Зокрема, до таких важливих міжнародних актів цього часу, які визначили порядок фінансування виборів, слід віднести Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією 9–10 березня 2001 року, які встановили, що «забезпечення рівності можливостей для різних політичних сил можливе, якщо витрати на передвиборну агітацію будуть обмежені до певного максимуму, який відповідає ситуації у країні і встановлений пропорційно до кількості виборців, що їх підтримують. Держава має брати участь у видатках на передвиборну агітацію, надаючи кошти, що дорівнюють певному відсотку згаданого вище максимуму чи пропорційно до кількості отриманих голосів. Однак партіям, що не набрали певного порогу голосів, у такому внескові може бути відмовлено. Прозорість виборчих видатків має бути досягнута шляхом публікації кошторису агітації» [4, с. 3].

Також 7 жовтня 2002 року було прийнято Конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД, ст. 10 якої закріплено, що під час проведення справедливих виборів забезпечуються справедливе і гласне фінансування виборів, виборчої кампанії кандидатів, політичних партій (коаліцій). Фінансування заходів, пов'язаних з виборами, здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Держави забезпечують у випадках і порядку, передбаченому конституціями і законами, кандидатам, політичним партіям (коаліціям), які беруть участь у виборах, виділення на справедливих умовах бюджетних коштів, а також можливість утворення позабюджетного фонду при виборчому органі або формування власного грошового виборчого фонду для фінансування своєї виборчої кампанії та використання для цих цілей власних грошових коштів, добровільних грошових пожертвувань фізичних і (або) національних юридичних осіб у розмірах і порядку, передбачених законами. Використання кандидатами, політичними партіями (коаліціями) інших грошових коштів, крім тих, що надійшли до зазначених фондів, має бути заборонено законами і тягти відповідальність згідно із законами [5, с. 27].

Не можна залишати поза увагою і Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 року, у якому зазначається, що фінансування виборів має забезпечувати рівні можливості політичних партій та кандидатів, а також бути прозорим. Прозорість забезпечується на двох рівнях. По-перше, вона стосується коштів, які виділяють для ведення кампанії: детальна інформація про витрату цих коштів має достеменно відображатися у спеціальному плані рахунків. У разі істотних відхилень від норми або перевищення встановлених законом максимальних витрат вибори визнаються недійсними. По-друге, прозорість забезпечується на рівні моніторингу фінансового становища виборчих представників до їхнього вступу на посаду й після закінчення терміну їхніх повно-

важень. Комісія, відповідальна за питання фінансової прозорості, офіційно приймає в обраних представників декларації про їхнє фінансове становище [6, с. 18].

Проте найбільш детально до врегулювання цього питання підійшов Комітет Міністрів Ради Європи, який 8 квітня 2003 р. на 835-й зустрічі прийняв Рекомендації Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Потреба у прийнятті цього документа полягала у тому, що практика фінансування виборів у країнах досить різнилася. У низці країн виборче законодавство або забороняло державі виділяти кошти на виборчу кампанію і вона здійснювалася тільки за рахунок виборчих фондів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу (Казахстан, Польща, Естонія) [7, с. 210], або прямо не регулювало ці питання, хоча держава здійснювала фінансування виборів, виходячи з приписів бюджетних та інших фінансових законів чи нормативних актів про статус політичних партій (Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Нідерланди та інші). При цьому фінансування виборів охоплювало собою, по-перше, фінансування організації виборів, тобто фінансування діяльності державних органів, в компетенцію яких входило здійснення реєстрації виборців (підготовки списків виборців) та інші дії, спрямовані на реалізацію громадянами своєї виборчого права, по-друге, це фінансування самої виборчої кампанії в плані фінансування виборчої агітації партій (блоків), окремих кандидатів у депутати.

Слід сказати, що відмова від державного фінансування виборів або їх часткове фінансування з боку держави сприяє значній економії коштів державного бюджету країни, це також має наслідком мобілізацію всіх сил учасників виборчих перегонів на вміння вести передвиборну агітацію, знайти зв'язок з виборцями, розробити та належним чином розрекламувати свою передвиборну програму. Проте державне фінансування виборчої кампанії покликане хоча б мінімальною мірою урівняти можливості кандидатів і партій – учасників виборчих перегонів. Окрім цього, виділення державних коштів на вибори пояснюється суспільною важливістю виборчої кампанії для життєдіяльності демократичної держави.

З урахуванням цих чинників і були прийняті Рекомендації про загальні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній, які встановлюють загальні умови фінансування виборчої кампанії та суб'єктів виборчого процесу. Об'єктами фінансового забезпечення цим документом визначаються політичні партії і кандидати на виборах; суб'єктами можуть виступати: 1) державна й інша публічна влада; 2) приватні особи; 3) юридичні особи; 4) іноземні донори.

Зовнішнє (непартійне) фінансування партій згідно з Рекомендаціями відбувається через пожертви, під якими розуміється «будь-який свідомий акт дарування переваг економічним або іншим способом

політичній партії»¹. У Рекомендаціях Комітету Міністрів пропонується надати державі значні повноваження у фінансуванні політичних партій. Насамперед держава має забезпечити дотримання таких умов у регулюванні інституту пожертв: а) публічність пожертв, зокрема, що стосується пожертв, які перевищують встановлену межу; б) можливість встановлення правил, що обмежують вартість (розмір) пожертв політичним партіям; в) вжиття заходів щодо запобігання обходу встановлених меж (розмірів) пожертв.

Інша група державних повноважень пов'язана з безпосередньою підтримкою політичних партій. Відповідно до Рекомендацій держава має забезпечити підтримку політичним партіям, яку характеризують такі моменти: 1) державна підтримка має бути обмежена «розумними внесками»; 2) державна підтримка може бути фінансовою (тобто вона може бути і не фінансовою, проте в Рекомендаціях ця норма не розшифровується); 3) розподіл державної підтримки має спиратися на «цільові, справедливі і розумні критерії»; 4) державна (як і приватна) підтримка не має суперечити незалежності партій.

Рекомендації наділяють державу також значними контрольними повноваженнями щодо фінансування політичних партій. Так, відповідно до ст. 5 Рекомендацій держава забезпечує такі вимоги до фінансування партій юридичними особами: а) щоб пожертви юридичних осіб політичним партіям реєструвалися в книгах і рахунках юридичних осіб; б) щоб акціонери або будь-який інший індивідуальний член юридичної особи були поінформовані про пожертви; в) держава має вживати заходів, спрямованих на обмеження, заборону або інше суворе регулювання пожертв від юридичних осіб, які забезпечують товарами або послугами будь-які державні служби; г) держава має заборонити юридичним особам, підконтрольним державі або іншим публічним владам, робити пожертви політичним партіям. Перелічені положення стосовно політичних партій Рекомендації вживають і до кандидатів та вибраних посадових осіб у режимі *mutatis mutandis* (з необхідними змінами). Таким чином, Рекомендації Комітету Міністрів ставлять під контроль держави не лише пожертви політичним партіям, а й «всім організаціям, які пов'язані, безпосередньо або опосередковано, з політичною партією або іншою організацією, що перебуває під контролем політичної партії».

Щодо іноземних донорів, то Рекомендації не містять зобов'язуючих норм, залишаючи державам широке поле маневру: «Держави мають конкретно обмежити, заборонити або інакше врегулювати пожертви від іноземних донорів».

До позитивів документа Комітету Міністрів слід віднести також встановлення механізмів прозорості у фінансуванні суб'єктів виборчого процесу. Зокрема, держава наділяється повноваженнями

вимагати детальних звітів, що містять усі витрати – прямі і непрямі – на виборчі кампанії, що стосуються кожної політичної партії, кожного списку кандидатів і кожного кандидата [8, с. 36–37].

Виходячи з цих Рекомендацій, нині державні субсидії передвиборної агітації мають місце у більшості країн світу і розглядаються як одне з паралельних джерел її фінансування. У доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі 2004 року зазначається, що «ефективна передвиборна агітація потребує суттєвих ресурсів. Партії та кандидати будуть неспроможні доносити свої програми до виборців без відповідної фінансової підтримки. Тому в сучасних демократіях політичне фінансування вважається необхідною умовою для проведення виборів. Тим не менше має бути зрозумілим, що гроші можуть призвести до корупції та нечесних політичних змагань під час виборчого процесу. Таким чином, важливо, щоб законодавство про вибори (та політичні партії) містило ясні та вичерпні положення стосовно фінансування партій та агітації» [9, с. 22].

Державні субсидії передвиборної агітації можуть надаватися як у грошовій, так і в інших формах: безоплатне пересилання анкетних листів, реклама за державний кошт (зменшення платежів за рекламні щити, виготовлення та розміщення агітаційних плакатів, надання на безкоштовній основі ефірного часу на державному телебаченні та радіо), проведення передвиборних заходів у приміщеннях урядових установ тощо. Зокрема, в Литві держава бере на себе фінансування наданого учасникам виборчих перегонів ефірного часу на радіо та телебаченні, виготовлення передвиборних плакатів в одномандатних округах, публікацію партійних списків кандидатів у депутати, програм партій у національних та місцевих державних засобах масової інформації. В Албанії державне фінансування виборів здійснюється через Міністерство фінансів у обсязі, визначеному ЦВК. 10% з цієї суми розподіляється між партіями – учасницями виборчого процесу; 30% суми – порівну між партіями, представленими в Асамблеї Албанії; 60% – між партіями, які отримали місця в Асамблеї за результатами останніх виборів пропорційно до кількості голосів, отриманих партіями на свою підтримку. Партії, які отримали менше 2,5% голосів, зобов'язані повернути до державного бюджету отримані кошти. Ці кошти розподіляються між партіями, що отримали понад 2,5% голосів виборців, пропорційно до кількості отриманих голосів. В Ірландії для потреб виборчої кампанії безоплатно надаються приміщення шкіл. У Великій Британії держава надає споруди для проведення передвиборних заходів (зборів) і здійснює за державний кошт розсилку кожному виборцю виборчих бюлетенів.

Зазвичай за державного фінансування виборчої кампанії партіям покриваються їхні виборчі затрати уже після виборів (Італія, Канада, Фінляндія, Швеція та ціла низка інших країн), інколи при цьому враховуються результати голосування. Наприклад, в Італії державна фінансова допомога надається тільки

¹Також Рекомендації передбачають можливість встановлення податкових відрахувань з пожертв політичних партій: «Фінансове законодавство може дозволяти податкові відрахування з пожертв політичним партіям. Такі податкові відрахування мають бути обмежені».

тим політичним об'єднанням, які висунули своїх кандидатів більш ніж у 2/3 виборчих округів і хоча б в одному з них набрали виборчу квоту (тобто добилися обрання свого кандидата), а в масштабі всієї країни отримали не менше 300 тисяч голосів чи не менше 2% голосів виборців, що взяли участь у виборах. Із загальної суми фінансування 20% надається всім таким політичним силам порівну, а решта – пропорційно числу голосів, поданих за кандидатів відповідного політичного об'єднання (причому розрахунок проводиться уже через місяць після виборів) [10, с. 353]. У Чехії партії, які не зуміли на двох виборах поспіль провести своїх кандидатів у парламент, не отримують державних субсидій, а кожна партія, яка отримала більше 2% голосів виборців, одержує 15 крон за кожний голос.

Існує державне відшкодування партіям і у ФРН. При цьому у цій країні фінансування виборів здійснюється через фінансування партій. У 60-ті й 70-ті роки ХХ ст. партії отримували з бюджету кошти в порядку державного фінансування. Значну частину цих коштів вони витрачали на вибори. У 1966 р. Федеральний конституційний суд ФРН визнав такий підхід неконституційним і таким, що суперечить вільному і відкритому волевиявленню народу. Однак після цього рішення партії не тільки не перестали отримувати державні кошти, а фактично їх розмір збільшився, що обґрунтувалося тим, що це не фінансування партій, а відшкодування витрат, які партії понесли під час виборчої кампанії. Зазначений підхід отримав законодавче визнання у Законі про політичні партії 1968 р., частина 1 параграф 18 якого закріпила: «Витрати, необхідні для проведення звичайної виборчої кампанії, мають відшкодуватися партіям, що висуюють своїх кандидатів на федеральних виборах». Загальна сума витрат на вибори визначалася шляхом помноження кількості виборців на п'ять німецьких марок. Однак державні гроші отримували не всі партії, що брали участь у виборах, а тільки ті, які набирали не менше 0,5% дійсних голосів, поданих за партійні списки. Таким чином, розмір відшкодування визначався не фактичними витратами на виборчу кампанію, а кількістю отриманих партією голосів на виборах. Кошти виплачувались після виборів, хоча Закон дозволяв і авансування, тобто виплату частини грошей у розмірі близько 60% до початку виборчої кампанії за умови, що надлишкові суми будуть повернуті державі.

Проте зазначений порядок було змінено наприкінці 1993 р. новою редакцією Закону про політичні партії, який набрав чинності з 1 січня 1994 р. Цим законом визнано схему фактичного використання партіями отриманих із бюджету коштів не тільки на вибори, а й на загальнопартійну діяльність. Це пояснюється тим, що політичні партії є обов'язковим фактором конституційного життя країни, посередником між державою та суспільством. Щоправда, при цьому запроваджено так звану абсолютну межу державного фінансування на всі партії, яка щорічно становить 230 млн німецьких марок. Із цієї суми партії щорічно отримують: по одній марці на кож-

ний дійсний голос виборця, отриманий за партійний список або по одній марці на кожний дійсний голос виборця, отриманий в одномандатному виборчому окрузі, якщо в цьому регіоні (землі) не допущено до участі у виборах земельний список цієї партії (при цьому перші п'ять мільйонів голосів виборців оцінюються вище – 1,3 марки кожний голос, що дещо поліпшує становище порівняно невеликих політичних сил).

Право на отримання державних коштів мають партії, які за наслідками останніх виборів набрали до Європарламенту чи бундестагу ФРН не менше 0,5% або на земельних виборах не менше 1% дійсних голосів виборців за партійні списки, чи отримали на таких виборах не менше 10% дійсних голосів в одномандатному виборчому окрузі. Законом запроваджено також верхню межу державного фінансування партії, яка визначається сумою власних доходів партії. Цей захід спрямований проти утриманства партій з боку держави, активізації їхньої роботи з громадянами щодо надання з їхнього боку матеріальної та організаційної допомоги партіям [11, с. 8–10].

У Болгарії ті політичні сили, за які проголосували не менше 50 тисяч виборців на виборах депутатів Великих народних зборів, мають право отримати авансом 50% від суми, передбаченої в бюджеті на фінансування виборчої кампанії, а решта можуть розраховувати на короткотермінові безпроцентні кредити. При цьому партії-переможниці виділяють додаткові суми на відшкодування витрат [12, с. 396]. Французьке законодавство передбачає фінансування державою затрат на друкування виборчих бюлетенів, плакатів та інших передвиборчих матеріалів тільки тих кандидатів, які отримали не менше 5% голосів виборців [10, с. 352].

У деяких країнах державне субсидіювання передвиборної агітації здійснюється у формі надання податкових пільг донорам партій або кандидатів, як це має місце, наприклад, у Канаді. Як зазначають окремі фахівці, це досить дієвий механізм там, де сильні контрольні інститути та «тіньова» економіка становить невеликий відсоток [8, с. 93]. Не зважаючи на те, що в Україні в цьому плані не досить сприятлива ситуація, проте, думаємо, що вітчизняним парламентаріям можна було б розглянути і такий вид поповнення державного бюджету для фінансування виборчої кампанії, оскільки, як свідчить досвід українських виборів, з Держбюджету України виділяються на вибори досить великі суми.

Друге важливе джерело фінансування передвиборної агітації становлять виборчі фонди партій і окремих кандидатів, кошти яких мають спеціальне цільове призначення, спрямоване на фінансування передвиборної агітації, і витрачання коштів з рахунку виборчого фонду на інші цілі забороняється. Партія, кандидати у депутати – суб'єкти виборчого процесу для фінансування своєї передвиборної агітації зобов'язані утворити виборчий фонд, який формується за рахунок власних коштів партії (партій, що входять до виборчого блоку), а також добровільних внесків фізичних осіб (далі – добровільний внесок).

Законом про вибори народних депутатів України забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду партії (блоку), по-перше, іноземцям та особам без громадянства; по-друге, анонімним жертводавцям, які в платіжному документі не вказали таких відомостей, як прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, а також місце проживання й адресу житла.

Подібна практика існує і в інших країнах. Наприклад, у Болгарії на розміри внесків існують обмеження: вони не можуть бути більше 10000 левів для фізичних осіб і 30000 – для юридичних. Забороняється фінансування виборчої кампанії анонімним особам, іноземним громадянам та юридичним особам, спільним підприємствам з часткою іноземного капіталу більше ніж 25%, а також підприємствам, у яких 50% капіталу належить державі. У Вірменії внесок фізичної особи не може перевищувати 50 мінімальних заробітних плат, юридичних осіб – 150, партій – 2000, кандидатів – 1000 мінімальних заробітних плат. Забороняється брати участь у фінансуванні виборчих кампаній органам державної влади та місцевого самоврядування, бюджетним установам, іноземним фізичним та юридичним особам, особам без громадянства, підприємствам з часткою держави у статутному фонді, підприємствам з часткою іноземного капіталу в статутному фонді більше 30%, благодійним і релігійним організаціям, міжнародним організаціям. Внески зазначених суб'єктів перераховуються до державного бюджету. Відповідно до польського виборчого законодавства не мають права фінансувати передвиборчу агітацію: 1) фізичні особи, що не проживають на території Польщі, крім польських громадян, які мешкають за кордоном; 2) іноземні громадяни, які проживають на території Польщі; 3) юридичні особи, а також забороняється організувати публічні збори пожертв².

Грузинським законодавством заборонено фінансувати вибори іншим державам, іноземним фізичним й юридичним особам, особам без громадянства, міжнародним організаціям, некомерційним юридичним особам, релігійним організаціям, юридичним особам, що здійснюють підприємницьку діяльність і мають державну частку в статутному фонді. Фран-

цузький виборчий кодекс передбачає, що кандидат не може отримувати матеріальну допомогу від іноземної держави, іноземних юридичних і фізичних осіб, а також від юридичних осіб публічного права (місто, комуна), казино, клубів та ігрових закладів. У США згідно із законом 1974 р. про федеральні виборчі кампанії фізичні особи не мають права фінансувати окремого кандидата на федеральних виборах більше ніж на 1 тис. доларів. Анонімна пожертва на підтримку кандидата не може перевищувати 200 доларів, якщо вона вища, то прізвища пожертвувачів мають бути обнародовані. Щоправда, в тих штатах, де відбувається декілька видів виборів (висування, попередні вибори і загальні вибори), сума може бути збільшена втричі. Особи не мають права також фінансувати виборчу кампанію політичних партій більше ніж на 25 тис. доларів на рік (20 тис. доларів у рік одній політичній партії і 5 тис. доларів іншій). Порушники цих правил караються штрафами, прізвища винних політичних діячів публічно оголошуються, часто їм забороняється балотуватися на наступних виборах. Юридичні особи можуть здійснювати більші пожертви. Забороняється фінансувати передвиборчу кампанію в США іноземним громадянам, міжнародним організаціям, іноземним державам, компаніям, частка зарубіжного капіталу в яких становить 25–30% [7, с. 209], а також вітчизняним корпораціям та профспілкам³.

У Литві не дозволяється здійснювати фінансування виборів органам державної влади та місцевого самоврядування (подарунки та готівка), підприємствам з часткою держави у статутному фонді більше ніж 50%, іноземним приватним й юридичним особам. Анонімні пожертви не мають перевищувати встановлений мінімум (приблизно 25 дол. США). Досить широкі обмеження щодо фінансування виборчої кампанії існують у Російській Федерації, де теж фінансування заборонено іноземним державам, іноземним юридичним і фізичним особам, особам без громадянства, громадянам Російської Федерації, які не досягли 18 років, юридичним особам з часткою іноземного капіталу або часткою держави у статутному фонді більше 30%, міжнародним організаціям, органам державної влади та місцевого самоврядування, державним та самоврядним установам й організаціям, правоохоронним органам і військовим частинам, благодійним і релігійним організаціям, анонімним пожертвувачам, юридичним особам, які зареєстровані менш ніж за один рік до дня виборів.

У Румунії виборчим законодавством не передбачено жодних обмежень щодо фінансування виборів, натомість вони регламентовані Законом про політичні партії. Зокрема, ним закріплені обмеження: а) за суб'єктами: органи державної влади, державні установи й організації, підприємства з переважною часткою держави у статутному фонді, іноземні фізичні та юридичні особи; б) за розміром: сума річних внесків фізичних осіб на підтримку статутної діяльності партій не може перевищувати 200 мінімальних заробітних плат, юридичних осіб –

²Хоча в деяких країнах це дозволяється робити. Із зарубіжної практики відомий випадок, коли у 2000 р. у США під час президентських виборів один із кандидатів, Джон Маккейн, продемонстрував прекрасний приклад збирання коштів на підтримку своєї виборчої кампанії за допомогою веб-сайту. Йому вдалося зібрати близько одного мільйона доларів протягом 48 годин після першої презентації в Інтернеті. Пізніше ця сума виросла до 6 млн доларів [13, с. 375].

³Правда, законом про федеральні виборчі кампанії передбачено, що ці корпорації та профспілки мають право створювати комітети політичних дій і через них без будь-яких обмежень фінансувати учасників виборчих перегонів. Цей же закон дозволяє без обмежень використовувати на виборах так звані «м'які гроші», які не йдуть безпосередньо до виборчих фондів, а призначаються для підтримки партій, перш за все на їх політичну теле- і радіорекламу, в якій не містяться прямі заклики голосувати «за» чи «проти» певного кандидата, а має місце так звана «прихована агітація» за або проти певного кандидата (кандидатів). Хоча треба сказати, що нині в США широко обговорюються різноманітні варіанти реформування навної моделі фінансування виборів. Серед них створення верхньої межі видатків кандидата і на користь кандидата, ліквідація або різке зменшення потоку «м'яких грошей», запровадження часткового державного фінансування виборів [11, с. 7].

500 мінімальних заробітних плат, анонімні внески не можуть перевищувати 20% суми, виділеної державою на підтримку діяльності партії у попередньому році (у разі якщо анонімні пожертви перевищують 15 мінімальних заробітних плат вони підлягають декларуванню).

Слід сказати, що і Європейський Суд з прав людини дотримується політики обмеження фінансування виборцями виборчих кампаній. Так, у рішенні у справі Боуман проти Сполученого королівства Суд вказав на припустимість використання власних коштів виборця з метою доведення до інших виборців власного ставлення до позицій кандидатів, однак при цьому допускає їх розумне обмеження (п.п. 44-47 Рішення) [14].

Цікавим у цьому плані є рішення Конституційного суду Росії від 16 червня 2006 р. № 7-П, у якому зазначається: «Заборона для громадян здійснювати самостійно, тобто поза виборчими фондами, фінансування передвиборчої агітації зумовлена <...> необхідністю забезпечення прозорості фінансування виборів за умови рівності кандидатів і вільного формування думки виборців» [15, с. 286]. Тобто цим рішенням забороняється громадянам Російської Федерації самостійно здійснювати фінансування виборів поза виборчими фондами.

Окрім зазначених обмежень щодо суб'єктів фінансування виборчої кампанії та розмірів їх внесків, у низці країн передбачені також обмеження щодо розміру самого виборчого фонду. Верхня межа фінансових витрат політичних партій на виборчу кампанію встановлюється, як правило, законодавством більшості країн (Канада, Кіпр, Литва, Молдова, Росія та ін.). Наприклад, у Болгарії розмір виборчого фонду не може перевищувати 1000000 левів для партій, 2000000 левів – для блоків та 200000 левів – для ініціативних комітетів. У Вірменії виборчий фонд встановлюється у розмірі 5000 мінімальних заробітних плат для окремих кандидатів й 60000 мінімальних заробітних плат – для партій; у Литві 50 середніх заробітних плат – для кандидатів в одномандатних виборчих округах та 1000 середніх заробітних плат – для партій у багатомандатних виборчих округах; у Молдові 1000000 лей – для партій та виборчих блоків й 30000 лей – для незалежних кандидатів. У Російській Федерації верхня межа виборчого фонду стано-

вить 6000000 рублів для кандидатів і 250000000 рублів для партій і блоків; в Угорщині – 1000000 форинтів; у Словаччині – 12000000 крон. В Австралії витрати на вибори кандидата в Сенат не мають перевищувати 1000 австралійських доларів, а в палату представників – 500 доларів. Ці кошти можуть бути використані на оголошення, радіо- та телевізійну рекламу, канцелярське приладдя, оплату телефонних переговорів, оренду приміщень тощо.

У низці країн верхні ліміти виборчого фонду визначаються кількістю виборців. Так, у Македонії він становить 15 динарів х на кількість виборців в окрузі, в Боснії і Герцеговині – 1 конвертована марка х на кількість зареєстрованих виборців. У Польщі розмір виборчого фонду обмежується двома видами лімітів витрат: 1) окружний ліміт (у разі реєстрації кандидатів в одному окрузі) вираховується за формулою: кількість зареєстрованих виборців у цілому по країні : 560 х кількість мандатів для округу х на 1 злотий; 2) ліміт по декількох округах (у разі реєстрації кандидатів у декількох округах) дорівнює сумі окружних лімітів, вирахованих за вищевказаною формулою. У лімітах витрат враховуються також витрати третіх осіб, які фінансували виборчу кампанію кандидатів від власного імені та за власний рахунок (відповідна інформація має бути у звіті). У Румунії існує дещо подібний модифікований варіант, коли розмір виборчого фонду визначається за формулою: 150 мінімальних заробітних плат х на кількість кандидатів у списку партії [8, с. 114–119].

Вважаємо, що в Україні слід врахувати зарубіжну виборчу практику і також розширити перелік осіб, які не мають права фінансувати вітчизняну виборчу кампанію за рахунок іноземних держав, державних підприємств, організацій, установ, підприємств з часткою держави чи іноземного капіталу в статутному фонді більше ніж 25%, благодійних, релігійних, міжнародних організацій тощо. Необхідно, на наш погляд, взяти до уваги світовий досвід та повернутися до попередньої практики визначення максимальних розмірів виборчих фондів партій (блоків) – учасників виборчого процесу. Це сприятиме більш повному забезпеченню принципу рівності виборів, а також гарантуватиме рівні можливості у передвиборній агітації різноманітним суб'єктам виборчих перегонів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Нестерович В.Ф. Виборче право України: підручник. К.: Вид-во Ліра-К, 2017. 504 с.
2. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України». / За заг. ред. А.І. Мартинюка. К.: Юридична думка, 2006. 704 с.
3. Declaration on Criteria for Free and Fair Elections: unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994). / Website of the Inter-Parliamentary Council. URL: <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>.
4. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties: Adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9–10 March 2001, CDL-INF (2001)008-e). Strasbourg, 2001.
5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 года. / Бюллетень международных договоров. 2006. № 2. С. 18–34.
6. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23): adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002) [English edition]. Strasbourg, 2002. 202 p.
7. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Юристъ, 1997. 552 с.
8. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування. / За заг. ред. Радченка Є.В. К.: Факт, 2003. 258 с.
9. Report on electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues (CDL-AD(2006)018): Adopted by the Council for Democratic Elections and the Venice Commission. Strasbourg, 2006.

10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4-х т. Т. 1–2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Изд-во БЕК, 1996. 757 с.
11. Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов. Научно-практическое пособие. М.: Юрид. лит., 1998. 320 с.
12. Сравнительное конституционное право. М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. 730 с.
13. Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Изд-во Эксмо, 2005. 656 с.
14. Case of Bowman v. United Kingdom / European Court for Human Rights. Judgment of 19 February 1998 / Офіційний сайт Європейського Суду з прав людини. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134>.
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2000–2007. В 2-х т. Т. 2. М.: ЦИК РФ, 2008. С. 276–287.