

УДК 32.019:342.8

Н. Піроженко,
Ю. Хромова

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ: СУТНІСТЬ І ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено основні проблеми, що виникають під час проведення інститутами громадянського суспільства громадського контролю фінансування виборчого процесу. Проаналізовано основні етапи становлення громадського контролю за виборами в Україні. Запропоновано практичні рекомендації щодо запровадження громадського контролю фінансування виборів як ефективного інструмента проведення прозорого виборчого процесу. Визначено перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.

Ключові слова: вибори, громадський контроль, виборчий процес, фінансування виборів, політичні партії, громадянське суспільство.

Міжнародним та вітчизняним законодавством передбачено певні механізми щодо участі громадськості в управлінні державою. Так, відповідно до ст. 5 і 38 Конституції України [1], народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Механізм участі громадськості у контролі за перебігом подій виборчого процесу не є для України абсолютно новим. Законами України “Про вибори Президента України” [2], “Про вибори народних депутатів України” [3], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [4] передбачено участь офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій, офіційних спостерігачів від партій, кандидатів на виборні посади, громадських організацій, які наділені відповідними правами та обов’язками у спостереженні за виборами. Однак надзвичайно вузькі повноваження суб’єктів не дозволили громадському спостереженню стати гідним прикладом контролю суспільства за зловживаннями у фінансуванні виборчого процесу.

Водночас Україна декларує забезпечення транспарентності, чесності та прозорості на виборах, але на практиці – виборче законодавство передбачає лише державний контроль фінансування виборчого процесу.

Міжнародний досвід використання громадського контролю на виборах дає підстави для аналізу реального вітчизняного стану його застосування. Належно організована та наділена необхідними повноваженнями громадська структура контролю здатна позитивно вплинути на якість державно-управлінських рішень та їх виконання, за умови володіння деталізованими повноваженнями, особливо при доступі до інформації щодо джерел фінансування, витрат виборчих фондів партій/кандидатів тощо.

Якщо проаналізувати участь громадськості в останніх виборчих кампаніях в Україні (президентських, парламентських, місцевих), то можна зробити висновок, що їх участь зводиться до спостереження за виборчим процесом на всіх етапах його проведення, фіксації виявлених порушень та звернення до відповідних органів щодо

їх усунення. Водночас як нагальною потребою є законодавче забезпечення громадського контролю виборчого процесу, а саме надання громадським об'єднанням реальних повноважень щодо отримання інформації про фінансування виборчих кампаній партіями/кандидатами та її оприлюднення.

Проблеми становлення, розвитку та організації громадського контролю досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Авер'янов, О. Андреев, М. Ануфрієв, В. Бакіров, О. Бандурка, І. Бородін, І. Голосніченко, В. Грохольський, В. Журавський, В. Коваленко, В. Конопльов, А. Крупник, М. Лациба, О. Літвінов, С. Новіков, В. Олефір, Н. Оніщенко, О. Остапенко, О. Орловський, В. Петков, Т. Проценко, С. Стеценко, В. Тацій, О. Тинкован, О. Шкарупа, І. Шумік, О. Хмара, Л. Усаченко та інші. Проте питання здійснення громадського контролю фінансування виборчого процесу предметом окремих наукових досліджень не ставали.

Встановлення чітких та прозорих правил фінансування політичних партій через створення належних умов для здійснення відповідного громадського контролю віднесено до середньотермінових цілей держави відповідно до Указу Президента України “Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік” № 273/2012 від 19.04.2012 р. [5].

Мета статті – дослідження форми участі громадськості у спостереженні за виборами і вироблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальшого розвитку громадського контролю фінансування виборчого процесу з метою підвищення прозорості фінансування виборів.

Громадським контролем є перевірка забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні, яка тісно пов'язана із ступенем довіри громадян до органів державної влади. На шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства.

В аспекті нашого дослідження розглянемо сутність дефініції “громадський контроль” та з'ясуємо особливості його застосування на виборах.

С. Новіков визначає громадський контроль як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [6].

У Юридичній енциклопедії термін “громадський контроль” визначається як важлива форма реалізації демократії, спосіб залучення населення до управління суспільством і державою [7]. У проекті Закону України “Про громадський контроль”, що вносився на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України IV скликання, під громадським контролем розуміється здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів із метою сприяння їхній ефективній діяльності й виконання покладених на них функцій захисту прав, свобод та інтересів громадян [8].

Зміст цього поняття розуміється вченими і політичними діячами по-різному. Це доводить актуальність, перспективність та необхідність подальшого розвитку поняття.

З кожним роком рівень довіри громадян до влади падає, поширюються корупційні схеми, зростає частина “байдужого” населення – це і є гальмом запровадження, практичного застосування та вдосконалення такого інструменту як громадський контроль фінансування виборів.

Так, основна мета громадського контролю фінансування виборчого процесу полягає у забезпеченні дотримання прав та обов’язків суб’єктів виборчого процесу в частині фінансування виборчої кампанії, як з боку держави, так і політичних партій/кандидатів, а також дотримання ними нормативно встановленої процедури фінансової звітності.

До основних завдань громадського контролю фінансування виборчого процесу можна зарахувати:

- контроль за дотриманням нормативно встановленого порядку здійснення фінансування виборчої кампанії, відкриття рахунку політичної партії/кандидата, витрати, закриття рахунку;

- контроль грошових надходжень на рахунки політичних партій/кандидатів;

- контроль за дотриманням встановлених для суб’єктів виборчого процесу заборон і обмежень, фінансової дисципліни, за своєчасним і доброякісним виконанням власних обов’язків;

- контроль за поданням звітності до відповідного органа, визначеного законодавством, та у передбаченому порядку.

До функцій громадського контролю фінансування виборчого процесу потрібно зарахувати:

- забезпечення своєчасного, повного і достовірного інформування суспільства про джерела формування виборчих фондів партій/кандидатів;

- витрати цих виборчих фондів, їх оприлюднення;

- участь у навчанні розпорядників виборчих фондів;

- внесення до органів державної влади пропозиції щодо прозорості фінансування виборчого процесу.

Інституційну базу громадського контролю фінансування виборчого процесу становлять такі компоненти: суб’єкти – громадяни та громадські об’єднання; об’єкти – органи державної влади, які приймають участь у здійсненні фінансування виборчого процесу з Державного бюджету країни, політичні партії та кандидати на виборні представницькі посади, які беруть участь у виборчих перегонах; предмет – діяльність вказаних об’єктів щодо фінансування виборчого процесу; процедура – комплекс форм та методів здійснення громадського контролю.

Законом України “Про звернення громадян” [9] передбачені інструменти контролю, а саме, інформаційні запити, звернення, скарги та пропозиції. Кодексом адміністративного судочинства забезпечено оскарження в суді неправомірних дій (бездіяльності) та/або актів об’єктів громадського контролю, які стосуються прав, свобод та інтересів громадян [10].

Отже, оскільки політичні партії є головним суб’єктом формування влади, а вибори різних рівнів – механізмом її формування (безпосередньо чи опосередковано), то політична корупція в партіях та у виборчому процесі набуває особливого значення: корупційний напрям суб’єктів і процесу формування влади зумовлює корумпованість влади загалом. В Україні політичні партії в питаннях фінансування є корупційно вразливими через низку причин, зокрема:

- неможливість забезпечення повноцінного фінансування діяльності лише за рахунок членських внесків;

– відсутність державного фінансування статутної діяльності політичних партій;

– відсутність дієвих механізмів контролю (державного і громадського) над партійними фінансами.

Про поєднання цих питань у міжнародній антикорупційній практиці свідчить “резолуція Комітету Міністрів Ради Європи “Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією”, одним із принципів якої є заохочення прийняття депутатами кодексів поведінки та запровадження правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній, які б стримували корупцію” [11]. На думку Б. Райковського, “політико-владні відносини в Україні визначаються як влада кланів або олігархічних груп, де демократичні інститути виступають виключно в якості формальних інструментів зовнішньої легалізації егоїстичних прагнень певних адміністративно-економічних груп” [12].

Положення про сплату членських внесків членами партій містяться у статутах усіх провідних парламентських партій України. Водночас, за експертними оцінками, членські внески не є головним джерелом фінансування політичних партій, зважаючи на реальні потреби в їх фінансуванні, особливо в період виборчих кампаній. “За підрахунками, місячні витрати на утримання “середньої” політичної партії становлять 250 тис. у. о. Відповідно, річна вартість утримання партії (не в режимі виборчої кампанії) становитиме 3 млн у. о. Для партії чисельністю 50 тис. осіб річне “навантаження” на одного члена (якби партія фінансувалася б винятково на членські внески) становитиме понад 600 у. о.” [13]. Зрозуміло, що основним джерелом життєдіяльності політичної партії є фінансові надходження з інших джерел.

Окрім того, на практиці спостерігаємо, що передвиборчі кампанії значною мірою фінансуються зі сторонніх джерел, які взагалі не проходять через виборчі фонди, наприклад у формі реклами третіми особами, внесків у натуральній формі чи послуг, наданих політичним партіям або кандидатам на сприятливих умовах, чи фінансування агітаційної діяльності безпосередньо з власних рахунків самих партій і кандидатів. Кандидати також можуть використовувати деякі юридичні прогалини: наприклад, починаючи агітацію до початку офіційної передвиборчої кампанії (тобто до реєстрації суб’єкта виборчого процесу), використовуючи будівлі та ЗМІ, які належать суб’єктам виборчого процесу, або здійснюючи агітацію безкоштовно й без прямого застосування засобів масової інформації. Такі дії ніяк не регламентовані, не відображаються у фінансовій звітності, внаслідок чого не підпадають під нагляд з боку контролюючих органів.

Зазначені чинники в “поєднанні з відсутністю належної політичної і правової культури лідерів партій та елементами приватної матеріальної зацікавленості представників партійних еліт, сприяють застосуванню тінювих схем фінансування партійних структур. Залежність політичних партій від “донорів”, якими виступають провідні фінансово-політичні групи України, не піддається запереченню ні в експертному середовищі, ні у громадській думці” [14].

Проведений аналіз показав, що лише частина реальних витрат партій/кандидатів здійснюється з їхнього виборчого фонду, інша частина – незаконні джерела, внески в натуральній формі, фінансування з власних рахунків партій/кандидатів тощо, відсутні юридичні санкції за недотримання суб’єктами виборчого процесу вимог щодо порядку фінансування власних кампаній. З цього зробимо висновок, що найбільш суттєвими проявами політичної корупції у фінансуванні виборчих кампаній в Україні є:

- здійснення заходів передвиборної агітації до початку виборчого процесу;
- порушення законодавства стосовно джерел фінансування виборчих кампаній, зокрема їх фінансування суб'єктами, яким це не передбачено виборчим законодавством (наприклад, фізичним особам – не громадянам України);
- використання на фінансування кампаній коштів поза межами виборчих фондів, порушення встановленого порядку здійснення витрат (оплата в готівковій формі тощо);
- подання та оприлюднення завідомо недостовірних відомостей про витрати коштів виборчого фонду;
- інформаційні агітаційні звернення, використання “білого” та “чорного” паблік рилейшенз (PR);
- надання безоплатних товарів або послуг населенню;
- створення “технічних” кандидатів, громадських рухів-сателітів, хабарі посадовим особам.

Підсумковий звіт громадської організації “ОПОРА” за результатами загальнонаціонального спостереження за парламентськими виборами – 2012 засвідчив [15], що “громадськість позбавлена відкритої інформації щодо джерел фінансування кандидатів і партій, якщо суб'єкти виборчого процесу з власної волі не готові її оприлюднювати. До прикладу, не передбачено офіційне працевлаштування чи укладання трудових угод з агітаторами, працівниками штабів або спостерігачами. Не менш закритим залишається фінансування членів виборчих комісій суб'єктами виборчого процесу. Внаслідок того, що оплата праці здійснюється за кошти державного бюджету, але сума компенсації є надзвичайно низькою, це негативно впливає на мотивацію громадян брати участь у роботі комісій. Тому суб'єкти виборчого процесу неофіційно “доплачують” власним членам комісій. Утім, через масовість явища суб'єкти виборчого процесу не зацікавлені у розголошенні цієї проблеми”.

Наприклад, у ряді європейських країн (зокрема в Латвії, Словенії, Франції) на рівні законодавства приділяється значна увага регулюванню внутрішнього контролю фінансування партій – визначається статус органу внутрішнього фінансового контролю, основні вимоги до членів такого органу. На нашу думку, такий контроль не є дієвим за умови, якщо в країні законодавством не закріплено здійснення громадського контролю.

У Франції сформована досить налагоджена система контролю фінансування виборчих кампаній. Цю систему очолює Національна комісія зі звітів про виборчу кампанію і політичне фінансування, яка отримує фінансові звіти політичних партій. Фінансовий контроль на регіональному рівні здійснюється представниками Національної комісії, призначеними в різні департаменти, завдання яких полягають у здійсненні моніторингу за фінансовими звітами та направлені звітів, що не відповідають вимогам, у відповідні суди.

Досвід інших країн переконаливо доводить, що методи громадського контролю фінансування політичних партій (а цей контроль впливає із самих засад прозорості) повинні бути тісно пов'язані з контролем за проведенням виборчих кампаній, у яких політичні партії беруть участь безпосередньо чи опосередковано. Деякі функції політичних партій у виборчому процесі виконують також комітети виборців, не зважаючи на відсутність усталеної інституціоналізованої організаційної структури [16].

Вважаємо, що запровадження інструментів забезпечення законності управління фінансовими ресурсами партії (суб'єктів виборчого процесу) є важливим чинником підвищення ефективності контролю фінансування партій і виборчих кампаній.

Зважаючи на вищесказане, доцільним є запровадження громадського контролю фінансування виборів в Україні, який становить систему дій та заходів, спрямованих на забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній партіями/кандидатами (додержання суб'єктами виборчого процесу вимог виборчого законодавства, запобігання тіншовому фінансуванню виборів, стимулювання підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу). Така форма контролю є запорукою вільного формування та врахування волевиявлення кожного виборця щодо політичних партій або кандидатів, які беруть участь у виборах.

Тобто має бути передбачено на законодавчому рівні створення громадського об'єднання з повноваженнями громадського контролю фінансування виборчого процесу. Отже, громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів, відповідно до ст. 1 Закону України “Про громадські об'єднання” [17]. Серед громадських об'єднань, які можуть здійснювати функцію громадського контролю фінансування виборчого процесу, можна виділити громадські об'єднання, які проголосили своїми статутними цілями та завданнями здійснення діяльності, спрямованої на вдосконалення виборчого законодавства та практики його застосування, підвищення політичної та правової культури суб'єктів виборчого процесу (наприклад, Всеукраїнська громадська організація “Комітет виборців України”) або які займаються правовими дослідженнями виборчого процесу (наприклад, громадська організація “Лабораторія законодавчих ініціатив”).

Причетність громадянського суспільства до державного управління дає змогу виконати такі завдання: по-перше, сформувати активного громадянина, який усвідомлює свої та загальнодержавні інтереси; по-друге, створити ресурсні передумови (кошти та інші матеріальні ресурси, вільний час, професійні знання, практичний досвід).

Висновки

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

- в українських реаліях політична доцільність невілює, звужує до мінімуму участь громадськості у контролі за виборчим процесом;
- вибори мають стати ефективним інструментом безпосередньої демократії, що забезпечує легітимність формування представницької влади, за умови активної участі кожного громадянина-виборця у виборчому процесі, небайдужості до майбутнього своєї держави;
- у загальному значенні, потрібно розробити та прийняти Закон України “Про громадський контроль”, в якому узгодити його види, об'єкти, суб'єкти, принципи та організацію здійснення;
- у вузькому значенні, внести до виборчого законодавства доповнення, які стосуються розширення повноважень громадських об'єднань у частині контролю фінансування виборів, що має стати запорукою імплементації міжнародного досвіду щодо прозорості фінансування виборчого процесу;
- формою громадського контролю фінансування виборів має стати участь громадян країни у діяльності відповідного органу – громадського об'єднання

(наприклад, Комітет виборців України) з використанням відповідних інструментів громадського контролю: звернення, скарги, позови тощо.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є удосконалення інституційного, організаційно-правового, фінансового забезпечення громадського контролю фінансування виборів та формування позитивних прикладів партнерської взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами влади.

Література

1. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України № 254/96 ВР від 28.06.1996 р. (із змінами та доповненнями). — К. : Право, 1996. — 38 с.

2. Про вибори Президента України [Електронний ресурс] : Закон України № 474-XIV від 05.03.1999 р., із змінами від 02.12.2010 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р., із змінами від 02.12.2010 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 273/2012 від 19.04.2012 р.. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

6. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми / С. Новіков // Людина і політика [Текст]. — 2004. — № 5. — С. 17—24.

7. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. Т. 1 : А – Г / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. — К. : Вид-во Укр. енцикл., 1998. — 672 с.

8. Про громадський контроль [Електронний ресурс] : проект закону України № 6246 від 11.10.2004 р. — Режим доступу : http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=19085.

9. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

10. Кодекс адміністративного судочинства [Електронний ресурс] : Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

11. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії : [аналітична доповідь Центру Разумкова] / Національна безпека та оборона [Електронний ресурс]. — 2009. — № 7. — 84 с. — Режим доступу : http://www.uceps.org/files/news_project/PRZH_Corruption_2009.pdf.

12. Райковський Б. Трансформація вітчизняної партійно-виборчої системи / Б. Райковський // Вісник Центральної виборчої комісії [Текст]. — 2009. — № 2/3 (16/17). — С. 16—28.

13. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії...

14. Там само.

15. Підсумковий звіт за результатами загальнонаціонального спостереження за парламентськими виборами – 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://oporg.ua/news/3573-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-zagalnonacjonalnogosposterezhennja-za-parlamentskymy-vyboramy-2012>.

16. Мулько О. Законодавче регулювання діяльності політичних партій в Республіці Польща [Електронний ресурс] / О. Мулько. — Режим доступу : <http://www.ukrpolgerm.com/inforpage.php5?lang=ukr&id=9>.

17. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

**N. Pirozhenko,
Yu. Khromova**

PUBLIC CONTROL OF ELECTORAL PROCESSES FINANCING: ESSENCE AND PROSPECTS

The main issues arising in the course of civil society institutions of public control over the financing of electoral process are studied. The main stages of public control over elections in Ukraine are analysed. Practical recommendations for the implementation of public control over financing of elections as an effective instrument of the transparent electoral process are suggested. The prospects for further research in this area are defined.

Key words: elections, public control, electoral process, electoral financing, political party, civil society.