

Абрис, 2002. – С. 138. **4.** Стефанов Н. Теория и метод в общественных науках / Стефанов Н. – М., 1967. – С. 519. **5.** Котарбинський Т. Избранные произведения / Котарбинський Т. – М., 1963. – С. 610. **6.** Стефанов Н. Цит. работа. – С. 160. **7.** Добриянов В.С. Методологические проблемы теоретического и исторического познания / Добриянов В.С. – М., 1969. – С. 204-206. **8.** Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб. / Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вовринчук М.П. / за заг ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький, Київ: Кондор, 2007. – С. 213. **9.** Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: монографія / Ліпкан В.А. – К.: Текст, 2003. – С. 398. **10.** Там само. – С. 400. **11.** Дзьобань О. Теоретичні основи національної безпеки України: навч. посіб. / О. Дзьобань, О. Соснин. – К.: Освіта України, 2009. – С. 97. **12.** Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения / Возжеников А.В. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – С. 10.

УДК 342.813

В. М. ЮРАХ

ПРО ПЕРСПЕКТИВУ КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА СТОСОВНО ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Розглянуто перспективу кодифікації законодавства стосовно фінансування виборчого процесу. Здійснено структурно-функціональний аналіз фінансування виборчого процесу. Запропоновано: унормувати пропорцію фінансування утримання обраних депутатів та витрат на їх обрання у співвідношенні 1:4; здійснити розподіл фінансових потреб бюджету в рік виборів на дві частини, а ці частини на елементи; передавання техніки, яка використовувалася у виборчих компаніях навчальним закладам.

Ключові слова: кодифікація, виборчий процес, виборче коло, фінансування, бюджет.

Юрах В.М. О перспективе кодификации законодательства относительно финансирования избирательного процесса

Рассмотрена перспектива кодификации законодательства относительно финансирования избирательного процесса. Произведен структурно-функциональный анализ финансирования избирательного процесса. Предложено: нормировать пропорцию финансирования содержания избранных депутатов и расходов на их избрание в соотношении 1:4; осуществить распределение финансовых потребностей бюджета в год выборов на две части, а эти части на элементы; передавать технику, которая использовалась в избирательных компаниях учебным заведениям.

Ключевые слова: кодификация, избирательный процесс, избирательный цикл, финансирование, бюджет.

Yurah Vitaly. About the future codification of legislation on the financing of election process

The article considers the prospect of codifying the law on the financing of the electoral process. Manufactured structural-functional analysis of the financing of the electoral process. Submitted by: normalize the proportion of financing for maintenance of the elected deputies and the cost of their election at a ratio of 1:4 to distribute the financial needs of the budget in an election year in two parts, and these parts to the elements; implementation of logistics pro-

© ЮРАХ Віталій Михайлович – кандидат юридичних наук, завідувач кафедри правознавства Кіровоградського державного педагогічного університету ім. Володимира Винниченка

cedures (transfer of the technical devices), which is used in election campaigns to the educational institutions.

Key words: *codification, the electoral process, electoral cycle, funding, budget.*

У разі якщо кандидат, який бере участь у виборчому процесі, має перевагу в матеріальних ресурсах і фінансах, немає сумніву в порушенні принципу рівних політичних можливостей. Крім цього, сам порядок залучення коштів та їх кількість впливають на проведення демократичних виборів.

Раніше проведений систематичний аналіз фінансового забезпечення підготовки і проведення виборів вказує на необхідність дотримання порядку складання, розгляду та затвердження кошторисів надання послуг¹, проте для ефективного життя заходів щодо дотримання демократичних принципів потрібно застосувати також структурно-функціональний аналіз.

Дослідженням проблем виборчого законодавства в Україні займалися чимало науковців, серед яких Ф. Бурчак, С. Ківалов, В. Копейчиков, В. Кравченко, Л. Кривенко, М. Орзіх, В. Погорілко, А. Селіванов, В. Тацій, Ю. Тодика, О. Тодика, О. Фріцкій, Ю. Шемшученко та ін.

Потребу врегулювання законодавства стосовно фінансування виборчого процесу досліджували В. Земніус, Д. Ковриженко, С. Кальченко, В. Ковальський, В. Ковтунець, Р. Князевич, І. Маєвська, О. Совгиря, М. Ставнійчук, В. Тихий, В. Шаповал, та ін.

Більшість відомих автору науковців в працях, присвячених фінансуванню виборчого процесу не використовували структурно-функціональний аналіз. Автор ставить за мету в цій публікації аргументувати та запропонувати метод врегулювання суспільних відносин, який передбачає перспективу кодифікації законодавства стосовно фінансування виборчого процесу.

На 52-му пленарному засіданні (Страсбург, 2011 р.), з грифом «обмеження доступу конфіденційно», GRECO розглянув «Оціночний звіт по Україні. Прозорість фінансування партій». За підсумками вказаного вище третього раунду оцінювання було рекомендовано Україні таке:

«І. гармонізувати вимоги до фінансування виборчої кампанії, що містяться у Законі України «Про вибори народних депутатів України», Законі України «Про вибори Президента України» й Законі України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».(пункт 76);

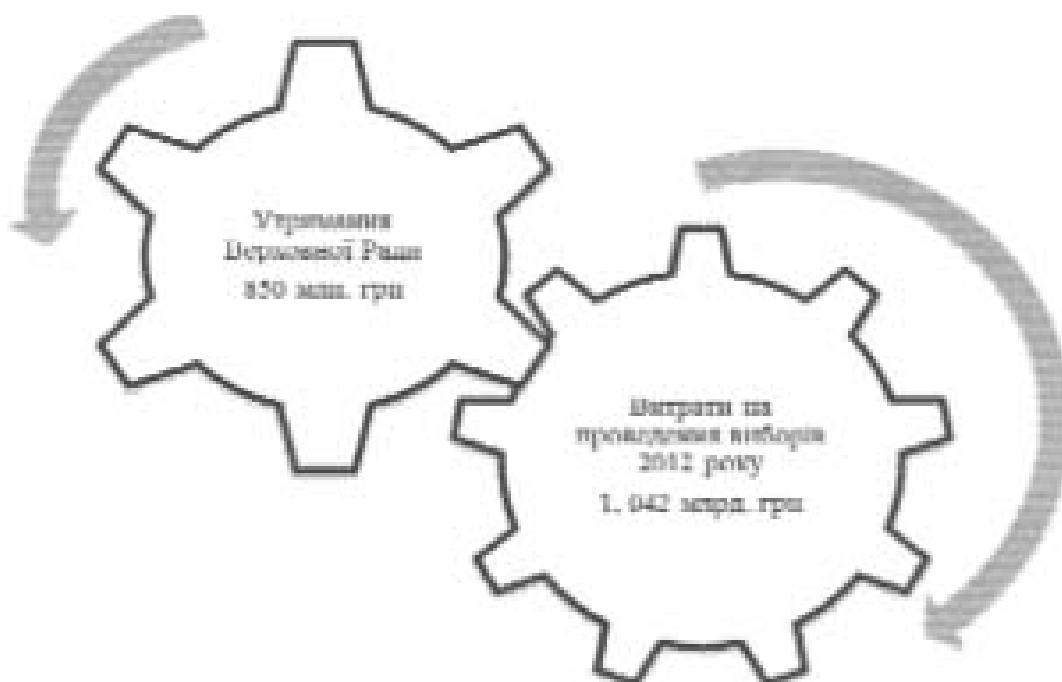
II. знайти спосіб, аби гарантувати, що вимоги виборчого законодавства щодо прозорості не можна оминати шляхом опосередкованих пожертв до виборчих фондів через «власні кошти» партій і кандидатів або пожертв, що не проходять через виборчі фонди, в т.ч. фінансування третіми сторонами та внесків у натуральній формі.(пункт 78);

III. (i)забезпечити легкий доступ громадськості до повних звітів про фінансування агітаційної діяльності під час усіх виборів протягом встановленого законом терміну; та (ii) розглянути способи оприлюднення інформації про фінансування виборчих кампаній, яке передує початку виборчого процесу (наприклад, шляхом проміжного звітування).(пункт 79);

IV. ухвалити чіткі та послідовні закони щодо поточного фінансування партій, які б відповідали стандартам прозорості, що встановлені виборчим законодавством, зокрема вимагали використання банківської системи з метою створення можливості для відстеження партійних прибутків).(пункт 81)»².



Мал. 2. Фінансування на утримання Парламенту Європейського співтовариства та витрат на проведення виборів⁴.



Мал. 3. Фінансування на утримання Верховної Ради України та витрат на проведення виборів⁵

Стратегічне планування та виконання		Допомога виборцям		
Деталі / показники	Перепопи / Проблеми	Тип допомоги	Переваги / цілі	Ризики
Складання бюджету; Субсидювання та фінансування; Планування часу; Людські і матеріальні ресурси; Планування програми та виконання;	Слабке планування, недоліки в координації, некомпетентне керівництво	Технічні пристрої (планування бюджету/часу); Оперативне виділення коштів із застав; Розвиток потенціалу та навчання; Застосування перевіреної практики; План дій у надзвичайних обставинах	Ніяких непередбачених затримок; Вчасне фінансування; Ніяких запитів на фінансування в останню хвилину; Вчасна виплата зар.плати, для уникнення страйків; Команда має бути укомплектована і навчена вчасно. Матеріали мають бути виготовлені і доставлені вчасно	Кількість виборців, місце голосування, матеріали та відділ забезпечення (звідси і весь бюджет) невірно розраховані; Неправильно врахований час для кожної стадії; Політичні затримки, пізні прийняття законів, вступ/вихід партій з політ перегонів; Агітація визнається нечесною
Закупівля: Необхідних речей; Передбачити витрати: Транспорт, інфраструктура, вага, крихкість, шкода Охорона документів та менш важливого інвентарю	Вплив поставальників чи спонсорів Пізня закупівля матеріалів, чи матеріалів іншої спеціалізації, складність в транспортуванні; Неврахування особливостей матеріалів при їх транспортуванні; Невірна к-ть матеріалів відправлена в неправильне місце	Консультація з розробки ефективних фінансових та матеріальних закупівель Каталог цін; Перевірка матеріалів; Охорона; Планування системи поставки та перевезень	Вкладення коштів в високоякісні матеріали (бюлетені) та забезпечення доставки матеріалів; Застосування найкращого досвіду; Впевнитись в якості та охороні матеріалів	Затримки коштів Некваліфікація може порушити систему корупція

Таб. 1. Заходи, які сприяють виборчому процесу,

Democratic Institute for international Affairs), Кенія: «докладний календар виборів розроблений ЦВК має обговорюватися з громадськістю, з метою дізнатись, як вона ставиться до його ключових елементів. Спостерігачі відіграють ключову роль в цьому процесі, яка полягає в документуванні факту закупівлі достатньої кількості матеріалів і найму персоналу, дотриманні закупівельних процедур, та

Комплексний підхід		
Доступність	Прозорість	Стійкість
Рівні можливості агітації Гендерний баланс Рівна зар. плата / умови	Забезпечення відкритого та прозорого доступу до матеріалів виборів Відкриті списки працівників ЦВК	Забезпечення матеріалів, закупівля здійснюється в залежності від потреб та витрат Доручати роботу перевіреному персоналу Підтримувати дружню атмосферу Вести облік всім операціям Зберігати в архіві всі матеріали

виділення достатніх ресурсів для участі у виборах. Закон в цій країні вимагає, щоб імена найнятого персоналу, голови і службовців повинні бути направлені з політичних партій мінімум за 14 днів до їх призначення. Це дає сторонам можливість оскаржити будь-яке призначення»⁶.

Доцільно реалізувати фінансову потребу бюджету в рік виборів двома частинами: одна – на покриття рутинних експлуатаційних витрат для функціонування структури ЦВК, друга – покриття конкретних витрат, пов'язаних з організацією витрат (тобто фіксовані та змінні витрати). Бюджет також може бути розділений на елементи, які відносяться до основної діяльності (реєстрації голосів, просвіти виборців, операцій на місцях) або підрозділів ЦВК (проведення операцій, суспільної інформації та інформаційно-пропагандистської, політичних послуг сторонніх організацій тощо) або навіть можна створити їх комбінацію.

І наостанок, про «матеріально-технічне забезпечення і охорону». Яскравим прикладом для цього пункту є те, що «під час виборчої кампанії 2012 року неефективно витрачено 955,3 млн. грн., оскільки, за даними

та можливі ризики

ЦВК, отримані відеоматеріали практично не використовувалися. Враховуючи те, що застосування відеоспостереження під час наступних виборчих кампаній або в будь-який інший спосіб чинним законодавством не передбачено, подальша доля даної системи залишається не визначеною. На сьогодні її технічні компоненти вартістю 195,9 млн. грн. передані на зберігання до місцевих державних

адміністрацій»⁷. Разом з тим майже ніде у світі трансляції з виборчих дільниць не ведуться. Європейські спостерігачі відзначили корисність таких нововведень, але в себе вирішили їх не використовувати⁸. Планувалося використовувати камери з виборчих дільниць для забезпечення додаткової безпеки в містах України або встановлювати в школах⁹.

Потрібно також вказати на позитивний досвід іноземних колег про порядок транспортування виборчих бюлетенів і інших матеріалів до центрів підрахунку голосів виборців(count centre)¹⁰.

Крім того, необхідно враховувати, що характер виборчого матеріалу впливає на використання транспортних механізмів, які потрібні для відповідного виду операції (див. таб. 1).

Підсумовуючи викладене вище, спробуємо запропонувати таке:

По-перше, необхідно законодавчо унормувати пропорцію фінансування утримання обраних депутатів та витрат на їх обрання, доцільно у співвідношенні 1:4.

По-друге, пропонуємо здійснити розподіл фінансових потреб бюджету в рік виборів на дві частини: одна – покриття рутинних експлуатаційних витрат для функціонування структури ЦВК, друга – покриття конкретних витрат, пов'язаних з організацією витрат (тобто фіксовані та змінні витрати), а далі ці частини на елементи.

По-третє, з метою прискорення виконання соціальних ініціатив Президента України «Діти – майбутнє України»¹¹ передати та встановити системи відеоспостереження, які використовувалися у виборчій компанії 2012 на дільницях, в навчальних закладах та в подальшому передбачити передання техніки, яка використовувалася у виборчих компаніях навчальним закладам.

1. Закон України «Про вибори Президента України»: Коментар / за заг. ред. проф. С.В. Ківалова і М.О. Баймуратова – Одеса: Юридична література, 2004. – 488 с. – 217 с.
2. Третій раунд оцінювання. Проект. Оціночний звіт по Україні. Прозорість фінансування партій. (Тема II) Для затвердження GRECO на 52-му Пленарному засіданні (Страсбург, 17–21 жовтня 2011 р.) // GRECO Secretariat Council of Europe – 30 р. – р. 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.greco.coe.int. (09.09.2013).
3. *The Methodological Guide on Electoral Assistance* // European Communities, 2006 – Brussels – 239 р. – 84 р.
4. *The Methodological Guide on Electoral Assistance* // European Communities, 2006 – Brussels – 239 р. – 29 р.
5. *Рада* – кошторис – Цього року Верховна Рада може коштувати українцям півтора мільярда гривень [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1550018-cogo-roku-verhovna-rada-mozhe-koshtuvati-ukrayincyam-pivtora-milyarda-griven> (14.09.2013); *Рахунок* за перевибори Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/07/11/385055/> (14.09.2013).
6. *Election Agents Manual* // National Democratic Institute for international Affairs, 2013 – Nairobi – 57 р. – р. 24.
7. *Рахункова палата* України. Розглянуто Колегією Рахункової палати 09.07.2013. Чергові вибори – невинувдані трати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16742207> (17.09.2013).
8. *Голосування на камеру* // Законодавча влада. – 2012. – № 33. – С. 10.
9. *Система* відеоспостереження на виборчих дільницях себе не виправдала – Стрічка новин Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uanews.kharkiv.ua/society/2013/09/10/20110.html> (18.09.2013).
10. *Handbook for polling station staff. Supporting a UK Parliamentary election* // The Electoral Commission, 2010 – London – 51 р. – р. 19.
11. Доручення Президента України. Офіційне представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15914.html> (18.09.2013).