

**Цюбченко
Анастасія Олегівна**

*аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
Львівського національного
університету імені Івана Франка*

Правове регулювання фінансування та матеріально-технічного забезпечення місцевих виборів в Україні

Вибори до органів місцевого самоврядування є тим політичним актом, від результатів якого значною мірою залежить подальший розвиток територіальної громади та на основі якого формуватимуться відносини між виборними (представницькими) органами та мешканцями територіальних громад в процесі здійснення місцевого самоврядування. Основні принципи виборчого права, зокрема й місцевих виборів, втілені в міжнародно-правових документах. Зокрема, у ст. 21 Загальної декларації прав людини, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., проголошено, що «воля народу має бути основою влади уряду: ця воля повинна знаходити своє відбиття в періодичних і не сфальсифікованих виборах, які мають проводитися за загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування або за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування». Аналізуючи світовий досвід, можна зазначити, що представницький орган, який є найважливішою складовою місцевого самоврядування, зазвичай обирається шляхом загальних прямих виборів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У більшості країн світу термін повноважень представницьких органів місцевого самоврядування різний. Місцеві представницькі органи формуються як на регіональному, так і на базовому рівнях.

14 липня 2015 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про місцеві вибори», який 8 серпня 2015 року набрав чинності. Вказаний Закон

передбачав, що вибори депутатів сільських і селищних рад проходитимуть за мажоритарною системою відносної більшості, а депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад – за пропорційною виборчою системою. Вибори міських голів у містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч, проходитимуть за мажоритарною системою абсолютної більшості (тобто у два тури, якщо в першому жодний кандидат не набрав понад 50% голосів). Вибори сільського, селищного, міського голови міст, кількість виборців, у яких є меншою ніж 90 тисяч, проводяться за мажоритарною системою відносної більшості, тобто в один тур.

Закон про місцеві вибори містить також наступні нововведення: виборчий бар'єр для політичних партій становить 5%; у місцевих виборах не зможуть брати участь блоки; громадські організації можуть бути спостерігачами на виборах; зменшено кількість депутатів у радах. У Законі прописано загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради співвідносно до чисельності виборців. Мінімальна кількість депутатів ради - 12 при чисельності виборців до 1 тисячі, максимальна - 120 депутатів при чисельності виборців понад 2 млн. Законом також передбачено встановлення гендерних квот у списку кандидатів у депутати на місцевих виборах. У списку партії має бути не менше 30% представників однієї статі.

В бюлетені поруч з назвою партії має бути вказано 2 кандидата – 1 особа – це загальний лідер списку, який буде вказаний в усіх бюлетенях на всіх округах. У випадку проходження партії він гарантовано стане депутатом. Друга особа закріплюється за конкретним округом (висунення в кожному окрузі не є обов'язковим). Виборці одночасно одною галочкою голосуватимуть і за партію, і за лідера списку, і за кандидата в окрузі, якщо партією такий був висунутий. У зв'язку з тимчасовою окупацією Росією частини території України та неможливістю забезпечити там дотримання стандартів проведення виборів ОБСЄ 2020 року місцеві вибори не відбудуться в Криму та окремих районах на території Донецької й Луганської областей, а також вибори депутатів обласних рад цих регіонів.

Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» фінансове забезпечення підготовки і проведення чергових та перших місцевих виборів, позачергових, додаткових виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів відбувається за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України. Дане фінансування здійснюється територіальною виборчою комісією, яка є розпорядником цих коштів, відповідно до затвердженого нею кошторису доходів та видатків, який повинен включати витрати, зокрема, на найм (оренду) відповідних приміщень, у межах коштів, які передбачені для проведення виборів у Державному бюджеті України.

Фінансове забезпечення діяльності Центральної виборчої комісії щодо підготовки і проведення місцевих виборів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування виготовлення органами ведення Державного реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень, при проведенні чергових місцевих виборів здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням Центральної виборчої комісії.

У законі про Державний бюджет України окремо передбачаються цільова субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для підготовки і проведення чергових місцевих виборів. Розподіл субвенції здійснюється Центральною виборчою комісією за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику.

Територіальна виборча комісія в межах затверджених Центральною виборчою комісією середніх норм складає кошторис видатків на підготовку і проведення виборів. Також Територіальна виборча комісія у триденний строк із дня сформування її складу складає відповідно до середніх норм видатків єдиний кошторис доходів і видатків на підготовку і проведення чергових місцевих виборів із включенням до нього власних видатків та видатків дільничних виборчих комісій.

Фінансування виборчих комісій здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Кошти на підготовку і проведення місцевих виборів перераховуються Центральній виборчій комісії не пізніше дня початку виборчого процесу, а територіальним виборчим комісіям - невідкладно після затвердження єдиного кошторису доходів і витрат на підготовку і проведення відповідних місцевих виборів. Територіальна виборча комісія зобов'язана не пізніш як у тижневий строк з дня офіційного оприлюднення результатів місцевих виборів повернути невикористані нею на підготовку і проведення виборів кошти в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Територіальна виборча комісія складає та подає в десятиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів місцевих виборів до відповідної місцевої ради фінансовий звіт про надходження та використання коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України. Контроль за цільовим використанням коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, і Рахунковою палатою.

Відшкодування кредиторської заборгованості територіальних виборчих комісій після складення фінансового звіту за умови незавершеного фінансування місцевих виборів у межах коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюється Кабінетом Міністрів України до закінчення фінансового року.

У стаття 73 Закону України «Про місцеві вибори» зазначається що органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи в межах своїх повноважень зобов'язані сприяти виборчим комісіям у реалізації їх повноважень, зокрема:

1) надавати необхідні приміщення для виборчих комісій та повідомляти про їх місцезнаходження (адреси) виборчу комісію, що формує (утворює) відповідну виборчу комісію, не пізніше як за один день до її формування (утворення), забезпечувати охорону цих приміщень;

2) забезпечувати охорону виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації;

3) надавати згідно з установленими Центральною виборчою комісією нормами та переліком транспортні засоби і засоби зв'язку (з оплатою послуг щодо їх підключення), обладнання, інвентар, оргтехніку, що підлягають поверненню після припинення повноважень виборчих комісій.

Закупівля товарів, оплата робіт, послуг для підготовки і проведення чергових місцевих виборів, позачергових, додаткових і перших виборів депутатів та сільських, селищних, міських голів здійснюються Центральною виборчою комісією за рахунок коштів Державного бюджету України, територіальними виборчими комісіями - за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, а повторних, проміжних місцевих виборів, позачергових та перших виборів старост - за рахунок коштів місцевих бюджетів без застосування тендерних (конкурсних) процедур, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

11 липня 2019 року Верховна Рада України на своєму позачерговому засіданні прийняла проект Виборчого кодексу в другому читанні та в цілому. У вересні президент України Володимир Зеленський повернув на повторний розгляд Верховній Раді Виборчий кодекс зі своїми пропозиціями. Верховна Рада дала три місяці комітету на роботу з пропозиціями президента Володимира Зеленського до Виборчого кодексу, який глава держави ветовав. Наклавши вето на попередню редакцію виборчого кодексу, президент Зеленський надав 17 пропозицій. Однак більшість з них сформульовані узагальнено і охоплюють тематичні напрями з різних частин

документу, зазначається у висновку профільного комітету Ради. А тому в парламенті заново опрацювали весь законопроект.

Окрім народних депутатів, до роботи над кодексом залучили представників офісу президента, уряду, Центральної виборчої комісії, а також громадські організації та міжнародних експертів. У підсумку на розгляд Ради представили фактично новий документ. Виборчий кодекс після правок скоротився майже вдвічі: з 588 статей він "схуд" до 289. Раніше проєкт об'єднував п'ять документів - три виборчі закони та закони про ЦВК і Державний реєстр виборців (ДРВ). Зараз же два останні виключили, і вони лишаються функціонувати як окремі акти, за наполяганням нинішнього складу Центрвиборчкому. Новий документ складається з чотирьох книг: загальна частина, вибори президента, вибори народних депутатів і місцеві вибори.

У проєкті Виборчого кодексу України передбачається врегулювати питання, пов'язані з фінансуванням, положеннями Глави V «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів». Так, у статті 171 проєкту Кодексу визначаються загальні засади фінансування виборів. Як і чинним законодавством, проєктом передбачається, що витрати на підготовку і проведення виборів відповідно до цього Кодексу здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України або бюджету АРК чи відповідного місцевого бюджету, виділених на підготовку та проведення виборів, та коштів виборчих фондів, які утворюються суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Пропонується передбачити, що витрати на підготовку і проведення місцевих виборів (крім виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) здійснюються:

- 1) чергових, позачергових та перших виборів – за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України;

2) повторних та проміжних виборів – за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, виділених на підготовку та проведення виборів (ч. 4 ст. 171). При цьому не враховано низку положень, що містяться в чинному законодавстві, зокрема не передбачено, що окремі повноваження щодо організації загальнодержавних та місцевих виборів мають здійснювати органи ведення Державного реєстру виборців (друк списків виборців та іменних запрошень). Це потребує окремого фінансування з державного бюджету, а якщо вибори проводяться за рахунок місцевого бюджету (повторні, проміжні, вибори старост) – то з відповідного місцевого бюджету.

Не враховано в проекті Кодексу також, що в Україні створено, по суті, вертикаль територіальних виборчих комісій, що відображено і в проекті Кодексу. Центральна виборча комісія, яка є комісією вищого рівня щодо всіх територіальних та дільничних виборчих комісій місцевих виборів (ч. 5 ст. 50), наділена низкою повноважень на місцевих виборах. Однак проектом Кодексу не передбачається фінансування місцевих виборів з Державного бюджету України.

У статті 176 проекту, якою пропонується визначити окремі питання щодо матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів, передбачається, що закупівля товарів, робіт і послуг за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів для підготовки та проведення виборів здійснюється виборчими комісіями без проведення тендерних (конкурсних) процедур у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. При цьому не враховуються положення закону від 25 грудня 2015 року № 922-VIII «Про публічні закупівлі», який не містить відповідних положень.

Пропонується також підтримати подані до проекту Кодексу пропозиції, якими пропонується передбачити, що фінансове забезпечення підготовки і проведення чергових та перших місцевих виборів, позачергових, додаткових виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з

Державного бюджету України, здійснюється територіальною виборчою комісією, яка є розпорядником цих коштів, відповідно до затвердженого нею кошторису доходів та видатків, який повинен включати витрати, зокрема, на найм (оренду) відповідних приміщень, у межах коштів, передбачених на підготовку та проведення місцевих виборів у Державному бюджеті України. Фінансове забезпечення діяльності Центральної виборчої комісії щодо підготовки і проведення місцевих виборів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Враховуючи, що під час проведення перших виборів до рад об'єднаних територіальних громад низку повноважень має бути покладено на відповідні районні виборчі комісії, пропонується передбачити, що фінансове забезпечення діяльності районних територіальних виборчих комісій в ході підготовки і проведення перших місцевих виборів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюється районною територіальною виборчою комісією, яка є розпорядником цих коштів.

Пропонується передбачити, що кошти на підготовку і проведення місцевих виборів перераховуються Центральної виборчій комісії не пізніше дня початку виборчого процесу, а територіальним виборчим комісіям – невідкладно після затвердження єдиного кошторису доходів і видатків на підготовку і проведення відповідних місцевих виборів. Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку та проведення чергових місцевих виборів здійснюється Центральною виборчою комісією за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику. Пропонується також підтримати пропозицію, якою передбачається, що Центральна виборча комісія затверджує середні норми видатків окружної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії, а також середні норми видатків для потреб дільничних виборчих комісій, які повинні включати в себе, зокрема, витрати на майновий найм (оренду) приміщень для голосування, приміщень виборчих комісій, оплату праці

членів комісій та осіб, які залучаються до роботи у комісіях, оплату використання матеріально-технічних засобів, та затверджує кошториси видатків за поданням відповідних окружних та територіальних виборчих комісій.

Оскільки проектом Кодексу не передбачається встановлення граничних строків для відшкодування Кабінетом Міністрів України кредиторської заборгованості територіальних виборчих комісій за умов незавершеного фінансування місцевих виборів у межах коштів, отриманих з Державного бюджету України як цільова субвенція на підготовку і проведення місцевих виборів, пропонується підтримати поправку, якою передбачається необхідність здійснення такого відшкодування Кабінетом Міністрів України до закінчення фінансового року.

Таким чином, правове регулювання фінансування місцевих виборів здійснюється низкою законів і підзаконних нормативноправових актів, що створює проблеми в їх застосуванні. Підзаконні акти часто дублюють положення закону, а іноді навіть суперечать йому, не усувають усіх прогалин. Крім того, закони України «Про місцеві вибори» та проект майбутнього Виборчого кодексу України не відповідає один одному в деяких пунктах і повинен бути доопрацьованим і переглянутим.

Викладене дозволяє зробити висновок, що необхідно на рівні закону закріпити чіткі правила державного фінансування місцевих виборів, вичерпний перелік послуг і робіт, що можуть надаватися виборчим комісіям за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України на підготовку та проведення місцевих виборів, а також розробити та затвердити методики розрахунку обсягу коштів на організацію та проведення місцевих виборів і порядок розподілу бюджетних коштів виборчим комісіям, порядок звітності та форми необхідних документів.