

*Інститут виборчого права*

---

*Національний університет  
«Києво-Могилянська Академія»*

# **ВИБОРИ ТА ДЕМОКРАТІЯ**

**№ 2 (16)/2008**

Науково-просвітницький  
правничий журнал

Заснований у 2004 р.  
Виходить щоквартально

---

---

## ЗМІСТ

### ВИБОРИ

*В.КОВТУНЕЦЬ*

Політико-правовий аналіз київських виборів 2008 року.....5

*С.ДЕРЕВ'ЯНКО*

Джерела фінансування всеукраїнського референдуму: проблеми і перспективи законодавчого регулювання.....11

### ПРАВО ТА ПОЛІТИЧНА НАУКА

*М.САВЧИН*

Основні конституційні критерії обмеження прав людини й основоположних свобод.....21

*Н.БОГАСHEBA, Ю.КЛЮЧКОВСЬКИЙ*

Проблеми інституціалізації політичних партій в Україні.....29

*А.ХВОРОСТЯНКИНА*

Правова визначеність як одна з ознак демократичного суспільства: до питання щодо дефініцій в законодавчих актах.....40

### ДЕРЖАВА І ПРАВО

*Т.ЦИМБАЛІСТИЙ*

Про потребу навчального курсу «Конституційна юстиція».....47

*П. ГАГАЙ*

Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень, передбачених пунктом «Г» частини третьої статті 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією».....53

*В.СОЛОМ'ЯНИЙ*.....59

Реституція з погляду конкуренції вимог.

### ТОЧКА ЗОРУ

*М.ГНАТЮК*

Ставлення російської зовнішньополітичної еліти до важливості України для геостратегії Росії .....64

### З НАЦІОНАЛЬНОЇ СПАДЩИНИ

*Н. СТЕЦЬОК*

Матвій Стахів (1895-1978).....73

*М.СТАХІВ*

Зміна назви держави як вислід її розвитку.....76

### РЕЦЕНЗІЇ ТА ВІДГУКИ

*О.СУШИНСЬКИЙ*

Права громадян у сфері виконавчої влади: Доктринальний аспект адміністративного права.....81

### З ІСТОРІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА

*Л. ШАЛЛАНД*

Питання виборчого права. Випуск II. Пряме та рівне голосування (продовження, розділ II).....85

### ВИБОРИ У СВІТІ

КАЛЕНДАР ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ ВИБОРІВ.....97

*Журнал рекомендовано до друку Вченою радою  
Національного університету «Києво-Могилянська Академія»  
(протокол № 38 від 19 червня 2008 р.)*

*Постановою президії ВАК України від 18 січня 2007 року № 2-05/1 наукові статті, опубліковані в журналі «Вибори та демократія», зараховано як фахові в галузі юридичних і політичних наук.*

**ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ:  
ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО**, кандидат історичних наук, доцент, докторант Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

*У статті узагальнено стан і проблеми нормативно-правового регулювання джерел фінансування ініціювання, підготовки та проведення всеукраїнського референдуму, висловлено міркування щодо шляхів його удосконалення.*

**Ключові слова:** всеукраїнський референдум, Державний бюджет України, фінансове забезпечення референдуму, фонди референдуму.

Увага до конституційного інституту всеукраїнського референдуму помітно зросла в останні роки у зв'язку із пошуком вітчизняним політикумом шляхів виходу із затяжної кризи. Саме референдум розглядається як один із імовірних форматів оновлення Основного закону держави. Про доцільність і можливість проведення конституційного референдуму чимало сказано очільниками держави, лідерами більшості політичних партій, громадських організацій України. Вагому аргументацію можливості проведення конституційного та законодавчого референдумів містить Рішення Конституційного Суду України у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 року.

Проте проведення таких референдумів пов'язане із значними труднощами. Насамперед це недосконалість чинного референдного законодавства, одним із проблемних питань якого є фінансування всеукраїнських референдумів.

Незважаючи на значущість, проблема джерел фінансового забезпечення ініціювання, підготовки та проведення референдумів не знайшла належного відображення як у нормативно-правових актах, так і в науковій літературі. Загальний порядок фінансування всеукраїнських референдумів визначено Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", Бюджетним кодексом України та підзаконними нормативно-правовими актами – окремими актами Кабінету Міністрів України, документами Міністерства фінансів України, Державного казначейства України, а також постановами, рекомендаціями і роз'ясненнями Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК). Практика їх реалізації прослідковується за документами комісії з референдуму, а також органів державної влади та місцевого самоврядування, судових і правоохоронних органів, структур Контрольно-ревізійного управління України.

До проблеми фінансового забезпечення всеукраїнських референдумів звертались у своїх працях В. Ф. Погорілко, Н. К. Ісаєва, Ю. Б. Ключковський, М. І. Ставнійчук, В. Л. Федоренко та інші; у виступах і публікаціях – члени і працівники ЦВК М. М. Рябець, М. І. Дем'яненко, М. І. Коваль, В. Т. Шевченко, О. Н. Вовк. Окремі фрагменти вміщені у підручниках і навчальних посібниках із конституційного, виборчого та референдного права України, державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні. Проте окремої праці з досліджуваної проблеми ще не створено.

З огляду на це та на відсутність адекватного меті та практиці проведення всеукраїнських референдумів законодавчого закріплення фактично застосовуваних видів джерел їх фінансування, реальні перспективи проведення всеукраїнського референдуму, розробка цієї проблеми має і наукове, і практичне значення.

Метою цієї статті є аналіз стану, проблем і перспектив удосконалення законодавчого закріплення джерел фінансування ініціювання, організації і проведення всеукраїнського референдуму.

Відповідно до Бюджетного кодексу України видатки на проведення референдумів належать до тих, що здійснюються за рахунок Державного бюджету України (пункт 20 частини першої статті 87 із змінами, внесеними згідно із законами № 1349-IV від 27 листопада 2003 р., № 107-VI від 28 грудня 2007 р.) [1]. У чинному Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» норми щодо фінансування проведення референдумів вписані загалом безвідносно до їх видів – всеукраїнського, республіканського (в Автономній Республіці Крим) чи місцевих, що пояснюється спільністю їх процесуальних процедур. Вихідною позицією для розуміння досліджуваної проблеми є норма цього Закону, за якою «підготовка і проведення всеукраїнського референдуму здійснюється за рахунок республіканського бюджету» (частина перша статті 11) [2]. Зауважимо, що це формулювання вже давно вимагає уточнення, оскільки термін «республіканський бюджет» не вживається, його слід замінити на «Державний бюджет України».

Ретельний аналіз законодавства засвідчує, що вперше прямо видатки на «проведення виборів та референдумів» були включені до Закону України «Про Державний бюджет України на 1998 рік» (для порівняння – на проведення виборів до Державного бюджету на 1994 р.). Головним розпорядником цих коштів визначено щойно утворену ЦВК [3].

Прийнятий 17 лютого 2000 р., вже після підписання Президентом України Указу «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 р. № 65/2000, Закон України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» прямо передбачав видатки ЦВК на проведення референдумів [4]. Додаток № 5 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» розмежовує видатки бюджету між державними та місцевими бюджетами, відносячи видатки на «проведення виборів та референдумів» (пункт 20 частини першої) до видатків Державного бюджету [5].

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2002 рік» з'являються видатки за новим показником бюджетної класифікації видатків ЦВК «6731010 Керівництво та управління у сфері проведення виборів та референдумів». Цікаво, що стаття 2 цього Закону вперше визначає, що до доходів загальноно фонду Державного бюджету України на 2002 рік належить і «надходження коштів з рахунків виборчих фондів» [6]. Видатки для ЦВК за цим показником закладено у Державних бюджетах: на 2003 р. Законом від 26 грудня 2002 р., № 380-IV; на 2004 р. – Законом від 27 листопада 2003 р., № 1344-IV; на 2005 рік – Законом від 23 грудня 2004 р., № 2285-IV; на 2006 р. – Законом від 20 грудня 2005 р., № 3235 – IV; на 2007 р. – Законом від 19 грудня 2006 р., № 489; на 2008 р. – Законом від 28 грудня 2007 р., № 107-VI. Звичайно, закладений до бюджету обсяг коштів не спрямований на покриття витрат на проведення всеукраїнського референдуму, а тільки на організаційно-методичне та документальне забезпечення його підготовки, що засвідчують річні звіти ЦВК про виконання його кошторису, зокрема за 2007 рік [7]. Практика ж проведення останніх дострокових виборів Верховної Ради України показує, що у випадку проголошення всеукраїнського референдуму його фінансування може бути здійснене за рахунок коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України; можливі й інші джерела, про які мова йтиме далі.

Починаючи з 2004 р. Державним бюджетом передбачаються видатки також на «створення та запровадження Єдиного державного реєстру виборців і єдиної електронної інформаційної системи “Вибори”». У зв'язку із прийняттям Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. за № 698-V кошти на «Первинне формування та уточнення Державного реєстру виборців України», який буде використовуватись і при проведенні референдумів, виділено окремим рядком у Державному бюджеті України на 2008 р. [8].

Отже, у Державному бюджеті України як єдиному затвердженому у встановленому законом порядку розписі доходів і видатків держави регулярно

передбачаються видатки на проведення референдумів, що певною мірою об'єктивується перманентністю ініціювання всеукраїнських референдумів, потребами належної підготовки ще до їх призначення/проголошення.

Частиною другою статті 11 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачено, що «порядок фінансування підготовки і проведення референдумів визначається Кабінетом Міністрів України» [2]. Серед його актів виокремимо Постанову Кабінету Міністрів України «Про умови оплати членів комісії з всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 21 лютого 2000 р. [9] та Розпорядження від 12 квітня 2000 р. «Про закупівлю паперу для виготовлення конвертів для бюлетенів з метою забезпечення проведення 16 квітня 2000 року всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» [10]. При його проведенні використовувались й інші постанови щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ й організацій, окремі накази Міністерства фінансів України та Державного казначейства України.

Прогалини нормативного регулювання фінансового забезпечення всеукраїнського референдуму спонукали ЦВК ще в період підготовки до референдуму 16 квітня 2000 р. прийняти ряд постанов, роз'яснень та методичних рекомендацій<sup>1</sup>. Серед найважливіших є прийнята ще 18 червня 1999 р. Постанова ЦВК за № 97 «Про порядок надходження та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку і проведення виборів, та звітності з цих питань виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму і про форми фінансового звіту», затверджена тоді ж Постанова ЦВК за № 98 «Про порядок здійснення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму». У зв'язку з наявністю чималої кількості нормативних документів з фінансових питань, проблем у їх застосуванні, 15 вересня 1999 р. ЦВК затвердила «Методичні роз'яснення (рекомендації) щодо практичного застосування положень постанов та інших документів Центральної виборчої комісії з питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчих кампаній та всеукраїнського референдуму в Україні». «Порядок фінансового забезпечення всеукраїнського референдуму», який був розроблений ЦВК та Державним казначейством України напередодні референдуму, чітко регламентував порядок оплати видатків на заходи, що здійснювались комісіями всіх рівнів. У лютому-квітні 2000 р. ЦВК здійснила підготовку та видання у двох випусках «Збірника нормативно-правових актів з питань організації та проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року» [11]. Загалом розробка і прийняття названих та інших документів ще до проголошення референдуму дала змогу своєчасно створити нормативну базу фінансування його підготовки, від чого чималою мірою залежало його проведення. Закладена у цих документах методологія розуміння проблем фінансування референдумів є корисною і сьогодні.

З прийнятих у наступні роки документів щодо порядку фінансового забезпечення всеукраїнського референдуму найважливішими є Інструктивний лист ЦВК та Державного казначейства України від 29 лютого 2002 р. та прийнятий спільно із Міністерством фінансів України «Порядок контролю за правильним та цільовим використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму» [12].

Однак, визначаючи Державний бюджет України як єдине джерело фінансування всеукраїнських референдумів, чинне законодавство створює чимало колізій, адже ініціювання, підготовка та проведення цих референдумів передбачає чимало процесуальних та інших дій, фінансування яких виходить за

<sup>1</sup> Тексти названих постанов та інших документів Центральної виборчої комісії розміщені на її офіційному веб-сайті <[www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua)>.

межі передбачених Бюджетним кодексом та іншими нормативно-правовими актами асигнувань. До того ж обсяг і призначення бюджетних видатків щодо референдумів чітко не регламентовані, зате встановлені певні обмеження.

Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прямо виокремлює тільки видатки на діяльність комісії із референдуму. Власний же досвід керівництва комісіями на виборах і всеукраїнському референдумі, дослідження практики їх проведення засвідчують, що при цьому залучаються й інші – непрямі джерела фінансування. Так, Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачено, що «державні і громадські органи, підприємства, установи, організації, службові особи зобов'язані сприяти комісіям з референдуму у здійсненні ними своїх повноважень, надавати необхідні для їх роботи відомості і матеріали» (частина перша статті 32) [2]. На практиці це сприяння полягає, зокрема, у непрямому фінансуванні бюджетними установами, а також суб'єктами господарювання різних форм власності частини витрат, пов'язаних із проведенням референдумів. Йдеться насамперед про створення умов для діяльності комісій з референдуму, діляниць для голосування, які розміщуються здебільшого у приміщеннях навчальних закладів, підприємств, установ і організацій. Оплата за оренду приміщень зазвичай не сплачується, як і за комунальні послуги, використання засобів зв'язку тощо.

Найбільш законодавчо неврегульованим є питання фінансування діяльності ініціативних груп. Частина 11 статті 17 «Реєстрація ініціативних груп» Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прямо передбачає, що «Ради народних депутатів, інші державні органи та установи України не несуть витрат, пов'язаних з організацією і діяльністю ініціативних груп» [2]. Встановивши таку норму, законодавець не вказав, а хто ж фінансує їх діяльність. На практиці, поза громадянською позицією значного числа ініціаторів, реально діють схеми «тіньового» матеріального захоплення.

Проблема ця загалом є складною і стосується всієї системи виборчого законодавства. Референдний, як і виборчий процес, є досить містким, передбачає виконання багатьох процесуальних дій, залучення значного числа учасників. На жаль, певні негативні ментальні зміни загалом в суспільстві призвели до поширення ринкових відносин і у виборчих та референдних правовідносинах. Свій вираз це знаходить у спробах незаконного (подекуди і кримінального за характером) фінансового втручання у виборчий та референдний процеси конкурентних партійно-політичних та фінансово-промислових груп задля досягнення вузькокорпоративних владних цілей. Як наслідок, у процесі підготовки і проведення референдумів, як і виборів, часом допускаються суттєві порушення законодавства, деякі з них є суспільно небезпечними. Із фінансуванням референдумів пов'язане, зокрема, нецільове використання бюджетних коштів, підкуп учасників референдуму тощо.

З метою усунення означених прогалин впродовж останніх п'ятнадцяти років зроблено чимало спроб реформування референдного законодавства, але безрезультатно. Із сукупності зареєстрованих майже двох десятків відповідних законопроектів виокремимо лише ті, які містять нові положення щодо джерел фінансування всеукраїнського референдуму<sup>2</sup>. До прикладу, оригінальні ідеї щодо гарантування своєчасного і повного фінансування підготовки і проведення всеукраїнського референдуму запропоновані у проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесеному народними депутатами України О. Ю. Кучеренком, Ю. Я. Іоффе, О. Р. Абдулінін 22 лютого 1999 р. (реєстраційний № 3068). У частині третій статті 10 проекту записано: що «якщо фінансування підготовки і проведення всеукраїнського референду-

<sup>2</sup> Тексти проектів законів, подання і пояснювальні записки, порівняльні таблиці, висновки Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та інші матеріали до них розміщені у розділі «Зареєстровані законопроекти» на офіційному веб-сайті Верховної Ради України // <[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc2](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2)>.

му не було передбачено в Державному бюджеті України, необхідні витрати здійснюються за рахунок кредиту Національного банку України, що покривається за рахунок коштів Державного бюджету. Якщо Кабінетом Міністрів України своєчасно не перераховано на рахунок Центральної виборчої комісії необхідні кошти, Центральна виборча комісія має право самостійно звернутися за отриманням кредиту до Національного банку України, а в разі відмови останнього в наданні кредиту – до комерційних банків за отриманням кредиту на конкурсній основі для фінансування підготовки і проведення референдуму. Зазначені кредити з нарахованими на них відсотками покриваються за рахунок коштів Державного бюджету не пізніше трьох місяців після дня проведення всеукраїнського референдуму». Виокремлюючи витрати на збирання підписів під вимогою про проведення референдуму (частина перша статті 10), автори, проте тільки обмежуються констатацією того, що «витрати на збирання підписів громадян здійснюються за рахунок коштів ініціативної групи» (частина перша статті 17). До речі, вказані положення дослівно наведені у проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесеному Р. П. Безсмертним 5 січня 2000 р. (реєстраційний № 4179-1), частково – у частині першій статті 349 єдиного зареєстрованого проекту Виборчого кодексу України, внесеного народним депутатом України Є. Д. Жовтяком 10 вересня 2002 р. (реєстраційний № 2174).

Ідея гарантування належного фінансового забезпечення проведення всеукраїнського референдуму знайшла відображення і в проекті Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (нова редакція), схваленому ЦВК 24 березня 1999 р. [6]. Проект передбачає, що «у разі несвоєчасного виділення бюджетних коштів для фінансування всеукраїнського референдуму Національний банк України за зверненням Центральної виборчої комісії у триденний строк надає їй безвідсоткові кредити в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на проведення всеукраїнського референдуму та розмірах, визначених Центральною виборчою комісією. Гарантом повернення кредиту є Міністерство фінансів України. Надані кредити повертаються Національному банку України у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за рахунок коштів Державного бюджету України не пізніше, як через три місяці після їх одержання». На користь запровадження сьогодні такої норми, яка повинна стати гарантом належного і своєчасного фінансування всеукраїнського референдуму, вказують відомі спроби чинити штучні перепони щодо фінансування позачергових виборів до Верховної Ради України 2007 р. До речі, аналогічна норма знайшла відображення у модельному законі Міжпарламентської Асамблеї Співдружності Незалежних Держав (далі – МПА СНД) «Про місцевий референдум», у якому серед джерел фінансування названі й кредити банків, які надаються комісіям з референдуму на конкурсній основі, повернення їх гарантується місцевим бюджетом (частина четверта статті 37) [13].

«Гарантії фінансування референдуму» віднесено до головних засад підготовки і проведення референдумів проекту Закону України «Про референдуми в Україні», який внесено 23 вересня 1999 р. народними депутатами України – членами депутатської фракції «Батьківщина» у Верховній Раді України Ю. В. Тимошенко, О. В. Турчиновим, І. Г. Кириленком та іншими (реєстраційний № 4073). Такою гарантією, на їх думку, повинна стати норма, за якою «фінансування підготовки і проведення референдумів може додатково здійснюватися виключно за рахунок грошових надходжень від громадян України та юридичних осіб, що зареєстровані на території України та не мають серед засновників іноземних фізичних або юридичних осіб, і в статутних фондах яких частка державного майна складає не більше тридцяти відсотків» (частина друга статті 18).

Вперше широко, часом надто детально як для закону, фінансове забезпечення проведення всеукраїнського референдуму виписано авторами проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 27 липня 2006 р. (реєстраційний № 1200) народними депутатами України Є. П. Кушнарєвим та

Ю. В. Каракаєм. Від інших проектів цей відрізняє те, що, на думку його авторів, створити власний фонд референдуму зобов'язана не тільки кожна ініціативна група з проведення всеукраїнського референдуму, а й такі «фонди референдуму можуть також утворювати агітаційні групи (у разі їх створення)» (частина перша статті 52). Цією ж статтею детально вписано цільове призначення фондів, джерела їх формування, обмеження та заборони. Повноваження та обов'язки розпорядників рахунків фондів референдуму визначені статтею 53, підстави і порядок відкриття та закриття спеціального рахунку фонду та його використання – статтею 54, вимоги до отримання добровільних пожертв – статтею 55, звітність по коштах фонду – статтею 56 проекту.

Обов'язок ініціативних груп створити власний фонд референдуму «для організації збору підписів громадян на підтримку висування ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму, для фінансування іншої діяльності з реалізації ініціативи щодо проведення референдуму, у тому числі агітації з питань референдуму, в розмірах і порядку, що визначаються Центральною виборчою комісією, за рахунок коштів членів ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму та добровільних внесків», передбачений частиною восьмою статті 15 проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесеного народним депутатом України О. В. Лавриновичем 18 січня 2008 р. (реєстраційний № 1374). Передбачено використання коштів фонду і на покриття витрат ініціативних груп на «збирання підписів громадян на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму» (частина 10 статті 16).

Вважаємо, що найбільш детально і ретельно засади фінансового забезпечення підготовки і проведення всеукраїнського референдуму вписані у об'ємному спеціальному розділі VIII та загалом по тексту проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесеному народним депутатом України Ю. Б. Ключковським 1 лютого 2008 р. (реєстраційний № 1374-1). Новелою його законопроекту є виділення нового джерела фінансування референдуму – кошти «виборчих фондів суб'єктів процесу референдуму, зареєстрованих у Центральній виборчій комісії як прихильники або опоненти питання референдуму» (частина перша статті 72). Обов'язковість відкриття такого фонду, вимоги до відкриття та закриття єдиного накопичувального рахунку встановлюються нормами статті 76, повноваження і обов'язки розпорядника коштів накопичувального рахунку – статті 77, порядок формування фонду референдуму та використання його коштів – статті 78 проекту.

Підтримуючи загалом розуміння автором законопроекту проблем і шляхів фінансування ініціювання, підготовки і проведення референдуму, висловимо наступні зауваги. Очевидно не сприятиме забезпеченню рівності між прихильниками та противниками референдуму відсутність чітко встановленої верхньої межі обсягу коштів фонду референдуму суб'єкта процесу референдуму та положення проекту, за яким «власні кошти партії, всеукраїнської громадської організації, члена ініціативної групи референдуму, які перераховуються на накопичувальний рахунок фонду, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань» (частина друга статті 78).

Слід погодитись із Ю. Б. Ключковським, що «навіть чи хто повинен мати право фінансувати агітаційні заходи і публікації під час референдуму. Необхідно встановити розумні межі таких видатків, їх дозволені джерела. Форма фінансування передвиборчої агітації через виборчі фонди кандидатів чи їх суб'єктів номінації також не може бути безпосередньо перенесена у законодавство про референдуми. Нарешті, необхідно забезпечити прозорість фінансування референдумів хоча б на рівні, досягнутому під час виборів» [14, с. 27].

Проте, як і чимало попередніх, два останні проекти законів України «Про всеукраїнський референдум», внесені народними депутатами України О. В. Лавриновичем та Ю. Б. Ключковським, були відхилені Верховною Ра-



дою України 19 березня 2008 р. Попри спірний характер ряду положень цих проектів, їх відхилення – результат радше небажання компромісу політичних сил. Багато кому, на наш погляд, сьогодні вигідніша сама ідея референдуму, що стала засобом тиску, подекуди й погроз органам влади окремими політичними силами чи виразом прагнення використати референдум як альтернативну форму парламентської демократії, ніж її реалізація.

Удосконаленню нормативно-правового регулювання джерел фінансування всеукраїнського референдуму сприятиме вивчення і використання відповідних норм законодавства зарубіжних держав, а також рекомендаційного характеру документів авторитетних міжнародних організацій Ради Європи, модельного законодавства МПА СНД. Серед них насамперед ухвалені Венеціанською комісією «Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні» (2000). Документ допускає поряд із публічним і приватні фінансування референдуму, до яких повинні застосовуватись загальні правила; використання владою, хоча й обмежено, публічних коштів для цілей агітації; регулювання загального обсягу коштів із приватних джерел та розміру оплати кожній особі за збір підписів [15, с.82].

Прагнення забезпечити рівність можливостей та свободу формування волі виборців спонукало авторів «Кодексу належної практики щодо референдумів» (2006–2007) сформулювати вимогу, за якою «використання владою публічних коштів для цілей агітації повинно бути заборонено» (пункт 3.4.b). Заслужовують на увагу наведені у доданій до Кодексу «Попередній пояснювальної доповіді» міркування про те, що «фінансування повинно бути прозорим, зокрема, коли воно надходить на рахунки для агітації. У разі відсутності дотримання встановлених законом вимог, наприклад, якщо верхня межа видатків суттєво перевищена, голосування повинно бути скасоване», а також «має бути забезпечена рівність між прихильниками та опонентами питання референдуму» у сенсі публічних субсидій чи інших форм фінансової підтримки [16, с.199, 207-208].

Впродовж декількох років ведеться розробка модельного законодавчого акта «Про загальнонаціональний референдум», проект якого неодноразово обговорювався Постійною комісією із правових питань МПА СНД. Уявлення про майбутній закон дають повідомлення прес-служби МПА СНД, а також один із останніх варіантів проекту, з яким вдалося ознайомитися. Оскільки це тільки проект, то для його характеристики обмежимося висновками про те, що окремі його положення аналогічні нормам Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», частково зустрічаються у зареєстрованих Верховною Радою України законопроектах, що об'єктивується загалом спільністю проблем законодавчого регулювання референдуму як правового інституту. Проте є і низка нових норм, доцільних, на наш погляд, для використання українськими законотворцями. Стосовно предмета нашого дослідження – це положення глави 7 «Фінансове забезпечення референдуму. Фонди референдуму». Проектом чітко встановлено строки виділення і розподілу коштів із державного бюджету на проведення референдуму (стаття 33); визначено вичерпний перелік витрат комісій референдуму, що фінансуються із державного бюджету (стаття 34); передбачено створення при центральному виборчому органі (в українських реаліях – обласних комісіях із референдуму) контрольно-ревізійних служб, визначено їх статус і повноваження (стаття 35). Авторами проекту детально вписано порядок обов'язкового створення ініціативними групами з проведення референдуму і кожною ініціативною агітаційною групою власного фонду референдуму його цільове призначення, види витрат та їх обмеження, джерела формування, заборони на внесення пожертв визначеними юридичними і фізичними особами, обмеження сум цих пожертв (стаття 36). Загальні вимоги до спеціального рахунку фонду референдуму містяться у статті 37, порядок призначення, права й обов'язки упо-

вноважених представників із фінансових питань ініціативних груп – у статті 38. Проект містить заборону «безоплатного виконання чи виконання за необґрунтовано заниженими (завищеними) розцінками юридичними особами, їх філіалами, представництвами робіт (надання послуг), прямо чи опосередковано пов'язаних із референдумом, і спрямованих на досягнення певного результату на референдумі» (частина 7), припускаючи натомість «добровільне безоплатне особисте виконання робіт (надання послуг) громадянином для ініціативної групи в ході кампанії референдуму без залучення третіх осіб» (частина 8 статті 39). Наскрізними для всіх статей є вимоги щодо контролю та звітності за витрачанням коштів референдуму, порядок здійснення яких регламентовано статтею 40.

Аналіз цього проекту, розробленого за дорученням МПА СНД Центральною виборчою комісією Російської Федерації, дозволяє стверджувати про значне використання апробованих норм Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 13 червня 2002 р. та Федерального конституційного закону «Про референдум Російської Федерації» від 28 червня 2004 р. Загалом вважаємо, використання цього модельного закону, прийняття якого очікується 2008 року, буде корисним при розробці вітчизняного референдного законодавства.

Окремі норми щодо фінансування референдумів містить модельний закон МПА СНД «Основи законодавства про антикорупційну політику», який називає пріоритетною сферою його правового регулювання реалізацію виборчих прав і права на референдум (стаття 5). Серед названих у статті 8 адміністративних корупційних правопорушень щодо предмету дослідження виокремимо такі: не надання чи неопублікування звіту, відомостей про надходження і витрачання коштів, виділених на підготовку та проведення референдуму; незаконне використання грошових коштів ініціативною групою з проведення референдуму; використання незаконної матеріальної підтримки ініціативною групою з проведення референдуму; фінансування проведення референдуму поза фондами для участі у референдумі і надання іншої забороненої законом матеріальної підтримки; нецільове використання бюджетних коштів [17, с. 228,232].

Отже, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, на наш погляд, не забезпечують належного регулювання фінансування ініціювання та підготовки всеукраїнського референдуму, що ускладнює його реальне проведення. Досить значною є питома вага непрямих видатків, що породжує можливість застосування незаконних схем залучення і використання коштів.

Погоджуючись з Ю. Б. Ключковським, що «чинне обмеження фінансування лише за кошти відповідного бюджету слід вважати анахронічним» [16], очевидно, слід закріпити законодавчо й інші джерела, фактично легалізувати їх. В оновленому Основному законі держави, новому Законі України «Про всеукраїнський референдум» (на наш погляд, доцільніше було б прийняти Виборчий кодекс України, враховуючи однотиповість процедур виборчого і референдного процесу, проблем їх фінансування) слід чітко виписати джерела фінансування всеукраїнського референдуму. До них варто віднести, крім Державного бюджету України, фонди ініціативних та агітаційних груп, інших суб'єктів референдуму, створення яких повинно стати обов'язковим. Їх формування передбачити за рахунок коштів самих членів цих груп, добровільних пожертв політичних партій, громадських об'єднань та організацій, окремих громадян, встановивши мінімальне та максимальне обмеження на розмір фонду й індивідуальні пожертви. Порядок формування та використання цих фондів унормувати актами Кабінету Міністрів України, постановами, рекомендаціями та роз'ясненнями ЦВК.

Внесення пропонованих змін сприятиме розширенню кола джерел фінансування, легалізації коштів, що використовуються у референдному процесі, його відкритості та прозорості, легітимності прийнятих рішень, усуненню

можливості вчинення протиправних діянь. Все це сприятиме перетворенню конституційного інституту всеукраїнського референдуму на дієвий інструмент реалізації народного волевиявлення, залучення широкого загалу громадян до участі у вирішенні найважливіших проблем загальнодержавного значення.

### Література

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189; остання редакція від 4 червня 2008 р. // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>>.
2. Закон Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443; остання редакція від 1 жовтня 2007 р. // <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12&p=1212993627169861>>.
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 1998 рік» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – Ст. 109.
4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 14-15-16. – Ст. 121.
5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 2-3. – Ст. 10.
6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2002 рік» // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 12-13. – Ст. 92.
7. Звіт про виконання загального кошторису Центральної виборчої комісії за 2007 рік в розрізі бюджетних програм // <<http://www.cvk.gov.ua>>.
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5-6. – Ст. 78.
9. Про умови оплати праці членів комісій з всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2000 р., № 365 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 8. – Ст. 315.
10. Про закупівлю паперу для виготовлення конвертів для бюлетенів з метою забезпечення проведення 16 квітня 2000 року всеукраїнського референдуму за народною ініціативою: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р., № 173-р. // <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=173-2000-%F0>>.
11. Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. – К.: ЦВК, 2000. – Вип. перший. – 96 с.; – Вип. другий. – 96 с.
12. Порядок контролю за правильним та цільовим використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму: Затверджений наказом Міністерства фінансів України від 30 січня 2006 р. №56 та постановою Центральної виборчої комісії від 30 січня 2006 р., № 349 // <[http://www.cvk.gov.ua/postanovy/2006/p0349\\_2006.htm](http://www.cvk.gov.ua/postanovy/2006/p0349_2006.htm)>.
13. Модельный закон «О местном референдуме»: Принят на 14 пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 14-15 от 16 октября 1999 г.) // <<http://www.iacis.ru/data/prdoc/092.rar>>.
14. Ключковський Ю. Проблеми законодавчого регулювання інституту референдуму в Україні // Вибори та демократія. – 2007. – № 1(11). – С.22-29.
15. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні: Ухвалені Європейською Комісією за демократію через право (Венеціанська комісія) 2001 р. на її 47-й пленарній сесії (Венеція, 6-7 липня 2001 р.) // Вибори та демократія. – 2007. – № 1(11). – С.80-84.
16. Кодекс належної практики щодо референдумів: Ухвалений Радою за демократичні вибори на її 19-ій сесії (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та

Венеціанською комісією на її 70-ій пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2007 р.) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЕ / За ред. Ю.Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – С.191–212.

17. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»: Принят на 22 пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 г.) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2004. – № 33. – С. 225–260 / < [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_944](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_944)>.