



Страсбург / Варшава, жовтень 2015 року

Висновок Венеціанської комісії №815/2015
Висновок БДІПЛ №POLIT-UKR/274/2015

CDL(2015)035
Or. Engl.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ "ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО"
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

БЮРО ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ ОБСЄ
(ОБСЄ/БДІПЛ)

СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК

**ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ
ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ І
ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Підготовлено на основі коментарів

- п. Майкла ФРЕНДО (член Комісії, Мальта)
- п. Петера ПАШОЛАЇ (Почесний президент)
- п. Квентіна РІДА (експерт, Директорат з інформаційного суспільства та протидії злочинності Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи)
- п. Барбари ХУАН (Група експертів ОБСЄ/БДІПЛ з політичних партій)
- п. Річарда КАЦА (Група експертів ОБСЄ/БДІПЛ з політичних партій)
- п. Даніела СМІЛОВА (Група експертів ОБСЄ/БДІПЛ з політичних партій)

Цей документ не роздаватиметься під час зустрічі. Будь-ласка, принесіть свій примірник із собою.
www.venice.coe.int

Зміст

I.	Вступ	3
II.	Обсяг аналізу	4
III.	Резюме	4
IV.	Аналіз і рекомендації	6
	<i>1. Міжнародні стандарти у галузі регулювання діяльності політичних партій</i>	<i>6</i>
	<i>2. Загальні зауваження.....</i>	<i>8</i>
	<i>3. Різні форми фінансування політичних партій та передвиборної агітації.....</i>	<i>9</i>
	<i>3.1 Державне фінансування</i>	<i>9</i>
	<i>3.2 Приватні внески на користь політичних партій та їх обмеження</i>	<i>12</i>
	<i>3.3 Фінансування кандидатами власної виборчої кампанії та його обмеження</i>	<i>14</i>
	<i>4. Нагляд і моніторинг у сфері фінансування політичних партій</i>	<i>14</i>
	<i>5. Зобов'язання політичних партій щодо звітності й аудиту.....</i>	<i>16</i>
	<i>6. Санкції за порушення правил фінансування</i>	<i>18</i>
	<i>7. Заборона політичних партій</i>	<i>20</i>
	<i>8. Кінцеві терміни</i>	<i>21</i>
	<i>9. Додаткові міркування</i>	<i>22</i>

I. Вступ

1. У листі від 22 липня 2015 року Голова Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції пан Єгор Соболев звернувся до Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ/БДІПЛ) із проханням надати правовий висновок щодо проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції" (CDL-REF(2015)031), (далі - законопроект) і оцінити його відповідність міжнародним стандартам у галузі прав людини. Законопроект передбачає внесення змін до семи різних законодавчих актів України, а саме: Кодексу України про адміністративні правопорушення,¹ Кримінального кодексу України,² Закону "Про Рахункову палату",³ Закону "Про вибори Президента України",⁴ Закону "Про політичні партії в Україні",⁵ Закону "Про вибори народних депутатів України"⁶ та Закону "Про запобігання корупції".⁷

2. У своєму листі від 29 липня 2015 року Заступник директора ОБСЄ/БДІПЛ підтвердив готовність експертів Бюро проаналізувати законопроект і запропонував, аби ОБСЄ/БДІПЛ підготувало правовий висновок спільно з Європейською комісією "За демократію через право" Ради Європи (далі – Венеціанська комісія) з огляду на регулярну співпрацю цих двох інституцій у галузі законодавства про політичні партії та вибори.

3. Цей Спільний висновок підготовлено у відповідь на зазначене прохання.

4. У 2013 році ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія підготували два спільні висновки щодо проектів виборчих законів України, які також стосувалися фінансування політичних партій та передвиборної агітації.⁸ Крім того, в 2014 році ОБСЄ/БДІПЛ підготувало правовий висновок щодо попередньої низки змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості фінансування політичних партій та передвиборної агітації (далі – Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).⁹

5. Цей проект спільного висновку передано з боку ОБСЄ/БДІПЛ представникам української влади й оприлюднено 2 вересня 2015 року. Верховна Рада України ухвалила

¹ Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, Додаток до № 51, с. 1122.

² Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26, с. 131.

³ Відомості Верховної Ради України, 1996, № 43, с. 212.

⁴ Відомості Верховної Ради України, 1999, № 14, с. 81.

⁵ Відомості Верховної Ради України, 2001, № 23, с. 118.

⁶ Відомості Верховної Ради України, 2012, № 10-11, с. 73.

⁷ Відомості Верховної Ради України, 2014, № 49, с. 2056.

⁸ Спільний висновок щодо проекту Закону "Про внесення змін до Законів України "Про вибори народних депутатів України" та "Про Центральну виборчу комісію" та проекту Закону "Про повторні вибори народних депутатів України" (17 червня 2013 року), наявний за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)016-e) та Спільний висновок щодо проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України" (14 жовтня 2013 року), наявний за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)026-e).

⁹ Висновок ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості фінансування політичних партій в Україні та передвиборної агітації" (11 вересня 2014 року), наявний за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/123753?download=true> англійською мовою та за посиланням: <http://www.legislationline.org/documents/id/19833> українською мовою.

відповідний закон 8 жовтня 2015 року. Висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ підготовлено на основі наданого їм законопроекту, а не остаточної редакції закону, ухваленої Верховною Радою України. Висновок було схвалено Радою за демократичні вибори на її 52-му засіданні, що відбулось у Відні 22 жовтня 2015 року, та Венеціанською комісією на її 104-му Пленарному засіданні, що відбулось у Відні 23-24 жовтня 2015 року.

II. Обсяг аналізу

6. У цьому спільному висновку проаналізовано положення законопроекту з огляду на їх відповідність дотичним міжнародним зобов'язанням і стандартам, зокрема стандартам Ради Європи, а також зобов'язанням країн-учасниць ОБСЄ та належній практиці інших країн-учасниць ОБСЄ і держав-членів Ради Європи. Там, де це доречно, у спільному висновку зроблено посилання на належні рекомендації з попередніх спільних висновків ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії.

7. Підготовлений спільний висновок стосується виключно законопроекту, наданого для аналізу. Відтак, маючи обмежений об'єкт аналізу, спільний висновок не є повним і всебічним оглядом ані семи законодавчих актів, зміни до яких запропоновано у законопроекті, ані цілої законодавчої та інституційної бази у галузі регулювання політичних партій та їх діяльності або проведення виборів і фінансування передвиборної агітації. Таким чином, у спільному висновку основну увагу зосереджено на тих положеннях названих законодавчих актів, зміни чи доповнення до яких передбачено законопроектом.

8. У спільному висновку піднято ключові невіршені та проблемні питання. З міркувань лаконічності, основну увагу у спільному висновку приділено положенням, що потребують перегляду чи удосконалення, радше ніж позитивним аспектам законопроекту, та надано відповідні рекомендації.

9. Спільний висновок підготовлено на основі неофіційного перекладу законопроекту. Відтак, можливі неточності, пов'язані з перекладом.

10. З огляду на вищевикладене, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанська комісія мають зазначити, що цей спільний висновок жодним чином не обмежує змісту та не применшує значення будь-яких письмових або усних рекомендацій чи коментарів стосовно відповідних законодавчих актів або законодавства у споріднених сферах, що їх ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія можуть зробити в майбутньому.

III. Резюме

11. В цілому, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанська комісія вітають запропоновані у законопроекті зміни, що, переважно, поліпшують чинну законодавчу базу фінансування діяльності політичних партій та передвиборної агітації, у тому числі фінансування окремих кандидатів. Законопроект є важливим знаряддям у боротьбі з політичною корупцією, спрямованим на посилення прозорості політичного фінансування.

12. Водночас, законопроект можна було б поліпшити, переглянувши та доповнивши певні положення задля забезпечення їх ефективності та повної відповідності міжнародним стандартам. Зокрема, автори цього спільного висновку позитивно оцінюють створення системи державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні. Однак слід розглянути можливість надання певного фінансування малим і новоствореним партіям, які мають мінімальний рівень підтримки громадян. Відшкодування витрат на ведення передвиборної агітації має здійснюватись за

результатами аудиту й аналізу фінансових звітів політичних партій з боку Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Центральна виборча комісія повинна мати повноваження призупиняти таке відшкодування до подальшого з'ясування всіх обставин. Перелік обмежень на приватні внески слід доповнити, включивши до нього позики, кредити та борги в усіх відповідних положеннях законопроекту, з метою запобігти їх використанню в обхід обмежень щодо заборонених джерел чи граничних розмірів приватних внесків. Відповідальним органам слід розглянути доцільність запровадження максимального розміру витрат на здійснення передвиборної агітації.

13. Необхідно чітко визначити повноваження різних наглядових органів, щоб забезпечити належну координацію їх діяльності й обмін інформацією, а також уникнути дублювання функцій. Положення щодо аудиту повинні містити детальні процесуальні правила й винятки для малих партій або партій, що не ведуть значної фінансової діяльності (наприклад, рух коштів). В усіх відповідних положеннях законопроекту слід звернути увагу на сумірність/пропорційність санкцій за порушення фінансового регулювання.

14. В усіх положеннях законопроекту, де йдеться про кінцеві терміни виконання певних вимог, слід встановити їх таким чином, аби надати достатньо часу політичним партіям для підготовки фінансових звітів, а наглядовим органам – для їх належного аналізу, або ж визначити у законопроекті термін «аналіз» фінансових звітів таким чином, аби забезпечити включення до звітів мінімальних суттєвих даних у межах відведеного терміну та дозволити подання додаткових оскаржень чи запитів про роз'яснення після закінчення кінцевого терміну.

15. Ураховуючи викладене вище, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанська комісія надають такі рекомендації, спрямовані на удосконалення законопроекту:

Основні рекомендації

- A. Чітко визначити, які види діяльності вважаються передвиборною агітацією та дати визначення терміну "статутна діяльність" для цілей державного фінансування чи відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації;
- B. Розглянути доцільність збереження максимального розміру загальних витрат на ведення передвиборної агітації у Статті 48 Закону "Про вибори народних депутатів України" та передбачити запровадження такого максимального розміру в Законі "Про вибори Президента України";
- C. Доповнити, зокрема нову Статтю 6 Закону "Про Рахункову палату", Статтю 17-9 Закону "Про політичні партії в Україні" та ч.7 Статті 49 Закону "Про вибори народних депутатів України" (зі змінами і доповненнями), положеннями, що забезпечать автономність наглядових органів та їх контроль за виконанням усіма учасниками виборчого процесу зобов'язань щодо звітності й аудиту, а також чітко визначити їх повноваження для уникнення дублювання функціональних обов'язків;
- D. Включити позики, кредити та борги до переліку загальних зобов'язань щодо звітності й обмежень на розмір внесків на користь політичних партій;
- E. Забезпечити пропорційність адміністративних і кримінальних санкцій за порушення вимог законодавства;

Додаткові рекомендації

- F. Подовжити терміни подання політичними партіями фінансових звітів і звітів за результатами аудиту та/чи встановити у законі, які обов'язкові елементи мають міститись у таких звітах;
- G. Забезпечити узгодженість передбачених Законопроектом кінцевих термінів з тим, щоб дозволити Центральній виборчій комісії ухвалювати рішення про відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації на основі попереднього аналізу фінансових звітів та результатів аудиту;
- H. Переглянути систему відшкодування виборчих витрат, запровадивши диференційовану систему державного фінансування на основі кількості голосів, отриманих партіями на останніх парламентських виборах;
- I. Заборонити здійснення внесків на користь політичних партій юридичними особами, в яких частка статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать Державі, або ж дозволити такі внески юридичним особам, у яких частка Держави є меншою, наприклад 10%;
- J. Передбачити конкретні винятки до заборони на здійснення внесків на користь політичних партій міжнародними організаціями;
- K. Розглянути доцільність запровадження вимоги про реєстрацію третіх сторін, тобто осіб чи організацій, не пов'язаних із будь-яким кандидатом чи політичною партією, як от лобісти чи фундації, а також про подання ними звітів про фінансовий стан і внески;
- L. Надати Центральній виборчій комісії можливість призупиняти відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації через неповне виконання партіями зобов'язань щодо звітності;
- M. Передбачити чітко сформульоване положення про звільнення малих і новостворених партій від вимоги про проходження аудиту; та
- N. Провести належну оцінку фінансового, регуляторного та іншого впливу, що його може мати ухвалення відповідного закону.

IV. Аналіз і рекомендації

1. Міжнародні стандарти у галузі регулювання діяльності політичних партій

16. Автори цього спільного висновку проаналізували законопроект з точки зору його сумісності з міжнародними, зокрема в межах Ради Європи, зобов'язаннями та стандартами у галузі запобігання політичній корупції, фінансування політичних партій і виборчих кампаній, а також із ключовими зобов'язаннями країн-учасниць ОБСЄ. У цьому зв'язку, автори також брали до уваги рекомендації Групи держав проти корупції при Раді Європи (GRECO), належну практику інших країн-учасниць ОБСЄ та держав-членів Ради Європи.

17. Міжнародні стандарти щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній встановлено, перш за все, у ч.3 Статті 7 Конвенції Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції.¹⁰ Стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права¹¹ та

¹⁰ Конвенція ООН проти корупції, ухвалена 31 жовтня 2003 року, ратифікована Україною 2 грудня 2009 року, наявна за посиланням:

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Стаття 11 Європейської конвенції з прав людини¹² визначають стандарти щодо права на свободу об'єднань і захищають права політичних партій як особливого виду об'єднань та їх членів. У цьому контексті доречно також зазначити право на вільні вибори, гарантоване Статтею 3 Першого протоколу до Європейської конвенції з прав людини. У спільному висновку враховано й зобов'язання країн-учасниць ОБСЄ, зокрема щодо захисту свободи об'єднань (Документ Копенгагенської наради, параграф 9.3), а також вільних і періодичних виборів (Документ Копенгагенської наради, параграфи 5, 6, 7 та 8).¹³

18. Крім того, низка рекомендацій ООН, Ради Європи, органів і установ ОБСЄ містять так звані стандарти "м'якого права" у зазначеній галузі. На рівні ООН до них належить Загальний коментар 25 Комітету ООН з прав людини щодо права брати участь у веденні державних справ, голосувати і бути обраним та права бути допущеним до державної служби на умовах рівності.¹⁴ У регіоні Ради Європи та ОБСЄ, важливими інструментами «м'якого права» є Рекомендація Rec (2003)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Про загальні правила боротьби з корупцією у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній",¹⁵ а також спільні "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій", видані ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанською комісією.¹⁶ Там, де це необхідно і доречно, автори спільного висновку посилятимуться також на звіти GRECO¹⁷ та попередні висновки, підготовлені ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанською комісією (індивідуально чи спільно). Зокрема, у цьому спільному висновку наведено цитати з Висновку ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року¹⁸ й іншого правового висновку ОБСЄ/БДІПЛ щодо проектів антикорупційних законів України.¹⁹ У 2013 році ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія підготували два спільні висновки стосовно проектів виборчих законів України, також згадані у низці параграфів спільного висновку.²⁰ До того ж, спільний висновок

¹¹ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ухвалений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН №2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року. Україна ратифікувала цей Пакт 12 листопада 1973 року.

¹² Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод, набула чинності 3 вересня 1953 року. Україна ратифікувала Конвенцію 11 вересня 1997 року.

¹³ Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ 1990 року (29 червня 1990 року) 29 ILM 1305, наявний за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

¹⁴ Загальний коментар 25 Комітету ООН з прав людини, *Право брати участь у веденні державних справ, голосувати і бути обраним та право бути допущеним до державної служби на умовах рівності*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, наявний за посиланням: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

¹⁵ Рекомендація № Rec (2003)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам *Про загальні правила боротьби з корупцією у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній*, наявна за посиланням: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf).

¹⁶ ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія *"Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій"* (2010), наявні за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/77812>.

¹⁷ Наявні за посиланням: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

¹⁸ *Цитована праця*, див. виноску 9 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

¹⁹ Висновок ОБСЄ/БДІПЛ щодо двох проектів антикорупційних законів України (18 липня 2014 року), наявний за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/121526?download=true> англійською мовою та за посиланням: <http://www.legislationline.org/documents/id/19138> українською мовою.

²⁰ *Цитована праця*, див. виноску 8 (Спільний висновок щодо проекту Закону "Про внесення змін до Законів України "Про вибори народних депутатів України" та "Про Центральну виборчу комісію" та проекту Закону "Про повторні вибори народних депутатів України" та Спільний висновок щодо проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України"").

містить посилання на звіти попередніх місій ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами.²¹

2. Загальні зауваження

19. Аналізований законопроект є складовою поточної правової реформи в Україні у галузі антикорупційного законодавства, в межах якої вже було ухвалено низку законів і створено установи й органи із запобігання та протидії корупції. Законопроект, що розглядається, спрямований на подолання корупції у сфері фінансування політичних партій та передвиборної агітації, що є вкрай важливим для належного фінансування демократичних інститутів. Він є також елементом тривалої реформи виборчого законодавства в Україні.

20. У своєму спільному висновку 2013 року щодо проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України""²² ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія високо оцінили запровадження вимог щодо звітності про походження й використання виборчих фондів попередньо до дня голосування та щодо оприлюднення відповідних звітів на веб-сайті Центральної виборчої комісії. Водночас було зазначено, що брак незалежного моніторингу фінансування передвиборної агітації, а також відсутність ефективних, пропорційних і стримувальних санкцій за порушення правил фінансування виборчих кампаній²³ перешкоджатиме дієвій імплементації законодавства про фінансування політичних партій. Автори спільного висновку 2013 року щодо проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України"", так само, як і низки звітів GRECO²⁴ та звітів ОБСЄ/БДІПЛ за результатами спостереження за виборами,²⁵ підсумували, що регулювання у сфері фінансування політичних партій в Україні не відповідає міжнародним стандартам і рекомендаціям.²⁶

21. Заслужує на позитивну оцінку той факт, що законопроект істотно змінює систему політичного фінансування, запроваджуючи систему державного фінансування партій та жорсткіші вимоги щодо звітності й оприлюднення даних про фінансування партійної передвиборної агітації. Він також передбачає створення системи більш детального внутрішнього та зовнішнього аудиту та посиленого нагляду, вкупі з жорсткішими санкціями за порушення фінансового регулювання. Таким чином, у законопроекті враховано низку рекомендації, наданих у спільному висновку 2013 року щодо проекту

²¹ Усі звіти місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами наявні за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

²² Цитована праця, див. виноски 8 (Спільний висновок 2013 року щодо проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України"").

²³ Там само, п.п. 12 та 13.

²⁴ Наприклад, Оціночний звіт GRECO по Україні (Третій раунд оцінювання) – прозорість партійного фінансування (Тема II) (2011), наявний на посиланням: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf).

²⁵ Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за достроковими парламентськими виборами в Україні (2014), наявний за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true>, с. 18; Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами в Україні (2012), наявний за посиланням <http://www.osce.org/odihr/elections/98578?download=true>, с. 18.

²⁶ Цитована праця, див. виноски 8, п. 57 (Спільний висновок 2013 року щодо проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України"").

Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України""²⁷ та Висновку ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року.²⁸

3. Різні форми фінансування політичних партій та передвиборної агітації

3.1 Державне фінансування

22. Законопроект передбачає запровадження системи прямого державного фінансування, що відповідає попереднім рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ²⁹ та є позитивним кроком і найсуттєвішою новелою, запропонованою авторами законопроекту. Зрозумілий, прозорий, об'єктивний і справедливий розподіл державних коштів – дієве знаряддя у боротьбі з корупцією, що зменшує залежність політичних партій від заможних осіб. Державне фінансування політичних партій також сприяє активнішій участі громадськості³⁰ та створенню рівних умов для всіх політичних партій.³¹

23. Відповідно до законопроекту, державне фінансування матиме дві форми: по-перше, пряме щорічне державне фінансування статутної діяльності партій, пропорційне результатам певної партії на попередніх парламентських виборах (нова Стаття 17-1 Закону "Про політичні партії в Україні"), та, по-друге, відшкодування витрат партії, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації на парламентських виборах (нова Стаття 17-4 Закону "Про політичні партії в Україні"). Нова Стаття 17-1 цього Закону встановлює, що статутна діяльність політичних партій фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, якщо вона не пов'язана з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах. Бажано було б, однак, відредагувати текст Статті 17-1 Закону "Про політичні партії в Україні", увівши формулювання "може фінансуватись" або "може бути профінансована", оскільки, ймовірно, не всі види статутної діяльності можуть бути профінансовані Державою. До того ж, різниця між статутною та передвиборною діяльністю є надто абстрактною та видається дещо штучною. Партіям буде важко визначити напевно, які види діяльності слід віднести до пов'язаних з передвиборною роботою, а які належать до категорії статутної діяльності, особливо коли йдеться, приміром, про інформаційно-просвітницькі кампанії серед населення, оренду плати за приміщення, де розміщується штаб-квартира партії, чи витрати на зарплату працівників тощо.³² Відповідно до міжнародних керівних принципів, у законі слід навести чітке й зрозуміле визначення того, що таке "витрати на фінансування передвиборної агітації".³³ Посилити прозорість відповідних положень законопроекту та правову визначеність для політичних партій можна було б, навівши у законопроекті перелік конкретних видів діяльності, що вважаються пов'язаними з передвиборною агітацією (або виборчими кампаніями). У законопроекті слід також точно

²⁷ Цитована праця у вносі 8, наприклад, п.п. 27, 37 (Спільний висновок 2013 року щодо проекту Закону "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України"").

²⁸ Див. рекомендації у цитованій праці у вносі 9, наприклад, п.п. 23,27, 30, 36-39 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

²⁹ Цитована праця у вносі 9, п.п. 38-39 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року) та цитована праця у вносі 25 с. 19 (Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами в Україні (2012)).

³⁰ Див. цитовану працю у вносі 16, п. 170 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

³¹ Це було частиною рекомендацій Україні, наданих у попередніх спільних висновках, зокрема див. CDL-AD(2013)026.

³² Див. цитовану працю у вносі 16, п. 162 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

³³ Там само, п. 162.

зазначити початок, тривалість і закінчення періоду, впродовж якого витрати може бути відшкодовано саме як витрати на фінансування передвиборної агітації.³⁴ Якщо цей період відповідає періоду ведення передвиборчої агітації за Статтею 70 Закону "Про вибори народних депутатів України", на це має бути чітко вказано у законопроекті.

24. Згідно з положеннями Статті 17-2 Закону "Про політичні партії в Україні", обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій становить одну соту розміру мінімальної заробітної плати, помноженого на кількість виборців на останніх парламентських виборах. Відповідно ж до Статті 17-3, політична партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх парламентських виборах її виборчий список кандидатів отримав не менше 3% дійсних голосів виборців. У цьому контексті варто зазначити, що, хоча Україна традиційно має велику кількість зареєстрованих політичних партій, які беруть участь у виборах, дуже мало з них представлені у Верховній Раді. І хоча обумовлення обсягів державного фінансування результатами останніх виборів є загальною практикою,³⁵ все ж бажано розглянути можливість виділити певні кошти малим і новоствореним партіям, які мають мінімальний рівень громадської підтримки, задля сприяння політичному плюралізму.³⁶

25. Відносно відшкодування витрат партії, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації на парламентських виборах, нова Стаття 17-4 Закону "Про політичні партії в Україні" передбачає, що рішення про відшкодування таких витрат конкретній партії або про відмову в ньому ухвалює Центральна виборча комісія на підставі остаточного фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, поданого до НАЗК відповідно до Закону "Про вибори народних депутатів України". У відшкодуванні може бути відмовлено, якщо Центральна виборча комісія, НАЗК або суд встановить факт "неподання проміжного або остаточного фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду партії у передбачений законом строк чи включення до таких звітів завідомо недостовірної інформації" (нова Стаття 17-4 Закону "Про політичні партії в Україні").

26. Положення законопроекту про відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації є проблемними на декількох рівнях. По-перше, вони не уповноважують Центральну виборчу комісію відмовити у відшкодуванні в разі подання неповної фінансової звітності, а лише в разі неподання чи подання завідомо недостовірних даних. По-друге, Центральна виборча комісія не має можливості просто призупинити відшкодування витрат до того часу, як політична партія повторно подасть виправлений звіт чи дані, яких бракувало. Видається, що можливість зупинення Центральною виборчою комісією фінансування статутної діяльності партій через подання неповного (чи "оформленого з порушенням встановлених вимог") звіту припускається у Статті 17-7 Закону "Про політичні партії в Україні", проте така можливість не передбачена у випадку відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації. Варто доповнити законопроект відповідним положенням.

27. Зазначені проблеми пов'язані з основним недоліком системи відшкодування, а саме з тим, що кінцеві терміни подання й аналізу звітів та їх перевірок з боку НАЗК є, на загал, надто короткими та не узгоджуються з термінами, в межах яких Центральна виборча комісія має ухвалити рішення про відшкодування витрат. Центральна виборча комісія повинна ухвалити рішення про відшкодування чи відмову у відшкодуванні витрат партій на здійснення передвиборної агітації не пізніше, як у шестидесятиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів (нова Стаття 17-4 Закону "Про політичні

³⁴ Там само, п. 162.

³⁵ Там само, п. 183.

³⁶ Там само, п. 188.

партії в Україні"). Партії, з іншого боку, мають п'ятнадцять днів (сім днів для кандидатів-самовисуванців) після виборів для подання до НАЗК і ЦВК фінансового звіту про джерела та використання коштів на здійснення передвиборної агітації. В ідеалі, Центральна виборча комісія мала б ухвалювати рішення за результатами аналізу, проведеного НАЗК, як визначено у положеннях законопроекту щодо повноваження НАЗК здійснювати "загальний контроль за дотриманням вимог цього Закону щодо фінансування передвиборної агітації кандидатів" під час президентських виборів (нова ч.10 Статті 43 Закону "Про вибори Президента України"). У законопроекті слід краще втілити цю концепцію, запровадивши довші строки з тим, аби уможливити проведення належного аналізу з боку НАЗК та розгляд його результатів з боку Центральної виборчої комісії до того, як остання ухвалить рішення про відшкодування витрат партій на ведення передвиборної агітації.

28. У цьому зв'язку, слід звернути увагу на той факт, що запропонована система відшкодування витрат партій на здійснення передвиборної агітації є надзвичайно щедрою у сенсі максимального обсягу відшкодування, на яке мають право політичні партії. Відповідно до Статті 17-4 Закону "Про політичні партії в Україні", будь-яка партія, що "взяла участь у розподілі депутатських мандатів на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України" й подала необхідні звіти, отримуватиме відшкодування у розмірі до 100 000 мінімальних заробітних плат, що наразі становить до 121 800 000 гривень, або близько 4 700 000 євро.³⁷ Це може спричинити ситуацію, коли неможливо буде покрити витрати на вибори з Державного бюджету. Для того, щоб зменшити такий ризик і запобігти включенню персональних витрат до коштів, які підлягають відшкодуванню, партії мають бути зобов'язані за законом надати документальне підтвердження понесених витрат попередньо до відшкодування. Крім того, доцільно було б обмежити максимальний розмір державного фінансування меншою сумою та/чи залишити існуючий максимальний розмір загальних витрат на ведення передвиборної агітації, передбачений у Статті 48 Закону "Про вибори народних депутатів України", а також запровадити аналогічну норму в Законі "Про вибори Президента України". Важливо також узгодити систему державного фінансування політичних партій з іншими аспектами фінансового регулювання, оскільки відповідне законодавство також дозволяє матеріальну підтримку партій і кандидатів під час виборчої кампанії в натуральній формі, наприклад, шляхом надання за державний кошт (обмежених) друкованих площ для публікації виборчих програм та ефірного часу на національному телебаченні. Така підтримка була б впливовішим чинником у забезпеченні рівних умов для всіх партій, якби супроводжувалась установами ефективних обмежень на виборчі витрати; це також допомогло б гарантувати, що державні ресурси не використовуються для безкінечного збільшення видатків на виборчі кампанії.

29. Усі обмеження на витрати політичних партій, будучи цілком легітимними самі по собі, мають урівноважуватись однаково легітимною необхідністю захистити інші права, як от свободу об'єднань або свободу вираження поглядів. Це вимагає ретельного опрацювання питань про встановлення обмежень на витрати, аби не перетворити їх на зайву перешкоду.³⁸ Раніше ОБСЄ/БДІПЛ підкреслювало, що "відсутність обмежень на виборчі витрати спонукала багатьох учасників виборів шукати підтримки заможних осіб або представників бізнесових інтересів".³⁹ Для того, щоб гарантувати всім партіям рівні

³⁷ У 2015 році мінімальна заробітна плата в Україні становила 1218 гривень, або близько 47 євро, станом на серпень 2015 року.

³⁸ Див. *цитовану працю* у вносці 9, п. 35 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

³⁹ Див. *цитовану працю* у вносці 25, с. 18 (Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами в Україні (2012))

умови, слід розглянути можливість запровадити у законопроекті обмеження на виборчі витрати, в тому числі ретельно виважені й розраховані максимальні розміри витрат.⁴⁰

30. Оскільки обмеження фінансових витрат доволі складно запровадити й контролювати на практиці, необхідно вжити додаткових заходів для їх обмеження.⁴¹ Зокрема, варто розглянути доцільність заборони платної політичної реклами на радіо й телебаченні, водночас забезпечивши належне функціонування на практиці системи розподілу безкоштовного ефірного часу. За офіційними даними, платна реклама в ЗМІ видається основною статтею видатків на ведення передвиборної агітації; відтак пропонується заборона могла б суттєво скоротити виборчі витрати, водночас будучи заходом, який відносно легко запровадити та контролювати. Крім того, законопроект передбачає державне фінансування та приватні внески на користь політичних партій, проте не пропонує шляхів досягнення належного балансу між приватним і державним фінансуванням. Нарешті, у законопроекті взагалі не йдеться про державну фінансову підтримку кандидатів, висунутих шляхом самовисування в одномандатних виборчих округах, незважаючи на те, що близько чверті всіх народних депутатів України, обраних на виборах 2014 року, були самовисуванцями. Законопроект слід доповнити положеннями, що дозволять усунути ці недоліки, якщо в країні буде збережено змішану пропорційно-мажоритарну виборчу систему.⁴²

3.2 Приватні внески на користь політичних партій та їх обмеження

31. Законопроект встановлює обмеження на розмір приватних внесків, а також відповідний режим звітності й зобов'язання щодо обліку, що є похвальним кроком на виконання попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ.⁴³ Однак законопроект регулює, переважно, приватні внески у вигляді прямих фінансових пожертв або підтримки в натуральній формі. На практиці ж, приватні внески можуть також набувати форми позик, кредитів, боргів, що дозволяє обійти обмеження на заборонені джерела фінансування чи розміри внесків. Це знайшло відображення, наприклад, у визначенні "дарування на користь політичної партії", наведеному в Статті 2 Рекомендації Ради Європи Rec (2003)4, відповідно до якого цей термін тлумачать як "умисне надання політичній партії переваги економічного чи іншого характеру".⁴⁴ Партії можуть брати позики для фінансування передвиборної агітації чи іншої діяльності. Якщо кредитори надають такі позики на пільгових умовах або навіть списують їх, то позики слід розглядати як будь-який інший вид фінансового внеску.⁴⁵ Стаття 14 Закону "Про політичні партії в Україні" згадує позики та інші вигоди у переліку різних внесків на користь політичної партії, проте в усіх дотичних положеннях законопроекту (наприклад, щодо змін до ч.7 Статті 42 та ч.4 Статті 43 Закону "Про Рахункову палату", до Статті 15 та ч.3 Статті 50 Закону "Про політичні партії в Україні") слід послідовно передбачити зобов'язання партій щодо звітування та обмеження розмірів позик, кредитів і боргів, як це передбачено для інших видів внесків на фінансування статутної діяльності партій та їх виборчих кампаній. Це необхідно для

⁴⁰ Див. цитовану працю у виносці 14, п. 19 (Загальний коментар 25); див. також, наприклад, цитовану працю у виносці 25, с. 19 (Остаточний звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за парламентськими виборами в Україні (2012)).

⁴¹ Наприклад, обмеження на певні види передвиборної агітації, як от політична реклама на телебаченні.

⁴² Це також узгоджується з: цитована праця у виносці 13, п. 7.5 (Документ Копенгагенської наради).

⁴³ Цитована праця у виносці 9, п.п. 36-37 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

⁴⁴ Цитована праця у виносці 15, Стаття 2 (Рекомендація Ради Європи 2003/4).

⁴⁵ Цитована праця у виносці 16, п. 171 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

уникнення шпарин у регулюванні, що дозволили б необмежене спрямування грошових коштів на користь певних партій.

32. Стаття 15 Закону "Про політичні партії в Україні" забороняє певним категоріям юридичних і фізичних осіб здійснювати внески на користь політичних партій. Щодо заборони таких внесків з боку юридичних осіб, у яких не менше 25% статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать Державі, то розмір державної частки видається завеликим. Відповідно до загальної практики, законодавство в галузі фінансування політичних партій має забороняти внески від компаній з державною часткою, незалежно від її розміру. Ті держави, які не забороняють таких внесків цілком, за звичай, встановлюють обмеження на розмір державної частки на значно нижчому рівні, наприклад, не більше ніж 10%.⁴⁶ Аналогічно, заборона на здійснення внесків з боку компаній, з якими укладено контракт про державні закупівлі, загальна вартість якого перевищує 20% загального доходу компаній "протягом строку дії договору та протягом одного року після припинення його дії" виглядає надміру м'якою. Строк дії заборони на здійснення внесків (що триває лише рік по припиненню дії контракту) є надто коротким. У Законопроекті слід передбачити суворіші критерії, наприклад, знизити фінансовий поріг.

33. Законопроект містить заборону на іноземні внески. Водночас варто розглянути можливість вивести з-під цієї заборони внески від міжнародних організацій (згадані у ч.3 Статті 15 Закону "Про політичні партії в Україні"), завдяки чому можна отримати ресурси на партійне будівництво чи просвіту.⁴⁷ Звичайно, такі внески не можуть використовуватись для фінансування передвиборної агітації. На додачу, слід знову обговорити й, можливо, переглянути положення ч.6 Статті 15 про заборону внесків від інших політичних партій, оскільки видається припустимим, що якась партія могла б захотіти підтримати іншу партію чи то схвальним відгуком, чи то фінансами. Цілком можливо також, що певна партія отримує ресурси від міжнародних чи європейських партійних груп.⁴⁸ За запропонованим законопроектом, обидва види між-партійного фінансування будуть неможливими. Така заборона суперечитиме Статті 12(2) Хартії основних прав Європейського Союзу стосовно свободи зібрань і об'єднань, згідно з якою політичні партії "сприяють вираженню політичної волі громадян Союзу". Хоча зазначена стаття не застосовується в Україні, вона демонструє, якою є сучасна загальна практика в Європі в цій царині, та може стати корисною порадою для України.

34. Нарешті, відповідальні фахівці та суб'єкти ухвалення рішень в Україні могли б розглянути доцільність поширення дії законопроекту на третіх сторін. Термін "третья сторона" стосується як осіб, так і організацій, юридично не пов'язаних із будь-яким кандидатом чи політичною партією. В ході виборчої кампанії вони виступають на підтримку або, навпаки, в опозиції до певного кандидата чи політичної партії або намагаються впливати на ухвалення рішень чи формування політики з метою отримання певного заздалегідь визначеного результату від органів виконавчої влади чи обраних представників. Окрім установлення обмежень на окремі внески, можна було б обговорити запровадження реєстрації та обов'язкової звітності для лобістів і політичних фондаций.

⁴⁶ Див., наприклад, *цитовану працю* у виносці 13, п. 5.4. (Документ Копенгагенської наради), що містить вимогу про чітке відділення політичних партій від Держави.

⁴⁷ Деякі країни окремо передбачають виняток, що дозволяє партіям отримувати внески від міжнародних організацій (наприклад, Литва): див. с.5 та с.17 Висновку Венеціанської комісії щодо заборони фінансових внесків на користь політичних партій із закордонних джерел (31 березня 2006 року), наявного за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e).

⁴⁸ Деякі держави (наприклад, Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія) з різних причин не забороняють внесків/пожертв від іноземних політичних партій (див. *цитовану працю* у виносці 46, п. 23 (Висновок Венеціанської комісії щодо заборони фінансових внесків на користь політичних партій із закордонних джерел).

Рекомендовано також доповнити Статтю 15, внівши до наведеного в ній переліку також і треті сторони, що діють від імені осіб, яким заборонено здійснювати внески на користь політичних партій.

3.3 Фінансування кандидатами власної виборчої кампанії та його обмеження

35. Чинна ч.3 Статті 43 Закону "Про вибори Президента України" встановлює, що добровільні внески фізичних осіб до виборчого фонду кандидата обмежуються, проте власні кошти кандидата та власні кошти партії, яка висунула кандидата, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань. Аналізований законопроект не вносить змін до цього положення. Хоча власні пожертви кандидата нерідко сприймаються як такі, що не викликають підозр стосовно можливої корупції чи будь-якого іншого небажаного впливу,⁴⁹ необмежене фінансування кандидатами власної кампанії створює загрозу того, що декілька заможних осіб можуть витратити величезні кошти, балотуючись на державну посаду. Це не завжди належним чином відбиває суспільні інтереси і може завадити створенню рівних умов для політичної участі. Розумні обмеження, наприклад, можуть полягати в запровадженні максимального розміру пожертв з одного джерела,⁵⁰ встановленні обмежень на витрати або зазначення у законопроекті, що обсяг власних коштів кандидата у його виборчому фонді не може перевищувати певної частки від загального обсягу приватних внесків. Варто обговорити доцільність внесення змін до зазначеного положення з урахуванням інших обмежень на приватні внески, які передбачені в законопроекті, та/чи можливість запровадження вимоги про розкриття інформації про такі внески, а також про активи та фінансові зобов'язання кандидата.⁵¹

4. Нагляд і моніторинг у сфері фінансування політичних партій

36. Однією з ключових змін, що їх запроваджує законопроект, є положення про нагляд і контроль за внесками на користь політичних партій та їх витратами з боку НАЗК та інших наглядових органів. Моніторинг бюджетів політичних партій і їх витрат на ведення передвиборної агітації, у тому числі їх представлення й оприлюднення незалежним наглядовим органом, відповідає міжнародним стандартам і є обов'язковою вимогою, вирішальною для гарантування ролі й належного функціонування політичних партій, а також їх здатності адекватно представляти інтереси суспільства.⁵² Створення спеціалізованого наглядового органу також узгоджується з рекомендаціями ОБСЄ/БДІПЛ.⁵³ У ході створення наглядового органу важливо забезпечити його достатню незалежність від державних структур для здійснення ефективного нагляду, й наділити його достатніми фінансовими ресурсами та повноваженнями щодо розслідування

⁴⁹ Цитована праця у виносці 16, п. 169 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

⁵⁰ Там само, п. 175 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій"); див. також Інгрід ван Бізен "Фінансування політичних партій та виборчих кампаній – керівні принципи", наявна за посиланням: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf pages 20-21.

⁵¹ Цитована праця у виносці 16, п. 169 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

⁵² Цитована праця у виносці 15, Стаття 14, п.п. а-б (Рекомендація Ради Європи 2003/4); цитована праця у виносці 16, п.п. 211-223 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

⁵³ Цитована праця у виносці 9, п. 27 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

порушень.⁵⁴ Наглядіві органи мають бути незалежними, неупередженими та безсторонніми за своєю природою; саме тому порядок заснування та призначення працівників цих органів має бути ретельно розроблений та чітко визначений у законі.⁵⁵ GRECO рекомендує призначати до складу такого наглядового органу представників як державної влади, так і громадянського суспільства.⁵⁶ Для гарантування ефективності й незалежності наглядових органів необхідно виконати рекомендації, надані в 2014 році у Висновку ОБСЄ/БДІПЛ щодо двох антикорупційних законів.⁵⁷

37. Аналізований законопроект передбачає складний порядок взаємодії між низкою наглядових органів, повноваження яких окреслені недостатньо чітко. Такими органами є Рахункова палата, територіальні й окружні виборчі комісії, Центральна виборча комісія та НАЗК. НАЗК – центральний орган із запобігання й подолання корупції, що складається з п'яти членів; він підпорядкований Верховній Раді України та підзвітний урядові.⁵⁸ Центральна виборча комісія має 15 членів, призначених Верховною Радою України.⁵⁹ Рахункова палата – орган фінансового контролю, підпорядкований і підзвітний Верховній Раді України, голова якого призначається на семирічний термін.⁶⁰ Відповідно до Конституції України, Рахункова палата здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використанням.⁶¹

38. Як раніше зазначалось у Висновку ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року, ситуація, за якої декілька різних органів уповноважені займатися тими самими питаннями, як правило, призводить до дублювання повноважень і обов'язків та не сприяє ефективному моніторингу фінансування політичних партій і виборчих кампаній.⁶² Зокрема, у галузі запобігання корупції шляхом здійснення нагляду критично важливо розмежувати та чітко визначити повноваження різних органів, які мають бути зрозумілими для партій, цілого суспільства та самих відповідальних органів. Для уникнення дублювання повноважень і функціональних обов'язків необхідні законодавчі положення, що забезпечують координацію та обмін інформацією між усіма задіяними органами. Законопроект поки що не містить достатньо деталізованих положень з цього питання і має бути відповідним чином доповнений.

⁵⁴ Цитована праця у виводі 16, п.п. 212 та 218 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій"); цитована праця у виводі 19, п. 26 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ щодо антикорупційних законів).

⁵⁵ Цитована праця у виводі 16, п.п. 212-213 та 219-223 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій"); див. також П'ятий додаток до Звіту про дотримання Україною рекомендацій GRECO (схвалений 19 червня 2015 року), наявний за посиланням: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_FifthAdd_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_FifthAdd_Ukraine_EN.pdf) на с. 4-5.

⁵⁶ Цитована праця у виводі 55, с. 4-5 (П'ятий додаток до Звіту про дотримання Україною рекомендацій GRECO).

⁵⁷ Див. цитовану працю у виводі 19, зокрема ключові рекомендації А-Н на с. 3-4 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ щодо антикорупційних законів).

⁵⁸ Цитована праця у виводі 55, с. 4 (П'ятий додаток до Звіту про дотримання Україною рекомендацій GRECO).

⁵⁹ Ч.1 Статті 5 Закону України "Про запобігання корупції". Члени НАЗК відбираються конкурсною комісією у складі восьми осіб, четверо з яких запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції.

⁶⁰ Див. Статтю 10 Закону України "Про Рахункову палату"; в аналізованому законопроекті та цьому висновку не враховано зміни до Закону "Про Рахункову палату", ухвалені в липні 2015 року.

⁶¹ Див. Статтю 98 Конституції України, наявній за посиланням: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>.

⁶² Цитована праця у виводі 9, п. 26 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

39. Наприклад, у новій редакції Статті 6 Закону "Про Рахункову палату" слід визначити способи взаємодії між Рахунковою палатою, Центральною виборчою комісією та НАЗК. Крім того, нова Стаття 17-9 Закону "Про політичні партії в Україні" встановлює, що "[д]ержавний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснює Рахункова палата та Національне агентство з питань запобігання корупції", проте чітко не окреслює повноважень кожного з цих двох органів. Відповідні положення законопроекту слід удосконалити, конкретизувавши різні та, в ідеалі, взаємодоповнюючі способи, якими ці органи мають здійснювати державний контроль за використанням політичними партіями державних коштів.

40. Крім того, відповідно до запропонованих змін до ч.6 і ч.7 Статті 49 Закону "Про вибори народних депутатів України", аналіз звітів розпорядників виборчих фондів здійснює відповідна окружна виборча комісія та передає їх до Центральної виборчої комісії для розміщення на її офіційному веб-сайті. Лише у разі виявлення в ході аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог законодавства Центральна виборча комісія або відповідна окружна виборча комісія повідомляє НАЗК, яке тоді вже перевіряє потенційне порушення та реагує згідно із законом. Це може означати, що різним органам, імовірно, доведеться розвивати спроможність вести моніторинг у одній і тій самій галузі, наймати й навчати персонал для дуже схожої роботи, що вимагатиме значних фінансових і людських ресурсів. Для забезпечення послідовного застосування закону та тлумачення поданих звітів було б доцільно, щоб усі звіти автоматично аналізували працівники одного центрального органу з відповідними, чітко визначеними повноваженнями, що дозволило б їм проводити ефективний аналіз і перевірку можливих порушень, а також накладати санкції.

41. Автори законопроекту пропонують виключити ч.14 Статті 43 із Закону "Про вибори Президента України". Наразі це положення уповноважує Центральну виборчу комісію публікувати дані про розмір виборчих фондів кандидатів та фінансові звіти про використання їх коштів у спеціалізованих газетах і на своєму офіційному веб-сайті. Прозорість відіграє ключову роль у боротьбі з корупцією, інформуванні виборців і забезпеченні підзвітності партій. Відтак бажано, щоб залучені сторони обговорили можливість збереження цього положення у Законі "Про вибори Президента України".

5. Зобов'язання політичних партій щодо звітності й аудиту

42. У новій редакції Статті 17 Закону "Про політичні партії в Україні" конкретизовано зобов'язання політичних партій та їх місцевих організацій щодо звітності, а також встановлено вимогу про проходження паріями щорічного внутрішнього та зовнішнього незалежного фінансового аудиту. Таким чином, у цих положеннях втілено попередні рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ⁶³ та GRECO.⁶⁴ У Статті 17 також визначено правила й порядок моніторингу й аналізу фінансових звітів політичних партій з боку НАЗК, строки подання й оприлюднення політичними партіями своїх фінансових звітів і обов'язок НАЗК публікувати результати проведеного ним аналізу. Це відповідає належній практиці щодо вимог до звітності й розкриття інформації. Менше з тим, є декілька проблемних аспектів, пов'язаних із фінансовою звітністю політичних партій.

43. Відповідно до законопроекту, нова редакція Статті 17 Закону "Про політичні партії в Україні" вимагатиме від усіх партій проходити щорічний внутрішній та зовнішній

⁶³ Там само, п. 23.

⁶⁴ Див. цитовану працю у виносці 24 (Оціночний звіт GRECO по Україні (Третій раунд оцінювання) – Прозорість партійного фінансування), Рекомендація vii.

фінансовий аудит. Згідно зі змінами, внесеними до Статті 8 Закону "Про політичні партії в Україні", політичні партії повинні розробити порядок здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту). Хоча аудит є необхідним для гарантування дотримання партіями фінансових правил, а включення до законопроекту вимог щодо внутрішнього й зовнішнього аудиту можна лише вітати,⁶⁵ законопроект слід доповнити переліком детальних, об'єктивних і недискримінаційних процесуальних стандартів, що визначають, як і на яких підставах обираються партії для проходження аудиту та які установи мають право проводити фінансовий аудит і перевірки виконання рекомендацій аудиторів.⁶⁶ Це питання вже піднімалось у попередніх висновках і звітах ОБСЄ/БДІПЛ та GRECO.⁶⁷ Крім того, у законопроекті варто передбачити порядок використання наглядовими органами результатів фінансового аудиту в ході власного аналізу чи розслідування можливих порушень, погоджуючись або не погоджуючись із ними, та проведення, за потреби, власних перевірок виконання рекомендацій аудиторів для вжиття подальших правозастосовних заходів.

44. Вимога про проходження партіями незалежного зовнішнього аудиту викладена лише у загальних термінах у новій редакції Статті 17 Закону "Про політичні партії в Україні". Цього недостатньо для виконання ключових рекомендацій GRECO у даній галузі, згідно з якими має бути запроваджено "незалежний аудит фінансової звітності партій та їх виборчих витрат з боку сертифікованих аудиторів".⁶⁸ У законопроекті не уточнюється, хто має здійснювати зовнішній аудит або як має проводитись відбір осіб чи організацій, відповідальних за зовнішній аудит, та виплата їм винагороди. Всі ці питання слід висвітлити у змінах до Закону "Про політичні партії в Україні", запропонованих законопроектом.

45. Законопроект не наділяє установи, відповідальні за нагляд і контроль, чіткими повноваженнями щодо доступу до інформації, необхідної їм для виконання своєї функції, наприклад, до фінансової документації партій (платіжних документів тощо), у тому числі повноваженнями вимагати від партій відповідати на конкретні запити тощо. Без таких повноважень наглядовим органам буде вкрай важко ретельно аналізувати фінансові звіти, виходячи за межі простої формальної перевірки їх внутрішньої узгодженості. Відповідні положення Законопроекту бажано посилити, зобов'язавши всіх учасників виборчого процесу, чиї фінансові звіти підлягають аудиту, надавати аудиторам і відповідальним наглядовим органам будь-яку потрібну їм інформацію.

46. Відповідне законодавство також має звільняти партії від зобов'язання проходити аудит, якщо вони не отримують державного фінансування та не ведуть значної фінансової діяльності (наприклад, рух коштів на рахунках політичних партій), але в цілому виконують інші правила. В іншому разі, пов'язане з проходженням аудиту навантаження на фінансові та людські ресурси може виявитися дискримінаційним по відношенню до дуже малих і новостворених партій. Відтак варто передбачити звільнення від зобов'язання проходити аудит саме для таких партій, детально виклавши, як зазначено у параграфі 43, підстави/критерії для обрання партій для аудиту чи звільнення їх від нього.

⁶⁵ Цитована праця у виносі 16, п. 214 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

⁶⁶ Там само, п. 214.

⁶⁷ Цитована праця у виносі 9, п.п. 33-34 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року); див. також цитовану працю у виносі 24, п.п. 68-70 (Оціночний звіт GRECO по Україні (Третій раунд оцінювання) – Прозорість партійного фінансування).

⁶⁸ Див. цитовану працю у виносі 24, Рекомендація vii (Оціночний звіт GRECO по Україні (Третій раунд оцінювання) – Прозорість партійного фінансування).

47. Згідно з положеннями нової Статті 17-2 Закону "Про політичні партії в Україні", у своєму фінансовому звіті, що подається до НАЗК, політичні партії мають надати інформацію про "дату здійснення кожного внеску на користь партії, її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, а також до виборчого фонду партії, її місцевої організації чи кандидата від партії (місцевої організації партії) на відповідних загальнодержавних або місцевих виборах, розмір (суму) отриманого внеску, його цільове призначення (...)." Бажано зазначити в законопроекті, який ступінь деталізації даних про дату, розмір та цільове призначення кожного внеску вимагається від політичних партій у складанні фінансового звіту.

48. Передбачене у Статті 17 Закону "Про політичні партії в Україні" оприлюднення онлайн звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру має також стосуватись і доступу до оригіналів платіжних документів як форми громадського контролю.

49. Нарешті, бажано, щоб відповідальні державні органи запропонували політичним партіям стандартизовану форму звітів і підготували методичні вказівки з укладання доступного й інформативного звіту. Стандартизований формат звітності з можливістю ведення пошуку допоможе також представникам громадянського суспільства й іншим зацікавленим сторонам у здійсненні моніторингу фінансування політичних партій та сприятиме формуванню добре поінформованого електорату.

6. Санкції за порушення правил фінансування

50. Стаття 16 Рекомендації Rec (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи⁶⁹ встановлює, що порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній має тягти за собою накладення "ефективних, сумірних та стримувальних санкцій". У законопроекті передбачено такий спектр санкцій за порушення правил політичного фінансування:

- **Адміністративні штрафи** у розмірі 100-200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян⁷⁰ (тобто від 1700-3400 гривень, або 71-142 євро) можуть бути накладені з ініціативи НАЗК або Центральної виборчої комісії за подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог; а у разі порушення порядку надання або отримання внеску на користь партії та порядку фінансування передвиборної агітації штраф сягає двократного розміру від суми або вартості наданого чи отриманого внеску (див. Статтю 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення).
- **Кримінальне покарання**, відповідно до Статті 159-1 Кримінального кодексу України, може застосовуватись до відповідальних посадових осіб у політичних партіях (і сягати від двох до семи років позбавлення волі за базові порушення, а також до 12 років позбавлення волі у разі вчинення тих самих дій за попередньою змовою групою осіб, організованою групою чи повторно). "Здійснення внеску на користь партії особою, яка не має на те права, здійснення внеску на користь партії у великому розмірі [що більш ніж удвічі перевищує

⁶⁹ Цитована праця у виносці 15 (Рекомендація Ради Європи 2003/4)

⁷⁰ Неоподатковуваний мінімум доходів відрізняється від мінімальної місячної заробітної плати. Згідно з ч. 5 Перехідних положень Податкового кодексу України, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, що застосовується для цілей розрахунку адміністративних стягнень, становить 17 гривень.

дозволений розмір внеску], надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму у великому розмірі чи особою, яка не має на те права" (ч.2 Статті 159-1) карається позбавленням волі на строк від п'яти до семи років. Крім того, подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії (ч.1 Статті 159-1) тепер вважається кримінальним злочином, що карається позбавленням волі на строк до двох років.

51. Відповідно до законопроекту, ч.2 Статті 159-1 (на відміну від ч.1 тієї ж статті) Кримінального кодексу України поширюється не лише на умисне вчинення протиправних дій, а й на випадки неумисного порушення закону. У цьому зв'язку слід ще раз підкреслити, що таке порушення карається мінімум п'ятьма роками ув'язнення. Водночас, незнання про обмеження розміру внесків чи про інші вимоги до внесків цілком можуть призвести до ситуації, коли донори/жертвувателі несвідомо порушують закон. Для гарантування того, що санкції, передбачені запропонованими змінами до Кримінального кодексу України, є пропорційними вчиненим порушенням та що суворі кримінальні покарання застосовуються лише у випадку серйозних правопорушень, законопроект у цій частині необхідно переглянути, обмеживши дію ч.2 Статті 159-1 виключно умисними порушеннями закону.⁷¹ Інакше кажучи, у законопроекті слід чітко зазначити, що покарання, передбачене ч.2 Статті 159-1, застосовується у разі умисного здійснення внеску особами, що не мають на це право, або у недозволено великих розмірах. Фахівцям і особам, що ухвалюють відповідні рішення в Україні, варто обговорити доцільність пом'якшення мінімального покарання, передбаченого у новій Статті 159-1 Кримінального кодексу України.

52. Так само, зміни до Статті 96-9 Кримінального кодексу України, що передбачають ліквідацію за рішенням суду юридичної особи у разі вчинення її уповноваженою особою злочинів, передбачених частинами 2-6 Статті 159-1 Кримінального кодексу України, видається непропорційною та суперечливою. Автоматична ліквідація юридичної особи, будь-то компанії чи політичної партії, без оцінки тяжкості правопорушення у кожному окремому випадку не сумісне з міжнародними стандартами.⁷² Більше того, незрозуміло, чому умисне отримання внеску від особи, що не має права робити фінансові внески на користь політичної партії, має, як таке, тягти за собою суворіші наслідки, ніж, приміром, умисне подання недостовірної інформації про фінансування партії.

53. На загал, адміністративні санкції чи штрафи, або інші санкції на кшталт тимчасового призупинення державного фінансування чи інших форм державної підтримки, є найбільш прийнятною формою реагування на неналежне отримання чи використання коштів політичними партіями.⁷³ Кримінальне покарання може застосовуватись лише у випадках серйозних порушень фінансового регулювання, що підривають засади суспільства.⁷⁴ Санкції мають бути пропорційними й передбачати певну гнучкість залежно від тяжкості порушення. Слід уникати застосування адміністративних і кримінальних санкцій за одне і те саме порушення вимог законодавства.⁷⁵ Примітно, аналізований законопроект передбачає адміністративні стягнення за "порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру" в Статті 212-21 Кодексу України про

⁷¹ Цитована праця у виносці 16, п. 217 (ОБСЄ/БДПІЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

⁷² Там само, п.п. 225, 227.

⁷³ Там само, п. 225.

⁷⁴ Там само, п. 217.

⁷⁵ Див. Європейський суд з прав людини, *Grande Stevens and Others vs. Italy*, 4 березня 2014 року.

адміністративні правопорушення. Водночас, "подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах, а так само умисне неподання зазначених звітів у встановлений строк" карається відповідно до Статті 159-1 Кримінального кодексу України. Це створює ризик подвійного накладення адміністративних і кримінальних санкцій, тому необхідно переглянути законопроект у цій частині для зменшення такого ризику. У ході підготовки остаточної редакції законопроекту слід розглянути доцільність чіткішого визначення у ньому строків позовної давності щодо порушення правил фінансування. Можна було б встановити, за необхідності, строки позовної давності у межах одного року після оприлюднення фінансових звітів.

54. На додачу, нові ч.2 і ч.3 Статті 159-1 Кримінального кодексу України визнають кримінальним злочином здійснення великих внесків особами, що не мають на це права, а також умисне отримання таких внесків. Примітка після ч.6 Статті 159-1 Кримінального кодексу України роз'яснює, що великим розміром визнається розмір внеску, що у два чи більше разів перевищує встановлений законом максимальний розмір внеску на підтримку партії чи максимальний розмір фінансової (матеріальної) підтримки на здійснення передвиборної агітації або агітації з референдуму". У випадках, коли визначення розміру чи вартості внеску вимагає певної оцінки (наприклад, коли йдеться про вигоди нематеріального чи негрошового характеру), законопроект має точно визначити відповідального за оцінку вартості таких внесків.

7. Заборона політичних партій

55. Згідно з чинною редакцією Статті 5 Закону "Про політичні партії в Україні", діяльність політичної партії може бути заборонено за рішенням Верховного Суду України. Автори законопроекту пропонують видалити зі статті речення, що визначає відповідну компетенцію Верховного Суду. Хоча усталеної міжнародної практики, за якою рішення про заборону партій ухвалювали б лише вищі судові інстанції країни, немає,⁷⁶ причини для вилучення зазначеного положення зі Статті 5 не є очевидними. Варто розглянути доцільність збереження норми про Верховний Суд як інстанцію, уповноважену розглядати справи про заборону політичних партій, оскільки нині це положення виступає додатковим інституціональним запобіжником проти потенційних зловживань нормами Статті 5. Такі запобіжники мають особливо велике значення з огляду на те, що в Україні, відповідно до Статті 21 Закону "Про політичні партії в Україні,"⁷⁷ коло осіб, що мають право ініціювати заборону партій, є незвично широким.

⁷⁶ У Німеччині заборонити діяльність партії може виключно Конституційний суд (ч.2 Статті 21 Основного Закону Німеччини), а в Нідерландах, наприклад, таке рішення може ухвалити навіть районний суд (Стаття 2: 20 Цивільного кодексу Нідерландів).

⁷⁷ Стаття 21 Закону "Про політичні партії в Україні" встановлює, що "[п]олітична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим та іншими законами України". На відміну від цього, у Німеччині, наприклад, лише парламент, уряд чи Федеральна Асамблея мають право подати позов про заборону партії; у виключних випадках, уряд федеральної землі також може звернутись до суду із позовом про заборону партії, якщо та партія діє лише на території відповідної федеральної землі (Стаття 43 Федерального закону про Конституційний суд); у Нідерландах позов про заборону партії може подати лише прокуратура (Стаття 2: 20 Цивільного кодексу Нідерландів).

8. Кінцеві терміни

56. Законопроект запроваджує серйозні зобов'язання щодо звітності, подання й оприлюднення фінансових звітів і результатів їх аналізу (див. параграфи 42-49 вище). В цілому, це слід вітати як важливий крок у забезпеченні прозорості у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, що відповідає вимогам п.3 Статті 7 Конвенції ООН проти корупції. Позитивним є і те, що законопроект встановлює кінцеві терміни/строки виконання різноманітних вимог, що не лише сприяє правовій визначеності та кращому розумінню цих вимог політичними партіями й наглядовими органами, а й допомагає ЗМІ, громадянському суспільству та населенню отримати оперативний доступ до відповідної інформації та провести власний аналіз. Проте передбачені законопроектом строки видаються закорткими.⁷⁸ Наприклад, розпорядник поточного рахунку виборчого фонду зобов'язаний не пізніш як на сьомий день після дня виборів подати остаточний фінансовий звіт про використання коштів (ч.4 Статті 42 Закону "Про вибори Президента України" та ч. 5 Статті 49 Закону "Про вибори народних депутатів України"). Без сумніву, звіти, особливо проміжні, що подаються до виборів, мають бути швидко оброблені та проаналізовані, але такі короткі строки можуть створити непропорційно несприятливі умови для малих партій і незалежних кандидатів, які, ймовірно, не мають достатньо персоналу виборчих штабів або волонтерів, аби вчасно виконати ці вимоги. Отже встановлені строки/кінцеві терміни повинні давати політичним партіям і наглядовим органам розумний період часу для виконання зобов'язань щодо звітності, аналізу й аудиту з урахуванням форми звітності й аналізу, що вимагається (наприклад, строки подання й аналізу проміжних звітів можуть бути коротшими, ніж для остаточних звітів, що подаються після виборів).

57. Крім того, законопроект не передбачає надання наглядовим органам достатнього часу для проведення детального аналізу відповідних звітів, поданих партіями. Наприклад, відповідно до Закону "Про вибори Президента України", розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду політичної партії має подати проміжний фінансовий звіт до Центральної виборчої комісії та НАЗК за п'ять днів до дня виборів (нова ч.5 Статті 42 Закону "Про вибори Президента України"). Центральна виборча комісія має проаналізувати такі звіти й оприлюднити свій аналіз на своєму офіційному веб-сайті не пізніш як за два дні до дня голосування (нова ч.6 Статті 42 Закону "Про вибори Президента України"). Зазначені строки не видаються розумними, зважаючи на те, що Центральна виборча комісія повинна проаналізувати та перевірити всю інформацію, надану всіма партіями, чії кандидати беруть участь у виборах. Таким чином, встановлені у законопроекті кінцеві терміни слід переглянути, відвівши достатньо часу для виконання політичними партіями та наглядовими органами передбачених законом зобов'язань.

58. Як мінімум, у законопроекті слід дати чітке визначення терміну "аналіз" звітів та навести перелік основних елементів такого аналізу як у разі проміжних, так і остаточних звітів. На загал, зобов'язання щодо звітності мають бути пропорційними та не створювати надмірного навантаження на політичні партії.⁷⁹ Якщо законодавець вирішить зберегти запропоновані жорсткі терміни, це означатиме, що подані проміжні звіти будуть обмежені за змістом і повнотою даних. За таких обставин, у законопроекті слід зазначити, що додаткові скарги можна буде подавати по закінченні кінцевих термінів і що наглядові органи матимуть право звертатись із запитом про додаткові роз'яснення чи документи та вживати необхідні правозастосовні заходи.

⁷⁸ Це вже раніше відзначало ОБСЄ/БДІПЛ; див. *цитовану працю* у виводі 9, п.п. 12-19 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

⁷⁹ Посібник ОБСЄ зі спостереження за фінансуванням виборчих кампаній (2015), наявний за посилання: <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>, с. 39.

9. Додаткові міркування

59. Чинна ч.11 Статті 43 Закону "Про вибори Президента України" передбачає, що кошти виборчого фонду, не використані кандидатом, висунутим партією, за його письмовою заявою, повертаються на поточний банківський рахунок відповідної партії. Водночас, невикористані кошти кандидата, висунутого шляхом самовисування, перераховуються до Державного бюджету України. Законопроект не вносить змін до цього положення. Як неодноразово зазначали ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія, таке нерівне ставлення видається невикористаним.⁸⁰ Ця потенційно дискримінаційна практика має бути подолана, а відповідне положення вилучене з ч.11 Статті 43 Закону "Про вибори Президента України". Натомість, у законопроекті слід встановити, що в таких випадках будь-який кандидат, висунутий політичною партією чи шляхом самовисування, має право звернутись із заявою про повернення невикористаних коштів виборчого фонду; або ж передбачити, що невикористані кошти виборчого фонду автоматично перераховуються на рахунок партії (якщо вона висувала кандидата) чи кандидата (у разі самовисування) без подання ними заяви про таке перерахування.

60. Заслужують на схвалення норми законопроекту про оприлюднення поданих політичними партіями звітів та аналізу цих звітів на офіційних веб-сайтах партій і наглядових органів, оскільки вони збільшують прозорість та заохочують залучення громадян. Бажано також передбачити у законопроекті, що всі опубліковані звіти мають зберігатися та бути доступними для громадськості на відповідних веб-сайтах, в ідеалі, постійно чи впродовж тривалішого часу, скажімо, п'яти років з тим, щоб громадяни та політичні партії могли з ними ознайомитись.

61. Автори цього спільного висновку особливо вітають включення нової Статті 17-5 (1) до Закону "Про політичні партії в Україні", відповідно до якої 10% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій розподіляються порівну між партіями, які на останніх чергових чи позачергових парламентських виборах та останніх місцевих виборах забезпечили включення представників кожної статі до кожної трійки кандидатів у кожному виді виборчого списку партії. Це положення узгоджується з нормами Статті 4 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок⁸¹, Рекомендацією Rec (2003)3 Комітету міністрів Ради Європи та п.178 і п.191 виданих ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанською комісією "Керівних принципів правового регулювання діяльності політичних партій".⁸² Проте існує суперечливість у регулюванні, передбаченому у Статті 17-5 (1) та Статті 17-3 Закону "Про політичні партії в Україні". Так, у Статті 17-5 (1) йдеться, серед іншого, і про місцеві вибори, у той час як державне фінансування статутної діяльності політичних партій передбачено лише "якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України її виборчий список кандидатів у народні депутати у загальнодержавному виборчому окрузі отримав не менше трьох відсотків дійсних голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі", відповідно до Статті 17-3. Бажано передбачити

⁸⁰ Цитована праця у виносці 8, п. 52 (Спільний висновок щодо проекту Закону "Про внесення змін до Законів України "Про вибори народних депутатів України" та "Про Центральну виборчу комісію" та проекту Закону "Про повторні вибори народних депутатів України"); цитована праця у виносці 9, п. 40 (Висновок ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року).

⁸¹ Україна ратифікувала Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 12 березня 1981 року, а Факультативний протокол до неї – 26 вересня 2003 року.

⁸² Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2003)3 державам-членам про збалансовану участь жінок і чоловіків у процесі ухвалення рішень щодо політики та суспільного життя, наявна за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>, див. Додаток А 4.

виділення певних коштів тим політичним партіям, які активно підтримують участь жінок також і на місцевому рівні. Це відповідало б духу Закону України 2014 року "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" та деяких інших законів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу", згідно з яким жінки мають складати щонайменше 30% кандидатів на місцевих виборах.

62. Насамкінець, законодавцю слід намагатись досягти рівноваги між державним і приватним фінансуванням для того, щоб уникнути надмірної залежності політичних партій від одного джерела фінансування.⁸³ З огляду на це, незрозуміло, чи було проведено повну й усебічну оцінку фінансового впливу запропонованого регулювання з тим, аби проаналізувати потреби у коштах для забезпечення належного державного фінансування політичних партій, а також ефективний нагляд за їх фінансовою діяльністю та розподілом коштів. Посадовці, відповідальні за розробку політики, та інші залучені сторони мають забезпечити здійснення такої комплексної оцінки фінансового впливу. Крім того, необхідно провести оцінку потенційного впливу державного фінансування на незалежність партій. Вкрай важливо, щоб державне фінансування не шкодило незалежності політичних партій і не обмежувало її.⁸⁴

* * *

⁸³ Цитована праця у виносці 16, п. 176 (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія "Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій").

⁸⁴ Цитована праця у виносці 15, Стаття 1, п. 4 (Рекомендація Ради Європи 2003/4).