

Council of Europe
European Commission



Conseil de l'Europe
Commission européenne

Відділ економічної злочинності
Директорат співпраці
Генеральний директорат з прав людини
та юридичних справ
грудень 2008 – травень 2009 р.

Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC)

ТЕХНІЧНИЙ ДОКУМЕНТ – КОНЦЕПЦІЯ ЗМІН ДО ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ В УКРАЇНІ

*Підготували експерти Лабораторії законодавчих ініціатив:
Денис Ковриженко
Олена Чебаненко*

**Погляди, висловлені у
цьому документі, є
власними поглядами
авторів і не обов'язково
відображають офіційну
позицію Ради Європи**

КОНЦЕПЦІЯ ЗМІН ДО ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ В УКРАЇНІ

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ	4
2. РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ	12
3. ОБМЕЖЕННЯ ВИДАТКІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, У ТОМУ ЧИСЛІ ВИДАТКІВ НА ВИБОРЧІ КАМПАНІЇ	17
4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ	19
5. КОНТРОЛЬ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ	24
6. ЕФЕКТИВНІ, АДЕКВАТНІ ТА ДІЄВІ САНКЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ	27

ВСТУП

Політична партія є інструментом узагальнення та вираження суспільних інтересів, який виконує свої функції завдяки можливості впливу на центри прийняття владних рішень у державі. Партії виступають суб'єктами формування політики і, водночас, суб'єктами політичної боротьби, яка є необхідною умовою отримання доступу до владних ресурсів.

Конституція України закріплює за партіями провідну роль у формуванні та вираженні політичної волі громадян. Виконання цієї ролі є неможливим без належних фінансових ресурсів, за рахунок яких партії мають можливість не лише доносити свої цілі та ідеї до громадян, але і конкурувати між собою, розробляти свої політичні програми, брати участь у виборах до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, впливати на зовнішньополітичний та внутрішній курс держави.

Потреба партій у фінансуванні власної діяльності породжує дві основні проблеми: зростання ризику корупції у політиці (надання певних послуг в обмін на фінансову підтримку) та зростання нерівності можливостей партій у боротьбі за політичну владу - адже спроможність партій ефективно конкурувати між собою значною мірою визначається обсягом доступних фінансових ресурсів.

Саме тому питання про те, хто, в якому обсязі, у який спосіб, за рахунок яких коштів і з якою метою фінансує діяльність партій, набуває неабиякого значення. Переконливим свідченням цього є суттєва деталізація правил фінансування партій і виборчих кампаній у національному законодавстві багатьох демократичних країн. Ця деталізація має на меті вирішення декількох завдань:

по-перше, - диверсифікувати джерела фінансування партій з тим, щоб жоден суб'єкт фінансування не мав вирішального впливу на діяльність партій (вплив держави компенсується приватним фінансуванням партій і навпаки: вплив приватних донорів значною мірою зменшується за рахунок запровадження державного фінансування партій; з метою запобігання впливу лише одного донора на діяльність партій на законодавчому рівні встановлюються обмеження розміру внесків на користь партій тощо);

по-друге – створити умови для розвитку партійної системи, появи нових партій, підтримки конкуренції між існуючими партіями (шляхом, наприклад, державного фінансування позапарламентських партій, встановлення податкових пільг для партій і донорів, обмеження витрат партій на виборчі кампанії тощо);

по-третє - забезпечити прозорість фінансування партій і виборчих кампаній та створити належні умови для здійснення державного і громадського контролю у сфері фінансування партій і виборів.

Протягом двох останніх десятиліть проблема фінансування політичних партій і виборчих кампаній набула міжнародного значення. Було здійснено ряд спроб систематизації позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері, які знайшли відображення, зокрема, у Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1516(2001), Правилах фінансування політичних партій, прийнятих Венеціанською Комісією на своєму 46-му пленарному засіданні у Венеції 9 – 10 березня 2001 року, Рекомендації Rec (2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній від 8 квітня 2003 року.

Останній документ має особливе значення. По-перше, він визначає основні напрями удосконалення регулювання фінансування партій і виборів на національному рівні для запобігання політичній корупції. По, друге, у 2006 році

Україна приєдналась до Групи держав проти корупції (ГРЕКО), яка здійснює моніторинг виконання Рекомендації Rec (2003)4. У рамках свого Третього раунду оцінювання ГРЕКО розглядатиме питання фінансування політичних партій та оцінюватиме відповідність законодавства держав-членів, у тому числі й України, стандартам Ради Європи у цій сфері.

Запропонована Концепція змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні повністю враховує положення зазначеної Рекомендації і передбачає належні правові передумови для зменшення рівня корупції у сфері політики, наближення національного законодавства про фінансування партій і виборчих кампаній до кращої зарубіжної, насамперед – європейської, практики з метою виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо боротьби з корупцією.

Концепція визначає основні проблеми регулювання фінансування партій і виборчих кампаній в Україні та рекомендації щодо їх вирішення з урахуванням документів Ради Європи та моніторингових звітів ГРЕКО в рамках Третього раунду оцінювання.

1. ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

1.1. Запровадження державного фінансування політичних партій

До 1960-х років фінансування партій у зарубіжних країнах здійснювалось за рахунок членських внесків, доходів від господарської діяльності та коштів приватних донорів. Державна фінансова підтримка партійної діяльності зводилась переважно до різних форм непрямого фінансування. Проте партійні видатки постійно зростали, відповідно – зростала і потреба партій у збільшенні обсягів власного фінансування. Посилення залежності партій від приватного фінансування підвищувало ризик того, що партії поступово перетворюються на інструмент формування і вираження волі не стільки виборців, скільки тих, хто надає їм фінансову підтримку. Саме цим і пояснюється той факт, що починаючи з 1960-х років в країнах Європи почало запроваджуватись пряме державне фінансування партій: у 1966 р. – у Данії та Швеції, у 1967 р. – у ФРН, у 1969 р. – у Фінляндії, у 1974 р. – в Італії та США, у 1975 р. – в Австрії, у 1976 – у Португалії, у 1984 р. та 1988р. – відповідно у Греції та Франції. На сьогодні пряма державна фінансова підтримка надається партіям у більшості країн світу.

В Україні пряме державне фінансування політичних партій було запроваджене Законом „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” від 27.11.2003 р.

Згідно з цим Законом, державне фінансування партій мало здійснюватись у двох формах: 1) фінансування статутної діяльності партій, не пов'язаної з їх участю у виборах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) відшкодування витрат партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України. Право на одержання державного фінансування надавалось партіям, які самостійно або у складі виборчих блоків подолали виборчий бар'єр.

Згідно із зазначеним Законом, щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності партій з Державного бюджету мав становити 0.01 розміру мінімальної заробітної плати, встановленого на 1 січня року, що передуює року виділення коштів, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України.

Відшкодування витрат партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час виборів народних депутатів, мало здійснюватись відповідно до Закону „Про вибори народних депутатів України”. Останній в редакції від 18.10.2001 р. передбачав відшкодування витрат партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час виборів народних депутатів, у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше граничної суми витрат виборчого фонду партії (блоку), встановленої законом (тобто в межах 150 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). 7.07.2005 р. Закон „Про вибори народних депутатів України” було викладено у новій редакції, за якою обсяг відшкодування державою витрат партій (блоків), пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації, мав здійснюватись у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше 100 000 мінімальних розмірів заробітних плат для кожної партії (блоку).

Згідно із Законом від 27.11.2003 р. державне фінансування статутної діяльності партій мало розпочатись з 1 січня 2007 р., а відшкодування витрат партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час виборів народних депутатів України – після парламентських виборів 2006 року. 4 травня 2006 року ЦВК було прийнято рішення про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації (Постанова ЦВК № 1215 від 05.05.2006 р.). Загальний обсяг відшкодування склав 126 853 243 грн.; максимальний обсяг відшкодування для партії (блоку), що пододала виборчий бар'єр – 35 000 000 грн. Відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації партій, було проведене і за результатами позачергових парламентських виборів 2007 року (Постанова ЦВК № 554 від 6.11.2007 р.). Загальний обсяг відшкодування у 2007 р. становив 185 984 255 грн.; максимальний обсяг відшкодування для однієї партії (блоку), що пододала виборчий бар'єр – 44 000 000 грн.

Що ж стосується прямого державного фінансування статутної діяльності партій, то у встановлений законом строк воно так і не було запроваджене. Більше того, пунктом 91 розділу II Закону України „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 28.12.2007 р. положення законодавства України щодо державного фінансування політичних партій (як в частині фінансування статутної діяльності, так і в частині відшкодування витрат на фінансування передвиборної агітації) було скасовано.

Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 р. пункт 91 розділу II Закону „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” було визнано таким, що не відповідає Конституції України.

Проте, оскільки рішення Конституційного Суду не має зворотної сили і положення законодавства про державне фінансування політичних партій було скасовано, то зазначене рішення не призвело до відновлення дії положень про фінансування партій. Таким чином, наразі законодавство України не передбачає державного фінансування політичних партій і норми, запроваджені Законом від 27.11.2003, втратили свою чинність.

Необхідність запровадження державного фінансування партій в Україні зумовлена декількома причинами. Перш за все, державне фінансування партій значною мірою запобігає корупції у політиці – адже залежність партій від приватного фінансування підвищує вірогідність того, що доступ до владних повноважень використовуватиметься для надання підтримки тим, хто фінансує партійну діяльність. По-друге, державне фінансування гарантує певний мінімальний рівень фінансової підтримки партій, який не залежить від наявності джерел приватного фінансування. Тим самим державне фінансування сприяє створенню рівних можливостей для міжпартійної конкуренції. По-третє, наявність державного фінансування дозволяє партіям переорієнтуватись з пошуку додаткових джерел фінансування на розвиток

партійної ідеології, місцевих осередків, посилення кадрових та організаційних ресурсів.

В країнах Європи пряме державне фінансування партій запроваджене, зокрема, в Албанії, Австрії, Андоррі, Бельгії, Болгарії, Боснії та Герцеговині, Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Італії, Литві, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Польщі, Португалії, Росії, Румунії, Словаччині, Угорщині, Фінляндії, Франції, Чехії, Швейцарії, Швеції¹. Пряме державне фінансування партій відсутнє лише у деяких європейських державах, зокрема в Латвії. Відсутність прямої державної підтримки партій негативно оцінюється ГРЕКО: у п. 85 Звіту з оцінювання прозорості фінансування партій в Латвії, ГРЕКО рекомендує Латвії запровадити пряме фінансування партійної діяльності².

Рекомендації:

До чинних законів України необхідно внести зміни, які передбачатимуть запровадження прямого державного фінансування політичних партій.

1.2. Визначення форм, обсягу, критеріїв прямого державного фінансування партій та напрямів використання бюджетних коштів

Запровадження прямого державного фінансування політичних партій обумовлює виникнення чотирьох проблемних запитань, які потребують відповіді:

- В яких формах має здійснюватись державне фінансування політичних партій?
- Яким має бути обсяг державної фінансової підтримки?
- Діяльність яких саме партій має фінансувати держава і за якими принципами мають розподілятися бюджетні кошти між партіями?
- На які саме цілі партії можуть витратити кошти, отримані з Державного бюджету?

Аналіз зарубіжної практики показує, що у багатьох зарубіжних державах пряме бюджетне фінансування надається партіям у двох формах: 1) у вигляді щорічного державного фінансування; 2) у вигляді фінансування участі партій у парламентських виборах (в окремих випадках – також у виборах до Європейського парламенту). У багатьох країнах світу ці форми існують паралельно (Австралія, Австрія, Албанія, Аргентина, Бельгія, Болгарія, Боснія, Ізраїль, Італія, Мексика, Німеччина, Норвегія, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Японія тощо)³. Більше того, в деяких державах бюджетне фінансування здійснюється і в інших формах: шляхом надання одноразової фінансової допомоги після державної реєстрації партії (Албанія); шляхом фінансування парламентської діяльності партій – оплати праці визначеної кількості працівників, забезпечення роботи парламентської опозиції тощо (Великобританія, Ісландія, Нідерланди), фінансування партійних наукових установ, молодіжних, жіночих організацій, ЗМІ (Нідерланди, Норвегія, Фінляндія).

¹ Funding of Political Parties and Election Campaigns /R.Austin, M. Tjernstrom . – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003. - p. 209 – 213. - http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf

² Evaluation Report on Latvia on Transparency of Party Funding (Theme II), adopted by GRECO at its 39th Plenary Meeting (Strasbourg, 6-10 October 2008). – p. 23. - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)1_Latvia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)1_Latvia_Two_EN.pdf)

³ Funding of Political Parties and Election Campaigns /R.Austin, M. Tjernstrom . – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003. - p. 209 – 213. - http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf

Державне фінансування партій в Україні **необхідно здійснювати у формах щорічного фінансування партійної діяльності та (одночасно) у вигляді фінансування участі партій у виборах народних депутатів України.** Це обґрунтовується тим, що: 1) фінансування лише поточної партійної діяльності призводитиме до того, що партії акумулюватимуть бюджетні кошти і витратять їх на виборчі кампанії або ж активно залучатимуть внески приватних донорів у період проведення виборів, коли витрати партій суттєво зростуть; 2) фінансування лише участі партій у виборах зумовлюватиме залежність партій від приватного фінансування у міжвиборчий період.

Державне фінансування участі партій у виборах може здійснюватись як до дня голосування на виборах народних депутатів, так і за результатами парламентських виборів (у формі відшкодування витрат на виборчу кампанію). Проте в умовах, коли у виборах бере участь значна кількість суб'єктів виборчого процесу, надання коштів з Державного бюджету всім партіям, які висунули кандидатів на парламентських виборах, до дня голосування є необґрунтованим. Таким чином, **державне фінансування участі партій у виборах слід здійснювати шляхом відшкодування витрат партій (блоків), пов'язаних з їх участю у виборах народних депутатів України.**

Наступним питанням, яке потребує врегулювання, є питання **обсягу** державного фінансування партій. У цьому контексті цікавим є досвід державного фінансування партій у країнах, які є подібними до України за чисельністю населення. У Польщі щорічний обсяг державного фінансування партій у 2006-2008 роках складав 27-31 мільйон євро⁴, у Франції – 75 мільйонів євро⁵, в Іспанії – 82 мільйони євро⁶. Згідно із Законом від 27.11.2003 р. у 2009 році обсяг фінансування статутної діяльності партій мав би складати 191 538 429,2 грн.⁷, тобто - 17 984 829 євро⁸, що майже у два рази менше ніж у Польщі. Таким чином, потреби у перегляді визначеної Законом від 27.11.2003 р. формули розрахунку обсягу державного фінансування статутної діяльності партій (у напрямі зменшення обсягу фінансування) немає. Відповідно, **обсяг щорічного державного фінансування діяльності партій має визначатись шляхом множення 0,01 мінімальної заробітної плати (станом на 1 січня року, що передує року виділення державного фінансування партій) на кількість виборців, включених до списків виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України.**

Обсяг відшкодування державою витрат партій (блоків), пов'язаних з участю у виборах народних депутатів, дозволяє визначити Закон „Про вибори народних депутатів України”. Відповідно до статті 98 цього Закону граничний розмір відшкодування витрат на вибори для партії (блоку) становив 100 000 розмірів мінімальної заробітної плати (станом на 1 липня 2007 року – 44 000 000 грн.). Таким чином, **розмір відшкодування з Державного бюджету витрат, пов'язаних з участю партій у виборах народних депутатів, має визначатись для кожної**

⁴ Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding (Theme II), adopted by GRECO at its 40th Plenary Meeting (Strasbourg, 1-5 December 2008). – p. 8. -

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_Two_EN.pdf)

⁵ Evaluation Report on France on Transparency of Party Funding (Theme II), adopted by GRECO at its 41th Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009). – p. 6. -

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)5_France_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)5_France_Two_EN.pdf)

⁶ Evaluation Report on Spain on Transparency of Party Funding (Theme II), adopted by GRECO at its 41th Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009). – p. 6. - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)3_Spain_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)3_Spain_Two_EN.pdf)

⁷ Обсяг фінансування статутної діяльності партій відповідно до Закону мав становити 0.01 розміру мінімальної заробітної плати станом на 1 січня 2008 року (5.15 грн.), помноженого на кількість виборців, включених до списків виборців на останніх чергових виборах до Верховної Ради України (37 191 928 виборців, згідно з даними ЦВК - <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/W6P001>).

⁸ Із розрахунку 10.65 грн. за 1 євро.

партії (блоку) сумою фактичних витрат коштів виборчих фондів, але не може перевищувати 100 000 розмірів мінімальної заробітної плати станом на день відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду партії (блоку).

Одним з проблемних питань, пов'язаних з впровадженням державного фінансування партій в Україні, є питання критеріїв визначення партій, діяльність яких має фінансуватись за рахунок бюджетних коштів. Згідно із Законом від 27.11.2003 р., право на державне фінансування статутної діяльності і право на відшкодування витрат, пов'язаних з участю у парламентських виборах, надавалось лише партіям, які подолали виборчий бар'єр. Відповідне положення Закону не узгоджувалось з Рекомендацією ПАРЕ 1516 (2001). Згідно з останньою, державне фінансування має надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені та на чесних умовах конкурувати з більш стійкими партіями. Звідси випливає, що державне фінансування має надаватись не лише „парламентським” партіям, але і партіям, які не мають представництва у законодавчому органі. Останні можуть визначатись на основі декількох критеріїв, зокрема:

- 1) на основі кількості голосів, отриманих місцевими організаціями партій (блоками) на чергових місцевих виборах до представницьких органів самоврядування, до яких вибори проводились за пропорційною виборчою системою;
- 2) на основі кількості висунутих партією (блоком) кандидатів на останніх парламентських виборах;
- 3) на основі кількості голосів виборців, поданих за кандидатів від партії (блоку) на останніх парламентських виборах.

Реалізація на практиці першого підходу є складною з технічної точки зору – партійний склад блоків на загальнодержавних і місцевих виборах може бути різним; різними є і кількісний склад обласних, районних та міських рад, а також кількість суб'єктів відповідних виборчих процесів з місцевих виборів; практичне впровадження підходу вимагає налагодження обміну інформацією між всіма територіальними виборчими комісіями та ЦВК (щодо складу рад, результатів місцевих виборів, суб'єктів висунування кандидатів тощо).

Впровадження другого підходу може призвести до того, що право на державне фінансування отримають всі зареєстровані партії.

Таким чином, наявність права на державне фінансування партій має визначатись кількістю голосів виборців, поданих за кандидатів від партії (блоку) на останніх парламентських виборах. Саме цей підхід і застосовується у багатьох європейських країнах: в Норвегії право на державне фінансування отримують всі партії, які взяли участь у виборах (із розрахунку по 8 євро за кожен голос виборця), в Албанії, Естонії, Словенії, Франції – партії, які отримали на свою підтримку 1% голосів виборців (у Франції – по 1% у 50 виборчих округах), в Ісландії, Швеції – 2.5% голосів, у Польщі - 3% голосів (для партій) та 6% голосів (для блоків), у Словаччині – 3% голосів.

Норвезький досвід фінансування партій в українських умовах застосований бути не може – адже якби державне фінансування у 2006 році надавалося всім суб'єктам виборчого процесу, то його б отримали 45 партій та блоків⁹. Якщо б у 2006 р. умовою надання права на державне фінансування було отримання партією 1% голосів виборців, то право на фінансову підтримку отримали б 11 партій і блоків, 2% - 7 партій і блоків (при цьому виборчий бар'єр подолали 5 партій і блоків). У 2007 році ці показники становили б відповідно: 1% - 7 партій і блоків, 2% - 6 партій і блоків (виборчий бар'єр подолали 5 партій і блоків). Отже, кількість суб'єктів, які отримали на свою підтримку більше 2% голосів виборців, за 2 роки майже не змінилась, тоді як

⁹ <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/w6p400?PT001F01=600>

кількість суб'єктів, які отримали на свою підтримку 1% голосів виборців – суттєво зменшилась. **Відповідно, право на державне фінансування слід надати партіям і блокам, за кандидатів від яких на останніх виборах народних депутатів було подано 2% голосів виборців.**

Наступне питання, яке потребує врегулювання – принципи розподілу бюджетних коштів між партіями, які отримали право на державне фінансування. У цьому контексті відразу слід відзначити, що **право на відшкодування витрат, пов'язаних з участю у виборах, слід надати лише партіям, які подолали виборчий бар'єр** – адже максимальний обсяг такого відшкодування для однієї партії буде досить значним – 100 000 мінімальних розмірів заробітної плати.

Щорічне державне фінансування може розподілятися між партіями на основі одного з двох підходів: а) порівну між усіма партіями (блоками), які мають право на державне фінансування; б) пропорційно до кількості голосів виборців, поданих за партію (блок) на останніх виборах народних депутатів України. Недоліком першого підходу є те, що він не зацікавлює партію (блок) у активній боротьбі за підтримку виборців – незалежно від результату виборів партія (блок) отримує той самий обсяг фінансування, що і всі інші партії (блоки). Саме тому **щорічний обсяг прямого державного фінансування діяльності партій (блоків) має розподілятися між партіями і блоками пропорційно до кількості голосів виборців, поданих за їхніх кандидатів на останніх виборах народних депутатів України.**

Останнє важливе питання, яке потребує вирішення у зв'язку із запровадженням прямого державного фінансування політичних партій – питання про напрями використання коштів, отриманих з Державного бюджету України.

Цілком очевидно, що бюджетні кошти, за рахунок яких було відшкодовано витрати партій і блоків, пов'язані з їхньою участю у виборах народних депутатів України, можуть використовуватись відповідними партіями і блоками за власним розсудом.

Більш складною є проблема використання коштів, які партії отримують на фінансування своєї діяльності. По-перше, таке фінансування спрямоване на забезпечення внутрішньопартійного розвитку, і повинно використовуватись партіями у повному обсязі протягом року, а не акумулюватись на рахунках партій і спрямовуватись до виборчих фондів у період виборчих кампаній (після чого знову повертатись партіям державою у вигляді відшкодування витрат на виборчу кампанію). По-друге, держава повинна мати можливість здійснювати контроль за використанням бюджетних коштів. По-третє, щорічне державне фінансування може виступати інструментом стимулювання окремих видів партійної діяльності (наприклад, проведення наукових досліджень, утримання засобів масової інформації, розвитку молодіжних організацій тощо) – у тому випадку, якщо на законодавчому рівні буде визначено напрями використання партіями коштів. Слід наголосити на тому, що у багатьох європейських державах бюджетні кошти спрямовуються на фінансування визначених законом видів діяльності. До таких країн належать, зокрема, Великобританія (Сполучене Королівство щорічно виділяє партіям 2 000 000 фунтів на розробку політичних складових їхніх програм), Іспанія (щороку виділяється близько 4 000 000 євро на забезпечення захисту партій від терористичних посягань); Нідерланди (щороку виділяється 176 580 євро, які можуть бути використані лише для фінансування певних видів діяльності – проведення тренінгів, освітніх заходів, поширення інформації, підтримання зв'язків з іноземними партіями, залучення нових членів тощо), Польща (фінансування Експертних та Виборчих фондів партій).

Запобігти акумулюванню бюджетних коштів на рахунках партій і їхньому подальшому перерахуванню до виборчих фондів можуть декілька механізмів: а) **закріплення у законодавстві положень, у відповідності до яких партія зобов'язана повернути залишки невикористаних протягом року бюджетних**

коштів до Державного бюджету України; б) встановлення заборони перерахування партіями бюджетних коштів до власних виборчих фондів, виборчих фондів блоків та окремих кандидатів на виборах.

Ефективний державний контроль за використанням бюджетних коштів може забезпечити запровадження **окремого обліку таких коштів на окремих банківських рахунках**. Такий підхід, зокрема, практикується у Польщі.

Стимулювання окремих напрямів партійної діяльності може бути здійснене шляхом **визначення в Законі „Про політичні партії в Україні” вичерпного переліку видів діяльності, на які партії мають право витратити бюджетні кошти**. Такими видами діяльності можуть бути: підтримка молодіжних, жіночих та інших об'єднань громадян; підтримка власних місцевих організацій та партійних засобів масової інформації; організація і проведення публічних заходів (мітингів, зборів, круглих столів, конференцій тощо); поширення інформації про свої ідеї, цілі та діяльність, у тому числі через засоби масової інформації; проведення досліджень з питань політики, права, економіки, соціології; підвищення кваліфікації власних працівників.

Рекомендації:

1) пряме державне фінансування політичних партій має здійснюватись у двох формах: а) у вигляді щорічного державного фінансування статутної діяльності партій; б) у вигляді відшкодування з Державного бюджету витрат, пов'язаних з участю партій у виборах народних депутатів України;

2) право на щорічне державне фінансування статутної діяльності має бути надане партіям, які на останніх виборах народних депутатів України самостійно або у складі виборчих блоків висунули кандидатів у депутати, на підтримку яких було подано не менше 2% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні;

3) право на відшкодування з Державного бюджету України витрат, пов'язаних з участю у виборах народних депутатів України, слід закріпити за партіями, які за результатами останніх виборів народних депутатів самостійно або у складі виборчих блоків взяли участь у розподілі депутатських мандатів;

4) обсяг щорічного державного фінансування статутної діяльності партій має визначатись шляхом множення 0,01 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої станом на 1 січня року, що передуює року виділення державного фінансування статутної діяльності партій, на кількість виборців, включених до списків виборців у загальнодержавному виборчому окрузі на останніх чергових виборах народних депутатів України;

5) витрати, пов'язані з участю партії у виборах народних депутатів України, повинні відшкодуватись партії (блоку) у сумі фактично здійснених витрат, але в межах 100 000 розмірів мінімальної заробітної плати, визначеної станом на день відкриття рахунку накопичувального фонду партії (блоку);

6) визначений законом про Державний бюджет України обсяг щорічного державного фінансування статутної діяльності партій має розподілятися між партіями (блоками) пропорційно до кількості голосів виборців, поданих за кандидатів від таких партій (блоків) на останніх виборах народних депутатів України;

7) порядок розподілу коштів Державного бюджету України між партіями, які на останніх виборах до Верховної ради України входили до складу виборчого блоку, повинен визначатися угодою про утворення відповідного блоку, а якщо такою угодою порядок розподілу бюджетних коштів визначено не було – кошти слід розподілити у рівних частинах між усіма партіями, які входили до складу виборчого блоку;

8) у разі набуття партією права на щорічне державне фінансування статутної діяльності, вона зобов'язана відкрити окремий поточний рахунок, на який надходитимуть кошти Державного бюджету України, і з якого вони спрямовуватимуться на фінансування визначених законом видів діяльності;

9) рішення про надання державного фінансування статутної діяльності партії має прийматися компетентним державним органом лише за умови подання уповноваженою партією особою довідки банку про відкриття окремого рахунку для зарахування бюджетних коштів (якщо партія отримує фінансування вперше);

10) на поточний рахунок партії, на який зараховано кошти Державного бюджету України для фінансування її статутної діяльності, не повинні зараховуватись кошти з інших джерел; кошти з цього рахунку також не можуть використовуватись на цілі, не передбачені Законом „Про політичні партії в Україні”, перераховуватись на рахунки виборчих фондів партій, блоків, кандидатів на виборах;

11) кошти Державного бюджету України можуть перераховуватись партією на рахунки її місцевих організацій лише за умови відкриття такими організаціями окремих поточних рахунків, на які передбачається здійснити перерахування коштів Державного бюджету України;

12) кошти Державного бюджету України, виділені на фінансування статутної діяльності партії, можуть бути використані партією лише на такі види її статутної діяльності:

- а) підтримку молодіжних, жіночих та інших об'єднань громадян;
- б) підтримку власних місцевих організацій та засобів масової інформації;
- в) організацію і проведення публічних заходів (мітингів, зборів, круглих столів, конференцій тощо);
- г) поширення інформації про свої ідеї, цілі та діяльність, у тому числі через засоби масової інформації;
- д) проведення досліджень з питань політики, права, економіки, соціології;
- е) підвищення кваліфікації власних працівників;

13) законодавством має передбачатись, що місцеві організації партії мають право використовувати кошти Державного бюджету України (перераховані на їхні поточні рахунки партією) лише на організацію і проведення публічних заходів (мітингів, зборів, круглих столів, конференцій тощо); поширення інформації про ідеї, цілі та діяльність партії та відповідної місцевої організації партії, у тому числі через засоби масової інформації; проведення досліджень з питань політики, права, економіки, соціології; підвищення кваліфікації власних працівників;

14) на використання партіями бюджетних коштів не поширюються вимоги законодавства України щодо закупівлі робіт, товарів і послуг за кошти Державного бюджету України;

15) у випадку, якщо до кінця року партія чи її місцева організація не витратила кошти, виділені на фінансування видів діяльності, визначених Законом, ці кошти підлягають поверненню до Державного бюджету України протягом 30 днів з дня виникнення підстави для їх повернення.

2. РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ

2.1. Визначення поняття внеску

Згідно зі статтею 2 Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній (далі – Єдині правила) внеском на користь партії є „усвідомлена дія, спрямована на надання партії економічної або іншої переваги”. Стаття 8 Єдиних правил передбачає, що правила фінансування політичних партій повинні поширюватись *mutatis mutandis*, зокрема, на фінансування виборчих кампаній.

Як впливає з аналізу Законів „Про оподаткування прибутку підприємств”, „Про політичні партії в Україні”, законів про вибори, внеском на користь партії (суб’єкта виборчого процесу) вважаються лише надані їй кошти та майно. Таке визначення суперечить Єдиним правилам, оскільки не включає внески, що надаються партії (суб’єкту виборчого процесу) у формі робіт, послуг та інших переваг, які мають грошову оцінку (наприклад, гарантій виконання зобов’язань за договорами тощо). Як наслідок – певна частина партійних фінансів не відображується у фінансовій звітності партій, не підлягає обліку та державному контролю, що не сприяє прозорості фінансування партій і виборчих кампаній.

Статтею 6 Єдиних правил передбачено, що положення стосовно внесків на користь партій (крім положень щодо зменшення оподаткування внесків) мають застосовуватись, якщо це є прийнятним, до всіх осіб, які прямо або опосередковано пов’язані з політичною партією або перебувають під контролем партії. Закон „Про політичні партії в Україні” не містить визначення пов’язаної з партією особи і, відповідно, не визначає правила здійснення внесків на користь таких осіб. На відміну від багатьох інших держав, в Україні партії не мають права засновувати підприємства, не можуть набувати право власності на цінні папери. Відповідно, пов’язаними з партіями особами є лише їхні місцеві організації, засновані партіями засоби масової інформації, організації і установи, а також кандидати на відповідних виборах, висунуті партіями чи їхніми місцевими організаціями. **Саме на цих суб’єктів і має поширюватись дія встановлених законодавством вимог щодо здійснення внесків на користь партій.**

В процесі удосконалення правового регулювання внесків на користь партій, суб’єктів виборчого процесу, пов’язаних з партіями осіб особливу увагу слід звернути на європейський досвід у регулюванні цих питань.

По-перше, внеском на користь партії вважається, зокрема, списана заборгованість партії з погашення кредитів (момент списання заборгованості вважається моментом здійснення внеску на користь партії). Практика фінансування партій за рахунок списання кредиторської заборгованості є особливо поширеною, зокрема, в Іспанії, де списання кредитів використовується для уникнення дії обмежень розміру внесків.

По-друге, внеском на користь партії вважається також гарантування її фінансових зобов’язань третіми особами – у випадку, якщо такі особи за рахунок власних коштів виконують фінансові зобов’язання на користь партії, така підтримка також вважається внеском.

По-третє, поняття внеску поширюється, як правило, і на внески членів партії. У тих випадках, коли членські внески і внески „зовнішніх донорів” регламентуються по-різному (Естонія¹⁰), GRECO звертає увагу на необхідність уніфікації регулювання з тим, щоб не допустити уникнення встановлених обмежень стосовно фінансування партій. В Україні питання про те, чи поширюються вимоги законодавства щодо внесків на членські внески, залишається законодавчо неврегульованим.

По-четверте, вартість внесків, що здійснюються у негрошовій формі, як правило, визначається суб'єктами їх здійснення – це обумовлено тим, що відповідно до податкового законодавства оподатковуваний дохід донора часто зменшується на суму здійсненого ним внеску, відповідно – він повинен самостійно визначити вартість внеску і суму своїх зобов'язань зі сплати податків, а податковий орган – перевірити правильність розрахунків. У зв'язку з тим, що чинне національне законодавство встановлює для донорів партій (як фізичних, так і юридичних осіб) пільги зі сплати податків, такий підхід може бути застосований і в Україні.

По-п'яте, у законодавстві багатьох європейських країн прямо закріплено положення про те, що вартість внеску визначається ринковими цінами на аналогічні товари, роботи і послуги, що діяли на момент здійснення внеску. Якщо товар, робота чи послуга надається на платній основі, але за ціною, нижчою за ринкову (причому – лише визначеному суб'єкту), вартість внеску складає різниця між відповідною ринковою ціною та сумою коштів, сплачених за товар, роботу чи послугу.

Зрештою, з метою запобігання неконтрольованому фінансуванню партій та виборчих кампаній „третіми особами”, законодавством низки країн передбачена обов'язкова реєстрація в органі зовнішнього контролю за фінансуванням партій і виборчих кампаній осіб, які здійснюють на користь партій і кандидатів внески, що перевищують законодавчо визначену межу. Серед таких країн, зокрема, - Великобританія: особа, яка витрачає на фінансування виборів кандидатів в Англії більше 10 000 фунтів, зобов'язана зареєструватись у Виборчій комісії, вести облік і подавати до Виборчої комісії фінансові звіти в порядку, встановленому для партій і кандидатів на виборах. Альтернативою такій реєстрації може бути заборона (обмеження) фінансування партій та виборчих кампаній „третіми особами”.

Рекомендації:

1) внеском на користь партії повинно вважатися надання особою партії будь-якої переваги економічного або іншого характеру у грошовій або у негрошовій формі, у тому числі шляхом безоплатного постачання робіт, товарів, послуг, надання пільг, знижок зі сплати за товари, роботи, послуги на умовах, на яких відповідні переваги не надаються іншим партіям;

2) у Законі „Про політичні партії в Україні” слід закріпити положення, у відповідності з яким обмеження щодо фінансування партій фізичними особами поширюються також на членів партії (що запобігатиме штучному розширенню кількості членів партії для уникнення встановлених обмежень на фінансування партії фізичними особами);

3) у Законі „Про політичні партії в Україні” слід передбачити, що визначення внеску на користь партії (і відповідні обмеження) поширюється також на суму

¹⁰ Evaluation Report on Estonia on Transparency of Party Funding (Theme II), adopted by GRECO at its 37th Plenary Meeting (Strasbourg, 31 March - 4 April 2009). – p. 15. -

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)5_Estonia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)5_Estonia_Two_EN.pdf)

кредиторської заборгованості партії, списаної з партії кредитором, суму зобов'язань, погашену (сплачену) в інтересах партії третьою особою;

4) визначення внеску на користь суб'єкта виборчого процесу у відповідних виборах (загальнодержавних або місцевих), яке відповідатиме визначенню внеску, наведеному у статті 2 Єдиних правил, має бути закріплене також у розділах законів про вибори, які визначають порядок фінансування відповідних виборів (парламентських, президентських, місцевих);

5) у Законі „Про політичні партії в Україні” слід закріпити положення, згідно з яким особа, яка здійснила внесок на користь партії (місцевої організації партії) у негрошовій формі, зобов'язана протягом 5 днів з дня здійснення внеску надати партії письмову інформацію про дату здійснення внеску, про свою особу (про прізвище, ім'я, по-батькові, найменування юридичної особи, ідентифікаційний код фізичної особи чи код ЄДРПОУ юридичної особи), про природу внеску та його ринкову вартість;

6) у законах про вибори слід передбачити, що особа може здійснити внесок у негрошовій формі на користь партії, блоку, місцевої організації партії, кандидата на виборах лише за умови отримання попередньої письмової згоди відповідного суб'єкта виборчого процесу;

7) у Законі „Про політичні партії в Україні” слід визначити перелік осіб, які вважаються прямо або опосередковано пов'язаними з партіями, і на яких поширюються встановлені законодавством обмеження щодо джерел і обсягу фінансування партій, обліку та фінансової звітності партій. До такого переліку мають бути віднесені: а) місцеві організації партії, незалежно від того, чи мають такі організації статус юридичних осіб; б) створені партіями засоби масової інформації, установи, організації; в) кандидати на виборах, висунуті партіями, місцевими організаціями партій.

2.2. Обмеження джерел приватного фінансування партій

Відповідно до статті 15 Закону України „Про політичні партії в Україні” та статті 22 Закону України „Про об'єднання громадян” забороняється фінансування політичних партій: 1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування (за винятком державного фінансування політичних партій); 2) державними і комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки державної або комунальної власності, або які належать нерезидентам; 3) підприємствами, в яких частка іноземної власності перевищує 20%; 4) іноземними державами та їх громадянами, іноземними підприємствами, установами і організаціями; 5) анонімними особами або під псевдонімом; 6) благодійними та релігійними об'єднаннями і організаціями; 7) політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій; 8) нелегалізованими об'єднаннями громадян. Крім того, стаття 22 Закону „Про об'єднання громадян” забороняє партіям отримувати доходи від акцій та інших цінних паперів.

Стаття 3 Єдиних правил рекомендує державам впровадити правила, спрямовані на запобігання анонімним внескам на користь партій. Статтею 5 Єдиних правил державам рекомендовано заборонити здійснення внесків на користь партій юридичними особами, які перебувають під контролем держави або інших органів публічної влади, а також обмежити, заборонити, чи в інший спосіб врегулювати здійснення на користь партій внесків юридичними особами, які надають товари або

послуги органам публічної влади. Крім того, державам пропонується обмежити, заборонити, або іншим чином врегулювати здійснення внесків на користь партій іноземними донорами (стаття 7 Єдиних правил).

Закріплені у чинному законодавстві України обмеження джерел фінансування партійної діяльності загалом відповідають положенням Єдиних правил.

Основна невідповідність полягає у тому, що Закон „Про політичні партії в Україні” не містить прямої заборони фінансування партій юридичними особами, які є постачальниками робіт, товарів та послуг для потреб органів державної влади та місцевого самоврядування.

Оскільки повністю заборонити фінансування партій такими особами було б не виправданим (хоча б з огляду на те, що частка доходів від забезпечення потреб публічної адміністрації в товарах, роботах і послугах у структурі загального доходу постачальника може бути дуже незначною), його доцільно обмежити. В основу такого обмеження може бути покладена частка доходів юридичної особи, отриманих з Державного чи місцевих бюджетів, у валових доходах такої особи. Залежність від бюджетного фінансування досягається тоді, коли більше половини доходів суб'єкта господарювання формується від постачання робіт, товарів і послуг для потреб органів державної влади чи місцевого самоврядування. Сам тому **партії не повинні фінансуватись юридичними особами, більше 50% валових доходів яких у попередньому році складали кошти, отримані в якості плати за постачання товарів, робіт і послуг для потреб органів державної влади і місцевого самоврядування.**

Ще одна проблема, пов'язана з джерелами фінансування партій і виборів, полягає у тому, що хоча фінансування партій анонімними особами і заборонене законодавством, на практиці громадянин може здійснити внесок на користь партії без будь-яких документів, що посвідчують його громадянство. Вирішення цієї проблеми потребує уточнення порядку здійснення внесків на користь партій та суб'єктів виборчого процесу.

У статті 8 Єдиних правил закріплено рекомендацію, згідно з якою положення щодо фінансування політичних партій доцільно застосовувати *mutatis mutandis* до фінансування виборчих кампаній кандидатів на виборах.

Натомість джерела фінансування партій і виборів в Україні не узгоджено: за законом „Про політичні партії в Україні” право на фінансування партій мають юридичні особи; однак за законами про вибори фінансування загальнодержавних та місцевих виборів юридичними особами заборонено.

Ця заборона має декларативний характер: в умовах, коли внески партій до виборчих фондів не обмежуються за кількістю і розміром перерахувань, вибори можуть опосередковано фінансуватись юридичними особами – адже бюджети партій можуть повністю складатись із внесків юридичних осіб. Заборону здійснювати внески до виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу доцільно зберігати лише за умови, якщо юридичним особам заборонятиметься фінансувати партії. В іншому ж випадку, юридичним особам має бути надане право здійснювати внески на користь не лише партій, але і суб'єктів виборчого процесу. Хоча протягом останніх років в країнах Європи спостерігається тенденція до заборони фінансування партій і виборів юридичними особами, в умовах слабкості фінансової бази українських партій запровадження такої заборони є не виправданим. З урахуванням статті 8 Єдиних правил, а також необхідності створення рівних умов у доступі до приватного фінансування не лише для партій, але і для „незалежних” кандидатів, юридичним особам доцільно **надати право здійснювати внески на користь як партій, так і суб'єктів виборчого процесу, у тому числі – кандидатів на відповідних виборах.**

Рекомендації:

1) до Закону „Про політичні партії в Україні” необхідно внести зміни, які заборонять здійснення внесків на користь партій тими юридичними особами, більше 50% валових доходів яких протягом попереднього року склали кошти, отримані в якості плати за постачання товарів, робіт і послуг для потреб органів державної влади чи місцевого самоврядування;

2) у Законі „Про політичні партії в Україні”, а також відповідних законах про вибори слід передбачити, що громадянин України має право здійснити внесок на користь партії (суб’єкта виборчого процесу) виключно за умови пред’явлення ним документа, який посвідчує його громадянство, а також оригіналу довідки ДПІ про присвоєння йому ідентифікаційного номера;

3) у законах про вибори слід передбачити можливість здійснення юридичними особами внесків на користь суб’єктів виборчого процесу – як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах;

4) здійснення внесків до виборчих фондів суб’єктів виборчого процесу має бути заборонене для осіб, які відповідно до законодавства не мають права здійснювати внески на користь партій.

2.3. Граничний розмір приватних внесків на користь партій

Згідно із пунктом b статті 5 Єдиних правил державам рекомендовано розглянути можливість впровадження обмежень граничного розміру внесків на користь партій. Закон „Про політичні партії в Україні” не відповідає цій рекомендації, оскільки не обмежує розмір внеску, який може бути здійснений однією й тією ж особою на користь партії протягом визначеного періоду часу.

У країнах Європи, натомість, розмір внесків на користь партій, як правило, обмежується: у Великобританії – 5 000 фунтів на рік, в Ісландії – 2 488 євро на рік, в Іспанії – 100 000 євро на рік, в Латвії – 22 800 євро на рік, в Нідерландах (згідно із законопроектом про фінансування політичних партій) – 25 000 євро, у Польщі – 4 905 євро, в Словенії – 12 128 євро на рік, у Франції – 7 500 євро на рік.

Таким чином, в Україні оптимальний розмір внеску від однієї особи на користь партії, її місцевих організацій, висунутих партією та місцевими організаціями партії кандидатів **може складати 100 розмірів мінімальної заробітної плати (станом на день здійснення внеску) на рік.**

Рекомендації:

1) з метою запобігання надмірній залежності партій від фінансування обмеженим колом осіб, у Законі „Про політичні партії в Україні” слід передбачити обмеження граничної суми внесків від однієї особи (юридичної і фізичної) на користь партії 100 розмірами мінімальної заробітної плати на рік;

2) розмір внесків партії до власного виборчого фонду або виборчого фонду блоку, до складу якого вона входить, не обмежується за кількістю та сумою перерахувань;

3) розмір внеску однієї особи до виборчого фонду партії, місцевої організації партії, „партійних” кандидатів на всіх виборах має визначатись в межах максимального розміру внеску на користь партії, визначеного законодавством. У

випадку здійснення внесків на користь партії до початку виборчого процесу, допустимий обсяг внеску до виборчого фонду такої партії має становити різницю між максимальним розміром внеску на користь партії та попередньо здійсненими внесками на її користь;

4) з метою оперативного обміну інформацією між партією, кандидатами та місцевими організаціями партій; недопущення перевищення обсягів фінансування партії однією і тією ж особою, на партії доцільно покласти обов'язок ведення електронного обліку внесків з відображенням у відповідній базі даних ідентифікаційних даних донора, природи, вартості внеску, дати його здійснення (такий досвід вже існує у Великобританії та Латвії).

2.4. Оподаткування внесків на користь партій

Статтею 4 Єдиних правил передбачено, що податкове законодавство країни може передбачати зменшення сплачуваних податків на суму внесків на користь партій, однак при цьому відповідні податкові пільги повинні мати обмежений характер. Законами України встановлено пільги для фізичних та юридичних осіб, які надають фінансову підтримку партіям.

Зокрема, відповідно до п. 5.3.2. Закону „Про податок з доходів фізичних осіб” фізична особа може включити до складу податкового кредиту звітного року суму коштів або вартість майна, переданих у вигляді пожертвувань або благодійних внесків неприбутковим організаціям (у тому числі – партіям), у розмірі, що перевищує 2%, але не є більшим 5% від суми його загального оподаткованого доходу звітного року. Відповідно до п. 5.2.2. статті 5 Закону „Про оподаткування прибутку підприємств” до валових витрат платника податку на прибуток підприємств включаються суми коштів або вартість товарів (робіт, послуг), добровільно перерахованих (переданих) протягом звітного року до неприбуткових організацій (у тому числі і партій), у розмірі, що перевищує 2%, але не більше 5% оподаткованого прибутку попереднього звітного року.

Таким чином, зазначені податкові пільги (у вигляді фактичного зменшення суми оподаткованого доходу особи) мають обмежений характер і не суперечать статті 4 Єдиних правил. Відповідно, ці пільги можуть бути збережені в процесі подальшого удосконалення правового регулювання фінансування партій.

3. ОБМЕЖЕННЯ ВИДАТКІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, У ТОМУ ЧИСЛІ ВИДАТКІВ НА ВИБОРЧІ КАМΠΑНІЇ

У відповідності до статті 9 Єдиних правил державам слід розглянути можливість вжиття заходів, спрямованих на запобігання надлишковому фінансуванню потреб політичних партій, наприклад, шляхом встановлення обмежень видатків на виборчі кампанії.

Закон „Про політичні партії в Україні” закріплює окремі механізми, які мають на меті запобігання надлишковому фінансуванню партій. До них, зокрема, можна віднести встановлення обмежень щодо джерел фінансування, а також встановлення заборони здійснення партіями певних видів діяльності. Так, відповідно до статті 24 Закону України „Про об'єднання громадян” політичні партії, створювані ними організації та установи не мають права засновувати підприємства, крім засобів масової інформації, займатись господарською та іншою комерційною діяльністю, за винятком продажу суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів із власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших суспільно-політичних заходів.

В частині вищезазначених обмежень Закон України „Про об'єднання громадян” не суперечить статті 9 Єдиних правил, відповідно – встановлені обмеження перегляду не потребують.

Разом з тим, правове регулювання фінансування виборів народних депутатів України за рахунок виборчих фондів партій (блоків) не відповідає статті 9 Єдиних правил, оскільки обмежень витрат коштів виборчих фондів на парламентських виборах законодавством не передбачено. На практиці відсутність таких обмежень призвела до стрімкого зростання видатків на потреби передвиборної кампанії¹¹, і відповідно – до пошуку партіями додаткових джерел фінансування таких потреб.

З іншого боку, необґрунтоване визначення граничного розміру витрат коштів виборчих фондів на виборах Президента України і місцевих виборах (часто на рівні, який не дозволяє здійснювати ефективну передвиборну агітацію) призводить до того, що фінансування цих виборів здійснюється переважно не через виборчі фонди, а за рахунок прямого фінансування виборів „третіми особами”. Тіньовому фінансуванню виборів сприяє і те, що закони про вибори чітко не визначають напрями використання коштів виборчих фондів кандидатів на виборах.

Рекомендації:

1) існуючі механізми запобігання надлишковому фінансуванню потреб партій (обмеження щодо джерел фінансування, щодо діяльності, яка може здійснюватись партіями відповідно до статті 24 Закону „Про об'єднання громадян”) не суперечать Єдиним правилам і можуть бути збережені в процесі подальшого удосконалення правового регулювання фінансування партій;

2) у законах про вибори доцільно закріпити єдиний підхід до визначення граничного обсягу фінансування президентської, парламентської виборчих кампаній та місцевих виборів. Необхідно передбачити, що гранична сума витрат коштів виборчих фондів партій і блоків на парламентських виборах має становити 100 000 мінімальних розмірів заробітної плати станом на день відкриття рахунку виборчого фонду (цей обсяг є еквівалентним обсягу державного відшкодування витрат партій на вибори);

на президентських виборах – 50 000 розмірів мінімальної заробітної плати станом на день відкриття рахунку виборчого фонду кандидата у президенти;

на місцевих виборах до представницьких органів місцевого самоврядування – 100 000 мінімальних заробітних плат, поділених на кількість виборців, включених до списку виборців в межах України, і помножених на кількість виборців у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

на виборах сільських, селищних, міських голів – половину суми витрат коштів виборчих фондів, визначеної для виборів до відповідних представницьких органів місцевого самоврядування;

3) у законах про вибори слід прямо визначити напрями використання коштів виборчих фондів. Такими напрями можуть бути виготовлення матеріалів передвиборної агітації, використання засобів масової інформації, оренда приміщень,

¹¹ Достатньо відзначити лише той факт, що обсяг відшкодування витрат коштів виборчих фондів за рахунок коштів Державного бюджету України за результатами виборів народних депутатів України у 2006 році склав **126 мільйонів гривень** (з них: Партія Регіонів – 35 млн. грн., Блок Юлії Тимошенко – 13 500 855 грн., Блок „Наша Україна” – 35 млн. грн., Соціалістична партія України – 35 млн. грн., Комуністична партія України – 8 352 358 грн.), в той час як за значно коротшу виборчу кампанію з позачергових виборів народних депутатів України у 2007 році – майже на 60 млн. грн. більше, тобто – **майже 186 мільйонів гривень** (з них: Партія Регіонів – 44 млн. грн., Блок Юлії Тимошенко – 44 млн. грн., Блок „Наша Україна – Народна самооборона” – 44 млн. грн., Комуністична партія України – 14 836 862 грн., „Блок Литвина” – 39 147 393 грн.)

транспортні витрати, послуги зв'язку, оплата консультаційних та інших послуг тощо (в основу визначення зазначених напрямів можуть бути покладені форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, які затверджуються ЦВК). Ці визначені напрями мають фінансуватися виключно за рахунок коштів виборчих фондів, а не в інший спосіб.

4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМΠΑНІЙ

4.1. Визначення вимог до змісту консолідованих фінансових звітів партій

Відповідно до статті 11 Єдиних правил звітності політичних партій повинна включати, *там де це є доцільним*, звітність пов'язаних з партіями осіб. Як зазначалось, поняття пов'язаної особи чинним законодавством не визначено, відповідно – у фінансових звітах партій не відображується й інформація про доходи і видатки таких осіб.

Згідно з цією Концепцією пов'язаними особами пропонується вважати місцеві організації партій, засновані партіями ЗМІ, організації та установи, а також кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах.

Безумовно, включати до фінансової звітності партій звітність кандидатів на посади, приміром, сільських голів, а також звітність первинних осередків, утворених у невеликих адміністративно-територіальних одиницях навряд чи варто. Тим більше, що ГРЕКО рекомендує запровадити для партій таку форму звітності, яка б забезпечувала, з одного боку, виконання вимог статті 11 Єдиних правил, а з іншого – не створювала для партій надмірне адміністративне навантаження. З огляду на це **фінансова звітність партій має включати звітність партій, заснованих партіями ЗМІ, організацій та установ, місцевих організацій партій (республіканської, обласних, міських та районних).**

Згідно із статтею 12 Єдиних правил у звітах партій повинні відобразитися відомості про внески, отримані партією, у тому числі інформація про природу та вартість кожного внеску. У випадках, якщо розмір внеску перевищує визначену суму, відомості про особу, яка здійснила внесок, має бути відображена у звітності партії.

Чинним законодавством України на партії покладено обов'язок підготовки 4 різних звітів - 1) фінансового звіту про доходи і видатки; 2) звіту про майно; 3) звіту про обсяг і напрями використання коштів, виділених з Державного бюджету на фінансування статутної діяльності партії; 4) щоквартального звіту про використання коштів неприбуткової організації (подається до органу податкової служби за місцем реєстрації партії). При цьому вимоги до змісту на законодавчому рівні закріплено лише щодо одного з них – звіту про використання коштів неприбутковою організацією.

Рекомендації:

1) на партії має бути покладений обов'язок періодичного подання до уповноваженого органу контролю у сфері фінансування партій консолідованого звіту про внески на користь партії протягом року та напрямів їх використання у цей самий період;

2) консолідований звіт повинен містити інформацію щодо фінансування як самої партії (у тому числі партійних організацій, які не мають статусу юридичної особи), так і її місцевих організацій (республіканського, обласного, районного та міського рівня), заснованих партіями ЗМІ, організацій і установ;

3) партії повинні готувати та подавати консолідовані звіти про внески та напрями їх використання не пізніше як на 45 день після закінчення звітного періоду, звіт має подаватись як у паперовій формі, так і в електронному вигляді (що сприятиме більш оперативному опрацюванню даних, відображених у звіті);

4) враховуючи, що контроль за фінансуванням партій здійснюють податкові інспекції та відповідні територіальні підрозділи фондів соціального страхування, партії, окрім консолідованих звітів, повинні готувати і подавати таким органам звіти, передбачені законодавством про оподаткування та соціальне страхування;

5) консолідований звіт про внески на користь партії та напрями їх використання має включати декілька розділів:

а) загальний розділ, в якому зазначатимуться загальні активи партії, загальна вартість грошових та негрошових внесків на користь партії і пов'язаних з нею осіб із розподілом за джерелами внесків (фізичні, юридичні особи, державне фінансування);

б) загальний розділ, в якому визначатимуться загальна сума фінансових зобов'язань партії перед кредиторами, напрями використання грошових та негрошових внесків партією і пов'язаними з нею особами, а також обсяг використаних на ці напрями коштів;

в) спеціальний розділ, у якому розкриватиметься інформація про: структуру активів партії, внески (як грошові, так і негрошові) фізичних, юридичних осіб, держави на користь партії, внески (грошові та негрошові) фізичних та юридичних осіб на користь кожної пов'язаної з партією особи, а у випадку, якщо розмір внеску перевищує певну величину – інформація про особу, яка здійснила такий внесок (прізвище, ім'я, по-батькові особи, найменування юридичної особи, ідентифікаційний податковий номер фізичної особи (за наявності); ідентифікаційний номер юридичної особи відповідно до ЄДРПОУ);

г) спеціальний розділ, в якому розкриватиметься інформація структуру фінансових зобов'язань партії (у тому числі – про надані на користь партії гарантії виконання зобов'язань, отримані кредити: дати укладання і номери кредитних договорів, із зазначенням дат одержання і запланованого погашення кредитів, умов надання кредитів, назв (прізвищ, імен, по-батькові) та ідентифікаційних кодів кредиторів), а також про напрями використання внесків партією та кожною пов'язаною з нею особою;

6) до звітів партій, які протягом звітного періоду отримували державне фінансування своєї статутної діяльності, має бути доданий висновок незалежного аудитора про правильність складання звіту.

4.2. Вимоги до змісту звітів про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями їхнього використання

Проблема: всіма законами про вибори передбачене обов'язкове подання розпорядниками виборчих фондів фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів до Центральної виборчої комісії (при проведенні загальнонаціональних виборів) або територіальної виборчої комісії (при проведенні місцевих виборів).

Форми звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів затверджуються ЦВК. Відповідні звіти включають: 1) звіт про формування виборчого фонду (що включає 2 розділи: надходження коштів на накопичувальний рахунок виборчого фонду, перерахування коштів з накопичувального рахунку), 2) консолідований звіт про надходження коштів на поточний рахунок фонду та їх використання, 3) звіт про перерахування залишку невикористаних коштів виборчого фонду. До кожної форми звіту складаються розшифровки у вигляді відомостей із

відображенням кожної проведеної операції на рахунках виборчого фонду. До звіту також додається пояснювальна записка.

У той же час, у фінансових звітах суб'єктів відповідних виборчих процесів відображуються надходження та використання коштів лише виборчих фондів, а не всіх коштів (зокрема – непрямих внесків), за рахунок яких здійснювалось фінансування участі суб'єкта виборчого процесу у відповідних виборах.

Також (на відміну від ряду інших європейських країн) виборче законодавство України не передбачає подання фінансових звітів відповідним органам контролю у сфері фінансування виборчих кампаній за певний час до дня проведення виборів, що фактично унеможлиблює дієвий контроль за фінансуванням виборів та застосування ефективних, адекватних та дієвих санкцій за порушення у сфері фінансування виборчих кампаній.

Рекомендації:

1) у законах про вибори доцільно передбачити обов'язкове подання розпорядниками виборчих фондів (точніше - фінансовими розпорядниками) виборчим комісіям звітів про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями використання внесків;

2) звіти про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями використання внесків мають подаватись за певний строк до дня голосування, наприклад – не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня голосування (для забезпечення можливості оприлюднення поданих звітів, оскарження виявлених порушень у сфері фінансування виборів, розгляду скарг, прийняття рішень, оскарження прийнятих рішень за результатами розгляду скарг до дня голосування);

3) звітний період для звітів, які подаються суб'єктами відповідних виборчих процесів до дня голосування, має визначатись з урахуванням строку подання цих звітів відповідним виборчим комісіям та строку, необхідного для підготовки звітів розпорядниками виборчих фондів (фінансовими розпорядниками). Наприклад, такий період може починатись з дня реєстрації відповідного суб'єкта виборчого процесу виборчою комісією і завершуватись за 2-3 дні до визначеної законом дати подання звіту до виборчої комісії;

4) у законах про вибори слід передбачити обов'язкове подання фінансовими розпорядниками виборчим комісіям звітів про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями використання внесків за період, що минув з дня закінчення попереднього звітнього періоду до дня голосування (наростаючим підсумком до дня голосування (фінальний звіт) або лише за відповідний звітний період (звіт лише за останній звітний період);

5) у законах про вибори доцільно закріпити положення, у відповідності до яких у звітах про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями використання внесків має відображуватись інформація як про грошові внески, які надійшли на рахунок виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу, так і інформація про негрошові внески на його користь, про які відповідному суб'єкту виборчого процесу стало відомо, і на здійснення яких він дав згоду;

6) вимоги до форми звітів про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями використання внесків, які закріплюватимуться у відповідних законах про

вибори, мають бути уніфіковані з вимогами до форми консолідованих звітів про внески на користь партій та напрями їх використання.

4.3. Порядок оприлюднення фінансових звітів

Статтею 13 Єдиних правил державам рекомендовано вимагати від партій регулярного, принаймні щорічного, подання фінансової звітності незалежним органам, що здійснюють контроль за фінансуванням партій, а також оприлюднення консолідованих звітів партій, у тому числі інформації про походження та розмір кожного внеску, а також осіб, які здійснили внески, які перевищують встановлену законом межу.

Закон „Про політичні партії в Україні” не передбачає обов’язкового подання звітів органам, що здійснюють контроль за фінансуванням партій, не встановлює строки опублікування звітів партій (за винятком звіту про обсяг і напрями використання коштів Державного бюджету України, виділених на фінансування статутної діяльності партій).

Порядок оприлюднення фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів для різних видів виборів не є уніфікованим. Так, відповідно до частини чотирнадцятої статті 43 Закону „Про вибори Президента України” дані про розміри виборчих фондів кандидатів на пост Президента України та фінансові звіти про використання їх коштів публікуються Центральною виборчою комісією у газетах „Голос України” та „Урядовий кур’єр” не пізніш як на 18 день після дня виборів. Закон „Про вибори народних депутатів України” взагалі не покладає на ЦВК обов’язок публікувати звіти партій і блоків про надходження і використання коштів їхніх виборчих фондів. У відповідності до частини шістнадцятої статті 86 Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій партій (блоків) оприлюднюються відповідними територіальними виборчими комісіями у місцевих друкованих засобах масової інформації у п’ятиденний строк з дня їх надходження до відповідної територіальної виборчої комісії.

Українські закони про вибори не передбачають опублікування звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів за певний строк до дня виборів, попри те, що у низці звітів ГРЕКО, підготовлених в рамках Третього раунду оцінювання, міститься рекомендація щодо необхідності оприлюднення виборчої фінансової звітності за певний час до дня голосування.

Рекомендації:

1) у Законі „Про політичні партії в Україні” та законах про вибори слід закріпити положення, за якими фінансові звіти відповідно партій та суб’єктів виборчих процесів підлягають оприлюдненню в друкованих засобах масової інформації не пізніше як на п’ятий день після дня подання звіту органу контролю, а у разі проведення виборів – для звітів, які подаються до дня голосування, - не пізніше ніж на другий день з дня подання звітів;

2) оприлюдненню в друкованому ЗМІ консолідованого звіту партії або звіту суб’єкта виборчого процесу має передувати його первинна перевірка органом контролю (метою такої перевірки є недопущення опублікування звіту, що містить помилки в цифрах, описки та інші формальні недоліки). Проте в окремих випадках (наприклад, для звітів, які подаються до виборчої комісії до дня голосування або для

звітів, які подаються відповідному органу контролю разом з аудиторським висновком) така перевірка може не проводитись;

3) виявлення у поданому звіті помилок, неточностей тощо може тягти різні наслідки: а) зобов'язання у встановлений відповідним органом строк усунути помилки, неточності і повторно подати звіт; б) застосування санкцій до осіб, які склали і підписали звіт; більш доцільним є перший підхід, який є поширеним у багатьох країнах Європи;

4) у Законі „Про політичні партії в Україні” та законах про вибори варто закріпити положення, у відповідності до яких оприлюдненню в друкованих ЗМІ підлягає не весь звіт, а лише його частина (наприклад, загальна). Особливо актуальним видається встановлення обмежень щодо обсягу оприлюднення в ЗМІ звітів на місцевих виборах, де кількість суб'єктів виборчого процесу може бути значною. При цьому у разі оприлюднення в ЗМІ лише частини звіту, у відповідній публікації має бути роз'яснено порядок (спосіб) отримання доступу до повного варіанту звіту;

5) обов'язок оприлюднення звітів у друкованих ЗМІ може бути покладено на одного з двох суб'єктів – або на суб'єкта, який подає звіт органу контролю (у цьому випадку такий суб'єкт повинен поінформувати орган контролю про факт оприлюднення звіту; несвоєчасність оприлюднення звіту, неподання органу контролю інформації про факт опублікування звіту має бути підставою для юридичної відповідальності суб'єкта, який не виконав покладений на нього законом обов'язок), або ж безпосередньо на орган контролю у сфері фінансування партій (виборів). З метою забезпечення первинної перевірки звітів на предмет правильності оформлення, своєчасного та централізованого оприлюднення звітів видається за доцільне покласти такий обов'язок саме на орган контролю;

6) оприлюднення звітів може здійснюватись як у визначеному відповідними законами переліку друкованих ЗМІ, так і у ЗМІ, визначених безпосередньо органами контролю за власним розсудом; проте, з урахуванням досвіду виборчих кампаній та практики оприлюднення офіційної інформації у друкованих виданнях, звіти суб'єктів виборчого процесу із загальнодержавних виборів та консолідовані звіти партій було б доцільно оприлюднювати в офіційних друкованих ЗМІ, визначених Законом (газети „Голос України”, „Урядовий кур'єр”);

7) оприлюднення фінансових звітів може здійснюватись або за кошти суб'єктів, які подають відповідні звіти, або за рахунок ЗМІ, в якому розміщується такий звіт (якщо ЗМІ перебуває у державній або комунальній власності), або за рахунок органу контролю, який приймає звіт. У зв'язку з тим, що за третього варіанту фінансування оприлюднення звітів здійснюватиметься одним суб'єктом у централізованому порядку, цей варіант видається найбільш обґрунтованим;

8) окрім оприлюднення фінансових звітів у друкованих виданнях, вони також мають розміщуватись на веб-сторінках відповідних органів контролю (крім територіальних виборчих комісій (для місцевих виборів), оскільки ТВК не мають власних веб-сторінок. На ТВК може бути покладений обов'язок передачі фінансових звітів для оприлюднення на веб-сайтах органів місцевого самоврядування або ЦВК та веб-сторінках партій (у тому числі всіх партій, що входять до складу блоку, а також партій, що висунули кандидатів на загальнодержавних виборах);

9) у законах про вибори та Законі „Про політичні партії в Україні” має бути закріплене право будь-якої особи отримати доступ до повного варіанту звіту у суб'єкта, який здійснив підготовку звіту (або для якого було проведено підготовку звіту), а також в органі контролю, до якого подавався звіт. Строк розгляду таких запитів і надання відповідей на них має бути обмежений законом і повинен гарантувати можливість своєчасного реагування будь-якої особи на виявлені порушення у сфері фінансування партій і виборчих кампаній.

4.4. Обов'язок осіб, які здійснюють внески на користь партій, забезпечувати належний облік таких внесків

Відповідно до статті 5 Єдиних правил державам слід забезпечити відображення внесків на користь політичних партій, що здійснюються юридичними особами, у фінансовій звітності відповідних юридичних осіб, а також інформування учасників юридичної особи (акціонерів) про факт здійснення внеску на користь партії. Відповідні рекомендації не знайшли відображення у чинному законодавстві України.

Рекомендації:

У статті 11 Закону „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” необхідно передбачити відображення у фінансовій звітності юридичних та фізичних осіб інформації про внески на користь політичних партій та їх розмір, а також доповнити статтю 11 цього Закону положенням, яке передбачатиме врахування вимог Закону „Про політичні партії в Україні” при затвердженні Міністерством фінансів форм звітності підприємств і порядку їх заповнення;

5. КОНТРОЛЬ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ

5.1. Внутрішній контроль за фінансуванням партій і виборчих кампаній

Одним із важливих чинників підвищення ефективності зовнішнього контролю за фінансуванням партій і виборчих кампаній є запровадження таких механізмів, які б дозволяли забезпечити законність управління фінансовими ресурсами в межах самих партій (суб'єктів виборчого процесу).

Саме тому у ряді європейських країн (зокрема, в Латвії, Словенії, Франції та низці інших держав) законодавець приділяє значну увагу регулюванню внутрішнього контролю за фінансуванням партій – на законодавчому рівні часто визначається статус органу внутрішнього фінансового контролю, основні вимоги до членів такого органу.

В українському законодавстві про політичні партії і вибори регулюванню відповідних питань не приділено значної уваги. Так, внутрішньопартійний фінансовий контроль взагалі перебуває поза межами законодавчого регулювання, а законодавче регулювання внутрішнього контролю за фінансуванням передвиборної кампанії зводиться до запровадження інституту розпорядників виборчих фондів, кваліфікаційні вимоги до яких, обов'язки та відповідальність у законах про вибори чітко не визначені. У таких умовах імовірність вчинення порушень у сфері фінансування партій та виборчих кампаній суттєво зростає.

Рекомендації:

1) у Законі „Про політичні партії в Україні” слід закріпити положення, за яким статут політичної партії повинен визначати порядок утворення та повноваження

органу внутрішньопартійного контролю за фінансуванням партії, вимоги до осіб, які обираються до складу такого органу (відповідні вимоги мають гарантувати незалежність членів органу від протиправного впливу з боку членів партії, інших органів партії);

2) закони про вибори доцільно доповнити положеннями, які передбачатимуть обов'язкове проходження розпорядниками виборчих фондів суб'єктів відповідних виборчих процесів (перед їх призначенням на посади) навчання з питань управління фінансами за програмою, затвердженою Центральною виборчою комісією;

3) на державний орган контролю у сфері фінансування партій має бути покладений обов'язок забезпечення проведення тематичних навчально-освітніх заходів для осіб, які здійснюють управління фінансовими ресурсами партій (членів внутрішньопартійного органу фінансового контролю, бухгалтерів тощо), за власні кошти відповідних партій.

5.2. Незалежний зовнішній контроль за фінансуванням партій і виборчих кампаній

Згідно із статтею 14 Єдиних правил, державам-членам Ради Європи рекомендовано запровадити *незалежний* моніторинг фінансування партій і виборчих кампаній. Ця рекомендація на сьогодні виконана лише в частині запровадження незалежного моніторингу фінансування виборчих кампаній, яке здійснюється ЦВК та відповідними територіальними виборчими комісіями (залежно від виду виборів). Натомість органи, які здійснюють контроль за фінансуванням партій (Міністерство юстиції та Головне контрольно-ревізійне управління), не є незалежними, оскільки входять в систему центральних органів виконавчої влади.

Рекомендації:

1) функції контролю за фінансуванням політичних партій і загальнодержавних виборів можуть бути покладені на один із існуючих органів, який не входить в систему центральних органів виконавчої влади і, відповідно, є незалежним у здійсненні своєї діяльності. На сьогодні єдиним органом, який має необхідні організаційні, кадрові ресурси, а також є відносно незалежним від політичного впливу, є Центральна виборча комісія. Покладення функції контролю за фінансуванням партій саме на ЦВК має інші переваги, у тому числі усунення потреби в координації контролю, обміні інформації з іншим державним органом (яким на сьогодні є Міністерство юстиції України);

2) функції контролю за фінансуванням виборчих кампаній з місцевих виборів мають бути покладені на відповідні територіальні виборчі комісії;

3) право здійснювати контроль за діяльністю партій в межах своїх повноважень має бути надано також органам державної податкової служби (за дотриманням партіями положень Закону „Про оподаткування прибутку підприємств”), а також Рахунковій палаті (за законністю використання коштів Державного бюджету, виділених для фінансування статутної діяльності партій).

5.3. Обсяг повноважень органу незалежного зовнішнього контролю за фінансуванням партій

На законодавчому рівні необхідно визначити обсяг контрольних повноважень органу, що здійснюватиме контроль за фінансуванням партій, з урахуванням змін у правилах фінансування партій, передбачених цією Концепцією. Відповідно до рекомендацій ГРЕКО, відображених у низці звітів, підготовлених в рамках Третього раунду оцінювання, повноваження органу контролю не повинні зводитись лише до формальної перевірки фінансових звітів підконтрольних суб'єктів, - орган контролю повинен мати право отримувати за запитом необхідні документи, які підтверджують відомості, відображені у фінансовій звітності підконтрольних суб'єктів; заслуховувати пояснення представників цих суб'єктів; проводити перевірку фактів правопорушень; накладати адміністративні стягнення.

ГРЕКО також звертає увагу на те, що законодавство повинно визначити засади взаємодії органу незалежного зовнішнього контролю з правоохоронними органами, зокрема – в частині отримання таким органом інформації, необхідної для ефективного здійснення ним своїх повноважень, доведення до відома інших державних органів (податкової служби, органів внутрішніх справ, прокуратури) фактів виявлених правопорушень, що є підставою для притягнення осіб, які їх вчинили, до юридичної відповідальності. Окремого регулювання потребує і взаємодія органу зовнішнього фінансового контролю з Рахунковою палатою, яка забезпечує законність та ефективність використання бюджетних коштів.

Окрім визначення повноважень щодо проведення змістовної перевірки поданих документів, ГРЕКО наголошує на необхідності закріплення за органом зовнішнього фінансового контролю повноважень щодо запобігання вчиненню правопорушень – проведення тренінгів, узагальнення статистики порушень у сфері фінансування партій і виборів, роз'яснення положень законодавства, підвищення рівня суспільної обізнаності з проблем корупції у політиці, важливості фінансування партій тощо.

Рекомендації:

1) органи незалежного зовнішнього контролю за фінансуванням партій і виборів повинні бути наділені достатніми повноваженнями для проведення не лише формальної, але і змістовної перевірки звітів, які подаються підконтрольними суб'єктами, а також правом накладати адміністративні стягнення в порядку і у випадках, визначених законом;

2) на законодавчому рівні мають бути визначені механізми взаємодії (у тому числі інформаційної) органів незалежного зовнішнього контролю за фінансуванням партій і виборів з правоохоронними органами;

3) орган незалежного зовнішнього контролю за фінансуванням партій має здійснювати загальний контроль за законністю використання коштів Державного бюджету партіями спільно з Рахунковою палатою, при цьому аудит ефективності використання партіями бюджетних коштів не повинен проводитись жодним органом;

4) в ході проведення аудиту законності використання бюджетних коштів партіями відповідні органи контролю мають перевіряти лише документацію щодо руху бюджетних коштів на рахунках партій та їхніх місцевих організацій, документи, які є підставою для платежів та засвідчують факти отримання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів Державного бюджету, виділених на фінансування визначених законом видів статутної діяльності партій;

5) орган незалежного зовнішнього контролю за фінансуванням партій повинен забезпечувати відповідно до своїх повноважень: а) уніфікацію форм фінансової

звітності, що подаються підконтрольними суб'єктами; б) надання роз'яснень та консультацій з питань підготовки фінансових звітів, які надаються йому для перевірки; в) проводити періодичне підвищення кваліфікації осіб, відповідальних за забезпечення законності фінансування партій, підготовку фінансових звітів; г) вести облік правопорушень у сфері фінансування партій і виборів, вжитих заходів щодо їх усунення; е) забезпечувати громадське інформування з питань боротьби з політичною корупцією та з проблем фінансування політичних партій.

6. ЕФЕКТИВНІ, АДЕКВАТНІ ТА ДІЄВІ САНКЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ

Стаття 16 Єдиних правил рекомендує державам встановити за порушення правил фінансування партій і виборчих кампаній ефективні, адекватні (пропорційні) та дієві санкції.

Санкції, передбачені Законом „Про політичні партії в Україні”, законами про вибори, Кодексом про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом у багатьох випадках не відповідають цим критеріям: за ряд порушень взагалі не передбачено будь-якої юридичної відповідальності, за окремі порушення – санкції, які не є дієвими (наприклад, у вигляді попередження) та пропорційними тяжкості порушення (наприклад, санкції у вигляді скасування реєстрації за малозначимі порушення). Строки давності притягнення до адміністративної відповідальності є надто короткими (6 місяців) для того, щоб вважати встановлені адміністративні санкції такими, що є ефективними.

Запровадження державного фінансування політичних партій потребує також встановлення відповідальності партій та осіб, винних у порушенні вимог законодавства в частині державного фінансування політичних партій.

Рекомендації:

1) оскільки Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс не передбачають відповідальності юридичних осіб за порушення у сфері фінансування партій і виборчих кампаній, Закон „Про політичні партії в Україні” та виборчі закони доцільно доповнити окремими розділами щодо відповідальності юридичних осіб (а у разі – необхідності – і щодо відповідальності фізичних осіб; з виключенням відповідних існуючих положень з Кодексу України про адміністративні правопорушення);

2) вчинення будь-яких порушень має тягти юридичну відповідальність. В іншому разі встановлення заборон або обмежень є не виправданим;

3) строки давності притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення у сфері фінансування партій і виборчих кампаній мають бути не меншими за один виборчий цикл, тобто – 5 років (саме такий підхід пропонувалось запровадити ГРЕКО за результатами проведення оцінки фінансування партій і виборчих кампаній в рамках Третього раунду оцінювання);

4) адміністративне розслідування справ, пов'язаних з порушенням встановлених вимог щодо фінансування партій і виборчих кампаній, доцільно покласти на органи, які здійснюють контроль у цих сферах, при цьому таким органам мають бути надані повноваження, необхідні для ефективного проведення розслідування;

5) у Законі „Про політичні партії в Україні”, законах про вибори слід закріпити принцип, у відповідності до якого всі надходження із заборонених джерел (понад встановлений обсяг, внески анонімних осіб тощо) мають вилучатися у дохід держави (що не виключає застосування інших санкцій); для виборчих блоків відповідний обов’язок має покладатися на партії, які входять до його складу – у рівних частинах;

6) в усіх випадках використання партіями бюджетних коштів, отриманих на фінансування своєї статутної діяльності, не за цільовим призначенням, повинно тягти передбачену Законом відповідальність – припинення державного фінансування, повернення до Державного бюджету суми коштів, витрачених не за цільовим призначенням, застосування санкцій у вигляді штрафу;

7) оскільки розпорядження коштами Державного бюджету, що зараховується на поточні рахунки місцевих організацій партій, здійснюється керівниками відповідних місцевих організацій, а не керівниками партій, у випадку нецільового використання бюджетних коштів місцевими організаціями партій передбачені законом санкції мають застосовуватись до таких організацій, а не до партій;

8) встановлені санкції за порушення у сфері фінансування партій і виборчих кампаній мають відповідати вимогам ефективності, пропорційності та дієвості.