

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 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

*Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив:  
Денис Ковриженко  
Олена Чебаненко*

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

Політична партія – це інструмент акумулювання та артикуляції суспільних інтересів, який виконує свої функції завдяки можливості впливу на центри прийняття владних рішень у державі. Тобто партія одночасно виступає і суб'єктом вироблення політики, і суб'єктом політичної боротьби, яка є невід'ємною умовою отримання доступу до владних ресурсів.

Конституція України закріплює за партіями провідну роль у формуванні та вираженні політичної волі громадян. Тим не менше, зважаючи на сказане вище, практичне виконання цієї ролі є неможливою без належних фінансових ресурсів, за рахунок яких партії мають можливість не лише доносити свої цілі та ідеї до громадян, а й конкурувати між собою, 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: корупцію у політиці (надання певних послуг в обмін на фінансову підтримку) та нерівність можливостей партій у боротьбі за політичну владу (йдеться про нерівномірний розподіл організаційних, кадрових, фінансових ресурсів, що перешкоджає повноцінній конкуренції між різними партіями).

Саме тому неабияке значення має питання про те, хто, в який спосіб, за рахунок яких коштів і з якою метою фінансує діяльність партій, а також з яких саме джерел і в якому обсязі партії отримують фінансування свої діяльності. Переконливим свідченням цього є суттєва деталізація правил партійного фінансування у національному законодавстві багатьох демократичних країн упродовж останніх десятиліть. Ця деталізація має на меті вирішення декількох завдань:

по-перше - диверсифікацію джерел фінансування партій з тим, щоб жоден суб'єкт фінансування їхньої діяльності 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 - створення умов 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 - забезпечення прозорості фінансування партій з метою створення належних умов для здійснення державного і громадського контролю за партійними фінансами.

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 щодо 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 з огляду на те, що, по-перше, у ньому визначено основні напрями удосконалення регулювання фінансування партій і виборів на національному рівні для запобігання політичній корупції, а по-друге – у

2006 році Україна приєдналась до GRECO, яка здійснює моніторинг виконання Рекомендації Rec (2003)4, зокрема – в рамках Третього раунду оцінювання.

Запропонована Концепція змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні повністю враховує положення зазначеної Рекомендації і, у разі покладення її в основу удосконалення національного правового регулювання фінансування партій і виборчих кампаній, створить належні правові передумови для зменшення рівня корупції у сфері політики, наближення національного правового регулювання фінансування партій і виборчих кампаній до кращої зарубіжної, насамперед – європейської, практики з метою виконання Україною взятих на себе зобов'язань по боротьбі з корупцією.

Концепція визначає основні проблеми національного регулювання фінансування партій і виборчих кампаній та можливі шляхи їх вирішення.

## **1. УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**

### **1.1. Запровадження державного фінансування статутної діяльності політичних партій**

**Проблема:** 27 листопада 2003 року парламентом було прийнято Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні”, який передбачав доповнення Закону „Про політичні партії в Україні” новим розділом та рядом інших положень щодо державного фінансування партій в Україні.

У зазначеному Законі знайшла відображення низка європейських стандартів регулювання державного фінансування партій, зокрема – запроваджувалась пряма фінансова підтримка партій за рахунок коштів Державного бюджету України, розмір якої був пропорційним ступеню представленості партії в парламенті; обмежувався граничний обсяг державного фінансування (що мало запобігти надлишковому фінансуванню партій і посиленню їх залежності від держави), визначались засади контролю за цільовим використанням відповідних коштів.

Проте, пунктом 91 розділу II Закону України „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2007 року положення Закону „Про політичні партії в Україні”, якими цей Закон було доповнено 27.11.2003 р., було скасовано. Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 р. у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України 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. Зазначене Рішення Конституційного Суду України не знайшло прямого відображення у Законі „Про політичні партії в Україні”.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

До Закону „Про політичні партії в Україні” слід внести зміни, які передбачатимуть запровадження державного фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні та компенсацію витрат партій на участь у виборах народних депутатів України. В основу правового регулювання державного фінансування політичних партій можуть бути покладені положення Закону від 27.11.2003 р., з урахуванням особливостей, визначених цією Концепцією. Обсяг державного фінансування політичних партій має бути законодавчо обмежений (що відповідатиме статті 1 Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній (далі – Єдині

правила) і визначатись за результатами аналізу зарубіжних підходів до визначення граничного обсягу державного фінансування політичних партій.

## **1.2. Визначення видів діяльності партій, які підлягають фінансуванню за рахунок коштів Державного бюджету**

**Проблема:** одним із основних недоліків Закону „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” в частині регулювання державного фінансування партій було недостатньо чітке визначення видів діяльності партій, які підлягають державному фінансуванню. У Законі фактично проводилось розмежування між „діяльністю, пов'язаною з участю у виборах” та „діяльністю, непов'язаною з участю у виборах”, проте критерії розмежування цих видів діяльності визначено не було, що могло (у разі запровадження державного фінансування статутної діяльності партій, яке так і не було розпочато) зумовити довільне тлумачення відповідних положень Закону, нецільове використання коштів Державного бюджету, ускладнення здійснення контролю за фінансуванням партій, зокрема – за рахунок коштів Державного бюджету України.

### **Варіанти вирішення проблеми:**

**1)** за рахунок коштів Державного бюджету фінансується будь-яка статутна діяльність партій, як пов'язана з виборами, так і не пов'язана з виборами – в межах визначеного Законом граничного обсягу видатків коштів Державного бюджету на фінансування цієї діяльності. Іншими словами, такий підхід передбачає скасування відшкодування з Державного бюджету в окремому порядку витрат партій, пов'язаних із здійсненням передвиборної агітації. Недоліком такого підходу є те, що він не стимулює активну діяльність партій у період між проведенням виборів (через відсутність розмежування партійних витрат), перевагою – відсутність потреби у конкретизації видів діяльності партій, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

**2)** за рахунок коштів Державного бюджету фінансується чітко визначений перелік видів статутної діяльності партій, не пов'язаної з участю у виборах. Перший недолік цього підходу полягає у тому, що певні види діяльності партій по своїй суті можуть бути пов'язаними з виборами або й не бути пов'язаними з ними (наприклад, виготовлення друкованих матеріалів, розміщення політичної реклами в ЗМІ). Якщо такі види діяльності визнати такими, що не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету, то втрачається мета запровадження державного фінансування статутної діяльності партій – перелік „фінансованих” з Державного бюджету видів діяльності буде надто вузьким. Якщо ж їх визнати такими, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, то зникає відмінність між державним фінансуванням статутної діяльності та державним фінансуванням діяльності партій, пов'язаної з їхньою участю у виборах, іншими словами – втрачається мета визначення вичерпного переліку видів статутної діяльності. Другий недолік цього підходу полягає у надмірній деталізації регулювання: окреслюючи можливі види статутної діяльності партій, які фінансуються державою, законодавець обмежуватиме форми партійної діяльності загалом – партії не будуть зацікавлені здійснювати діяльність, яка не фінансується за рахунок коштів Державного бюджету, або ж, для отримання державного фінансування – відображувати певні види діяльності, які не підлягають державному фінансуванню, як такі, що підлягають державному фінансуванню. Перевагами цього підходу є те, що він забезпечує цільове використання коштів Державного бюджету та стимулює активну діяльність партій у період між виборами –

якщо партія здійснюватиме діяльність лише під час перебігу виборчого процесу, обсяг фінансування її статутної діяльності буде мінімальним.

3) за рахунок коштів Державного бюджету України фінансується чітко визначений перелік видів діяльності, пов'язаної з участю партій у виборах. За основу такого визначення варто взяти види діяльності, які фінансуються за рахунок коштів виборчих фондів суб'єктів виборчих процесів на загальнодержавних та місцевих виборах, які відповідно до актів ЦВК мають відображатись у звітах про надходження і використання коштів виборчих фондів, зокрема – здійснення передвиборної агітації на каналах радіо і телебачення, в друкованих ЗМІ, виготовлення матеріалів передвиборної агітації, виготовлення друкованих матеріалів передвиборної агітації, транспортні витрати тощо. Всі інші види діяльності, окрім цих визначених видів, слід відносити до таких, що не пов'язані із участю партій у виборах. Серед визначених видів діяльності додатковим критерієм розмежування між видами діяльності, пов'язаними з виборами та видами діяльності, непов'язаними з виборами, має бути критерій часу (див. нижче) – з певного **моменту** окремі види діяльності (розміщення політичної реклами в ЗМІ, організація публічних заходів і т.п.) мають відноситись до видів діяльності, пов'язаних з участю у виборах, а до настання цього моменту – вважатись такими, що не пов'язані з участю партій у виборах. Цей підхід має ті ж самі переваги, що і другий підхід, однак не має недоліків останнього: можливі види статутної діяльності партій чітко не окреслюються, що дозволяє партіям самостійно визначати їхні форми, із збереженням гарантій державного фінансування цих видів діяльності; крім того за умови чіткого визначення видів діяльності партій, пов'язаних з виборами (див. нижче), усуваються проблеми, пов'язані з розмежуванням окремих „конкуруючих” видів діяльності, які можуть або не можуть бути пов'язані з виборами.

Більш чітка конкретизація видів „статутної діяльності політичних партій, пов'язаної з участю партій у виборах”, в рамках третього із запропонованих підходів, передбачає визначення моменту часу, з якого певні види статутної діяльності партій мають відноситись до тих, які не можуть фінансуватись за рахунок коштів Державного бюджету України. Знову ж таки, існує два варіанти визначення цього моменту часу:

1) фінансуватись за рахунок коштів Державного бюджету можуть ті види діяльності, які можуть бути або не бути пов'язаними з виборами, але здійснюються до *офіційного початку виборчого процесу*, визначеного відповідними законами про вибори;

2) фінансуватись за рахунок коштів Державного бюджету можуть ті види діяльності, які можуть бути або не бути пов'язаними з виборами, але здійснюються до *завершення реєстрації кандидатів від партії на виборах (іншими словами – до набуття партією, її місцевою організацією, кандидатом від партії статусу суб'єкта виборчого процесу)*. Кожен підхід має свої переваги і недоліки: за першого підходу стимулюється активна діяльність партій у період між виборчими процесами (як правило, активне витрачання коштів партіями починається незадовго до початку виборчого процесу, зростає до завершення реєстрації кандидатів у депутати і зберігається до дня, коли проведення передвиборної агітації на виборах заборонено); в той час як другий підхід не має цієї переваги. Водночас недоліком першого підходу є те, що він не пов'язаний з фактом набуття партією (її місцевою організацією, кандидатом від партії, блоком, створеним за участі партії) статусу суб'єкта виборчого процесу, в той час як другий підхід цього недоліку не має.

### 1.3. Розширення переліку партій, які мають право на державне фінансування статутної діяльності

**Проблема:** відповідно до Рекомендації ПАРЄ 1516 (2001) державне фінансування повинно надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені та на чесних умовах конкурувати з більш стійкими партіями. Стаття 17-3 Закону „Про політичні партії в Україні” надає право на державне фінансування статутної діяльності лише тим партіям, які подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах, що не узгоджується із зазначеною Рекомендацією ПАРЄ.

### **Варіанти вирішення проблеми:**

Критерії надання права на державне фінансування статутної діяльності у перспективі слід переглянути з тим, щоб були створені недискримінаційні умови для діяльності як партій, представлених у парламенті, так і партій, які не мають парламентського представництва. Такими критеріями можуть бути:

**1)** кількість голосів, отриманих місцевими організаціями партій (блоками) на чергових місцевих виборах до представницьких органів самоврядування, до яких вибори проводились за пропорційною виборчою системою;

**2)** певна кількість голосів, якої партії (блоку) не вистачило для подолання виборчого бар'єру на парламентських виборах (наприклад, 1% голосів виборців, що взяли участь у голосуванні);

**3)** кількість висунутих партіями (партіями, що входили до блоків), що не подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах, кандидатів на парламентських виборах.

Перший варіант вирішення проблеми потребує визначення категорій представницьких органів місцевого самоврядування (лише обласні та прирівняні до них ради, районні та обласні ради, обласні, районні, міські ради; лише районні ради; районні та міські ради), конкретизації порядку визначення кількості отриманих партіями голосів в межах України за конкретними адміністративними одиницями (типами відповідних рад), визначення принципів взаємодії між ЦВК та територіальними виборчими комісіями щодо обміну інформацією про результати відповідних місцевих виборів, кількість обраних депутатів, склад рад, суб'єктів висування кандидатів тощо. Реалізація цього підходу ускладнюється тим, що партійний склад блоків на місцевих та парламентських виборах може бути різним, відповідно – застосувати такий підхід на практиці складно з технічної точки зору.

Третій підхід може призвести до того, що право на державне фінансування отримають всі зареєстровані в установленому порядку партії.

Відповідно, найбільш оптимальним варіантом розширення переліку партій може бути другий із запропонованих вище варіантів. Кількість партій, які можуть набути право на державне фінансування своєї статутної діяльності можна обмежити, наприклад, лише партіями, які на виборах не входили до складу блоків (що сприятиме їх самостійній, без утворення блоків, участі у парламентських виборах). При цьому кількість голосів виборців, яку необхідно отримати партії на парламентських виборах, яка не пододала виборчий бар'єр, для набуття права на державне фінансування її статутної діяльності є предметом для експертних дискусій.

## **2. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ**

### **2.1. Визначення поняття внеску на користь партії та внеску на користь суб'єкта виборчого процесу**

**Проблема:** відповідно до статті 2 Єдиних правил 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.

Водночас згідно з чинним Законом „Про оподаткування прибутку підприємств” та Законом „Про політичні партії в Україні” внеском на користь партії вважаються лише кошти та майно, отримані партією, що суперечить наведеному у Єдиних правилах визначенню. Аналогічні положення закріплено також у законах, які визначають порядок проведення загальнонаціональних та місцевих виборів.

Така невідповідність правового регулювання внесків на користь партій та внесків на фінансування участі суб’єктів відповідних виборчих процесів у виборах положенням Єдиних правил призводить до того, що певні економічні переваги, надані партіям, насамперед - непрямі (знижки на послуги з розміщення реклами, виготовлення на користь партії друкованих матеріалів тощо), не вважаються внесками, не підлягають відображенню у звітності, обліку та державному контролю.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

1) назву Розділу IV Закону „Про політичні партії в Україні” – „Кошти та інше майно політичних партій” слід викласти у новій редакції, яка б враховувала положення статті 2 Правил: „Розділ IV. Джерела фінансування партій”. У цьому розділі в окремій статті доцільно відобразити визначення внеску на користь партії, передбачене статтею 2 Правил: джерелами фінансування партій є добровільні внески визначеної категорії осіб; для цілей Закону внеском вважається надання партії відповідною особою прямої (у грошовій формі) або непрямой (у негрошовій формі – зокрема, шляхом встановлення знижок, пільг, безоплатного постачання робіт, товарів та послуг тощо) переваги економічного або іншого характеру;

2) з метою запобігання уникненню встановлених законодавством обмежень щодо приватних внесків на користь політичних партій (така необхідність передбачена пунктом б статті 3 Єдиних правил), 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 закріпити положення, за яким визначення внеску на користь партії (і відповідні обмеження) поширюватиметься також на кредити, які отримуються партією;

2) 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).

#### **2.2. Збереження існуючих обмежень щодо 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, згідно із статтею 22 Закону „Про об'єднання громадян” партіям заборонено отримувати доходи від акцій та інших цінних паперів.

Стаття 3 Єдиних правил рекомендує державам впровадити правила, спрямовані на запобігання анонімним внескам на користь партій. Пунктом с статті 5 Єдиних правил державам рекомендовано заборонити здійснення внесків на користь партій юридичними особами, які перебувають під контролем держави або інших органів публічної влади. Згідно із статтею 7 Єдиних правил державам доцільно обмежити заборонити, або іншим чином врегулювати здійснення внесків на користь партій від осіб-нерезидентів (іноземних донорів).

Таким чином, обмеження щодо приватного фінансування політичних партій, закріплені в статті 15 Закону „Про політичні партії в Україні” та статті 22 Закону „Про об'єднання громадян” не суперечать положенням Єдиних правил, і потреби у їх перегляді немає.

У той же час, з метою унеможливлення здійснення внесків у грошовій формі на користь партій анонімними фізичними особами у Законі „Про політичні партії в Україні” (та у відповідних законах про вибори) слід закріпити положення, у відповідності з яким особа може здійснити внесок на користь партії лише за умови пред'явлення в установі, яка здійснює перерахування коштів на користь відповідної партії, документа, що посвідчує особу, та оригіналу довідки ДПІ за місцем реєстрації цієї особи про присвоєння їй індивідуального податкового номера.

### **2.3. Встановлення нових обмежень щодо приватних внесків на користь партій**

**Проблема:** згідно із пунктом b статті 5 Єдиних правил державам рекомендовано розглянути можливість впровадження обмежень граничного розміру внесків на користь партій. Пунктом b статті 5 Єдиних правил передбачено, що державам слід вжити заходів, спрямованих на обмеження, заборону або інше жорстке регулювання внесків на користь партій від юридичних осіб, які є постачальниками робіт, товарів і послуг для будь-якого органу публічної влади.

Чинне законодавство України не відповідає цим принципам. Зокрема, граничний розмір внеску на користь партії від однієї особи (фізичної або юридичної) не підлягає будь-яким обмеженням; юридичні особи, які є постачальниками робіт, товарів і послуг для потреб органів державної влади або місцевого самоврядування, відповідно до чинного законодавства мають право здійснювати внески на користь партій на загальних підставах.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

**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 протягом певного періоду (місяця, кварталу, року) – наприклад, певною часткою доходу такої особи (або чистого прибутку – для юридичних осіб), чи фіксованою сумою;

2) визначення обмеження граничної суми внесків на користь партії від однієї особи (юридичної, фізичної) має відповідати принципам регулювання внесків, відображеним у статті 3 Єдиних правил (запобігання конфлікту інтересів, недопущення обмежень діяльності партій, забезпечення незалежності партій), а також враховувати практику європейських країн у цій сфері, яка має бути досліджена додатково;

3) можливість здійснення внесків на користь партій юридичними особами, які є постачальниками товарів, робіт і послуг для потреб органів державної влади або місцевого самоврядування, на законодавчому рівні має бути обмежена; визначення таких обмежень має базуватись на основі аналізу відповідної практики європейських країн у цій сфері.

#### **2.4. Збереження існуючих підходів до оподаткування внесків на користь партій**

Статтею 4 Єдиних правил передбачено, що фіскальне законодавство країни може передбачати зменшення оподаткування 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 положенням статті 4 Єдиних правил. Відповідно, ці пільги можуть бути збережені в процесі подальшого удосконалення правового регулювання фінансування партій.

#### **2.5. Уніфікація обмежень приватних внесків на користь партій та обмежень приватних внесків на користь суб’єктів виборчих процесів**

**Проблема:** згідно із статтею 8 Єдиних правил, положення щодо фінансування політичних партій доцільно застосовувати *mutatis mutandis* до фінансування виборчих кампаній кандидатів на виборах.

У той же час, правила фінансування партій та виборчих кампаній, закріплені у чинному законодавстві України, не узгоджуються між собою.

Перш за все, у всіх законах про вибори закріплено заборону здійснення внесків до виборчих фондів *юридичними особами* (шляхом надання можливості здійснення відповідних внесків лише громадянам-фізичним особам та відповідним суб’єктам відповідних виборчих процесів – кандидатам на місцевих виборах, кандидатам на пост Президента України, партіям (блокам), місцевим організаціям партій (блокам місцевих організацій партій), що висунули кандидатів). Проте, відповідні закони про вибори не передбачають обмеження кількості перерахувань і розмірів внесків самих партій до виборчих фондів. Тим самим фактично допускається можливість

*опосередкованого здійснення внесків до виборчих фондів юридичними особами* – внески таких юридичних осіб, перераховані на поточний рахунок партій, потім перераховуються на рахунок виборчого фонду партії, або на рахунок місцевої організації партії, що має статус юридичної особи, після чого - перераховуються на рахунки виборчих фондів кандидатів на місцевих виборах, висунутих місцевою організацією партії, або рахунок виборчого фонду місцевої організації партії.

По-друге, закони про вибори *обмежують граничний розмір внеску* фізичної особи до виборчого фонду суб'єкта відповідного виборчого процесу певною сумою, в той час як *розмір внесків* фізичних та юридичних осіб на користь партій *не підлягає законодавчим обмеженням*.

### **Шляхи вирішення проблеми:**

Обмеження щодо приватних внесків на користь партій, які будуть закріплені у Законі „Про політичні партії в Україні” мають бути відображені також у законах, які визначають порядок проведення загальнодержавних та місцевих виборів, а також референдумів.

## **2.6. Визначення пов'язаних з партіями осіб та запровадження регулювання фінансування пов'язаних з партіями осіб**

**Проблема:** 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.

### **Шляхи вирішення проблеми:**

**1)** Закон „Про політичні партії в Україні” доцільно доповнити відповідним положенням, яке визначатиме перелік пов'язаних з партією осіб (осіб, які перебувають під контролем партії) або критерії, за наявності яких особа може вважатись пов'язаною з партією (вважатись особою, яка перебуває під контролем партії);

**2)** при визначенні критеріїв, за яких особа може вважатись пов'язаною з партією (вважатись особою, яка перебуває під контролем партії) можуть бути частково враховані визначення понять „контролю” та „пов'язаної особи”, відображені у статті 1 Закону „Про захист економічної конкуренції”<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Відповідно до статті 1 Закону „Про захист економічної конкуренції”, **контроль** – це вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька

3) у Законі „Про політичні партії в Україні” слід закріпити положення, у відповідності до яких положення стосовно внесків на користь партій (визначення внеску, обмеження джерел внесків, обмеження граничного розміру внеску від однієї особи протягом визначеного періоду, порядок обліку внесків тощо) мають застосовуватись до осіб, які прямо або опосередковано пов'язані з політичною партією або перебувають під контролем партії.

### **3. НАПРЯМИ ОБМЕЖЕННЯ ВИДАТКІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, У ТОМУ ЧИСЛІ ВИДАТКІВ НА ВИБОРЧІ КАМПАНІЇ**

#### **3.1. Збереження існуючих обмежень щодо видатків політичних партій та встановлення обмежень видатків на виборчі кампанії**

**Проблема:** 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 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 (виборчих блоків) не відповідає статті 9 Єдиних правил, оскільки обмежень витрат коштів виборчих фондів відповідних суб'єктів виборчого процесу Законом „Про вибори народних депутатів України” не передбачено. На практиці відсутність обмежень виборчих фондів партій і блоків на виборах народних депутатів України призвела до стрімкого зростання видатків на потреби передвиборної кампанії<sup>2</sup>, 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,

---

із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання. **Пов'язаними особами** є юридичні та/або фізичні особи, які спільно або узгоджено здійснюють господарську діяльність, у тому числі спільно або узгоджено чинять вплив на господарську діяльність суб'єкта господарювання.

<sup>2</sup> 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.)

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 також сприяє і те, що закони про вибори чітко не визначають напрями використання коштів виборчих фондів кандидатів на виборах.

### **Шляхи вирішення проблеми:**

1) існуючі механізми запобігання надлишковому фінансуванню потреб партій (обмежень щодо джерел фінансування, а також 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;

3) обмеження видатків суб'єктів відповідних виборчих процесів загальнодержавних і місцевих виборів на виборчі кампанії може бути здійснене двома шляхами:

а) заборонаю розміщення політичної реклами на телебаченні і радіо (видатки на телевізійну і радіо рекламу складають основну частину видатків на виборчу кампанію);

б) встановленням реалістичних обмежень граничного обсягу витрат коштів виборчих фондів (у цьому контексті можливі декілька варіантів: а) обмеження визначатиметься фіксованою сумою або „прив'язуватиметься” до кількості зареєстрованих виборців; недоліком такого підходу є неврахування індексу споживчих цін, який суттєво змінюється у період між двома черговими виборчими кампаніями; б) обмеження „прив'язуватиметься” до показника, який враховуватиме індекс споживчих цін – власне індексу споживчих цін, мінімальної заробітної плати тощо);

4) у законах про вибори слід прямо визначити основні напрями використання коштів виборчих фондів, ці визначені напрями мають фінансуватись виключно за рахунок коштів виборчих фондів, а не в інший спосіб.

## **4. НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ**

### **4.1. Консолідація звітності партій та пов'язаних з партіями осіб**

**Проблема:** згідно із статтею 11 Єдиних правил звітність політичних партій повинна включати звітність пов'язаних з партіями осіб (осіб, які перебувають під контролем партії). Як зазначалось, поняття пов'язаної особи (особи, яка перебуває під контролем партії) у чинному Законі „Про політичні партії в Україні” не визначено. Відповідно, не визначено і вимоги до звітності таких осіб.

### **Варіанти вирішення:**

1) у Законі „Про політичні партії в Україні” необхідно закріпити однакові вимоги до звітів партій та пов'язаних з ними осіб (осіб, які перебувають під контролем партії);

2) на пов'язаних осіб (осіб, які перебувають під контролем партії) слід покласти обов'язок надання партії звітів для включення відображеної у них інформації до консолідованого звіту партії;

3) у Законі „Про політичні партії в Україні” необхідно визначити граничний строк надання партії пов’язаною особою (особою, яка перебуває під контролем партії) звіту, порушення якого має бути підставою для юридичної відповідальності осіб, відповідальних за своєчасність надання звіту партії.

#### **4.2. Визначення вимог до змісту консолідованих фінансових звітів партій**

**Проблема:** згідно із статтею 12 Єдиних правил у звітах партій мають відображатись 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.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

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 визначеного звітного періоду (кварталу, півріччя або року) та напрямів їх використання протягом визначеного звітного періоду;

2) строки подання партіями консолідованих звітів про внески на користь відповідних партій протягом звітного періоду та напрямів їх використання мають бути визначені на законодавчому рівні (наприклад, не пізніше як на 45 день після дня закінчення звітного періоду);

3) враховуючи, що контроль за фінансуванням партій здійснює не лише уповноважений орган контролю у сфері фінансування партій, але і органи, які контролюють сплату податків та інших загальнообов’язкових платежів, а також дотримання законодавства про неприбуткові організації (такими органами є податкові інспекції, відповідні територіальні підрозділи фондів соціального страхування), партії, окрім звітів, що подаються до уповноваженого органу у сфері контролю за фінансуванням політичних партій, повинні вести іншу звітність, передбачену законодавством, і, відповідно, - подавати звіти компетентним органам у строки, встановлені законодавством;

4) консолідований звіт про внески на користь партії та напрямів їх використання має включати декілька розділів: а) загальний розділ, в якому зазначатимуться загальна вартість прямих та непрямих внесків на користь партії і пов’язаних з нею осіб із розподілом по джерелах прямих та непрямих внесків (фізичні, юридичні особи, держава); б) загальний розділ, в якому визначатимуться напрями використання прямих та непрямих внесків партією та пов’язаними з нею особами і обсяг використаних на ці напрями коштів; в) спеціальний розділ, у якому розкриватиметься інформація про: внески (як прямі, так і непрямі) фізичних, юридичних осіб, держави на користь партії, внески (прямі та непрямі) 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); в) спеціальний розділ, в якому розкриватиметься інформація про напрями використання внесків партією та кожною пов'язаною з нею особою;

5) з метою забезпечення правильності складання партією консолідованого звіту про внески на користь партії та напрями їх використання протягом звітного періоду, до звіту може додаватись висновок незалежного аудитора (при цьому у Законі „Про політичні партії в Україні” може бути відображений один з двох підходів: а) аудиторські висновки в обов'язковому порядку додаються до звітів всіх партій; б) аудиторські висновки додаються лише до звітів тих партій, які відповідають певним критеріям – наприклад, партій, статутна діяльність яких фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України або партій, обсяг надходжень яких протягом звітного періоду перевищив певну визначену законом межу тощо).

#### **4.3. Визначення вимог 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 протягом встановленого відповідними законами про вибори строків до дня відповідних виборів. 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 суб'єктами виборчого процесу 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 превентивних санкцій за порушення у сфері фінансування виборчих кампаній.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

1) у законах про вибори доцільно передбачити обов'язкове подання розпорядниками виборчих фондів (фінансовими розпорядниками) виборчим комісіям звітів про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями використання внесків за певний строк до дня голосування, наприклад – не пізніш 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), або у більш короткі строки до дня виборів (з одночасним

зменшенням встановлених законами загальних строків оскарження, розгляду справ, прийняття рішень за результатами розгляду скарг та оскарження прийнятих рішень);

2) 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 про вибори дати подання звіту до виборчої комісії);

3) у законах про вибори слід передбачити обов'язкове подання розпорядниками виборчих фондів (фінансовими розпорядниками) виборчим комісіям у визначений відповідним законом про вибори строк *після дня виборів* звітів про внески на користь суб'єктів виборчого процесу та напрями використання внесків за період, що минув з дня закінчення попереднього звітної періоду до дня голосування (наростаючим підсумком до дня голосування (фінальний звіт) або лише за відповідний звітний період (звіт лише за останній звітний період);

4) 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 відображатись інформація як про внески, які надійшли на рахунок виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу, так і інформація про непрямі внески на його користь, про які відповідному суб'єкту виборчого процесу стало відомо, і на здійснення яких він дав згоду;

5) 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 (див. п. 4.2. Концепції).

#### 4.4. Визначення порядку оприлюднення фінансових звітів

**Проблема:** 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 пізніше 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.

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 GRECO, підготовлених в рамках третього раунду оцінювання, міститься рекомендація щодо необхідності оприлюднення виборчої фінансової звітності за певний час до дня голосування.

### **Шляхи та можливі варіанти вирішення проблеми:**

**1)** у Законі „Про політичні партії в Україні” та законах про вибори слід закріпити положення, у відповідності до яких фінансові звіти відповідно партій та суб'єктів виборчих процесів підлягають оприлюдненню в друкованих засобах масової інформації не пізніше визначеного строку після дня їх подання відповідному органу контролю (наприклад, 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, - у більш короткі строки);

**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 (випадки, за яких первинна перевірка поданих звітів не проводиться, мають бути чітко визначені у відповідних законах);

**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; у той же час подання неповного звіту *повинно* мати наслідком юридичну відповідальність (принаймні саме такий підхід практикується у багатьох державах 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. Найбільш обґрунтованим видається перший варіант, у зв'язку з чим одночасно зі звітом до органу контролю має подаватись документ, який засвідчує внесення плати за опублікування звіту у друкованому ЗМІ;

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; однак 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.

#### **4.5. Покладення на осіб, які здійснюють внески на користь партій, обов'язків, спрямованих на забезпечення належного обліку внесків**

**Проблема:** 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.

Оскільки існує висока загроза того, що фізичні і юридичні особи здійснюватимуть внески у негрошовій формі на користь партій без інформування партій про відповідні дії (що матиме наслідком невідображення непрямих внесків у консолідованих звітах партій, а також фінансовій виборчій звітності), існує потреба у законодавчій регламентації порядку здійснення непрямих внесків (внесків у негрошовій формі) на користь партій.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

1) 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, або доповнити статтю 11 цього Закону необхідним положенням, яке передбачатиме врахування вимог Закону „Про політичні партії в Україні” при затвердженні Міністерством фінансів форм звітності підприємств і порядку їх заповнення (при цьому Закон „Про політичні партії в Україні” одночасно слід доповнити положенням, яке враховуватиме вимоги статті 5 Єдиних правил);

2) на осіб, які здійснюють внески у негрошовій формі на користь партій (місцевих організацій партій, пов'язаних з партіями осіб), доцільно покласти обов'язок попереднього (у визначений строк до моменту здійснення внеску) або наступного (у визначений строк після здійснення внеску) письмового інформування партії про заплановане або фактичне здійснення внеску і його грошову оцінку відповідно до звичайних цін на аналогічні роботи, товари і послуги, яка визначатиметься собою, яка здійснюватиме внесок (з тим, щоб інформація про особу, яка здійснила внесок та його розмір була відображена у фінансовій звітності партії, пов'язаної з партією особи, місцевої організації партії);

3) оскільки граничний розмір видатків на виборчі кампанії передбачається законодавчо обмежити (і встановити за його порушення юридичну відповідальність), на законодавчому рівні також має бути обмежена можливість здійснення внесків у негрошовій формі на користь суб'єктів виборчого процесу без їх згоди на здійснення таких внесків. Зокрема, у законах про вибори доцільно передбачити, що особа має право здійснити непрямий внесок на користь суб'єкта виборчого процесу лише у тому випадку, якщо відповідний суб'єкт виборчого процесу надав письмовий дозвіл на здійснення відповідного внеску (порушення цього обмеження має тягти юридичну відповідальність).

## **5. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ**

### **5.1. Удосконалення внутрішнього контролю за фінансуванням партій і виборчих кампаній**

**Проблема:** 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 та Словенії) 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 (зокрема, 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 істотно зростає.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

1) у Законі „Про політичні партії в Україні” слід закріпити положення, у відповідності з яким статут політичної партії повинен визначати порядок утворення та повноваження органу внутрішньопартійного контролю за фінансуванням 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) обов'язкового навчання з питань управління фінансами за програмою, затвердженою Центральною виборчою комісією;

3) на 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 або за кошти Державного бюджету України.

## **5.2. Запровадження незалежного зовнішнього контролю за фінансуванням партій і виборчих кампаній**

**Проблема:** 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, в той час, як 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.

### **Варіанти вирішення проблеми:**

1) функції контролю за фінансуванням політичних партій можуть бути покладені на Міністерство юстиції України, але такий підхід суперечитиме статті 14 Єдиних правил і може бути застосований лише протягом певного перехідного періоду – до створення нового незалежного органу контролю;

2) функції контролю за фінансуванням політичних партій 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).

Поряд з провідним органом контролю за фінансуванням партій, контроль за фінансово-господарською діяльністю партій можуть здійснювати й інші органи держави в межах своєї компетенції, зокрема – органи державної податкової служби (за дотриманням партіями положень Закону „Про оподаткування прибутку підприємств”), контрольно-ревізійної служби та Рахункова палата (за законністю використання коштів Державного бюджету, виділених для фінансування статутної діяльності партій).

## **5.3. Визначення меж повноважень органу незалежного зовнішнього контролю за фінансуванням партій**

**Проблема:** на законодавчому рівні необхідно визначити межі контрольних повноважень органу, що здійснюватиме контроль за фінансуванням партій, з урахуванням змін у правилах фінансування партій, передбачених цією Концепцією.

### **Варіанти вирішення проблеми:**

1) орган контролю за фінансуванням партій лише отримуватиме від партій інформацію, передбачену Законом (звіти, повідомлення, тощо), і проводитиме її попередню перевірку; у разі виявлення ознак порушень партією, місцевою організацією партії, пов'язаною з партією особою чинного законодавства, орган

контролю доводитиме виявлені факти до відома інших компетентних органів (податкової, контрольно-ревізійної служби тощо), які проводитимуть її змістовну перевірку (з виїздом для перевірки безпосередньо на місці, витребуванням необхідних додаткових документів і т. ін.) і застосовуватимуть санкції за порушення (або передаватимуть матеріали справи до іншого органу, наприклад – суду, який застосовуватиме санкції); сам орган контролю матиме право застосовувати санкції лише в частині порушень строків і повноти надання йому інформації, передбаченої законом. Очевидним недоліком такого підходу до визначення повноважень органу контролю у сфері фінансування партій є суттєве звуження його функцій, що не дозволить здійснювати ефективний контроль за фінансуванням партій;

2) орган контролю за фінансуванням партій отримуватиме від партій інформацію, передбачену Законом (звіти, повідомлення тощо), проводитиме її попередню перевірку, у разі виявлення ознак порушень партією, місцевою організацією партії, керівниками партії, місцевої організації партії положень чинного законодавства, - самостійно проводитиме її змістовну перевірку і застосовуватиме санкції за порушення.

У цьому контексті потребує вирішення також питання розмежування компетенції між центральним апаратом органу контролю та його територіальними підрозділами. Можливими є декілька підходів до такого розмежування:

1) всі контрольні повноваження зосереджуються на рівні центрального апарату органу, територіальні підрозділи органу контролю діють лише в межах доручень центрального апарату;

2) проводиться функціональне або предметне розмежування компетенції центрального апарату органу та територіальних підрозділів органу (наприклад, центральний апарат здійснює контроль за діяльністю партії, територіальні підрозділи – за діяльністю місцевих організацій партій та інших пов'язаних з партією осіб (предметний принцип), центральний апарат проводить камеральні перевірки інформації, територіальні підрозділи – перевірки за місцезнаходженням об'єкта, діяльність якого перевіряється (функціональний принцип).

#### **5.4. Забезпечення ефективного контролю за цільовим використанням партіями коштів Державного бюджету України**

**Проблема:** чинний Закон „Про політичні партії в Україні” не містить положень, які б передбачали окремий облік коштів, які виділяються із Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності партій. Таким чином, створюються можливості для зарахування цих коштів на поточні рахунки партій, на яких знаходяться залишки коштів, отриманих з інших джерел фінансування, що, у свою чергу, може ускладнити контроль за цільовим використанням цих коштів (їх використання саме на „статутну діяльність, не пов'язану з участю партій у виборах”), а також складнощі у застосуванні санкцій за нецільове використання відповідних коштів.

#### **Шляхи вирішення проблеми:**

1) у разі набуття партією права на державне фінансування статутної діяльності, партія зобов'язана відкрити окремий поточний рахунок, на який надходять кошти Державного бюджету України, і з якого вони спрямовуються на фінансування визначених Законом „Про політичні партії в Україні” цілей;

2) рішення про надання державного фінансування компетентним державним органом приймається лише за умови подання уповноваженою партією особою

довідки банку про відкриття відповідного рахунку (якщо партія отримує фінансування вперше);

3) на поточний рахунок партії, на який зараховано кошти Державного бюджету України, не можуть бути зараховані кошти з інших джерел; кошти з цього рахунку не можуть перераховуватись на рахунки виборчих фондів партій, висунутих ними кандидатів, виборчих фондів кандидатів на президентських та місцевих виборах;

4) 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;

5) партії мають право використовувати кошти Державного бюджету на визначені законом статутні види діяльності, непов'язані з участю партій у виборах;

6) порядок використання коштів Державного бюджету України місцевими організаціями партій є аналогічним порядку використання цих коштів відповідними партіями;

7) в усіх випадках, крім нецільового використання коштів місцевими організаціями партій, порушення зазначених вищих правил повинно кваліфікуватись як нецільове використання коштів і тягти передбачену Законом відповідальність – припинення державного фінансування, повернення суми коштів, витрачених не за цільовим призначенням, до Державного бюджету, і (як варіант) – застосування санкцій у вигляді штрафу;

8) оскільки розпоряджання 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 на останніх має бути покладений обов'язок повернення коштів (як один із варіантів – зі сплатою штрафу), використаних на цілі, не передбачені законом, до Державного бюджету України без застосування санкцій до партій;

9) загальний контроль за законністю використання коштів Державного бюджету партіями має здійснювати орган контролю у сфері фінансування партій, спеціальний контроль за законністю використання коштів Державного бюджету партіями доцільно покласти на ГоловКРУ та Рахункову палату, а місцевими осередками – на територіальні підрозділи ГоловКРУ та територіальні підрозділи Рахункової палати;

10) аудит ефективності використання бюджетних коштів партіями не проводиться;

11) на партії не поширюється встановлена законодавством процедура закупівлі робіт, товарів та послуг за бюджетні кошти; відповідно, - перевірки державних закупівель в партіях та їхніх місцевих організаціях органи контрольно-ревізійної служби та Рахункова палата не проводять;

12) в ході проведення аудиту законності використання бюджетних коштів перевіряється лише документація 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, непов'язаних з участю партій у виборах.

### **5.5. Підвищення рівня обізнаності суспільства щодо важливості дотримання положень щодо фінансування партій і виборчих кампаній, підвищення ефективності внутрішнього управління фінансами**

**Проблема:** хоча відповідні соціологічні дослідження не проводились, можна з високою вірогідністю стверджувати, що в суспільстві відсутнє розуміння важливості

дотримання партіями та третіми особами встановлених правил фінансування партій і виборів, необхідності запровадження державного фінансування партій. Роль держави у вирішенні цієї проблеми залишається невизначеною. Повноваження органів, що здійснюють контроль у сфері фінансування партій і виборчих кампаній, в основному зводяться до здійснення контрольних заходів та застосування санкцій, і не передбачають надання методично-консультативної допомоги органам внутрішньопартійного фінансового контролю та суб'єктам, які забезпечують законність використання коштів на потреби виборчих кампаній.

### **Шляхи вирішення проблеми:**

На органи, що здійснюють контроль у сфері фінансування партій і виборчих кампаній має бути покладений обов'язок включення до планів своєї діяльності заходів, спрямованих на підвищення поінформованості громадян стосовно необхідності запровадження державного фінансування політичних партій (принаймні, до його запровадження та у перший рік після його запровадження), важливості ефективного контролю за фінансуванням партій і виборчих кампаній (у тому числі громадського), зокрема – шляхом розміщення відповідної соціальної реклами на каналах радіо і телебачення, випуску інформаційних бюлетенів тощо;

## **6. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ, АДЕКВАТНИХ ТА ПРЕВЕНТИВНИХ САНКЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ І ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ**

**Проблема:** стаття 16 Єдиних правил рекомендує державам встановити за порушення правил фінансування партій і виборчих кампаній ефективні, адекватні (пропорційні) та превентивні санкції. Санкції, передбачені Законом „Про політичні партії в Україні”, законами про вибори, Кодексом про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом у багатьох випадках не відповідають критеріям ефективності, адекватності та превентивності: за ряд порушень взагалі не передбачено будь-якої юридичної відповідальності, за окремі порушення – санкції, які не є превентивними, ефективними та пропорційними тяжкості порушення (наприклад, у вигляді попередження, або у вигляді скасування реєстрації за малозначимі порушення); строки давності притягнення до адміністративної відповідальності є надто короткими для того, щоб вважати встановлені адміністративні санкції такими, що є ефективними та превентивними тощо.

### **Варіанти вирішення:**

**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 вилученням відповідних положень з Кодексу України про адміністративні правопорушення);

**2)** вчинення будь-яких порушень має тягти юридичну відповідальність; в іншому разі встановлення заборон або обмежень є невиправданим;

**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 GRECO за результатами проведення оцінки

фінансування партій і виборчих кампаній в рамках третього раунду оцінювання у країнах, в яких проводилось оцінювання);

**4)** 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 звертатись у дохід держави (що не виключає застосування інших санкцій); для виборчих блоків відповідний обов'язок має покладатись на партії, які входять до його складу – у рівних частинах;

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