



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE



ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЮРИДИЧНИХ ПИТАНЬ
ДИРЕКТОРАТ МОНІТОРИНГУ

Страсбург, 8 серпня 2011 р.

Конфіденційно
Greco Eval III Rep (2011) 1E (P2)
Тема II

Третій раунд оцінювання

Проект

Оціночний звіт по Україні Прозорість фінансування партій

(Тема II)

Для затвердження GRECO
на 52-му Пленарному засіданні
(Страсбург, 17-21 жовтня 2011 р.)

I. ВСТУП

1. Україна приєдналася до GRECO 2006 р. GRECO затвердила Оціночний звіт Спільних першого та другого раунду (Greco Eval I/II Rep (2006) 2E) стосовно України на 32-му Пленарному засіданні (23 березня 2007 р.). Вищезгаданий Оціночний звіт разом із відповідним Звітом про виконання рекомендацій доступні на домашній сторінці GRECO (<http://www.-coe.int/greco>).
2. Поточний Третій раунд оцінювання GRECO (розпочатий 1 січня 2007 р.) присвячений наступним темам:
 - **Тема I – Інкримінації:** Статті 1a та 1b, 2-12, 15-17, 19, пункт 1 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173)¹, Статті 1–8 Додаткового протоколу (ETS 191) та Керівний принцип 2 (криміналізація корупції).
 - **Тема II – Прозорість фінансування партій:** Статті Articles 8, 11, 12, 13b, 14 та 16 Рекомендації Rec(2003)4 про загальні правила проти корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, а також – загальніше – Керівний принцип 15 (фінансування політичних партій та виборчих кампаній).
3. До складу Групи оцінювання GRECO з Темі II (надалі — «GET»), що провела інспекцію на місці в Україні з 13 по 15 квітня 2011 р., входили: п. Жан-Кристоф ГЕЙЗЕР, науковий співробітник Федерального управління юстиції (Швейцарія), п. Даймар ЛІІВ, суддя Адміністративного суду Таллінна (Естонія), і в якості наукового експерта п. Ів-Марі ДУБЛЕ, заступник директора Національної асамблеї Юридичного департаменту при Відділі правових досліджень (Франція). GET отримувала підтримку від п. Майкла ЯНСЕНА з Секретаріату GRECO. Перед візитом GET отримала докладні відповіді на Оціночну анкету (документ Greco Eval III (2011) 1E, Theme II), а також копії необхідних законів.
4. GET зустрілася з представниками наступних державних установ: Міністерства юстиції, Центральної виборчої комісії, Рахункової палати, Державної контрольно-ревізійної служби, Генеральної прокуратури, Верховного суду, Комітету Верховної Ради з державного будівництва та місцевого самоврядування й Державної податкової адміністрації. Також GET зустрілася з представниками політичних партій (Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Партія захисників Вітчизни, Партія регіонів, Народна партія, Політична партія «Народна самооборона», Політична партія «Сильна Україна», Політична партія «УДАР») та неурядових організацій (Центр європейської інтеграції, Центр політико-правових реформ, Творче об'єднання «ТОРО»/Контактна група Transparency International в Україні, Фонд «Демократичні ініціативи», Лабораторія законодавчих ініціатив, Громадський комітет національної безпеки України, Український незалежний центр політичних досліджень).
5. Цей звіт з Темі II Третього раунду оцінювання прозорості GRECO було підготовлено на підставі відповідей на анкету та інформації, наданої під час оціночного візиту. Основною метою цього звіту є оцінка заходів, котрі вживаються українською владою для дотримання вимог, що впливають із положень, наведених у пункті 2. Звіт складається з опису ситуації та критичного аналізу. Висновки складаються з переліку рекомендацій, затверджених GRECO та адресованих Україні задля підвищення ступені дотримання нею вказаних положень.
6. Звіт з Темі I – Інкримінації міститься у Greco Eval III Rep (2011) 1E-Theme I.

¹ Україна ратифікувала Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173) та Додатковий протокол до Кримінальної конвенції (ETS 191) 27 листопада 2009 р. Ці документи набули чинності стосовно України 1 березня 2010 р.

II. ПРОЗОРИСТЬ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ — ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Законодавство

7. Діяльність політичних партій в Україні регламентується Законом України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 (ЗОГ) та Законом України «Про політичні партії в Україні» від 5.04.2001 (ЗПП). ЗОГ регламентує діяльність громадських організацій (неурядових організацій) та політичних партій, а також містить базові принципи партійного фінансування; новіший ЗПП встановлює більш комплексні юридичні рамки функціонування політичних партій та уточнює принципи й механізми партійного фінансування, запроваджені у ЗОГ.
8. Конкретні правила фінансування виборчих кампаній містяться у Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 25.03.2004 (ЗВД), Законі України «Про вибори Президента України» від 5.03.1999 (ЗВП) та Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 (ЗВМ).²
9. Крім того, Статті 36 і 37 Конституції України містять загальні принципи щодо політичних партій.³ Згідно з цими положеннями, громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України.⁴ Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань, а створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях не допускається.

Визначення політичної партії

10. Згідно зі Статтею 2 ЗПП, політична партія — це «це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах».
11. Аналогічним чином, у Статті 2 ЗОГ політичною партією називається «об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають

² Фінансування агітації щодо референдумів докладно не регламентоване. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3.07.1991 передбачає лише, що підготовка та проведення референдумів здійснюються за кошт державного бюджету або відповідних місцевих бюджетів.

³ Див. також статті 1–5 ЗПП.

⁴ Див. також статтю 6 ЗПП, згідно з якою, членами політичних партій не можуть бути судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України, військовослужбовці, працівники органів державної податкової служби та персонал Державної кримінально-виконавчої служби України.

головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі».

12. Політичні партії набувають статусу юридичної особи після їх реєстрації.⁵

Заснування та реєстрація політичних партій

13. Рішення про заснування політичної партії приймається на її установчому з'їзді.⁶ Це рішення має бути підтримано підписами не менше 10 000 громадян України, які мають право голосу, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та Автономної Республіки Крим. На установчому з'їзді політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні і контрольно-ревізійні органи. Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації.
14. Політична партія реєструється Міністерством юстиції після перевірки заяви про реєстрацію, до якої додаються: статут і програма політичної партії, протокол установчого з'їзду, необхідні підписи громадян, відомості про склад керівних органів політичної партії, платіжний документ, що посвідчує внесення реєстраційного збору й назва та адреса банківської установи, в якій політична партія відкриватиме рахунки. Політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації забезпечує утворення та реєстрацію своїх обласних, міських, районних організацій у більшості областей України. Реєстрація цих організацій здійснюється відповідними органами юстиції Міністерства юстиції лише після реєстрації політичної партії Міністерством юстиції. Після реєстрації обласних, міських та районних організацій політичних партій вони можуть набувати статусу юридичної особи, якщо це передбачено статутом партії. Первинні осередки політичної партії, яким статутом політичної партії не надається право юридичної особи, легалізують свою діяльність шляхом письмового повідомлення про утворення до відповідного органу юстиції Міністерства юстиції в 10-денний строк з часу їх утворення. Політична партія щорічно інформує Міністерство юстиції України про обласні, міські, районні організації партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії. Політична партія також інформує Міністерство юстиції України про зміни назви, програми, статуту, керівних органів партії, їх адреси та місцезнаходження у тижневий строк після прийняття рішень з цих питань.
15. Міністерство юстиції України оприлюднює щорічно список зареєстрованих політичних партій, їх юридичні адреси. Станом на листопад 2010 р. Єдиний реєстр громадських формувань Міністерства юстиції України налічував 185 політичних партій.

Участь у виборах

16. Україна є змішаною парламентсько-президентською республікою з багатопартійною системою та розділенням законодавчої, виконавчої й судової гілок влади. Чинна Конституція існує з 1996 р.; зміни до Конституції 2004 р., що обмежували повноваження Президента на користь Верховної Ради, були скасовані Конституційним судом у жовтні 2010 р. Президент, народні депутати, депутати місцевих рад і міські голови обираються всенародним голосуванням на підставі рівного та прямого загального виборчого права шляхом таємного голосування відповідно до вимог, закріплених у Законі України «Про вибори народних депутатів України» (ЗВД), Законі України «Про вибори Президента України» (ЗВП) та Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ЗВМ). Всі громадяни України по досягненні 18 років мають право голосу, окрім тих, кого визнано недієздатними в судовому порядку.

⁵ Стаття 11, пункт 4 ЗПП.

⁶ Стаття 10 ЗПП.

17. Головою держави є Президент, котрий виступає гарантом державного суверенітету та національної безпеки, представляє державу в міжнародних відносинах і є Верховним головнокомандувачем збройних сил України. Згідно зі Статтею 106 Конституції України, голова держави має широкі повноваження, у т. ч. право призначати та звільняти прем'єр-міністра (за згоди парламенту) і Кабінет Міністрів України (за поданням прем'єр-міністра), а також накладати вето на закони, прийняті ВР (втім ВР може подолати президентське вето двома третинами голосів конституційної більшості). Президент обирається на п'ятирічний термін і може бути переобраний один раз. Президентом може бути обраний громадянин України, який досяг 35-и років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Громадяни України з правом голосу мають право номінувати кандидата в Президенти. Це право здійснюється через політичні партії та виборчі блоки партій (партії мусять бути зареєстровані щонайменше за рік до дня виборів) або, в разі незалежних кандидатів, самовисуненням. Висунення починаються за 89 днів і припиняються за 71 день до дня виборів.
18. Однопалатний національний парламент (Верховна Рада, ВР) складається з 450-и народних депутатів, які обираються на п'ятирічний термін пропорційно за закритими партійними списками. Місця поділяються поміж партіями та блоками партій, чії виборчі списки набирають щонайменше 3% голосів по всій країні. Народним депутатом може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21-го року, має право голосу, проживає в Україні протягом останніх п'яти років і не має судимості. Висувати кандидатів у депутати можуть усі громадяни з правом голосу. Це право здійснюється через політичні партії та виборчі блоки партій (партії мусять бути зареєстровані щонайменше за рік до дня виборів). Виборчий блок може бути створений двома чи більше партіями за рішенням на з'їздах кожної з цих партій до завершення періоду висунання кандидатів, що починається за 119 днів і закінчується за 90 днів до дня виборів. Кількість висунутих партією кандидатів — членів партії або безпартійних — не може перевищувати кількість депутатів, визначену Конституцією України, і повинна бути не менше 18. Кандидати, включені у виборчі списки партій та виборчих блоків, реєструються Центральною виборчою комісією, якщо ними було сплачено грошову заставу у розмірі 2 000 місячних мінімумів доходів громадян.⁷
19. Місцеве самоврядування гарантується Статтею 7 Конституції України. Місцеві вибори включають у себе: 1) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатів обласних, районних, міських і районних у містах рад — за змішаною мажоритарно-пропорційною системою (половина депутатів обираються на підставі виборчих списків політичних партій у єдиному багатомандатному окрузі,⁸ а друга половина — відносно більшістю у декількох одномандатних округах); 2) вибори депутатів селищних і сільських рад — за мажоритарною системою (відносно більшістю у декількох одномандатних округах); 3) вибори сільських, селищних і міських голів — за мажоритарною системою (відносно більшістю у єдиному одномандатному окрузі). Право голосу на місцевих виборах мають лише мешканці відповідних територіальних громад. Громадяни України з правом голосу мають право висувати кандидатів. Це право здійснюється через відповідні офіційно зареєстровані місцеві організації партій або — якщо йдеться про вибори місцевих голів чи депутатів селищних і сільських рад — через самовисунення (незалежних кандидатів).
20. Вибори проводяться Центральною виборчою комісією України (ЦВК) та, якщо йдеться про місцеві вибори, Територіальними виборчими комісіями (ТВК). Вони повинні, поміж іншим, забезпечувати дотримання суб'єктами виборчого процесу (тобто кандидатами,

⁷ Відповідно до Статті 25 Закону України «Про державний бюджет» 2011 р., місячний мінімум неоподаткованих доходів громадян 2011 р. складав 941 грн. (близько 86,57 євро).

⁸ Депутатські мандати розподіляються поміж партіями, чії партійні списки отримали щонайменше 3% голосів, за умови, що кількість голосів щонайменше дорівнює виборчій квоті.

політичними партіями, виборчими блоком або — на місцевих виборах — місцевими організаціями партій) виборчих принципів, закріплених у Конституції та виборчому законодавстві України. Їхні рішення можна оскаржити через суд.⁹

21. Ведення передвиборної агітації поза офіційно встановленими строками заборонено. На парламентських виборах передвиборна агітація починається з моменту прийняття ЦВК рішення про реєстрацію кандидатів, висунутих політичною партією чи виборчим блоком, і завершується опівночі останньої п'ятниці перед днем виборів. На президентських виборах кандидат може розпочати агітацію наступного дня після рішення ЦВК про його реєстрацію в якості кандидата в Президенти й повинен завершити її опівночі останньої п'ятниці перед днем виборів. На місцевих виборах кандидат або місцева організація партії, що висунула кандидатів на виборах, можуть розпочати агітацію наступного дня після рішення ТВК про реєстрацію кандидата(ів). Передвиборна агітація на місцевих виборах завершується опівночі останньої п'ятниці перед днем виборів.

Представництво партій у ВР

22. Останні (позачергові) парламентські вибори проводилися 30 вересня 2007 р. Станом на січень 2010 р. місця у ВР розподілялися наступним чином:

Партія / виборчий блок партій	Кількість зареєстрованих депутатів
Партія регіонів	175
«Блок Юлії Тимошенко» (Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»; Українська соціал-демократична партія; партія «Реформи і порядок»)	156
Блок «Наша Україна — Народна самооборона» (Народний союз «Наша Україна», з червня 2009 р. — партія «Наша Україна»; партія «Вперед, Україно!», з лютого 2010 р. — партія «Народна самооборона»; Народний Рух України; Українська народна партія; Українська республіканська партія «Собор»; партія «Християнсько-демократичний союз»; Європейська партія України; Громадянська партія «ПОРА»; Партія захисників Вітчизни)	72
Комуністична партія України	27
Блок Литвина (Народна партія)	20

Усього в цих виборах приймали участь 20 партій та партійних блоків.

Огляд системи політичного фінансування

Законодавство

23. Дозволені та заборонені джерела поточного фінансування політичних партій регламентовані Статтями 14–15 ЗПП і докладніше — Статтями 21, 22 та 24 ЗОГ. У Статті 14 ЗПП викладено принцип, що політичні партії є неприбутковими організаціями, які мають право на фонди та інше майно для здійснення своєї статутної діяльності.
24. Фінансування передвиборної агітації політичних партій (чи партійних блоків) та кандидатів регламентується відповідними законами про вибори та обмежено двома джерелами,¹⁰ а саме: 1) кошти державного та місцевих бюджетів; та 2) виборчі фонди, що засновуються кандидатами (на президентських виборах і місцевих виборах у одномандатних округах), політичними партіями (на парламентських виборах) або місцевими організаціями партій (на

⁹ Пор. пункти 61–64 нижче.

¹⁰ Стаття 37 ЗВП, стаття 48 ЗВД, стаття 60 ЗВМ.

місцевих виборах у багатомандатних округах).¹¹ На парламентських виборах виборчий фонд необхідно заснувати не пізніше ніж за 65 днів до дня виборів, а на президентських — протягом десяти днів від реєстрації кандидатів у ЦВК; що стосується місцевих виборів, то тут кандидати чи місцеві осередки партій не зобов'язані, але мають право заснувати виборчий фонд, відкривши рахунок не пізніше ніж за 18 днів до дня виборів. Відповідні банківські установи мають інформувати ЦВК (на всеукраїнських виборах) або ТВК (на місцевих) про відкриття рахунків виборчих фондів і їхні реквізити, а ЦВК/ТВК має оприлюднити ці відомості у певних газетах.

25. Фінансування осіб, що пов'язані прямо чи опосередковано з політичними партіями, або перебувають під їхнім контролем, а також організацій, афілійованих із політичними партіями, конкретно не регламентується у ЗПП, ЗОГ та виборчому законодавстві. Партійні структури можуть включати в себе місцеві осередки, якщо це передбачено статутом партії, ЗМІ та організації й установи, засновані партією, причому останні в законі не визначені. Представники влади заявляють, що місцеві партійні осередки без статусу юридичної особи фінансуються з консолідованого бюджету партії — вони не мають незалежних рахунків або інших джерел прибутку — тимчасом як місцеві осередки зі статусом юридичної особи фінансуються за загальними правилами для політичних партій з урахуванням обмежень, установлених статутом партії. Організації, афілійовані з політичними партіями, — це науково-дослідницькі відділи, навчальні центри та фонди, що формально не належать партіям, але працюють на них. Відносини між партіями й афілійованими групами не регламентуються законодавством.

Пряме державне фінансування

26. Пряме державне фінансування політичних партій було впроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27.11.2003. Цей закон передбачав пряме державне фінансування статутної діяльності політичних партій та відшкодування витрат на парламентські вибори з виборчих фондів партій у новому Розділі IV.1 Статтях 17.1–17.9 ЗПП та доповненій Статті 98 ЗВНД. Обидва типи державного фінансування надавалися тільки тим партіям, що подолали 3-хвінсовий виборчий поріг (самостійно чи у складі блоку). Державне фінансування статутної діяльності мало розпочатися у січні 2007 р., а відшкодування передвиборчих витрат — після парламентських виборів 2006 р. Нові положення ЗПП також накладали на партії певні зобов'язання щодо звітування та оприлюднення відомостей про суми та використання державних коштів, а також передбачали нагляд — з боку Рахункової палати та Державної контрольно-ревізійної служби — і санкції. Проте Закон України «Про державний бюджет України на 2007 рік» призупинив фінансування статутної діяльності політичних партій протягом 2007 р., а пункт 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 скасував усі положення про державне фінансування політичних партій, запроваджені 2003 р. (стосовно як статутної діяльності, так і відшкодування передвиборчих витрат). Незважаючи на це, рішенням Конституційного суду України від 22.05.2008 пункт 91 Розділу II цього закону був визнаний неконституційним.¹² Це призвело до ситуації юридичної невизначеності, яку влада називає «юридичною колізією». З одного боку, рішення Конституційного суду мало пряму дію, і положення про скасування державного фінансування були скасовані. Втім з іншого боку, за відсутності законодавчого акту, який відновляв би положення про державне фінансування — тобто новий Розділ IV.1 ЗПП

¹¹ Докладніше про заснування виборчими фондами та управління ними див. положення статей 41–43 ЗВП, статей 51–53 ЗВД та статей 62–64 ЗВМ.

¹² Рішення № 10-рп/2008. Суд дійшов висновку, що законом про Державний бюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції.

(державне фінансування політичних партій) та Статтю 98 ЗВД з доповненнями (відшкодування державою витрат партій на передвиборну агітацію), — вони лишилися не чинними. Відтак у цьому звіті вони не враховуються.

27. Щорічне державне фінансування статутної діяльності партій, передбачено (скасованим) Розділом IV.1 ЗПП, на практиці ніколи не здійснювалося. Натомість до скасування Статті 98 ЗВД ЦВК двічі приймала рішення про відшкодування політичним партіям витрат на передвиборну агітацію. Справді, політичні партії отримали відшкодування своїх витрат на передвиборчу кампанію 2006 р. у 2007 році — п'ять партій і виборчих блоків отримали всього 126 854 000 грн. / близько 11 670 568 євро — а от витрати на агітацію перед позачерговими парламентськими виборами 2007 р. відшкодовані не були, адже закон про державний бюджет на 2008 р. не передбачав коштів на відшкодування.

Опосередковане державне фінансування

28. По-перше, відповідно до Статті 157 Податкового кодексу, який набув чинності у квітні 2011 р., доходи, отримані політичними партіями у вигляді коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань, пасивних доходів (дивідендів, процентів, роялті), а також коштів або майна, які надходять партіям від ведення їх основної діяльності (у т. ч. доходи від продажу суспільно-політичної літератури, інших агітаційних матеріалів і товарів, організації фестивалів, виставок, лекцій та інших політичних заходів), дотацій або субсидій із державного або місцевого бюджетів, звільняються від оподаткування. Крім того, Стаття 196 Податкового кодексу проголошує, що операції з виплат дивідендів, роялті у грошовій формі або у вигляді цінних паперів, які здійснюються емітентом, не обкладаються податком на додану вартість. Нарешті, рахунки виборчих фондів партій, виборчих блоків і кандидатів звільняються від податку з доходів юридичних осіб і податку з доходів фізичних осіб.
29. По-друге, деякі види діяльності з виборчої кампанії кандидатів, партій та блоків фінансуються з державного чи місцевого бюджетів. Наприклад, під час парламентських виборів наступні види діяльності фінансуються з державного бюджету: публікація виборчих програм усіх партій і блоків в офіційних виданнях «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а також в одній місцевій газеті; надання ефірного часу для передвиборної агітації всім партіям і блокам (кожній партії — 60 хв. на національному державному телебаченні, 60 хв. на національному державному радіо, 20 хв. на обласних телевізійних каналах у кожній області й 20 хв. на обласних радіохвилях у кожній області); публікація інформаційних плакатів партій та блоків із повними програмами, повними списками кандидатів і фотографіями перших п'яти кандидатів у списку (2 примірника плаката партії чи блоку на кожну виборчу дільницю).¹³ Аналогічні норми діють і для агітації у президентських та місцевих виборах.¹⁴

Приватне фінансування

Поточне фінансування політичних партій

30. Згідно зі Статтею 14 ЗПП, політичні партії для здійснення своїх статутних завдань мають право на власне рухоме і нерухоме майно, кошти, обладнання, транспорт, інші засоби, набуття яких не забороняється законами, а також можуть орендувати рухоме та нерухоме майно. Стаття 21 ЗОГ містить аналогічні, але детальніші положення про дозволене майно об'єднань громадян (а отже — й політичних партій), що включає в себе: кошти та інше майно, передане їм засновниками, членами або державою, набуте від вступних та членських внесків; майно, пожертвоване громадянами, підприємствами, установами та

¹³ Статті 67, 69 та 70 ЗВД.

¹⁴ Див. статті 59, 61-63 ЗВП і статті 49, 50 та 52 ЗВМ.

організаціями; майно, придбане за рахунок власних коштів чи на інших підставах, не заборонених законом; та майно, придбане від продажу суспільно-політичної літератури, інших агітаційно-пропагандистських матеріалів, виробів з власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших політичних заходів.

31. Згідно зі Статтею 15 ЗПП, заборонено фінансування політичних партій органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім випадків, зазначених законом; державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також підприємствами, установами і організаціями, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам; іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями; благодійними та релігійними об'єднаннями та організаціями; анонімними особами або під псевдонімом; політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій. Аналогічна Стаття 22 ЗОГ проголошує, що також заборонено фінансування політичних партій нелегалізованими об'єднаннями громадян і підприємствами, створеними на основі змішаної форми власності, якщо участь держави або іноземного учасника в них перевищує 20%.
32. Членські внески докладніше не регламентуються. Закон не встановлює жодних лімітів чи обмежень на такі внески.
33. Пожертви можуть надаватися політичним партіям фізичними та юридичними особами — резидентами, окрім вищевказаних винятків, у вигляді готівкових або безготівкових пожертвувань. Чіткого визначення «пожертвувань» немає: в законі йдеться про «кошти» та «майно», отримане партією. Представники влади пояснюють, що відповідно до Статті 14 Податкового кодексу, «кошти» — це гривня або іноземна валюта, а «майно» визначається у Статті 190 Цивільного кодексу, а саме: «окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки». Крім того, Стаття 720 Цивільного кодексу визначає «пожертву» як дарування нерухомих та рухомих речей, зокрема грошей та цінних паперів, певним особам (фізичним і юридичним особам, державі тощо) для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети. Внески в натуральній формі — як-то надання послуг, виконання робіт, безкоштовне надання транспорту чи реклами — не передбачені законодавством, тобто не заборонені й не дозволені. Пороги вартості не встановлено; Стаття 8 ЗОГ передбачає, що Верховна Рада затверджує максимальну суму річних пожертв політичній партії, але в дійсності такі обмеження ніколи не встановлювалися. Анонімні пожертви прямо заборонені.
34. Політичні партії можуть придбавати рухоме та нерухоме майно для виконання своїх статутних цілей як неприбуткові організації, але у Статті 22 ЗОГ ясно сказано, що їм не дозволяється отримувати доход від акцій та інших цінних паперів. Згідно зі Статтею 24 ЗОГ, партії не мають права засновувати підприємства, крім засобів масової інформації,¹⁵ та 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. Представники влади зауважують, що збір коштів дозволяється у цих рамках.
35. Отримання позик політичними партіями не забороняється та окремо не регламентується. Представники влади зауважують, що тут діє загальне банківське законодавство.
36. Відповідно до Статті 166.3.2 Податкового кодексу, що набув чинності у січні 2011 р., платник податку має право включити до податкової знижки у зменшення оподаткованого річного доходу суму коштів або вартість майна, переданих у вигляді пожертвувань

¹⁵ Див. також статтю 12 ЗПП: Політичні партії мають право засновувати власні засоби масової інформації.

неприбутковим організаціям (а отже і політичним партіям) у розмірі, що не перевищує 4% суми його загального оподаткованого доходу відповідного звітнього року.

Фінансування виборчих кампаній

37. На президентських виборах виборчий фонд кандидата може бути створений із власних коштів кандидата, коштів партії, що його висунула, або коштів партій, що утворюють блок для висунення кандидата, а також із добровільних пожертв. На парламентських виборах виборчий фонд партії чи виборчого блоку може бути створений із коштів партії (чи коштів партій, що утворюють блок) та добровільних пожертв. На місцевих виборах виборчий фонд місцевого осередку партії, що висуває кандидатів у багатомандатному окрузі, створюється з його власних коштів та добровільних пожертв. Виборчий фонд кандидата в міській голові чи іншого кандидата, висуненого в одномандатному окрузі, може створюватися зі власних коштів кандидата, коштів місцевого осередку партії, що висуває кандидата, та добровільних пожертв. Юридичним особам (окрім партій, що висувають кандидата), іноземцям, особам без громадянства та анонімним особам заборонено робити внески до виборчих фондів політичних партій, блоків та кандидатів на президентських, парламентських і місцевих виборах. Добровільні внески фізичних осіб до виборчого фонду приймаються установою банку або відділенням зв'язку за умови подання документів, що посвідчують її особистість; у платіжному документі при цьому обов'язково зазначаються прізвище, ім'я, по батькові, дата народження та адреса місця постійного проживання особи.¹⁶ Представники влади підкреслюють, що оскільки внески до виборчих фондів допускаються тільки у грошовій формі, внески в натуральній формі виключені. Позики можуть використовуватися у фінансуванні передвиборної агітації, тільки якщо їх переказано до відповідного виборчого фонду.
38. Закон не встановлює кількісних обмежень на загальну суму виборчого фонду чи на суми, які партії та кандидати можуть вносити до власних виборчих фондів. Натомість закони про вибори встановлюють наступні обмеження на загальну суму внесків, що можуть бути зроблені до одного виборчого фонду фізичною особою: на президентських і парламентських виборах вона не може перевищувати 400 мінімумів неоподаткованих доходів громадян (376 400 грн. / близько 34 630 євро), а на місцевих — 10 мінімумів (9 410 грн. / близько 866 євро). В разі отримання внесків вище цих лімітів надлишкова сума повертається банківською установою жертвувачу, а якщо це не можливо, — відповідному державному чи місцевому бюджету.

Витрати

39. На витрати політичних партій взагалі та витрати суб'єктів виборчого процесу з виборчих фондів існують лише якісні обмеження, але не кількісні. Партії можуть витратити свої кошти лише на статутні цілі та діяльність. Кошти виборчих фондів можуть бути витрачені лише для цілей, пов'язаних із агітаційною діяльністю на відповідних виборах і у відповідних округах. Виплати з поточних рахунків виборчих фондів не можуть здійснюватися у готівковій формі. Витрати мають припинитися о 15.00 останнього дня перед днем голосування, а рахунки виборчих фондів мають бути закриті банківськими установами на 15-й день після офіційного оголошення результатів. Кошти, що не були використані кандидатом, після виборів переказуються на поточний рахунок партій чи виборчого блоку, які його висунули, або (в разі самовисунення) до державного бюджету.

III. ПРОЗОРИСТЬ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ – ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

(i) Прозорість (Статті 11, 12 та 13b Рекомендації Rec(2003)4)

¹⁶ Стаття 43 ЗВП, стаття 53 ЗВД, стаття 64 ЗВМ.

Поточне фінансування політичних партій

40. У Статті 17.5 ЗПП проголошується, що «політичні партії ведуть бухгалтерську звітність у встановленому порядку». Представники влади відзначають, що ведення бухгалтерського обліку, фінансових рахунків і супутніх документів про доходи та витрати політичних партій здійснюється відповідно до вимог правил бухгалтерського обліку для неприбуткових організацій. Відповідно до Статті 3.2 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством згідно з національними стандартами бухгалтерського обліку. Всі пожертви політичним партіям — включно з відомостями про їх характер і вартість та особу жертвувача¹⁷ — а також їх витрати — включно з відомостями про характер, вартість і одержувача — мусять реєструватися у партійній звітності. Представники влади зауважують, що партійний бухгалтерський та фінансовий облік повинен здійснюватися дипломованими бухгалтерами.
41. Основною метою бухгалтерських зобов'язань політичних партій є контроль за додержанням ними податкового законодавства. Тому політичні партії мусять складати щоквартальні податкові звіти на підставі первинних облікових документів у порядку, затвердженому наказом Державної податкової адміністрації України № 233 від 11.07.1997. Ці «фінансові звіти про використання коштів неприбутковою організацією» складаються з двох частин, які описують: 1) усі доходи, звільнені від оподаткування, та їх використання; та 2) всі інші доходи для розрахунку податку на прибуток. Конкретніше, звіти партій мають відображати наростаючим підсумком: суму одержаної безповоротної фінансової допомоги або безоплатних надходжень чи добровільних пожертвувань; пасивні доходи; доходи, отримані у вигляді коштів або майна від проведення основної діяльності партії (у т. ч. доходи від продажу товарів/послуг, які пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено партію, та які є тісно пов'язаними з її основною діяльністю); активи, що передані партії після ліквідації іншої організації; дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів; витрати, що здійснюються партією для виконання статутних завдань; суму витрат на інші потреби, що передбачені установчими документами (витрати відображаються тільки, якщо партія може довести, що відповідні кошти були витрачені на статутну діяльність).
42. Крім того, Стаття 17.1 ЗПП зобов'язує політичні партії щорічно опубліковувати фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно. Ані ЗПП, ані законодавчі акти Уряду та Міністерства юстиції не містять конкретних вимог щодо форми та змісту цих звітів. Представники влади зауважують, що, як правило, ці звіти відображають загальну суму фінансових надходжень, загальну суму та призначення витрат і відомості про майно партії (на кшталт нерухомості тощо).
43. Вищезазвані облікові документи та звіти політичних партій не мусять містити відомостей про діяльність пов'язаних із ними організацій, окрім місцевих та інших осередків партії, що входять до партійної структури. Партійні організації, що засновані партією, але мають статус юридичної особи (наприклад, осередки на місцевому рівні, ЗМІ тощо), мають такі самі облікові зобов'язання, як і сама партія.

Фінансування виборчих кампаній

44. Виборче законодавство зобов'язує суб'єктів виборчого процесу відкрити для своїх виборчих фондів: 1) накопичувальний рахунок у банківській установі у м. Києві для накопичування коштів, призначених для фінансування виборчої кампанії; та 2) поточний

¹⁷ Відповідно до статті 9.2 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

рахунок для покриття витрат на кампанію; кошти можуть нараховуватися виключно з накопичувального рахунку. Суб'єкти виборчого процесу повинні призначити: 1) розпорядників виборчих фондів (накопичувального рахунку), які мають виключне право на розпорядження коштами, які надходять на накопичувальний рахунок і зобов'язані вести облік коштів на накопичувальному рахунку; та 2) розпорядників поточних рахунків, які забезпечують додержання фінансової дисципліни (зокрема, вони зобов'язані відмовлятися від заборонених внесків) та цільове використання коштів виборчого фонду й ведуть облік використання коштів поточного рахунку. Фінансовий облік ведеться на підставі відомостей, що регулярно надаються відповідними банківськими установами.

45. Після виборів розпорядники фондів мають надати фінансові звіти про надходження та використання виборчих фондів відповідним виборчим комісіям за формою, що спеціально затверджується ЦВК для кожних виборів. Вимоги щодо змісту цих звітів установлюються не законами, а постановами ЦВК,¹⁸ які проголошують наступне: 1) первинні звіти готуються розпорядниками поточних рахунків (звітність про надходження та використання коштів на поточних рахунках); та 2) фінансові звіти готуються розпорядниками виборчих фондів і подаються до виборчих комісій (звіт про формування виборчого фонду; консолідований звіт про надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду та їх використання, на підставі звітів, зазначених у пункті 1; звіт про перерахування залишку невикористаних коштів виборчого фонду). Ця фінансова звітність має містити відомості про всі операції, проведені через накопичувальний та поточні рахунки протягом усього періоду їх функціонування, включаючи опис кожної фінансової операції та пояснювальні записки. Зокрема, вони повинні містити відомості про всі добровільні внески (у т. ч. дату; номер розрахункового документа; ПІБ, дату народження, місце проживання та адресу пожертвувача; вартість внеску) і всі статті витрат із поточних рахунків (у т. ч. дату платежу; номер розрахункового документа; повну назву та код ЄДРПОУ чи ДРФО одержувача; призначення платежу; і суму платежу). Втім, якщо йдеться про внески політичних партій чи кандидатів - самовисуванців до виборчих фондів кандидатів, необхідно зазначити лише дату платежу, номер розрахункового документа та суму внеску. Представники влади пояснюють, що облік внесків у натуральній формі (наприклад, послуг, наданих безкоштовно чи на пільгових умовах) не регламентовано, бо виборчий фонд не може фінансуватися з таких джерел. Крім того, вони повідомляють, що не існує механізму відстеження внесків, які перевищують законні ліміти, шляхом дроблення на декілька невеликих внесків, і що організації, пов'язані з політичними партіями не зобов'язані вести фінансову звітність.

Зберігання документів

46. Представники влади зауважують, що за браком окремих вимог до зберігання документів про партійні фінанси та виборчі фонди застосовуються загальні норми Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні». Згідно зі статтею 8 частиною 3 цього закону такі документи мають зберігатися щонайменше три роки.

Вимоги до звітності

Поточне фінансування політичних партій

47. Політичні партії повинні надавати квартальні податкові звіти (див. постанову ДПА № 233: «звіти про використання коштів неприбуткових організацій») місцевим податковим інспекціям. Натомість немає вимог про надання докладніших первинних фінансових звітів (див. Статтю 17. 5 ЗПП та закон «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»), які складаються партіями для цілей бухгалтерського обліку.

¹⁸ Див. чинні постанови ЦВК № 72 від 5.01.2001 (про парламентські вибори), № 148 від 9.10.2009 (про президентські вибори) та № 338 від 3.09.2010 (про місцеві вибори).

48. Закон не зобов'язує політичні партії надавати річні фінансові звіти про доходи і видатки та звіти про майно (див. Статтю 17. 1 ЗПП) будь-якому державному органу.

Фінансування виборчих кампаній

49. Всі закони про вибори зобов'язують розпорядників виборчих фондів надавати фінансові звіти про надходження та використання виборчих фондів до відповідних виборчих комісій за формами, затвердженими ЦВК. У парламентських і президентських виборах фінансові звіти треба подати до ЦВК не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після голосування, а у місцевих — до відповідної ТВК не пізніше ніж на п'ятий день після голосування.¹⁹ Представники влади зауважують, що розпорядники фондів не зобов'язані надавати також первинні документи (на кшталт платіжних доручень, рахунків-фактур тощо), оскільки ЦВК і ТВК отримують детальну інформацію від відповідних банківських установ у вигляді щотижневих виписок щодо руху коштів на рахунках виборчих фондів.

Вимоги щодо оприлюднення

Поточне фінансування політичних партій

50. Хоча у ЗПП не міститься жодних вимог щодо оприлюднення поточної звітності (або податкової звітності) партій, Стаття 22 ЗОГ вимагає від партій публікацію річного бюджету. Втім у законі не наведені ні способи та умови публікації бюджету, ні формат. Крім того, Стаття 26 ЗОГ передбачає, що на підставі фінансових декларацій в офіційній газеті «Голос України» щорічно публікуються списки осіб, пожертвування яких на користь політичних партій перевищують розмір, що визначається Верховною Радою, але в дійсності ці розміри ніколи не визначалися.
51. Відповідно до Статті 17.1 ЗПП політичні партії зобов'язані щорічно опубліковувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно. Часових рамок для публікації не встановлено.

Фінансування виборчої кампанії

52. Фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів публікуються 1) у президентських виборах — Центральною виборчою комісією у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» не пізніш як на вісімнадцятий день після дня виборів;²⁰ та 2) у місцевих виборах — відповідною Територіальною виборчою комісією протягом п'яти днів від отримання звіту.²¹ Проте публікуються лише загальні відомості про доходи та витрати виборчих фондів, а саме загальна вартість добровільних пожертв, власних коштів кандидата чи партії та витрат на агітацію. Детальніша описова інформація, що міститься у цих звітах, надається відповідній виборчій комісії, але не оприлюднюється.
53. У парламентських виборах фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів не потребують публікації.

Доступ до бухгалтерської документації

54. По-перше, Стаття 18.2 ЗПП містить загальний принцип (не обов'язково стосовно партійних фінансів), що політичні партії зобов'язані подавати необхідні документи та пояснення на вимогу контролюючих органів (Міністерства юстиції, Центральної виборчої комісії, Рахункової палати та Державної контрольно-ревізійної служби).

¹⁹ Стаття 52 ЗВД; стаття 42 ЗВП; стаття 63 ЗВМ.

²⁰ Стаття 43.14 ЗВП.

²¹ Стаття 64.13 ЗВМ.

55. По-друге, представники влади зауважують, що бухгалтерська документація політичних партій доступна правоохоронним органам, у т. ч. органам прокуратури України та податкової адміністрації²² на загальних підставах, передбачених законодавством. Вони мають право отримувати звіти та інші документи, необхідні для виконання їхніх функцій.²³ Якщо виникає підозра про скоєння злочину, підстави для доступу до бухгалтерської документації передбачені у Кримінально-процесуальному кодексі України. Представники влади зауважують, що вищенаведені правила поширюються не тільки на поточне фінансування політичних партій, але й на виборчі фонди (проте ДПА може бути залучена лише за поданням ЦВК).
56. Крім того, за словами представників влади, громадяни мають право доступу до фінансових відомостей політичних партій (як поточних, так і пов'язаних із передвиборною агітацією), за умови, що такі відомості не віднесені до конфіденційної, банківської, комерційної або таємної інформації відповідно до Статей 29 і 30 Закону України «Про інформацію».

(ii) Нагляд (Стаття 14 Рекомендації Rec(2003)4)

Аудит

57. Ані ЗПП, ані виборче законодавство не зобов'язують політичні партії чи кандидатів забезпечувати професійний незалежний аудит своїх бухгалтерських документів і фінансових звітів. Водночас представники влади зауважують, що поточний партійний облік повинен здійснюватися професійними бухгалтерами. Що стосується фінансових звітів про надходження та використання виборчих фондів, то вся відповідальність за змістовність, надійність і своєчасність цих звітів покладається на розпорядників виборчих фондів (які обираються зі списку певних категорій осіб, але не зобов'язані мати спеціальної освіти чи досвіду в області аудиту або бухгалтерського обліку).

Моніторинг

Поточне фінансування політичних партій

58. По-перше, Державна податкова адміністрація (ДПА) здійснює контроль за додержанням податкового законодавства з боку неприбуткових організацій, а отже — й політичних партій.²⁴ Для цього політичні партії мають подавати квартальні податкові звіти (див. постанову ДПА № 233: «звіти про використання коштів неприбуткових організацій») податковим інспекціям за місцем реєстрації партії.²⁵ На їхній підставі місцеві податкові інспекції перевіряють джерела та суми доходів, правильність розрахунку та своєчасність сплати податків (якщо партія займається діяльністю, що підлягає оподаткуванню). Натомість більш детальні первинні облікові документи²⁶, річні звіти про доходи та витрати і звіти про майно²⁷ політичних партій не надаються державним органам і не контролюються ними.
59. ДПА є органом виконавчої влади, голова якого призначається Президентом України. Голова ДПА призначає та звільнює голів місцевих податкових органів, які в свою чергу обирають

²² Згідно зі статтею 25.4 ЗОГ контроль за джерелами та розмірами надходжень, сплатою податків об'єднаннями громадян (а отже й політичними партіями) здійснюють відповідно фінансові органи та органи державної податкової інспекції.

²³ Див., зокрема, статтю 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні»; статтю 20 Закону України «Про прокуратуру»; статтю 10 Закону України «Про міліцію».

²⁴ Стаття 25.4 ЗОГ.

²⁵ Див. пункт 47 вище.

²⁶ Див. статтю 17.5 ЗПП та Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

²⁷ Див. статтю 17.1 ЗПП.

податкових інспекторів. Рішення ДПА та її місцевих підрозділів приймаються головою відповідного податкового органу. Податкові органи мають широкі повноваження, у т. ч. право починати та проводити розслідування й накладати адміністративні штрафи за порушення податкових норм (наприклад, якщо партія несвоєчасно надасть звіт або якщо звіт міститиме недостовірні відомості). Будь-яка особа може подати скаргу до місцевого податкового органу стосовно порушення законів про фінансування неприбуткових організацій та звітування політичною партією, за умови, що скарга містить докази, які можна перевірити. Місцеві податкові органи мають персонал для проведення розслідувань (контролери, інспектори та співробітники податкової міліції).

60. По-друге, Міністерство юстиції відповідає за додержання політичними партіями вимог Конституції та законів України.²⁸ Під час проведених протягом оціночного візиту інтерв'ю нам пояснили, що до цього може відноситися підготовка та публікація фінансових звітів партіями і що в разі порушення відповідних норм Міністерство може винести попередження або повідомити правоохоронні органи. Те саме стосується випадків, коли Міністерству повідомляють про одержання політичними партіями заборонених коштів. Відповідні банківські установи зобов'язані інформувати Міністерство про надходження таких коштів на рахунки партій,²⁹ але Міністерство не вповноважене самостійно виявляти такі випадки. На практиці такого ще ніколи не було.

Фінансування виборчих кампаній

61. Державний нагляд за фінансуванням виборчих кампаній суб'єктів виборчого процесу (партій, виборчих блоків і незалежних кандидатів) здійснюється Центральною виборчою комісією (ЦВК) на всеукраїнських виборах і Територіальними виборчими комісіями (ТВК) — у місцевих. ЦВК або ТВК і банк, що зберігає виборчий фонд суб'єкта виборчого процесу (а в президентських виборах — також ДПА) контролюють надходження, облік і використання фонду.³⁰ Вони також наглядають за дотриманням суб'єктами виборчого процесу заборони на фінансування передвиборчих кампаній з інших джерел, окрім виборчих фондів та державного бюджету. Представники влади зазначають, що виключно виборчі комісії перевіряють дотримання суб'єктами виборчого процесу виборчого законодавства. Вони перевіряють фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів у терміни, визначені законом, а саме протягом 18-и днів після їх подання на президентських виборах і протягом 10-и днів — на місцевих.³¹
62. Виборче законодавство напряду не визначає порядок нагляду за фінансуванням передвиборчих кампаній з боку ЦВК і ТВК. Головна роль у забезпеченні дотримання відповідних заборон відводиться учасникам виборів (у т. ч. виборцям, у разі порушення їхніх прав), які, дізнавшись про факти нелегального фінансування, можуть подати скаргу про порушення виборчого законодавства до відповідної виборчої комісії, котра може накласти передбачені законом санкції (попередження, скасування реєстрації тощо). Виборчі комісії мають право розглядати всі питання, що входять до їх компетенції, та приймати рішення, якщо їм стане відомо про порушення виборчого законодавства внаслідок перевірок або з інших легальних джерел (наприклад, зі ЗМІ). Контрольні механізми докладніше описані у Порядку нагляду за надходженням, обліком і використанням виборчих фондів, затвердженому спільною постановою ЦВК і Національного банку України. Чинний порядок співпраці між ЦВК і банківськими установами дозволяє ЦВК здійснювати тривалий оперативний контроль над усіма транзакціями за рахунками виборчих фондів (банки зобов'язані щоденно повідомляти ЦВК про відповідні транзакції у формі шифрованих файлів і щотижнево у формі виписок з рахунку). У президентських і

²⁸ Стаття 18.1 ЗПП.

²⁹ Див. статтю 15.2 ЗПП.

³⁰ Див. статтю 53 ЗВД, Статтю 43 ЗВП та Статтю 64 ЗВМ.

³¹ Див. статтю 43 ЗВП і Статтю 63 ЗВМ. У президентських виборах правоохоронні органи мають відвідувати виборчі комісії протягом трьох днів.

парламентських виборах скарги чи інші повідомлення про порушення вимог певних положень виборчого законодавства надсилаються відповідною виборчою комісією до правоохоронних органів для перевірки та реагування.³² Під час інтерв'ю в рамках оціночного візиту було повідомлено, що виборчі комісії також можуть запитувати фінансові відомості у інших компетентних органів і проводити огляд, наприклад, штаб-квартири партії. На практиці таких випадків досі не було.

63. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» проголошує ЦВК незалежним державним органом. Це постійний орган, до складу якого входять 15 членів, котрі призначаються (на семирічний термін) та звільнюються (за причинами, докладно прописаними в законі) Верховною Радою за поданням Президента. З числа членів ЦВК обираються Голова, заступник Голови та секретар. Член ЦВК не може бути членом жодної політичної партії. Член ЦВК не може мати представницький мандат, бути членом іншої виборчої комісії, займатися підприємницькою або іншою діяльністю (за винятком викладацької, наукової та творчої), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, виступати довіреною особою, представником або уповноваженою особою суб'єкта виборчого процесу. Рішення ЦВК приймаються більшістю голосів Комісії. Діяльність ЦВК та її секретаріату фінансуються з державного бюджету. Контроль за фінансуванням виборів і додержанням вимог щодо звітування здійснюється самими членами ЦВК та спеціальним підрозділом секретаріату ЦВК. Під час оціночного візиту вповноважений підрозділ складався з двох осіб (не аудиторів, а економістів). Під час передвиборчих кампаній можуть залучатися додаткові кадри. Наприклад, на останніх виборах підрозділу допомагали два чи три спеціалісти. Всього у секретаріаті ЦВК зайнято близько 300-т осіб.
64. ТВК створюються на кількох рівнях на пропозицію місцевих осередків політичних партій, представлених у Верховній Раді. Вони складаються щонайбільше з 15-и осіб. Кожна ТВК може долучати спеціалістів для перевірки фінансової звітності суб'єктів виборчого процесу.

Звітність, оприлюднення, статистика

65. Представники влади зауважують, що чинне законодавство не накладає на органи, які контролюють фінансування політичних партій та виборчих кампаній, жодних зобов'язань щодо звітування чи оприлюднення відповідної інформації. Вони додають, що на практиці ЦВК ніколи ще не відмовляла у наданні звітів про діяльність на запит Верховної Ради, і ці звіти можна знайти в протоколах засідань на сайті Верховної Ради.
66. Немає жодної інформації про кількість розслідувань, обвинувачень та судових вироків у справах, пов'язаних із наглядом за політичним фінансуванням. За словами представників влади, досі не було виявлено порушень у використанні виборчих фондів.

(iii) Санкції (Стаття 16 Рекомендації Rec(2003)4)

Поточне фінансування політичних партій

67. ЗПП та податкове законодавство передбачають кілька видів покарань і санкцій для самих політичних партій, як описано нижче. Що стосується окремих членів чи посадовців партій, представники влади зауважують, що вони можуть бути притягнені до відповідальності на підставі партійного статуту, за порушення статуту або за вчинення правопорушення, передбаченого Кримінальним кодексом України чи іншими законодавчими актами, — наприклад, за розтрату (Стаття 191 КК).

а) Стаття 20 ЗПП: попередження

³² Стаття 71 ЗВД, Стаття 64 ЗВП.

У разі публічного оголошення керівними органами політичної партії наміру вчинення дій, за які передбачена юридична відповідальність, відповідні органи, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій, видають приписи про недопущення протиправних вчинків і припис про усунення допущених правопорушень (якщо вчинені дії не тягнуть за собою іншого виду відповідальності). Керівництво партії зобов'язане невідкладно усунути порушення і в п'ятиденний строк повідомити про вжиті заходи органу, який виніс попередження. Крім того, партія може бути заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій,³³ але нам пояснили, що ця санкція не поширюється на порушення вимог щодо фінансування.

b) Стаття 15 ЗПП: перерахування коштів до державного бюджету

Кошти політичних партій, що походять із незаконних джерел, визначених у цій статті (наприклад, від органів державної влади, крім випадків, визначених законом, від іноземців або анонімних осіб)³⁴, перераховуються політичними партіями до Державного бюджету України або стягуються в доход держави у судовому порядку. Банки мусять повідомляти Міністерство юстиції про будь-які надходження таких заборонених коштів на рахунки партій.

c) Податкове законодавство: скасування реєстрації, штрафи

- Якщо партія порушує положення податкового законодавства чи фінансові вимоги, встановлені законами, — наприклад, використовує кошти, звільнені від оподаткування, для здійснення підприємницької діяльності або приймає гроші з нелегальних джерел — податкова інспекція за місцем реєстрації партії може прийняти рішення про виключення цієї партії з Реєстру неприбуткових організацій та установ, унаслідок чого партія втрачає статус неприбуткової організації та підлягає оподаткуванню на загальних підставах (тобто мусить платити податок на прибуток юридичної особи, інші податки та обов'язкові збори).³⁵
- Крім того, податкове законодавство передбачає інші санкції за порушення податкових норм, зокрема — штрафи, у т. ч. за неподання чи несвоєчасне подання податкових звітів (170 грн. / близько 16 євро).³⁶

Фінансування виборчих кампаній

68. a) Стаття 64 ЗВД, Стаття 56 ЗВП та Стаття 45 ЗВМ: попередження та скасування реєстрації

ЦВК або ТВК (у місцевих виборах) може винести суб'єктові виборчого процесу попередження за порушення певних положень виборчого законодавства, у т. ч. за використання інших джерел фінансування, крім виборчих фондів (і коштів державного бюджету). ЦВК або ТВК може скасувати реєстрацію суб'єкта виборчого процесу на парламентських чи місцевих виборах (але не на президентських) за повторне вчинення діяння (тобто повторне порушення виборчого законодавства), за яке йому було оголошено попередження. На парламентських виборах таке рішення приймається не пізніше ніж за три дні до голосування, а на місцевих — не пізніше 22.00 дня, що передусь дню голосування.

b) Стаття 159.1 Кримінального кодексу: кримінальне покарання

³³ Стаття 21 ЗПП.

³⁴ Див. пункт 33 вище.

³⁵ Пункт 5.1 Положення про реєстр неприбуткових організацій та установ, затвердженого Наказом ДПА № 232 від 7.11.1997.

³⁶ Стаття 17 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

- Надання фінансової (матеріальної) підтримки у великому розмірі для здійснення виборчої кампанії кандидату, політичній партії (блоку), з порушенням встановленого законом порядку, шляхом передачі грошових коштів або матеріальних цінностей на безоплатній основі чи за необґрунтовано заниженими розцінками, виготовлення або поширення агітаційних матеріалів, не оплачених з виборчого фонду чи оплачених з виборчого фонду за необґрунтовано заниженими розцінками, або оплати виготовлення чи поширення таких матеріалів; та

- умисне використання у великому розмірі фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку) кандидатом, його уповноваженим представником, довіреною особою кандидата чи уповноваженою особою з порушенням встановленого законом порядку —

караються штрафом від 1 700 до 5 100 грн. / близько 156–468 євро, або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк. Примітка до статті 159-1 Кримінального кодексу зазначає, що великим розміром у цій статті визнається розмір суми грошей, вартість майна чи вигод майнового характеру, що перевищує 400 мінімальних розмірів заробітної плати (376 400 грн. / близько 34 630 євро). Ті самі дії, вчинені за попередньою змовою групою осіб, караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років. Ці кримінальні покарання можуть застосовуватися лише до фізичних осіб.

с) Стаття 212.15 Кодексу про адміністративні правопорушення: штрафи

- Порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії, якщо у зазначених діях відсутній склад злочину, тягнуть за собою накладення штрафу від 850 до 1 190 грн. / близько 78–109 євро на громадян і від 1 190 до 1 700 грн. / близько 109–156 євро на посадових осіб. Ці адміністративні заходи можуть застосовуватися лише до фізичних осіб (тобто потерпілих).

Недоторканість та терміни давності

69. Жодна з вищезазначених категорій осіб, яких може бути притягнуто до кримінальної відповідальності за порушення вимог щодо партійного фінансування — посадові особи партій, партійні кандидати, пожежувачі тощо, — не мають недоторканості, крім Президента та народних депутатів (і суддів). Недоторканість народних депутатів (і суддів) може бути знято відповідно до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України № 1861-VI від 10.02.2010.

70. Загальні строки давності, передбачені Кодексом про адміністративні правопорушення³⁷ та Кримінальним кодексом,³⁸ поширюються на вищезазначені адміністративні та кримінальні правопорушення, а саме:

- при вчиненні правопорушення, передбаченого статтею 212.15 Кодексу про адміністративні правопорушення: два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — два місяці з дня його виявлення;

- при вчиненні злочину, передбаченого статтею 159.1 Кримінального кодексу: два роки або, в разі вчинення тяжкого злочину (за змовою), — десять років з дня вчинення.

Статистика

71. Представники влади не повідомили жодних випадків застосування санкцій проти політичних партій чи суб'єктів виборчого процесу за порушення вимог щодо політичного фінансування. За їхніми даними, за період 2006–2010 рр. ЦВК не виявила жодних порушень, пов'язаних із формуванням і використанням виборчих фондів або з використанням коштів, виділених із

³⁷ Стаття 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

³⁸ Стаття 49 разом із Статтею 12 Кримінального кодексу України.

державного бюджету суб'єктам виборчого процесу, і жодних санкцій за порушення статті 212.15 Кодексу про адміністративні правопорушення чи статті 159.1 Кримінального кодексу накладено не було.

АНАЛІЗ

72. Україна є парламентсько-президентською республікою з багатопартійною системою. Малі партії часто створюють багатопартійні коаліції (виборчі блоки) з метою участі в парламентських виборах. Незалежні кандидати можуть приймати участь тільки в президентських і деяких місцевих виборах. Фінансування політичних партій та виборчих кампаній врегульовано двома законодавчими актами: Законом України «Про політичні партії» (надалі — «ЗПП») 2001 р. та Законом України «Про об'єднання громадян» (надалі — «ЗОГ») 1992 р. з одного боку та новими законами про вибори — з іншого, наприклад Законом України «Про вибори народних депутатів України» 2004 р., Законом України «Про вибори Президента України» 1999 р. і Законом України «Про вибори до Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 2010 р. Наразі політичні партії та «суб'єкти виборчого процесу» (тобто кандидати, партії і партійні блоки) майже повністю залежать від приватного фінансування — інакше кажучи, членських внесків і, головне, добровільних пожертв. Також передбачене надання державної допомоги для окремих видів передвиборчої агітації — публікації виборчої програми в офіційних виданнях і місцевих газетах, друкування інформаційних плакатів і надання ефірного часу.
73. В цілому система прозорості політичного фінансування не відповідає стандартам, затвердженим Рекомендацією Rec(2003)4 Комітету міністрів Ради Європи про Загальні правила проти корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (надалі — «Рекомендація»). Перш ніж детальніше розібрати основні вади, GET хоче вказати низку загальних проблем. По-перше, діюча система численних законів – тобто ЗПП, ЗОГ, різні закони про вибори, а також законодавство в сфері оподаткування та бухгалтерського обліку - є вкрай складною та містить суперечності, в основному тому, що відповідні закони було прийнято в різні часи та на різних концептуальних засадах. По-друге, склалася ситуація правової невизначеності щодо державного фінансування політичних партій та відшкодування витрат на участь у парламентських виборах. Виходячи з політичного консенсусу тих часів, таку державну підтримку було впроваджено у 2003 р. — разом із механізмом звітування, моніторингу та впровадження — але скасовано Верховною Радою у 2007 р. У 2008 р. Конституційний суд визнав це скасування неконституційним, але жодних юридичних заходів до відновлення відповідних положень ЗПП та закону «Про вибори народних депутатів України» вжито не було. Хоча влада стверджувала, що відповідні норми можна вважати автоматично відновленими, більшість наших співрозмовників трималися протилежної точки зору. Факт лишається фактом: на практиці державна допомога наразі не надається. По-третє, під час інтерв'ю з GET згадувалися численні форми тіньового фінансування - наприклад, пожертви до виборчих кампаній готівкою або в сумах, що перевищують установленні обмеження, використання партійних ресурсів, що не входять до передвиборчого бюджету, підтримка з боку третіх осіб тощо, на які допоки не вдалося пролити світло. Також повідомлялося, що політичний клас перебуває під значним впливом з боку потужних бізнес-інтересів, які створюють деяку подобу олігархії. GET була дуже стурбована заявами деяких співрозмовників, що серед українців панує розчарування та загальне відчуття, що політичні партії засновуються й використовуються для особистої вигоди, що політики показали себе нездатними служити громадянам і що демократія виявилася лише порожньою обіцянкою. Отже, очевидно, що відсутність публічного фінансування може підштовхнути партії та кандидатів до пошуку прихованих або навіть незаконних джерел фінансування.

74. Під час візиту на місце GET зацікавила низка пропозицій, покликаних підвищити прозорість, — наприклад, впровадження обмежень на пожертви не тільки на час передвиборчих кампаній, а й поза ними, впровадження лімітів витрат на передвиборчі кампанії та, найголовніше, надання державної підтримки політичним партіям. Хоча кілька співрозмовників уважали останнє ключовим і необхідним кроком до більшої прозорості, представники партій наголошували, що на тлі фінансової кризи впровадження державної фінансової підтримки партій та передвиборчих кампаній точно не буде підтримане парламентською більшістю та електоратом і наразі не стоїть на порядку денному. Більш того, GET із тривогою почула, що в рамках поточної реформи виборчого законодавства планується подальше зменшення тієї обмеженої державної підтримки окремих видів передвиборчої агітації, згаданих вище. У зв'язку з цим GET бажає звернути увагу органів влади до Статті 1 Рекомендації, згідно з якою, держава має - у розумних межах - підтримувати політичні партії.
75. Також GET дізналася про додаткові проекти реформ, передбачені Указом Президента України «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи», згідно з яким законопроект про загальне фінансування партій має бути розроблено до середини 2013 р. І хоча GET взагалі підтримує ці плани, ми бажаємо наголосити на необхідності швидких покращень прозорості — раніше 2013 р., якщо можливо, — у фінансуванні як партій, так і передвиборчих кампаній з урахуванням вищезазначених зауважень і конкретних вад, описаних нижче. GET твердо переконана, що наявне становище вимагає швидкого впровадження ефективного режиму прозорості, забезпеченого потужним і незалежним моніторинговим механізмом. Більш того, GET хоче наголосити, що такий механізм треба доповнити активним заохоченням публічної перевірки політичного фінансування. У зв'язку з цим вона поділяє думку, висловлену багатьма нашими співрозмовниками: треба вжити рішучих заходів, аби збільшити громадську поінформованість щодо важливості прозорості політичного фінансування для зміцнення демократії.

Прозорість

76. Фінансування виборчих кампаній регламентується досить детальними та чіткими нормами різних законів про вибори. Передвиборча діяльність політичних партій і кандидатів може фінансуватися виключно за рахунок державного та місцевих бюджетів і виборчих фондів, що мусять зберігатися на спеціальних виборчих рахунках, відкритих у банківських установах у певні строки, під управлінням уповноважених розпорядників. У законах названо дозволені та заборонені джерела фінансування. Пожертвувач повинен використовувати банківську систему та надати документи, що посвідчують його особу. Законами встановлено ліміти пожертв, а здійснення готівкових платежів з виборчих фондів заборонено. Розпорядник виборчого фонду мусить вести фінансовий облік на підставі регулярних відомостей, що надаються банківськими установами, та надавати фінансові звіти про отримання й використання виборчих коштів відповідній виборчій комісії. На думку GET, такий режим прозорості є дуже гарним стандартом. Проте GET зауважує, що діюча система дуже детальних і конкретних норм щодо президентських, парламентських і місцевих виборів є надмірно складною й містить низку розбіжностей. Виборчі закони різняться у деяких конкретних аспектах — наприклад, стосовно початку терміна передвиборчої агітації, строків заснування виборчих фондів, подання фінансових звітів до виборчих комісій, оприлюднення цих звітів і їхньої перевірки виборчими комісіями, заснування виборчих фондів - що є обов'язковим при виборах на державному рівні, але не на місцевому - і режиму санкцій (приміром, реєстрацію суб'єкта виборчого процесу може бути скасовано під час парламентських або місцевих виборів, але не під час президентських). GET має наголосити, що заради якнайбільшої прозорості й чіткості різноманітні норми фінансування передвиборчих кампаній треба гармонізувати, щоби створити більш цілісні й простіші законодавчі рамки. Виходячи з цього, GET рекомендує **гармонізувати вимоги до фінансування виборчої кампанії, що містяться у Законі**

України «Про вибори народних депутатів України», Законі України «Про вибори Президента України» й Законі України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

77. GET також турбує ризик обходження режиму прозорості за виборчим законодавством у його нинішньому вигляді. По-перше, зауважимо, що вимоги щодо прозорості стосуються тільки прямих платежів до виборчих фондів, не поширюючись на пожертви самим партіям чи кандидатам, котрі можуть потім переказати такі пожертви на рахунок виборчого фонду як «власні кошти». Таким чином, партія чи кандидат можуть, приміром, отримати пожертву, що перевищує обмеження на пожертви, які вносяться безпосередньо до виборчого фонду, або готівкові пожертви через банківську систему, або пожертви з джерел, яким не дозволяється фінансувати виборчі фонди - наприклад, від юридичних осіб -, а потім переказати її на рахунок виборчого фонду, не зазначаючи походження цих коштів у фінансових звітах. Тому GET твердо впевнена, що треба вжити заходів до мінімізації ризиків зловживання чинною системою. Це може бути, наприклад, заборона партіям і кандидатам отримувати пожертви, що не вносяться безпосередньо до виборчого фонду, під час передвиборчих кампаній або поширення вимог щодо прозорості для рахунків виборчих фондів на інші рахунки партій і кандидатів.
78. По-друге, GET багато разів чула розповіді про те, що на практиці передвиборчі кампанії значною мірою фінансуються зі сторонніх джерел, які взагалі не проходять через виборчі фонди, — наприклад, у вигляді реклами третіми особами, внесків в натуральній формі чи послуг, наданих політичним партіям або кандидатам на сприятливих умовах, чи фінансування агітаційної діяльності безпосередньо з власних рахунків самих партій і кандидатів. Хоча влада наполягає, що чинні закони запобігають такій діяльності поза виборчими фондами, GET побоюється, що подібна практика все одно застосовується, беззвітно та безконтрольно. Крім того, спеціалісти вказують на те, що кандидати також можуть користатися деякими юридичними прогалинами: наприклад, починаючи агітацію до початку офіційної передвиборчої кампанії (тобто до реєстрації суб'єкта виборчого процесу), використовуючи будівлі та ЗМІ, які належать суб'єктам виборчого процесу, або здійснюючи агітацію безкоштовно й без прямого застосування ЗМІ. Такі дії ніяк не регламентовані, не відображаються у фінансовій звітності й таким чином уникають нагляду з боку контролюючих органів. Тож цілком очевидно, що виборчі комісії, котрі перевіряють лише заяви про отримання та використання коштів виборчими фондами, матимуть досить приблизне уявлення про реальні обсяги передвиборчого фінансування. Тому необхідно буде розробити такі вимоги щодо прозорості, які також дозволять відстежувати форми підтримки, котрі не проходять через виборчі фонди, але фактично напряду стосуються передвиборчої агітації. Наприклад, можна надати виборчим комісіям право доступу до інформації про рахунки партій, кандидатів чи третіх осіб під час передвиборчої агітації або зобов'язати партії та кандидатів надавати фінансові відомості перед відкриттям рахунку виборчого фонду. Отже, враховуючі вищесказане, GET рекомендує **знайти спосіб, аби гарантувати, що вимоги виборчого законодавства щодо прозорості не можна оминати шляхом опосередкованих пожертв до виборчих фондів через «власні кошти» партій і кандидатів або пожертв, що не проходять через виборчі фонди, в т. ч. фінансування третіми сторонами та внесків у натуральній формі.**
79. Після виборів розпорядник фонду мусить в установлені законом строки надати фінансовий звіт про надходження та використання виборчих фондів відповідній виборчій комісії за формою, яка затверджується Центральною виборчою комісією (ЦВК) спеціально під кожні вибори. Згідно з відповідними постановами ЦВК, такий звіт має містити відомості про всі операції, проведені через рахунок виборчого фонду за весь період його існування, в т. ч. опис кожної фінансової операції та пояснювальні примітки, вказуючи кожну окрему пожертву (із зазначенням пожертвувача) й кожну статтю витрат. Крім того, виборчі комісії повинні у встановленні строки опублікувати такі фінансові звіти в офіційних виданнях (при

президентських виборах) або місцевих газетах (при місцевих виборах). Однак GET дуже непокоїть, по-перше, той факт, що друкується тільки загальна інформація про прибутки та видатки виборчих фондів, а саме загальна сума пожертв, власних коштів кандидата чи партії та витрат на кампанію. Детальніша описова інформація, що міститься у повних фінансових звітах, надається відповідній виборчій комісії, але не оприлюднюється. GET вважає, що сукупні узагальнені показники прибутків і видатків не є достатніми, коли йдеться про оприлюднення інформації. По-друге, GET дуже сумнівається, що чинна система — яка передбачає, зокрема, публікацію в офіційних виданнях (при президентських виборах), — гарантує громадськості легкість доступу до фінансових відомостей партій і кандидатів. GET поділяє думку деяких наших співрозмовників, що аудит, який проводить ЦВК, має доповнюватись громадським контролем політичного фінансування, а зібрані GET дані свідчать про те, що така участь громадян потребує активного заохочення. Досягти цього можна лише шляхом оприлюднення детальних і вичерпних звітів так, щоби вони були легкодоступними, наприклад, на сайті ЦВК. По-третє, серйозним недоліком є той факт, що при парламентських виборах фінансова звітність про отримання та використання виборчих коштів узагалі не підлягає оприлюдненню. Цю прогалину необхідно терміново ліквідувати. Нарешті, GET дотримується думки, що прозорість у передвиборному фінансуванні значно зросте, якщо запровадити частіше звітування, ніж ретроспективне оприлюднення звітів партій і кандидатів, якого вимагають чинні закони. Щоби бути ефективним, звітування має бути своєчасним. Тому частіше звітування (наприклад, шляхом надання проміжних звітів під час передвиборчих кампаній) сприяє відкритості політичного фінансування протягом найважливішого періоду агітації, адже це дозволяє суперникам партії/кандидата, органам влади та виборцям викрити сумнівні транзакції, що можуть відбуватися під час виборів. Враховуючи вищесказане, GET рекомендує: **(i) забезпечити легкий доступ громадськості до повних звітів про фінансування агітаційної діяльності під час усіх виборів протягом встановленого законом терміну; та (ii) розглянути способи оприлюднення інформації про фінансування виборчих кампаній, яке передує початку виборчого процесу (наприклад, шляхом проміжного звітування).**

80. Стосовно поточного фінансування політичних партій, тобто покриття повсякденних поточних витрат партій, GET вважає, що, по-перше, спроба регламентувати це питання двома окремими законами — а саме ЗПП і ЗОГ, який регламентує діяльність як так званих громадських організацій (неурядових організацій), так і політичних партій, — є вкрай непереконливою. Ці два закони містять багато схожих, але не завжди сумісних вимог, що призводить до юридичної неясності й непослідовності та взагалі піддає сумніву застосування цих вимог. Приміром, обидва закони містять переліки дозволених і заборонених джерел фінансування, що впадають у суперечність один з одним, бо використовують різні поняття та різний ступень деталізації; поміж іншим, стаття 15 ЗПП забороняє фінансування партій підприємствами, установами та організаціями, частки в яких належать державі чи місцевим органам влади або іноземцям, тоді як стаття 22 ЗОГ забороняє фінансування підприємствами змішаної форми власності, лише якщо частка держави чи іноземного партнера становить понад 20%. Інший приклад: Стаття 26 ЗОГ передбачає, що офіційне видання «Голос України» на підставі фінансових декларацій мусить щорічно друкувати перелік осіб, чиї пожертви політичним партіям перевищують встановлений Верховною Радою ліміт. Ця вимога, яка ніяким чином не відображається у ЗПП, є абсолютно неефективною, адже в дійсності такі ліміти ніколи не встановлювалися. Тому GET твердо впевнена у необхідності впровадження більш послідовних, чітких і дієвих правових норм, також було цікавим почути, що у вищезгаданому запланованому законопроекті про партійне фінансування очікується врегулювання цього питання виключно за допомогою ЗПП, а дія ЗОГ (чи іншого закону, який буде прийнято на його заміну) більш не буде поширюватися на політичні партії. Ми цілком підтримуємо такі кроки.

81. По-друге, GET турбують різні стандарти прозорості, що застосовуються до поточного фінансування партій і фінансування виборчих кампаній. Як сказано вище, згідно з виборчим

законодавством, виборча діяльність може фінансуватися лише з виборчих фондів, розміщених на спеціальних банківських рахунках. Пожертви фізичних осіб мусять супроводжуватися документом, що посвідчує їхню особу, який надається банківській установі. На суми пожертв діють обмеження, пожертви юридичних осіб заборонені, а кошти не можуть видаватися готівкою. Натомість ЗПП і ЗОГ не накладають жодних аналогічних обмежень стосовно поточного фінансування партій.³⁹ Така розбіжність норм може тільки заважати практичному застосуванню вимог виборчого законодавства щодо прозорості, адже чітко розрізнити виборчу та повсякденну діяльність політичних партій дуже важко, або навіть неможливо. У зв'язку з цим треба нагадати, що за чинним законодавством, виборчі фонди можуть фінансуватися за рахунок власних коштів партій, на які не поширюються обмеження, накладені на самі виборчі фонди. За браком аналогічних вимог у ЗПП і ЗОГ існує очевидний ризик обходження норм прозорості, встановлених для виборчих фондів. Нарешті, GET бажає наголосити свою особливу занепокоєність браком будь-яких вимог у ЗПП і ЗОГ щодо використання видів платежів, які легко відстежити (чеків, банківських карток, банківських переказів, безакцептного списання). Таким чином, пожертви - в т. ч. зібрані під час публічних заходів, проведених партією, що прямо дозволяється ЗОГ - можуть лишатися без документарного супроводу, внаслідок чого при перевірці повноважним органам буде важко визначити, які транзакції відбулися насправді. Такий стан речей викликає особливу тривогу, якщо враховувати важливість пожертв як джерела фінансування для політичних партій України і той факт, що, згідно з інформацією, отриманою GET, значні суми часто надходять готівкою, таким чином ускладнюючи відповідні перевірки. У світлі вищесказаного GET рекомендує **прийняти чіткі та послідовні закони щодо поточного фінансування партій, які б відповідали стандартам прозорості, що встановлені виборчим законодавством, зокрема вимагали використання банківської системи з метою створення можливості для відстеження партійних прибутків.**

82. GET також зауважила, що дозволені джерела фінансування у ЗПП і ЗОГ лише перелічені, але детально не визначені й не регламентовані. Вони включають у себе, поміж іншим, досить розмиті поняття, як-то «кошти, обладнання, транспорт, інші засоби, набуття яких не забороняється законом», котрі необхідно уточнити та чітко визначити. Поняття пожертв згадуються тільки в ЗОГ, причому визначення цього терміну також відсутнє. На твердження органів влади, пожертви слід розуміти в контексті Статті 720 Цивільного кодексу як дарунки, рухомі або нерухомі, в т. ч. гроші та цінні папери, конкретним особам з метою досягнення певних узгоджених цілей. Внески в натуральній формі — такі, як надання послуг, виконання робіт, безоплатні транспорт чи реклама тощо, — взагалі не розглядаються у ЗПП і ЗОГ, тобто їх не заборонено і не регламентовано. За словами експертів, з якими проводилися інтерв'ю під час оціночного візиту, вимоги цих законів щодо прозорості - наприклад, заборона отримувати кошти від державних органів, іноземців тощо, або зобов'язання відображати відомості про прибутки партії у річних фінансових звітах - стосуються лише пожертв, безпосередньо отриманих партією у вигляді майна (активів) чи фінансових ресурсів, але не опосередкованого фінансування на кшталт внесків у натуральній формі й надання послуг безкоштовно або на пільгових умовах. Водночас із проведених інтерв'ю було очевидно, що подібні форми підтримки є повсюдною практикою. З цієї причини GET занепокоєна тим, що політичне фінансування значною мірою відбувається цілком поза межами нормативів прозорості, встановлених законодавством. Аналогічним чином, GET звертає увагу, що позики політичним партіям прямо не передбачені у переліку дозволених джерел фінансування. Декілька осіб, з якими спілкувалася GET, заявили, що чинне законодавство також не виключає цього джерела. GET вважає, що позики, особливо ті, що надаються на умовах, вигідніших за ринкові, можуть становити важливе джерело приватного прибутку для політичних партій, а отже мають бути врегульовані. На думку GET, знадобиться чітке визначення дозволених джерел фінансування, щоби поза всяким

³⁹ Слід зауважити, що згідно зі Статтею 8 ЗОГ, Верховна Рада визначає максимальну суму щорічних пожертв політичним партіям, але насправді такі обмеження ніколи не встановлювались.

сумнівом встановити, на які саме джерела прибутку поширюються нормативи прозорості, та гарантувати, що внески в натуральній формі та позики також враховуються й обліковуються за ринковою вартістю. Водночас необхідно буде регламентувати членські внески, аби запобігти ситуації, коли політична партія сама вирішує, які надходження вважати пожертвами, а які — членськими внесками, обходячи вимоги щодо прозорості шляхом стягнення завищених членських внесків. У світлі вищесказаного, GET рекомендує **чітко визначити і регламентувати пожертви, в т. ч. опосередковані, як-то внески в натуральній формі, оцінені за ринковою вартістю, позики та інші дозволені джерела фінансування політичних партій, та забезпечити, щоб членські внески не використовувалися як засіб обійти правила, встановлені для пожертв.**

83. Далі, GET занепокоєна тим, що ЗПП і ЗОГ не містять детальних вимог щодо партійної бухгалтерської звітності. ЗПП лише зобов'язує партію «вести бухгалтерську звітність у встановленому порядку». Представники влади зауважують, що крім вимог ЗПП на партію поширюються загальні норми бухгалтерського обліку для неприбуткових організацій. Втім GET не влаштовує той факт, що у ЗПП не згадується застосовне законодавство, яке врегульовує бухгалтерських облік; і глибоко переконане, що детальні й чіткі правила бухгалтерського обліку та фінансової звітності, які стосуються безпосередньо політичних партій, є необхідними для забезпечення належного бухгалтерського обліку у відповідності до Статті 11 Рекомендації. Такі правила мають містити, наприклад, вимогу надавати квитанції чи інші аналогічні документи при внесенні пожертв, вимогу включати рахунки місцевих осередків партії та установ, що пов'язані з партією або перебувають під її управлінням - як-то засновані партією ЗМІ чи організації, які передбачені ЗПП, науково-дослідницькі установи, навчальні центри та фонди, що працюють на партію -, а також чіткі вказівки, як обліковувати внески в натуральній формі, членські внески та позики. Що стосується наведення імен жертвувачів у партійній звітності, то GET визнає необхідність - про яку згадували деякі наші співрозмовники - захисту законного права осіб на таємницю політичних уподобань. Проте ці інтереси має бути узгоджено з правомірним бажанням громадськості, особливо виборців, знати джерела фінансової підтримки партії чи кандидата, за яких вони збираються голосувати. Баланс у цьому питанні досягається, згідно зі Статтею 12 Рекомендації, за допомогою порога — тобто лише пожертви вище певної суми⁴⁰ оприлюднюються разом із іменами жертвувачів. GET може лише резюмувати, що наразі Україна не виконує це правило. Крім того, прозорість партійних фінансів значно би зросла від запровадження стандартного формату партійної звітності (бажано разом із відповідними інструкціями), який забезпечував би достатньо високий рівень деталізації в усіх звітах і полегшив би порівняння бухгалтерії за різні роки та поміж партіями. Нарешті, слід зауважити, що додатково до фрагментарних вимог ЗПП податкове законодавство зобов'язує політичні партії надавати квартальні податкові звіти місцевим податковим адміністраціям. Однак ці звіти містять лише сумарні показники партійних прибутків і видатків і не враховують місцеві відділення партій та споріднені установи.

84. Стосовно вимог щодо оприлюднення, GET зауважує, що всупереч Статті 13 Рекомендації партійна звітність не надається моніторинговому органу й не оприлюднюється. Лише підсумкові податкові звіти надаються державним органам — тобто податковим адміністраціям, котрі перевіряють тільки дотримання податкового законодавства. У зв'язку з цим слід зауважити, що ЗПП зобов'язує політичні партії публікувати звіти про річні прибутки/видатки та майно в національній пресі. Втім закон не містить ані конкретних вимог щодо форми та змісту цих звітів, ані вимоги надавати їх контролюючим органам для перевірки, ані вимог щодо термінів, засобу та умов публікування. За словами представників влади, ці звіти зазвичай повідомляють про загальну суму фінансових надходжень, загальну суму та призначення витрат та відомості про майно, що належить партії. Під час візиту GET мала змогу ознайомитися з такими звітами, які виявилися вкрай короткими та не містили жодних цінних даних. Крім того, GET дізналася під час оціночного візиту, що деякі партії

⁴⁰ У разі, якщо одна особа здійснює декілька пожертв, вирішальною має бути загальна сума.

друкують свої звіти тільки у власних виданнях, а деякі взагалі не дотримуються вимог щодо оприлюднення. У підсумку, GET підкреслює, що задля забезпечення повної прозорості та посилення нагляду за політичним фінансуванням необхідно впровадити докладні річні звіти, що містять детальну розбивку по пунктах і повинні надаватися контролюючому органу й оприлюднюватися протягом чітко визначеного періоду в легкодоступний спосіб, в ідеалі — на сайтах партій і на сайті контролюючого органу. Враховуючи вищесказане, GET рекомендує: (i) **чітко визначити зміст і форму річних звітів політичних партій за єдиним форматом та в супроводі належних документів про походження коштів;** (ii) **забезпечити належний та всебічний облік прибутків (зокрема, з зазначенням індивідуальних пожертв вище певної суми та імені жертвувача), витрат, боргів і активів;** (iii) **об'єднати звітність, включивши місцеві партійні осередки та інші установи, що прямо чи опосередковано пов'язані з партією або перебувають під її управлінням;** та (iv) **зобов'язати партії надавати річні звіти для перевірки незалежними моніторинговими органами та забезпечити легкий доступ до них громадськості у терміни, встановлені законом.**

Нагляд

85. Ані ЗПП, ані виборче законодавство не вимагають від політичних партій чи кандидатів забезпечувати незалежний професійний аудит їхніх рахунків і фінансових звітів. Вони лише вимагають, щоби поточний бухгалтерський облік партій вівся атестованими бухгалтерами, а фінансові звіти про надходження та витрати виборчих фондів готувалися розпорядниками виборчих фондів (від яких не вимагається мати спеціальну освіту чи досвід у сфері аудиту чи бухгалтерського обліку). GET зауважує, що на практиці звітність партій не перевіряється незалежними сторонніми спеціалістами. Проте ми вважаємо, що належна перевірка обліку політичних партій та суб'єктів виборчого процесу незалежними аудиторами - в ідеалі призначеними незалежним органом, який знаходиться поза партійною структурою - є важливим засобом нагляду, особливо в системах, де наявні серйозні недоліки інших наглядових механізмів. Запровадження обов'язкового аудиту незалежними спеціалістами у відповідності до загальноновизнаних міжнародних стандартів аудиту безперечно підвищить фінансову відповідальність партій і кандидатів та понизить корупційні ризики. Тож GET рекомендує **запровадити незалежний аудит поточної та передвиборчої звітності партій сертифікованими аудиторами.** При цьому ми визнаємо необхідність узгодити вимоги щодо аудиту з потребою в гнучкості, що викликана різномірністю ресурсів і потреб партій та кандидатів, зокрема щоб не допустити встановлення надмірно суворих обмежень для малих партій та кандидатів, що мають небагато або взагалі не мають адміністративних ресурсів.
86. Крім того, чинна система потерпає від браку ефективного зовнішнього нагляду за правовим регламентуванням політичного фінансування. Нагляд за виборчим фінансуванням партій та кандидатів покладається на ЦВК, а на місцевих виборах — на територіальні виборчі комісії (ТВК). Разом із банком, у якому розташований виборчий фонд суб'єкта виборчого процесу, вони повинні контролювати надходження, облік і використання коштів фонду, а також дотримання заборони на фінансування виборчої кампанії з інших джерел, окрім виборчих фондів і державного бюджету. Втім складається враження, що це контролювання є чистою формальністю і не виходить за межі інформації, котру надають банки та самі суб'єкти виборчого процесу. Інформація, зібрана GET, явно свідчить про те, що фінансовий нагляд з боку виборчих комісій, може, й відповідає стандартам бухгалтерського обліку, але в цілому не перевіряє, чи фінансувалася виборча кампанія із не задекларованих джерел — зокрема, шляхом готівкових пожертв, внесків у натуральній формі та пожертв, що перевищують законні ліміти. Той факт, що на сьогоднішній день у процесі цих перевірок не було виявлено жодних порушень і не застосовано жодних санкцій проти партій чи кандидатів, є сам по собі дуже красномовним у цьому відношенні, адже GET багато раз чула, що політичне фінансування значною мірою здійснюється з прихованих чи нелегальних джерел. Можна

навести низку прикладів — зокрема, фінансування виборчих кампаній власним коштом партій, не включених до виборчого фонду, використання державного майна у виборчих кампаніях, неврахування внесків у натуральній формі та надання суперечливих відомостей у звітах щодо виборчих фондів та у податкових деклараціях.

87. На думку GET, неефективність нагляду за передвиборчим фінансуванням можна пояснити кількома вадами чинної системи, насамперед і в першу чергу, відсутністю у виборчих комісії чітких повноважень розслідувати можливі порушення нормативів прозорості. Наразі виходить, що вони лише грають роль посередника між банками й іншими можливими джерелами інформації з одного боку та правоохоронними чи іншими компетентними органами з іншого. Таким чином, виборчі комісії залежать від співпраці з іншими органами, але при цьому не існує жодної системи ефективною співпраці чи обміну інформацією з цими органами. Також викликає занепокоєння той факт, що повноваження виборчих комісій обмежуються дотриманням виборчого законодавства, а також те, що вони мають діяти в дуже стислі терміни, встановлені законом, — а саме протягом 18-и днів від надання документів на президентських виборах і протягом 10-и — на місцевих. Крім того, GET із тривогою відзначила, що виборчі комісії мають вкрай обмежені ресурси. Станом на час ознайомчого візиту штат уповноваженого контролюючого відділу ЦВК становив дві особи, жодна з яких не була аудитором. У підсумку, наявна гостра необхідність вжити заходів до забезпечення чіткішого, профілактичного та всебічного моніторингу передвиборчого фінансування.
88. Поточні фінанси партій можуть перевірятися лише податковими органами, чия компетенція обмежена наглядом за дотриманням політичними партіями податкового законодавства. Із інтерв'ю GET зрозуміла, що на практиці діяльність політичних партій рідко перевіряється всерйоз, адже вони є неприбутковими організаціями, що користуються значними податковими пільгами. Крім того, ЗПП відносить контроль за загальним дотриманням законів політичними партіями до компетенції Міністерства юстиції України, але нам пояснили, що у сфері партійного фінансування цей контроль обмежується перевіркою того, чи публікують партії свої річні фінансові звіти. ЗПП також зобов'язує банки повідомляти Міністерству про отримання заборонених коштів політичними партіями. Нам пояснили, що в таких випадках Міністерство повідомить правоохоронні органи, але на практиці такого поки що не траплялося. За словами кількох співрозмовників GET, застосування цього механізму потерпає від браку конкретної кваліфікації та зацікавленості у банківській системі щодо відстеження походження внесків. Нарешті, слід зауважити, що прийняті 2003 р. зміни стосовно державного фінансування політичних партій передбачали моніторинговий механізм за участю Рахункової палати України та Державної контрольно-ревізійної служби України, але, як уже відзначалося вище, відповідні норми зараз не мають чинності. Ясно, що наразі немає контролюючого органу з чіткими повноваженнями та необхідними ресурсами, в т. ч. зі штатними спеціалістами з партійного фінансування, для комплексної перевірки партійної звітності та дотримання партіями стандартів прозорості, встановлених відповідними законами, як-то ЗПП, ЗОГ, законами про бухгалтерський облік та оподаткування. Отже, нинішній нагляд за поточним партійним фінансуванням здійснюється у край фрагментарно, а до того ж двома органами — податковою адміністрацією та Міністерством юстиції — які не відповідають вимозі щодо незалежності згідно із Статтею 14 Рекомендації.
89. Зрозуміло, що Україна сама має вирішити, якому органу довірити нагляд за поточним фінансуванням партій. Однак GET хоче наголосити, що будь-який такий орган повинен мати достатній ступінь незалежності та достатні ресурси – фінансові ресурси та кваліфікований штат -, щоби здійснювати профілактичний та змістовний контроль, у т. ч. матеріальну перевірку наданої інформації, а також повноваження на розслідування та накладання санкцій у разі порушення вимог щодо політичного фінансування. Крім того, GET знов-таки звертає увагу на той факт, що режим прозорості політичного фінансування може

бути ефективним тільки тоді, коли він послідовно регламентує як виборче, так і поточне фінансування партій, адже чітко відокремити діяльність політичних партій під час виборчої кампанії від повсякденної вкрай важко, якщо взагалі можливо. Отже, треба вжити заходів щодо оптимізації чинного нагляду за передвиборчим фінансуванням і ще не запровадженого нагляду за поточним фінансуванням партій таким чином, аби забезпечити контроль за усім спектром політичного фінансування, а також справжню взаємну доповнюваність наглядових органів. На думку GET, цього можна досягти шляхом формалізації співпраці моніторингових механізмів, надання основних повноважень єдиній незалежній установі або, краще за все, покладанням усіх наглядових функцій на один окремий орган. Враховуючи вищесказане, GET рекомендує **забезпечити функціонування незалежного механізму скоординованого моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній, який матиме відповідні функції, повноваження, фінансові та людські ресурси для ефективного й профілактичного нагляду за таким фінансуванням, розслідування можливих порушень вимог щодо фінансування та, за необхідності, накладання санкцій.**

Санкції

90. Стосовно поточного фінансування політичних партій, GET зауважує, що ЗПП передбачає тільки попередження в разі протизаконної діяльності та переказ коштів, отриманих із заборонених джерел, до державного бюджету. Під час інтерв'ю виявилось, що Міністерство юстиції України жодного разу не вживало цих заходів. Нам пояснили, що попередження може бути винесено партії, яка, приміром, не оприлюднила свою фінансову звітність. Що стосується отримання нелегальних коштів, нам пояснили, що відповідні банківські установи зобов'язані повідомити Міністерство про надходження таких коштів на партійний рахунок, а Міністерство мусить повідомити про це правоохоронні органи. На практиці, однак, такого ще ніколи не було. ЗПП також передбачає ліквідацію партії в разі порушень вимог щодо створення та діяльності політичних партій, але нам пояснили, що таку санкцію не може бути застосовано стосовно партійного фінансування. Крім того, податкове законодавство передбачає низку санкцій в разі порушення податкових або фінансових вимог інших законів, а саме (1) зняття партії з обліку, що призводить до втрати статусу неприбуткової організації, — наприклад, у разі використання коштів, що не оподатковуються, у комерційній діяльності або отримання фінансування з незаконних джерел; та (2) штрафи, зокрема в разі ненадання чи несвоєчасного надання податкових звітів (170 грн. / приблизно 16 євро). GET стурбована браком чіткого і ясного визначення порушень вимог щодо прозорості та вкрай обмеженим набором передбачених зокрема ЗПП санкцій, що ніколи не застосовувалися на практиці. GET вважає, що санкції мають включати в себе, наприклад, кримінальну відповідальність і великі адміністративні штрафи, пропорційні тяжкості правопорушення. У зв'язку з цим необхідно, щоб такі санкції можна було застосувати і до окремих представників партії, як-то голів чи членів виконавчого комітету, інакше вони будуть неефективними. GET дотримується думки, що самі попередження з боку Міністерства юстиції та конфіскація нелегальних коштів не мають бажаного профілактичного ефекту. GET вважає, що необхідно вжити додаткових заходів до розширення переліку санкцій, встановлених за порушення законів про фінансування партій, аби гарантувати пропорційність покарання тяжкості скоєного правопорушення (наприклад, за допомогою гнучкої системи кримінальних / дисциплінарних чи адміністративних / цивільних санкцій).
91. Стосовно фінансування виборчих кампаній виборче законодавство передбачає тільки винесення виборчою комісією попередження суб'єктові виборчого процесу, який використовує інші джерела фінансування крім виборчого фонду та державного бюджету, а у разі повторного порушення після винесення попередження — скасування його реєстрації як суб'єкта виборчого процесу (це не поширюється на президентські вибори). Крім того, Кримінальний кодекс передбачає штраф у розмірі близько 156–468 євро в разі надання «значної» фінансової (матеріальної) допомоги (близько 34 630 євро чи більше) виборчій

кампанії кандидата, політичної партії чи блоку всупереч чинним законам або за умисне використання такої допомоги кандидатом, політичною партією чи блоком, їхнім уповноваженим представником, довіреною особою кандидата чи уповноваженої особи. У випадках, де немає «значних» сум, Кодекс про адміністративні правопорушення передбачає стягнення штрафу у розмірі близько 78–109 євро (близько 109–156 євро для посадових осіб) з жертводавця. Знов-таки, GET занепокоєна обмеженим вибором доступних санкцій — які теж ніколи не застосовувалися на практиці — та очевидними недоліками у системі санкцій. Наприклад, не передбачено жодного покарання за ненадання фінансової звітності до наглядових органів суб'єктом виборчого процесу. GET дуже сумнівається, що вищезазвані попередження та вкрай низькі штрафи здатні справляти профілактичний ефект, а правила скасування реєстрації суб'єкта виборчого процесу здаються нам відносно неефективними, адже цю санкцію може бути накладено лише за один чи три дні до голосування (залежно від типу виборів). У результаті наглядовим органам залишається дуже мало часу на перевірку передвиборчого фінансування та накладення санкцій за виявлені порушення. Нарешті, GET звертає увагу на той факт, що діюча система покладає відповідальність за належне використання та облік виборчих фондів на призначених розпорядників фондів, унаслідок чого самі кандидати та партії (чи їхні представники) не несуть відповідальності за будь-які порушення. Такий стан речей є неприйнятним з урахуванням вимог Статті 16 Рекомендації, що передбачає ефективні, пропорційні та профілактичні санкції. Отже, необхідно усунути ці недоліки та запровадити санкції на додаток до існуючої системи - наприклад, кримінальні покарання та адміністративні штрафи, пропорційні тяжкості скоєного правопорушення, тимчасове скасування чи ануляцію мандата -, що будуть поширюватися на самих кандидатів та представників партій.

92. Водночас необхідно буде впровадити достатньо довгі строки давності притягнення до відповідальності за правопорушення – як існуючі, так і ті, що будуть запроваджені у майбутньому – проти встановленого порядку політичного фінансування. Нинішнє обмеження в часі, особливо стосовно адміністративних правопорушень у цій сфері, — всього два місяці від дати вчинення (або від дати виявлення, якщо порушення триває) — є вкрай коротким, враховуючи необхідність здійснення нагляду за політичним (передвиборним) фінансуванням і тяжкість розслідування таких порушень. Щоб гарантувати ефективність нагляду з боку органів, на які покладається відповідальність за контролем фінансування політичної діяльності, їм треба надати достатньо часу на проведення дізнань і розслідувань у такій складній та чутливій сфері. Крім того, щоб бути ефективними, ці органи мусять мати змогу порушити чи відновити справу через кілька років після отримання інформації чи необхідних даних, а також порівняти дані за різні роки. У світлі вищесказаного, відповідно до принципів, проголошених у Статті 16 Рекомендації, GET рекомендує **забезпечити, щоб (i) всі порушення чинних і будь-яких майбутніх правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній були чітко визначеними і караються ефективними, пропорційними та запобіжними санкціями; (ii) представники партій і кандидати несли персональну відповідальність за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній; та (iii) строки давності за цими правопорушеннями були б достатньо довгими, аби дозволити компетентним органам ефективно наглядати за фінансуванням політичних партій.**

V. ВИСНОВКИ

93. Забезпечення прозорості політичного фінансування є досить новим питанням для України. У країні поступово приймається законодавство про політичне фінансування, але воно досі перебуває у стадії розвитку. Планується, поміж іншим, розробити нове законодавство про загальне фінансування партій до середини 2013 р. І хоча GET взагалі підтримує ці плани, ми бажаво наголосити на необхідності швидких покращень — раніше 2013 р., якщо мож-

ливо, — прозорості у фінансуванні як партій, так і передвиборчих кампаній з урахуванням цього звіту і наведених в ньому рекомендацій. Наразі система прозорості не відповідає стандартам, затвердженим Рекомендацією Rec(2003)4 Комітету міністрів Ради Європи про Загальні правила проти корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній. Діючим нормам, розкритим по численних законах, бракує послідовності та чіткості. У сфері звичайного фінансування партій дозволені джерела фінансування не є чітко визначеними та регламентованими. Пропущені такі важливі аспекти, як натуральні пожертви та фінансування організаціями, які пов'язані з партією. Ані контролюючому органу, ані громадськості не надається детальної та повної інформації. Тоді як вимоги щодо прозорості при фінансуванні виборчих кампаній є чіткішими, вони так само містять значні прогалини та можуть бути легко обійдені. Більш того, вимоги щодо надання інформації у цій сфері є недостатніми, а існуючому моніторинговому механізмові бракує повноважень і ресурсів, необхідних для здійснення всебічного та глибокого профілактичного нагляду та ефективного виявлення й оприлюднення випадків зловживання впливом при фінансуванні виборчих кампаній. Отже: в обох сферах необхідно вжити значних заходів щодо підвищення прозорості та забезпечення нагляду з боку незалежного контрольного органу та громадськості. За існуючих умов практично не було випадків виявлення якихось вад і накладання (хай і не чітко визначених) санкцій, незважаючи на поширену думку, що значна частка політичного фінансування надходить із прихованих або навіть незаконних джерел – таких як пожертви до виборчих кампаній готівкою або в сумах, що перевищують установленні обмеження, використання партійних ресурсів, що не входять до передвиборчого бюджету, підтримка з боку третіх осіб тощо. У зв'язку з цим викликає занепокоєність той факт, що партії та окремі кандидати цілком залежать від приватного фінансування — тобто власних коштів, пожертв і внесків — адже наразі не мають права на отримання державної підтримки, яку було офіційно запроваджено 2003 р. та скасовано 2007 р. У цій ситуації існує очевидний ризик, що партії та окремі кандидати стануть значною мірою залежними від великого бізнесу або тіньового фінансування. Задля забезпечення прозорості ми закликаємо владу зробити впровадження державної допомоги пріоритетним у політичному порядку денному. Отже, рішучі дії в області політичного фінансування є безперечно необхідними для зміцнення віри громадян у демократичну систему, політиків і політичні партії України.

94. Враховуючи вищесказане, GRECO рекомендує Україні наступне:

- i. **гармонізувати вимоги до фінансування виборчої кампанії, що містяться у Законі України «Про вибори народних депутатів України», Законі України «Про вибори Президента України» й Законі України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». (пункт 76);**
- ii. **знайти спосіб, аби гарантувати, що вимоги виборчого законодавства щодо прозорості не можна оминати шляхом опосередкованих пожертв до виборчих фондів через «власні кошти» партій і кандидатів або пожертв, що не проходять через виборчі фонди, в т. ч. фінансування третіми сторонами та внесків у натуральній формі. (пункт 78);**
- iii. **(i) забезпечити легкий доступ громадськості до повних звітів про фінансування агітаційної діяльності під час усіх виборів протягом встановленого законом терміну; та (ii) розглянути способи оприлюднення інформації про фінансування виборчих кампаній, яке передуює початку виборчого процесу (наприклад, шляхом проміжного звітування). (пункт 79);**
- iv. **прийняти чіткі та послідовні закони щодо поточного фінансування партій, які б відповідали стандартам прозорості, що встановлені виборчим законодавством, зокрема вимагали використання банківської системи з метою створення можливості для відстеження партійних прибутків.). (пункт 81);**
- v. **чітко визначити і регламентувати пожертви, в т. ч. опосередковані, як-то внески в натуральній формі, оцінені за ринковою вартістю, позики та інші дозволені**

- джерела фінансування політичних партій, та забезпечити, щоб членські внески не використовувалися як засіб обійти правила, встановлені для пожертв. (пункт 82);
- vi. (i) чітко визначити зміст і форму річних звітів політичних партій за єдиним форматом та в супроводі належних документів про походження коштів; (ii) забезпечити належний та всебічний облік прибутків (зокрема, з зазначенням індивідуальних пожертв вище певної суми та імені жертвувача), витрат, боргів і активів; (iii) об'єднати звітність, включивши місцеві партійні осередки та інші установи, що прямо чи опосередковано пов'язані з партією або перебувають під її управлінням; та (iv) зобов'язати партії надавати річні звіти для перевірки незалежними моніторинговими органами та забезпечити легкий доступ до них громадськості у терміни, встановлені законом. (пункт 84);
 - vii. запровадити незалежний аудит поточної та передвиборчої звітності партій сертифікованими аудиторами. (пункт 85);
 - viii. забезпечити функціонування незалежного механізму скоординованого моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній, який матиме відповідні функції, повноваження, фінансові та людські ресурси для ефективного й профілактичного нагляду за таким фінансуванням, розслідування можливих порушень вимог щодо фінансування та, за необхідності, накладання санкцій. (пункт 89);
 - ix. забезпечити, щоб (i) всі порушення чинних і будь-яких майбутніх правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній були чітко визначеними і караються ефективними, пропорційними та запобіжними санкціями; (ii) представники партій і кандидати несли персональну відповідальність за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній; та (iii) строки давності за цими правопорушеннями були б достатньо довгими, аби дозволити компетентним органам ефективно наглядати за фінансуванням політичних партій. (пункт 92).
95. Відповідно до Правила 30.2 Регламенту, GRECO пропонує органам влади України надати звіт про запровадження вищенаведених рекомендацій до 30 квітня 2013 року
96. Насамкінець, GRECO запрошує органи влади України якнайшвидше надати дозвіл на оприлюднення цього звіту, перекласти звіт державною мовою та оприлюднити цей переклад.