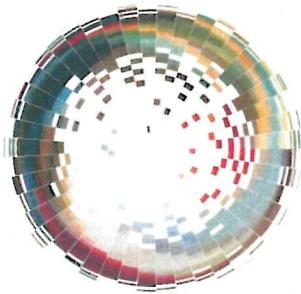




AGENCY FOR
LEGISLATIVE
INITIATIVES
www.parlament.org.ua



Громадянська мережа
ОПОРА



IV Семінар для експертів з питань політичних партій

6-7 липня 2016 року, Київ, Україна

Дослідження:

Реформований Закон України «Про політичні партії в Україні» (2015 рік): порівняльний аналіз

Фернандо Казаль Бертоа

Цей документ підготовлено та опубліковано в рамках IV Семінару для експертів з питань політичних партій, що проводиться в Києві (Україна) 6-7 липня 2016 р.

#PolPartiesUA

Реформований Закон України «Про політичні партії в Україні» (2015 рік): порівняльний аналіз

Підготував: Фернандо Казаль Бертоа, червень 2016 року

РЕЗЮМЕ

08 жовтня 2015 року та 20 січня 2016 року Верховна Рада України схвалила низку змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (ЗУ ПП) 2001 року в частині створення та фінансування політичних партій. Поточна редакція ЗУ ПП (надалі прЗУ ПП) не лише посилює регулювання, але й безсумнівно покращує спосіб, в який до 2010 року здійснювалося регулювання у сфері політичних партій. Ця стаття є першою спробою поставити прЗУ ПП в порівняльну перспективу, а також розглянути найважливіші зміни, внесені українським законотворцем, з огляду на рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ та РЄ, що містяться в звіті, опублікованому у третьому кварталі минулого року (Frendo et al. 2015)

Стаття опублікована за підтримки Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ). Викладені в ній точки зору та інформація не завжди відображають політику та позицію БДІПЛ.

Закон України «Про політичні партії в Україні» (2015 рік) у порівняльній перспективі

Як ми бачимо з таблиці 1, в якій узагальнено основні елементи нормативно-правової бази утворення партій у 6 країнах Центральної і Східної Європи та Україні, прЗУ ПП відрізняється від законів інших пост-комуністичних країн у 5 позиціях. По-перше, у ньому вимагається конкретний географічний розподіл прихильників партії. По-друге, питання реєстрації партій відноситься нею до компетенції Міністерства юстиції, а не Міністерства внутрішніх справ чи суду. По-третє, ним не регулюється процедура (демократичного) обрання комітету та (або) лідерів партій. По-четверте, вона посвячує Україну як найважливіший приклад «войовничої демократії» в пост-комуністичній Європі. І нарешті, що не менш важливо, вона не містить жодних спеціальних судових гарантій у частині заборони політичної партії. Я детальніше зупинюсь на деяких з цих питань у наступних двох розділах, присвятивши особливу увагу створенню та ліквідації українських політичних партій.

Утворення (реєстрація) партій

Як і в попередній редакції Закону, в прЗУ ПП для реєстрації політичної партії вимагається підтримка щонайменше 10 000 українських громадян. Це робить Україну європейською країною з одними з найвищих вимог у частині утворення партій. Фактично, у більшості пост-комуністичних країн мінімальна кількість членів та/або підписів коливається від лише 10 в Угорщині, 200 в Латвії, 1 000 у Чеській Республіці, Польщі та Литві, до 2 500 в Болгарії. Лише Словаччина з її подібним до українського порогом та, на додаток, вимогою реєстраційного збору (блізько 17 000 євро) може бути порівняна з Україною. Навіть Румунія, в якій для утворення політичної партії вимагалося щонайменше 25 000 членів, зменшила їх кількість до 3 (Casal Bértoa and Biezen, 2014).

Крім того, той факт, що ці 10 000 підписів повинні буди географічно розподілені, не лише ще більше ускладнює утворення політичної партії в Україні, але й за існуючої ситуації унеможливилоє таке утворення, оскільки вимога «підписів, зібраних у двох третинах [...] районів Автономної Республіки Крим» не може бути виконана. Це означає, що, *rebus sic standibus*, жодна нова політична партія не буде спроможною зареєструватися на майбутні вибори.

Незважаючи на сказане вище, а також той факт, що вимога щодо створення політичної партії групою зі 100 українських громадян на додаток до згаданої вище вимоги 10 000 підписів дещо ускладнює весь процес, прЗУ ПП слід відзначити за детальність регулювання процесу створення (установчий з'їзд, протокол тощо), який у випадку реєстрації доречно віднесений до регулювання іншим (додатковим) законодавчим актом (тобто Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»).

Таблиця 1. Закони про політичні партії в пост-комуністичній Європі: основні елементи

| | Чеська Республіка | | Угорщина | Польща | Болгарія | Румунія | Словаччина | Україна |
|--|----------------------|------|----------|--------|----------|---------|------------|---------|
| | 1989 | 1993 | 1997 | 2001 | 2003 | 2005 | 2005 | 2015 |
| <i>Регстраційні вимоги</i> | | | | | | | | |
| Депозит | -- | -- | -- | -- | -- | X | X | -- |
| Кі-ть членів | * | -- | -- | X | X | -- | -- | -- |
| Кі-ть підписів | -- | X | -- | X | -- | X | X | X |
| Географічний розподіл (членів/підписів) | -- | -- | -- | -- | X | -- | -- | -- |
| Контролюючий орган влади: | | | | | | | | |
| Міністерство юстиції | -- | -- | -- | -- | -- | -- | * | -- |
| Міністерство внутрішніх справ | -- | X | -- | -- | -- | X | -- | -- |
| Суд (у столиці країни) | * | -- | X | X | X | -- | -- | -- |
| <i>Утворення партії</i> | | | | | | | | |
| Демократичні вибори | * | X | X | -- | X | -- | -- | -- |
| Мінімальна кількість з'їздів | * | -- | -- | X | X | -- | -- | -- |
| Внутрішній арбітражний орган | -- | X | -- | -- | X | -- | -- | -- |
| Заборона багатопартийного членства | -- | X | -- | X | X | -- | -- | X |
| Реєстрація партійного членства | -- | -- | -- | X | X | -- | -- | -- |
| Заборона партійних структур на робочих місцях | X | X | X | X | X | -- | -- | X |
| Виключно регіональні структури | -- | X | -- | X | X | -- | -- | X |
| Членство несумісне зі службою/трудовою діяльністю в: | | | | | | | | |
| збройних силах/поліції | * | X | * | X | * | * | * | X |
| органах державного управління | -- | X | -- | X | X | * | * | X |
| судових установах | * | * | * | X | * | * | * | X |
| релігійних організаціях | -- | -- | -- | X | -- | -- | -- | -- |
| <i>Ліквідація в судовому порядку</i> | | | | | | | | |
| Порушення Конституції та/або закону | * | X | X | X | X | X | X | X |
| Загроза суверенитету/національний єдності | -- | -- | -- | -- | X | -- | -- | X |

| | | | | | | | |
|--|----|----|----|----|----|----|----|
| Загроза правам/свободам громадян | -- | X | -- | -- | -- | -- | X |
| Антидемократична поведінка | -- | X | -- | -- | -- | -- | X |
| Пропаганда фашизму/комунізму | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X |
| Утворення (пара-) воєнізованих формувань/організація (пара-) військової діяльності | -- | X | -- | X | -- | -- | X |
| Загроза моральності та/або громадському порядку | -- | X | -- | X | -- | -- | X |
| Відсутність цілей в статуті (програмі) партії | -- | -- | -- | X | -- | -- | -- |
| Недостатня (кількість): | | | | | | | |
| фінансова звітність | -- | X | X | X | -- | -- | -- |
| участь у виборах | X | -- | -- | X | X | -- | X |
| мінімальна кількість голосів | -- | -- | -- | X | X | -- | -- |
| засідань вищого органу партії | -- | -- | X | X | X | -- | -- |
| Судовий орган: | | | | | | | |
| звичайний суд | X | -- | X | X | X | -- | X |
| вищий суд | -- | X | -- | X | X | -- | -- |
| КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД | -- | -- | X | X | X | -- | -- |

* Перелічено законодавством іншим, ніж закон про політичні партії.

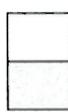
Джерела: Casal Bétoea and Biezen (2014: 308).

Ліквідація (заборона) політичної партії

Одне з найважливіших нововведень прЗУ ПП, особливо порівняно з початковою редакцією 2001 року, стосується причин ліквідації політичної партії і, зокрема, її судової заборони. Таким чином, прЗУ ПП посилює свою «войовничу» концепцію демократії, додаючи пропаганду комуністичного чи нацистського режимів (та/або символіки) до попередніх підстав заборони політичної партії, які, серед іншого, включають намір ліквідації незалежності України чи підрив національної безпеки, чи пропаганду війни, насилля, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі (див. таблицю 1).

Мал.1: Толерантні демократії, нетолерантні демократії та заборона партій в Європі (2015 рік)

| | Процедурні демократії | Субстантивні демократії |
|---|---|----------------------------------|
| Заборона застосовується лише за протисистемну поведінку | ES, BG, <i>Passive</i> AT, DK, UK, SW, HR, LV, LT, HU, EE, PL, RKS SRB, MNE, MK, SE, NL, AL | FR CY, DE, IT, MD, PO |
| Заборона застосовується лише за протисистемну поведінку та/протисистемні режими | FI, IE, SLO <i>Permissive</i> BE, CZ, SK | EL, NO, BIH RO, UA ,TR |



Активні/нетолерантні

Tí, що утримуються/толерантні

Примітка: AL Албанія, AT Австрія, BE Бельгія, BG Болгарія, BIH Боснія і Герцеговина, CH Швейцарія, CY Кіпр, CZ Чеська Республіка, DK Данія, DE Німеччина, EE Естонія, EL Греція, ES Іспанія, FI Фінляндія, FR Франція, HR Хорватія, HU Угорщина, IT Італія, IE Ірландія, LV Латвія, LT Литва, MD Молдова, MK Македонія, MNE Чорногорія, NL Нідерланди, NI Північна Ірландія, NO Норвегія, PL Польща, PT Португалія, RKS Косово, RO Румунія, SE Швеція, SK Словаччина, SLO Словенія, SRB Сербія, SW Швейцарія, TR Туреччина, UA Україна, UK Велика Британія - Джерело: Bourne and Casal Bértoa (2016: 15).

Це перетворює Україну на одну з небагатьох європейських країн, які протягом останніх 15 років заборонили політичні партії з ідеологічних

причин, а не просто за протисистемну поведінку.¹ До інших п'яти належать Бельгія, Румунія, Туреччина, та країни колишньої Чехословаччини (див. мал.1).

Проте, незважаючи на конституційність цієї законодавчої зміни, істина полягає в тому, що ця нова причина для заборони політичної партії може покласти край важливому (негативному) впливу на несформовану українську партійну систему. Насправді, як продемонстровано у нещодавній публікації (Casal Bértoa and Bourne, 2016), заборона політичних партій з підтримкою певного електорату може не лише підвищити нестійкість електорату, але й змінити динаміку змагання партій на парламентському та/або урядовому рівні, а також зашкодити демократичній законності, роблячи важливу частину населення – як це відображене збільшенням кількості «зіпсованих виборчих бюллетенів» – політично непредставленою, що, як наслідок, може вплинути на стабільність політичної системи в цілому.

По-друге, і, що на мою думку є надзвичайно невдалим, у прЗУ ПП відсутнє попереднє посилання на компетенцію Верховного Суду в таких випадках. Хоча в літературі відсутня згода щодо того, який саме суд повинен виконувати таку важливу функцію (тобто заборони політичної партії), істина полягає в тому, що – як це видно з наведеної вище таблиці – більшість посткомуністичних країн залишають остаточне рішення за їхніми верховними чи конституційними судами. Крім того, з 18 європейських демократій, в яких партії заборонялися принаймні одного разу з часів Другої світової війни, сім наділили конституційний суд такою функцією, тоді як п'ять віддали перевагу верховному суду. Лише в чотирьох (Греції, Італії, Норвегії та Великій Британії) не передбачено такої спеціальної судової гарантії (Bourne and Casal Bértoa, 2016; Frendo et al. 2015). Саме тому я рекомендував би повернути особливе посилання на Верховний Суд в останньому пункті статті 5 прЗУ ПП, особливо з урахуванням досить ліберального характеру прЗУ ПП у частині установ, які можуть ініціювати процес заборони політичної партії.

Фінансування українських політичних партій: порівняльна перспектива

Як ми бачимо з таблиці А у додатку, в якій узагальнено еволюцію нормативної бази фінансування партій в Україні, прЗУ ПП є справжнім «законодавчим землетрусом», який наближує Україну до найновіших демократій ЄС на континенті – як це видно в таблиці 2. По-перше, він передбачає державне фінансування як виборчих, так і організаційних

¹ У період з січня 2014 року до грудня 2015 року було заборонено до 5 українських політичних партій: зокрема, Комуністичну партію (КПУ), Комуністичну партію (оновлену) (КПУо), Комуністичну партію робітників і селян (КПРС), Руський блок (РБ) та Руську Єдність (РЄ); це перетворило Україну – принаймні у відносному значенні – в найменш дружелюбну до партій європейську демократію після закінчення Другої світової війни (Casal Bértoa and Bourne, 2016).

витрат, при чому останні поширюються і на певні позапарламентські політичні сили. По-друге, він передбачає обмеження розміру як внесків, так і витрат, навіть якщо й надалі дозволяє внески юридичними особами. Потретє, він впроваджує більш детальний процес контролю за фінансуванням як з боку самих політичних партій, так і різних органів державного управління. Він вдосконалює систему правових санкцій шляхом підвищення важливості як адміністративної, так і кримінальної відповідальності, наділяючи різні наглядові органи повноваженнями ініціювати санкційний судовий процес. Проте давайте по черзі розглянемо ці та інші з найважливіших аспектів регулювання фінансування політичних партій.

Таблиця 2. Закони про політичні партії (про фінансування політичних партій) у порівняльній перспективі: основні елементи

| | Угорщина | Чеська Республіка | Польща | Болгарія | Греція | Португалія | Словаччина | Румунія | Іспанія | Італія | Кіпр | Україна |
|-------------------------------------|----------------|-------------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|---------|--------|------|---------|
| | 1989 | 1993 | 1997 | 2001 | 2002 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2012 | 2011 | 2015 |
| <i>Прямі асигнування дріб:</i> | | | | | | | | | | | | |
| Виборчих витрат | X (+) X (+) | X (+) X (+) | -- X (+) | -- X (+) | X X (+) | X X (+) | -- X (+) | -- X (+) | * | * | * | X (+) |
| Звичайної діяльності | * | -- | * | -- | X | X | * | * | X | X | X | X (+) |
| <i>Непрямі асигнування:</i> | | | | | | | | | | | | |
| Вільний доступ до ЗМІ | * | * | * | * | X | * | * | * | * | * | * | * |
| Податкові звільнення | * | -- | * | -- | X | X | * | * | X | X | X | * |
| <i>Заборона:</i> | | | | | | | | | | | | |
| Іноземних внесків [#] | X | X | X | X | X | X | X | X | X | -- | -- | X |
| Внесків приватних компаній | X | -- | X | X | X | X | -- | [--] | -- | -- | -- | -- |
| Внесків органів державної влади | -- | X | X | X | X | X | X | X | * | X | X | X |
| Анонімних внесків | X | X | -- | X | X | X | -- | X | -- | -- | -- | X |
| <i>Обмеження розміру:</i> | | | | | | | | | | | | |
| Внесків | -- | -- | X | X | X | X | -- | X | X | -- | X | X |
| Витрат | X | -- | X | X | X | * | -- | X | X | * | X | X |
| <i>Моніторинг:</i> | | | | | | | | | | | | |
| Фінансова звітність | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Контролюючий орган: | | | | | | | | | | | | |
| Політична партія | -- | X | -- | X | -- | -- | -- | -- | X | X | -- | X |
| Парламент | -- | X | -- | X | -- | -- | X | -- | -- | X | -- | -- |
| Органи державного управління | X | -- | X | X | -- | X | X | -- | X | -- | X | X |
| Суди | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | X | -- | -- | -- |
| <i>Відповідальність</i> | | | | | | | | | | | | |
| Адміністративна (наприклад, штраф) | * | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | * |
| Кримінальна (наприклад, ув'язнення) | * | * | X | -- | X | X | -- | X | * | * | * | * |

X = положення, наявні в законах про фінансування політичних партій; * = положення наявні, але в інших законодавчих актах; + = гарантовано також позапарламентським партіям.

В Угорщині заборона іноземних грошових внесків обмежується тільки внесками іноземних держав. В Болгарії (з 1990 року) така заборона не поширюється на внески іноземних фізичних осіб. У Словаччині дозволені внески іноземних політичних партій чи організацій, створених ними.

Примітка: Як в Іспанії, так і в Португалії, заборона іноземних внесків обмежується лише внесками юридичних осіб, тоді як у Греції будь-які іноземні внески заборонені як від фізичних, так і юридичних осіб.

Примітка: Закони про політичні партії (фінансування політичних партій) країн Південної та Центрально-східної Європи в редакції орієнтовно середини 2014 року.

Джерела: Biezen and Casal Bétoea (2014: 81), та Casal Bétoea and Biezen (2014: 309).

Державне фінансування

Вслід за загальною тенденцією в більшості європейських демократіях, за великим винятком Швейцарії,² прЗУ ПП гарантує політичним партіям доступ до державних асигнувань. Це, безумовно, є важливим нововведенням, яке матиме значний (та позитивний) вплив на розвиток української партійної системи. Такий вплив спричинений тим, що, в той час як партії, які покладаються [виключно] лише на приватне фінансування виживатимуть з труднощами, політичні сили, які фінансуватимуться за рахунок коштів держави зможуть вижити як партійні організації навіть у випадку значної втрати підтримки з боку електорату (Casal Bértoa and Walecki, 2014: 342).

Зокрема, прЗУ ПП вирізняє два різних види державних асигнувань. З одного боку, він гарантує всім політичним партіям, які мали не менше 2% голосів виборців на останніх парламентських виборах, прямі щорічні асигнування для їхньої статутної діяльності пропорційно до підтримки електорату. З іншого боку, він надає право партіям, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, на відшкодування витрат, пов'язаних з передвиборною агітацією під час виборів до законодавчого органу.

По відношенню до першого та у порівнянні з попередніми проектами закону, прЗУ ПП зменшено на один пункт поріг для виплат: з 3% до 2%, що дозволило невеликим партіям з мінімальною підтримкою громадян отримати доступ до державного фінансування. Це, безумовно, важливо, оскільки, на відміну від парламентських партій, які отримують користь не тільки від державних асигнувань, але й від значної політичної уваги, можливої участі у виконавчих та інших патронатних вигодах, доступ до державних асигнувань для позапарламентських партій, які пройшли необхідний для відшкодування поріг, може бути єдиним засобом підтримання їхнього політичного існування (Casal Bértoa and Spirova, 2016).

По відношенню до другого, жодного відшкодування не передбачено для самовисуванців в одномандатних виборчих округах. Якщо метою цього виду державних асигнувань є відшкодування витрат представників громадян на їхню передвиборну кампанію, тоді вони повинні виплачуватися не лише політичним партіям (Frendo et al. 2015).

Слід, звичайно, відзначити той факт, що державні асигнування на статутну діяльність не можуть використовуватися для фінансування витрат на передвиборну агітацію, як це має місце в інших країнах (наприклад, в Польщі), оскільки це сприяє уникненню подвійного фінансування останньої. Проте недостатньо чітке визначення/різниця між статутною та передвиборною діяльністю (Frendo et al. 2015) може допустити винятки з такої заборони (тобто, подвійного державного фінансування). Фактично, спосіб викладення прЗУ ПП (принаймні в перекладі англійською мовою), здається, вказує на те, що ті, хто схвалював нові законодавчі реформи були зацікавлені в такій плутанині та зробили

² І, якщо тим часом нічого не зміниться, Італія з наступного року.

це навмисно. Фактично, в прЗУ ПП лише чітко визначено відшкодування статутним органам партії та її місцевим організаціям, які вважаються частиною статутної діяльності, і, таким чином, можуть отримувати відшкодування. Проте навіть у цьому відношенні стаття не є чіткою, принаймні в англійському перекладі. Фактично, та оскільки про таке «відшкодування статутним органам» йдеться відразу після діяльності, пов'язаної з участю у виборах, можна подумати, що перша є прикладом останньої і не повинна відшкодовуватися.³ Крім того, і всупереч рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ, прЗУ ПП гарантує відшкодування щодо БУДЬЯКОЇ статутної діяльності лише з одним винятком: зокрема, пов'язаної з участю у виборах. Це безумовно є суперечливим і могло б бути потенційно небезпечним (у відношенні законності представницької демократії).

На додаток до визначення статутних витрат та витрат на передвиборну агітацію, у прЗУ ПП слід також визначити часові межі «передвиборної агітації», протягом якої витрати політичних партій повинні відшкодовуватися (до певної межі).

І врешті-решт, та на відміну від того, що відбувається у випадку фінансування статутної діяльності партій, прЗУ ПП не гарантується право ЦВК зупинити відшкодування витрат на передвиборну агітацію, тим самим надавши партіям можливість мати в розпорядженні більше часу для доповнення їхніх заяв додатковою інформацією чи інформацією, якої не вистачає.⁴

Як вже згадано у зазначеному вище звіті ОБСЄ/БДІПЛ (Frendo et al. 2015), кінцеві строки для подання та аналізу заяв та аудиту з боку НАЗК залишаються загалом занадто стислими і, безумовно, не відповідають кінцевим строкам, в які ЦВК прийме рішення щодо відшкодування коштів. Також слід відзначити, що реформоване українське законодавство й надалі залишається дуже щедрим у частині максимальної суми відшкодування витрат партії на передвиборну агітацію.

Приватне фінансування

На відміну від попередньої редакції, прЗУ ПП детально регулює питання приватного фінансування політичних партій. Так, у статті 14 чітко визначено тип внесків та коло осіб, які мають право їх здійснювати. Як і в більшості європейських демократіях, прЗУ ПП забороняє як анонімні, так і іноземні внески, проте дозволяє внески з боку юридичних осіб. По відношенню до попередньої редакції слід зауважити, що на відміну від первого проекту закону, прЗУ ПП не забороняє у чіткій формі внески з боку міжнародних організацій. Проте ми можемо вважати їх забороненими в опосередкованій формі: міжнародна організація = іноземна юридична особа. Саме тому, а також слідуючи рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ щодо

³ Проте, як вже зазначалося, це може бути чимось втраченим при письмовому перекладі.

⁴ Проте ЦВК тепер вправі відмовити у відшкодуванні витрат на передвиборну агітацію не лише у випадках неподання чи умисного помилкового тлумачення, але й у випадках неповної фінансової звітності.

важливої ролі, яку можуть відіграти внески міжнародних організацій в інституалізації партійних організацій та демократичній консолідації, слід включити окрім виключення щодо заборонених внесків юридичних осіб на користь міжнародних організацій, за умови, що такі внески ніколи не використовуватимуться для передвиборної агітації.

По відношенню до останніх (тобто внесків від юридичних осіб), прЗУ ПП й надалі дозволяє внески юридичних та певних «напівдержавних» осіб. З метою уникнення ситуацій, за яких певна юридична особа та/або громадянин могли б спробувати купити та/або контролювати політичну партію, прЗУ ПП містить, у статті 15, так зване «антиолігархічне» положення.⁵ Подібним чином у ній зменшено відсоток частки держави в компанії: з 25 до 10%.

Відповідно до рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ, в прЗУ ПП також:

а) збільшено до двох років термін дії заборони на внески від юридичних осіб, які отримали вигоду від договорів державних закупівель,

б) знижено фінансовий поріг для компаній, які отримують вигоду від державних підрядів,

в) включено позики (кредити) як вид внеску, завдяки чому вони стали предметом всіх зобов'язань щодо звітування/контролю, які передбачені для приватних внесків, та

г) врегульовано можливість зачленення «третєої сторони», хоча і не вдалося доповнити статтю 15 у частині включення третіх сторін, які могли б діяти від імені осіб, що не мають права здійснювати внески.

На мою думку, враховуючи загальну тенденцію у нових європейських демократіях до заборони фінансових внесків від будь-яких видів юридичних осіб (див. таблицю 2), рекомендація щодо заборони внесків від юридичних осіб залишається, звичайно, цілком доречною. Така заборона:

1) звільнить політику від впливу великих приватних інтересів, що є очевидною проблемою в Україні,

2) вирівняє поле для змагання прихильників партій, оскільки існує доведена тенденція фінансування юридичними особами великих партій,

3) спростить законодавство та його тлумачення, та

4) відмінить контроль партійних коштів різними компетентними органами.

⁵ Якщо одна особа є власником, контролює чи має вирішальний вплив у різних компаніях, загальний розмір внесків таких компаній не може перевищувати вісімсот розмірів мінімальної заробітної плати. Проте поточна редакція статті могла б бути покращена для досягнення більшої ясності. Чи дозволяється такій особі здійснити внесок як фізичній особі, з одного боку, та одночасно також розпорядитися щодо здійснення внеску однією з її юридичних осіб, з іншого боку?

Важливим нововведенням прЗУ ПП, порівняно з попередньою редакцією, є заборона фінансових внесків інших партій з того самого виборчого блоку. На мою думку, та на відміну від рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ, таке положення слід високо оцінити, не лише у свіtlі того, що було сказано стосовно рекомендації щодо заборони внесків юридичних осіб загалом, але й тому що воно (1) допомагає уникнути невідповідного представництва політичної волі певних виборців, та (2) перешкоджає окремим особам чи організаціям в нелегальному сприянні фінансуванню партії.

І нарешті, що є не менш важливим, значним чином збільшено розмір обмеження щорічних внесків як від фізичних, так і юридичних осіб, з чотирьохсот до восьмисот розмірів мінімальної заробітної плати, відповідно.⁶ Це безумовно є явним покращенням порівняно з попередньою редакцією закону (2001 року), яка не передбачала обмеження розміру внесків, а також порівняно із запропонованим проектом, яким встановлювалося обмеження в сто (для фізичних осіб) та чотириста (для юридичних осіб) мінімальних заробітних плат. Крім того, як це не парадоксально, в той самий час, вона не лише уникає «володіння» певними особами з фінансовими можливостями, але й відшкодовує невеликим та/або зовсім новим партіям зі значною підтримкою, але без доступу до державного фінансування.⁷ У цьому контексті, прЗУ ПП безперечно спряє вирівнюванню виборчого ігрового поля.

Нарешті, слід зауважити, що прЗУ ПП містить мало або зовсім не містить норм щодо регулювання фінансування непартійних індивідуальних кандидатів політичними фондами або лобістами.

Контроль за фінансуванням партій: аудит та звітність

Існуючий режим контролю за партійними фінансовими засобами має подвійний характер: внутрішній та зовнішній. Проте, тоді як перший - обов'язковий для будь-якої зареєстрованої партії врегульовано у загальний спосіб - залишаючи його на всланій розсуд партійної організації, регулювання останнього - обов'язкового лише для партій з активним електоратом - є більш детальним. Зокрема, такий зовнішній незалежний фінансовий аудит матиме щорічний характер для партій з більше ніж 2% виборців, тоді як решта партій підпадатиме під таке зобов'язання лише в рік, що слідуватиме за (парламентськими, президентськими чи місцевими) виборами.

Поточна редакція статті 17 чітко визначає, хто має право здійснювати такий зовнішній аудит, а також поширює на партії загальне зобов'язання сприяти контролю за їхніми фінансовими засобами (також

⁶ На мою думку, це безперечно є покращенням також з точки зору необхідного балансу між державним і приватним фінансуванням, щодо якого висловлювалося прохання (та рекомендація) також у згаданому вище звіті ОБСЄ/БДПЛ.

⁷ Або тому що їхня підтримка на виборах була меншою 2%, або тому що вони ще не мали можливості взяти участь у виборах.

норма присутня в останньому пункті статті 18). Проте в ній знову недостатньо врегульовано процес такого аудиту, який залишається занадто загальним. Стаття не містить положення про винагороду діяльності таких зовнішніх аудиторів.

ВСІ без винятку партії, на додаток до того, що вони підлягають незалежному аудиту, зобов'язані подавати НАЗК кожні 130 днів (більше або менше) фінансовий звіт щодо «майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру». Це, звичайно, може обтяжувати деякі невеликі партії, фінансова діяльність яких може мати - за природою - дуже обмежений характер. Крім того, таке постійне звітування (майже кожні 4 місяці) може також бути обтяжливим як для партій, так і для НАЗК. У цьому контексті, можливо було б краще запровадити загальний обов'язок для всіх політичних партій подавати щорічний фінансовий звіт (можливо лише через два місяці після закінчення фінансового року) на основі (1) їхнього внутрішнього аудиту для партій, які не брали участі у розподілі депутатських мандатів, та (2) їхнього зовнішнього аудиту для партій, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів.

У будь-якому випадку, поточна редакція статті 17 вносить надзвичайну плутанину, не лише в частині запроваджених строків, але й оскільки з неї - так, як нині зазначено - незрозуміло, чи згаданий вище обов'язок (звітувати перед НАЗК майже кожні 4 місяці) стосується всіх партій - як зазначено - чи тільки партій, які зобов'язані проводити зовнішній незалежний аудит.

Слід зауважити, що прЗУ ПП не тільки зобов'язує НАЗК надавати партіям зразок фінансового звіту, що полегшує стандартизацію звітної діяльності та контролю, але й вимагає здійснювати онлайн публікацію звітів партій та аналізу НАЗК⁸ з метою забезпечення їхньої доступності для громадян. У цьому контексті слід відзначити встановлення 5-річного періоду, протягом якого інформація повинна бути у відкритому доступі. Чого наразі прЗУ ПП не гарантує, так це загальнодоступності оригіналів рахунків-фактур (нині доступні тільки копії).

Наглядові органи

На відміну від ПП 2001 року, прЗУ ПП чітко визначає органи, відповідальні за контроль над фінансуванням партій та їхні відповідні функції,⁹ при цьому новостворене Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) знаходиться в центрі такого наглядового режиму. Таким чином, НАЗК відповідає за контроль над більшістю питань, пов'язаних з партійними фінансовими засобами як на організаційному, так і виборчому рівні. Крім того, прЗУ ПП відносить до компетенції НАЗК рішення щодо адміністративного зупинення чи припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії у більшості випадків.

⁸ Цілі такого аналізу залишаються занадто загальними, особливо для занадто стислих часових рамок, які надані.

⁹ Суди та Міністерство юстиції, по черзі, відповідають за контроль за партіями як організаціями.

Проте це не означає, що НАЗК має виключну компетенцію в усіх питаннях. Так, воно поділяє з Рахунковою палатою (РП) нагляд за державним фінансуванням статутної діяльності політичних партій, а з Центральною виборчою комісією (ЦВК) – нагляд над державним фінансуванням витрат на передвиборну агітацію. Хоча така подвійна процедура перевірки правильності державного фінансування як на організаційному, так і виборчому рівні, могла б розглядатися як гарантія, насправді вона також може привести до суперечливих рішень та часткових співпадінь, особливо в контексті того, що в багатьох випадках функції різних наглядових структур не визначені.

У цьому контексті слід рекомендувати або зосередження контролю всіх видів та рівнів за фінансуванням партій в одній центральній установі, тобто НАЗК, або чітке розмежування організаційного та виборчого рівня, залишивши перший за НАЗК, а другий – за ЦВК. Це, до речі, варіант, який обирається у більшості випадків. У будь-якому випадку, таке чітке розмежування повноважень не повинно стояти на заваді цим двом установам в обміні інформацією, зібраною у їхніх відповідних сферах контролю.

Незважаючи на все сказане вище, найважливішою проблемою, яку можливо виявити, є недостатня незалежність згаданих вище центральних установ, оскільки всі вони здаються залежними від українського парламенту не лише у відношенні їхнього складу, але й функціонування (бюджет), що явно підриває принцип незалежності, який повинен живити будь-який контроль за фінансуванням політичних партій.

Відповідальність

На відміну від ліберального характеру ЗУ ПП 2001 року, прЗУ ПП передбачає – навіть в більшості випадків у другорядний спосіб – дисциплінарну, цивільну, кримінальну та адміністративну відповідальність. Остання, яка детально врегульована в законі, може включати (1) зупинення та (2) припинення державного фінансування, а також (3) видалення партії з Реєстру.

Чого слід ще побажати, так це ефективності адміністративних та судових установ при притягненні до такої відповідальності.¹⁰

Сроки

Загалом, передбачені прЗУ ПП строки для звітування політичними партіями/банками/тощо, а також для аналізу та аудиту регулюючими органами є дещо занадто стислими. Крім того, деякі передбачені прЗУ ПП строки не завжди узгоджуються (див. приклад вище на стор.9), що спричиняє певну плутанину при імплементації закону.

¹⁰ Занадто рано про це говорити, оскільки більшість згаданих реформ набере чинності лише на початку липня 2016 року.

Рекомендації

Враховуючи все сказане вище, можна висловити такі рекомендації:

- а) усунути неясність, внесену статтею 10 із запровадженням вимоги наявності 100 осіб для створення партії;¹¹
- б) повернути посилання у статті 5 на Верховний Суд як компетентний орган у справах заборони партії;
- в) включити чітке визначення витрат на «статутну діяльність» та «передвиборну агітацію», що б дозволило партіям/установам/регулюючим органам уникнути будь-якої плутанини стосовно того, які дрібні витрати належать до перших чи до останніх;
- г) визначити часові рамки «передвиборної агітації», протягом якої витрати політичних партій повинні відшкодовуватися (у певних межах);
- і) гарантувати ЦВК право зупиняти відшкодування витрат на передвиборну агітацію, а також надати партіям більше часу для доповнення їхніх заяв додатковою інформацією, документами та /або інформацією, документами, яких не вистачає тощо;
- д) передбачити чітке виключення щодо заборонених внесків від юридичних осіб на користь міжнародних організацій, із застереженням, що такі внески не можуть за жодних обставин використовуватися для виборчих цілей;
- е) заборонити внески юридичних осіб взагалі;
- є) відновити регулювання питання фінансування непартійних самостійних кандидатів або політичними фондами, або лобістами;
- ж) запровадити загальне зобов'язання для всіх політичних партій щодо подачі щорічного фінансового звіту (можливо через два місяці після закінчення фінансового року) на основі (1) їхнього внутрішнього аудиту для партій, які не брали участі у розподілі депутатських мандатів, та (2) їхнього зовнішнього аудиту для партій, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів;
- з) закон також повинен містити належні, більш детальні, норми для регулювання процесу аудиту.¹² Наразі регулювання є занадто загальним;
- и) фактично, статтю 17 слід ретельно доопрацювати таким чином, щоб уникнути плутанини стосовно строків, обов'язків щодо звітування тощо. Крім того, вона могла б включати гарантію доступності оригіналів рахунків-фактур для держави;

¹¹ Також, можливо, тимчасово відмінити потребу збору підписів у певних частинах країни.

¹² З особливим посиланням на винагороду діяльності «зовнішніх аудиторів».

і) або чітко визначити кожну з функцій різних наглядових структур, або надати виключні контролюючі повноваження у певній сфері лише одному регулюючому органові з метою уникнення зайвого витрачення часу, ресурсів, прогалин в імплементації та плутанини через фактичне дублювання повноважень;

ї) можливо одним з рішень було б надати виключні повноваження у різних сферах: ЦВК могло б наглядати за виборчою, тоді як НАЗК – за організаційною сферою;

й) гарантувати належну незалежність всіх контролюючих структур, починаючи з їхнього призначення, але також і у відношенні їхніх функцій, повноважень, бюджетних можливостей тощо;

к) загалом, ЗБІЛЬШИТИ строки щодо звітування політичними партіями та іншими установами, а також строки аналізу та аудиту регулюючими органами.

Література

- Bourne, A. and Casal Bértoa, F. (2016): "Prescribing Democracy? Party Proscription and Party System Stability in Turkey, Germany and Spain" (стаття).
- Casal Bértoa, F. and Biezen, I. van (2014): "Party Regulation and Party Politics in Post-communist Europe", East European Politics, том 30, ном. 3, стор. 295-314
- Casal Bértoa, F. and Bourne, A. (2016): "Mapping 'Militant Democracy': Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015) (стаття).
- Casal Bértoa, F. and Spirova, M. (2016): "Parties between Thresholds: State Subsidies and Party Behavior in post-Communist Democracies" (стаття).
- Casal Bértoa, F. and Walecki, M. (2014): "Regulating Polish Politics: 'Cartel' Parties in a Non-Collusive Party System", East European Politics, том 30, ном. 3, стор. 330-350
- Frendo, M., Jouan, B., Katz, R., Reed, Q. and Smilov, D. (2015): "Joint Opinion on the Draft Amendments to some Legislative Acts Concerning Prevention of and Fight Against Political Corruption" (Венеція: Рада Європи; Варшава: ОБСЄ/БДІПЛ)

БДІПЛ та Рада Європи

- Piccio, D. R. (2012): "Party Regulation in Europe: Country Reports" (серія робіт про правове регулювання політичних партій), ном. 18

Додаток

Таблиця 2. Українські закони про політичні партії (фінансування політичних партій) з плином часу: основні елементи

| | 2001 | 2015 |
|-------------------------------------|------|-------|
| <i>Прямі асигнування для:</i> | | |
| Виборчих витрат | -- | X |
| Звичайної діяльності | -- | X (+) |
| <i>Непрямі асигнування:</i> | | |
| Вільний доступ до ЗМІ | X | X |
| Податкові звільнення | * | * |
| <i>Заборона:</i> | | |
| Іноземних внесків | X | X |
| Внесків юридичних осіб | -- | -- |
| Внесків органів державної влади | X | X |
| Анонімних грошових внесків | X | X |
| <i>Обмеження розміру:</i> | | |
| Внесків | -- | X |
| Витрат | -- | X |
| <i>Моніторинг:</i> | | |
| Фінансова звітність | X | X |
| Контролюючий орган: | | |
| Політична партія | -- | X |
| Парламент | -- | -- |
| Органи державного управління | -- | X |
| Суди | -- | -- |
| <i>Відповіальність</i> | | |
| адміністративна (наприклад, штраф) | * | * |
| кrimінальна (наприклад, ув'язнення) | * | * |

X = положення наявні в законі про політичні партії (фінансування політичних партій); * = положення наявні, але в інших законодавчих актах; + = гарантовано також позапарламентським партіям.

Джерело: Самостійна підготовка.

