



Global Expertise. Local Solutions.  
Sustainable Democracy.



## Ключові пріоритети реформ у сфері виборів, референдумів та фінансування політики

15 червня 2017 року

(оновлено 22 жовтня 2018 року)

7 листопада 2017 року Верховна Рада України прийняла у першому читанні проект Виборчого кодексу № [3112-1](#), ініціаторами якого є народні депутати Андрій Парубій, Леонід Ємець («Народний Фронт») та Олександр Черненко («Блок Петра Порошенка»). Проектом Виборчого кодексу № 3112-1 пропонується гармонізувати виборчі процедури для парламентських, президентських та місцевих виборів, а також запровадити пропорційну систему з відкритими списками на парламентських та окремих місцевих виборах (зокрема, на виборах депутатів обласних рад та місцевих рад міст, у яких кількість виборців перевищує 90 000 осіб). Цей проект багато в чому базується на проекті Виборчого кодексу, зареєстрованому у Верховній Раді України у 2010-му році народним депутатом України Юрієм Ключковським.

Перед другим читанням народні депутати запропонували до проекту Кодексу приблизно 4 400 поправок. Усі ці поправки розглядаються Робочою групою Підкомітету з питань виборів і референдумів Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя, до складу якої входять народні депутати, експерти з питань виборів, представники громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін. З огляду на те, що станом на жовтень 2018 року Робочою групою було розглянуто лише третину поправок, виникають певні сумніви з приводу спроможності парламенту ухвалити проект Виборчого кодексу у другому читанні та у цілому за рік до проведення наступних парламентських виборів (до кінця жовтня 2018 року), у відповідності до міжнародних стандартів.

Також з грудня 2017 року у Верховній Раді України було зареєстровано вісім проектів Закону України «Про вибори народних депутатів України» спрямованих на заміну нинішньої паралельної виборчої системи, за якою проводяться вибори народних депутатів України на мажоритарну систему відносної більшості (Проект Закону № [7366](#)), пропорційну систему з закритими списками (Проект Закону № [7366-1](#)), пропорційну систему з відкритими списками (Проекти Закону України № [7366-2](#), [7366-3](#), [7366-4](#)) або на інші виборчі системи, які практично ніде не застосовуються (проекти Закону України № [7366-5](#), [7366-6](#), та [7366-7](#)). Жоден з цих законопроектів поки не був розглянутий Верховною Радою України, оскільки уся увага народних депутатів прикута до підготовки проекту Виборчого кодексу до другого читання.

Реформування виборчої системи шляхом заміни існуючої паралельної виборчої системи на повноцінну систему пропорційного представництва з відкритими списками на парламентських виборах, як це було рекомендовано Венеціанською комісією та Парламентською асамблеєю Ради Європи, продовжує

залишатися одним із першочергових пріоритетів виборчої реформи в Україні. Залежно від її основних елементів (виборчий бар'єр, процедура конвертації голосів у мандати, можливість/неможливість самовисування на виборах тощо), виборча система впливає на стабільність коаліції і уряду, підзвітність обраних представників, внутрішньопартійну демократію, бути вразливою до підкupu виборців та зловживання адміністративним ресурсом, сприяти появі “нових облич” у парламенті. Запровадження на парламентських та місцевих (за деякими винятками) виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті партійні списки є одним з пріоритетів, визначених Коаліційною угодою депутатських фракцій та груп парламентської більшості, підписаної наприкінці 2014 року, після Революції гідності.

З урахуванням тривалої бездіяльності та відсутності політичної волі українських політиків до реформування виборчої системи, особливої актуальності набуває питання актуалізації та просування інших ключових пріоритетів виборчої реформи. Така адвокаційна кампанія повинна проводитися одночасно із поточними зусиллями, спрямованими на реформування виборчої системи, проте вона не має бути заручником триваючої бездіяльності у напрямі реформи виборчої системи. До пріоритетних напрямків реформ належать вдосконалення законодавства щодо реформи політичних фінансів, прийняття нового Закону «Про всеукраїнський референдум», внесення необхідних змін до ряду суміжних законів, у тому числі спрямованих на протидію використанню адміністративного ресурсу, та законодавства в частині забезпечення прав окремих вразливих груп суспільства, що розглянуто нижче більш детально.

## Уніфікація виборчого законодавства

Проведення парламентських, президентських і місцевих виборів регулюється трьома окремими законами, які були прийняті у різний час і не узгоджені між собою. Протягом багатьох років уніфікація різних законів про вибори продовжує залишатися однією з ключових пріоритетних (і повторюваних) рекомендацій IFES, ОБСЄ/БДІПЛ та Парламентської асамблеї Ради Європи щодо удосконалення виборчого законодавства. Однак, українським парламентом ця рекомендація належним чином виконана не була.

У законах про вибори існують розбіжності в частині регулювання передвиборної агітації, та її фінансування, в частині процедур встановлення підсумків голосування, формування та діяльності виборчих комісій. Неузгодженість виборчого законодавства створює складнощі як для членів виборчих комісій, так і для кандидатів та виборців.

Неузгодженість законів часто зумовлена українською практикою кардинального перегляду виборчого законодавства незадовго до виборів. Якби закони про вибори змінювалися задовго до проведення виборів (принаймні за 12 місяців) партії, кандидати, виборці, засоби масової інформації і виборчі комісії були би більш підготовлені до виборів і не потребували б роз'яснювальної роботи щодо законодавчих нововведень безпосередньо перед виборами.

Проектом Виборчого кодексу, прийнятим у першому читанні, пропонується гармонізувати усі виборчі закони. Якщо проект Кодексу буде прийнятий у другому читанні та у цілому, він замінить Закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори в Україні», а також Закони України «Про Державний реєстр виборців» та «Про Центральну виборчу

комісію». Це – важливе рішення, яке сприятиме послідовності та однозначності застосування норм виборчого законодавства. Водночас, питання про те, чи здатний Кодекс (у разі його прийняття) забезпечити стабільність виборчого законодавства в Україні лишається відкритим, з огляду на усталену практику українських парламентарів змінювати правила гри перед кожними виборами.

У разі якщо проект Виборчого кодексу буде відхиленим або не буде розглянутим Верховною Радою України щонайменше за рік до проведення наступних парламентських виборів, які мають відбутися у жовтні 2019 року, парламенту необхідно максимально уніфікувати процедурні положення всіх трьох законів, які встановлюють порядок проведення виборів, у тому числі Закону «Про вибори народних депутатів України», Закону «Про вибори Президента України» і Закону «Про місцеві вибори» з метою максимально можливої гармонізації процедурних положень законів.

## **Пропорційні, ефективні, дієві санкції за порушення виборчого законодавства і ефективне розслідування правопорушень**

Існуюча система санкцій за порушення вимог виборчого законодавства залишається доволі слабкою і недосконалою.

Попри те, що виборчим законодавством чітко визначено межі дозволеної поведінки і встановлено перелік заборонених дій, далеко не всі передбачені законом порушення тягнуть юридичну відповідальність через відсутність санкцій за недотримання відповідних законодавчих приписів. Наприклад, у законах про вибори формально закріплено заборону непрямого підкупу виборців, однак жодних санкцій за здійснення непрямого підкупу не передбачено. Наслідком цього є відчуття безкарності за вчинення відповідних порушень.

Кримінальним кодексом України передбачено відповідальність за підробку виборчої документації. Проте перелік виборчих документів при цьому чітко не визначено. Громадськими спостерігачами на виборах неодноразово фіксувались численні випадки підробки подань щодо кандидатур до складу виборчих комісій, проте оскільки таке подання однозначно не віднесено до виборчих документів, його підробка не тягне юридичної відповідальності.

Необхідно відзначити й те, що Кримінально-процесуальний кодекс не забезпечує своєчасне та ефективне розслідування злочинів проти виборчих прав громадян. У разі вчинення виборчого злочину під час проведення виборів, їх розслідування триває досить довго, і результати таких розслідувань стають менш актуальними для засобів масової інформації і громадян. Таким чином до Кримінально-процесуального кодексу необхідно внести зміни, які забезпечуватимуть ефективне і своєчасне (до дня голосування, якщо це є технічно можливим) розслідування злочинів проти виборчих прав громадян.

Іншою проблемою є те, що низка передбачених законодавством санкцій навряд чи можна вважати ефективними, пропорційними та дієвими. Адміністративні штрафи у більшості випадків занадто малі, щоб стати ефективним інструментом стримування виборців, кандидатів і журналістів від вчинення порушень законів про вибори. Багато порушень, зокрема й у сфері передвиборної агітації, мають наслідком лише оголошення попереджень порушникам, що не стимулює порушників до дотримання вимог законодавства. Вчинення окремих менш суспільно небезпечних злочинів часто має наслідком позбавлення волі на тривалий термін. Правоохоронні органи неохоче притягають порушників до відповідальності саме через неспівмірність санкцій і суспільної небезпеки вчинених діянь. Саме тому у

ряді випадків суди або припиняють провадження в такій категорії справ, або застосовують умовні покарання з відстрочкою виконання вироку.

З огляду на це існує потреба у внесенні змін до законів про вибори, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу, які передбачатимуть покарання за всі без винятку порушення вимог виборчого законодавства, а також встановлюватимуть ефективні, дієві та пропорційні санкції за порушення встановлених заборон, як це передбачено документами міжнародного характеру. 13 квітня 2018 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України № [8270](#) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства», який має на меті запровадження пропорційних, ефективних та превентивних санкцій за порушення виборчого законодавства. Законопроект було розроблено Громадянською мережею «ОПОРА» спільно з представниками громадянського суспільства, Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України, Генеральною прокуратурою України та Центральною виборчою комісією. Законопроектом пропонується внести зміни до деяких законодавчих актів, зокрема - Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу та відповідних законів про вибори. Зокрема запроваджується кримінальна відповідальність за “непрямий підкуп” виборців (тобто проведення передвиборної агітації, що супроводжується поширенням товарів та наданням послуг виборцям) та за підробку, знищення та викрадення виборчих бюлетенів, протоколів, списків виборців, постанов, протоколів, актів виборчих комісій, заяв та подань членів виборчої комісії, суб’єктів виборчого процесу, інших документів, що приймаються (складаються) виборчими комісіями та/або подаються до виборчих комісій під час підготовки та проведення виборів. Законопроектом також передбачається встановлення кримінальної відповідальності членів виборчої комісії за невиконання своїх обов’язків; накладення адміністративних штрафів за публічне розголошення виборцем результатів волевиявлення у приміщенні для голосування; приховування або знищення виборцем свого бюлетеня та обмеження права присутності на засіданнях виборчих комісій, перебування на заходах передвиборної агітації, виборчих дільницях під час голосування.

За інформацією Громадянської мережі ОПОРА, українським правоохоронним органам, на які покладено обов’язок проведення розслідувань адміністративних і кримінальних правопорушень у виборчій сфері, часом бракує знань і навичок, пов’язаних з фіксацією порушень, збором доказової бази та документуванням протиправних діянь. У зв’язку із цим існує потреба у проведенні подальшого комплексного навчання з питань розслідування порушень для співробітників правоохоронних органів, що дозволить забезпечити ефективне застосування передбачених законодавством санкцій. Актуальною також залишається потреба у проведенні комплексної реформи правоохоронних органів та судової системи.

## **Професійна виборча адміністрація**

Перед кожними виборами IFES спільно з Центральною виборчою комісією (ЦВК) організовує та проводить комплексне навчання членів виборчих комісій з метою підвищення рівня їхніх знань і навичок у сфері адміністрування виборів, яке базується на так званій каскадній моделі навчання.

З цією метою і за технічної підтримки IFES, ЦВК створила Центр управління навчанням учасників виборчих процесів (далі – Тренінговий центр). Тренінговий центр забезпечує навчання членів виборчих

комісій та інших учасників виборчого процесу. Однак, попри таку підтримку, спроможність органів адміністрування виборів нижчого рівня адмініструвати вибори послаблюється з огляду на можливість проведення заміни у складі виборчих комісій суб'єктами внесення їх кандидатур у будь-який час до та після виборів (або навіть у день їх проведення). Практика проведення заміни членів комісій, які пройшли навчання, новими непідготовленими членами комісій безпосередньо перед днем голосування є доволі поширеною.

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ рекомендували обмежити можливість заміни членів виборчих комісій суб'єктами висування їхніх кандидатур до складу комісій – партіями та кандидатами. Проте багато вітчизняних експертів переконані у тому, що встановлення такого обмеження може призвести до встановлення контролю певних партій/кандидатів над роботою комісій, особливо з урахуванням підозр у “перекуповуванні” членів комісій тими чи іншими партіями або кандидатами.

Підвищити рівень професіоналізму членів комісій можна і без обмеження права кандидатів і партій змінювати членів комісій, призначених за їхніми поданнями.

Наприклад, можна було б внести до українського виборчого законодавства зміни, які б передбачали обов'язкову сертифікацію всіх претендентів до складу комісій Центральною виборчою комісією, наприклад, її Тренінговим центром. З метою підвищення внутрішньої спроможності ЦВК в частині надання підтримки органам адміністрування виборів нижчого рівня, статус Тренінгового центру, його функції та повноваження мають бути визначені Законом “Про Центральну виборчу комісію”. У законах про вибори має бути чітко передбачено, що жодна особа не може бути призначена до складу виборчої комісії без її попередньої обов'язкової сертифікації, що має бути проведена Тренінговим центром. При цьому закон має покладати на кандидатів та партії обов'язок внесення кандидатур до складу виборчих комісій лише з числа осіб, які були сертифіковані Тренінговим центром при ЦВК. У випадку вчинення сертифікованим членом комісії грубого порушення вимог виборчого законодавства, ЦВК повинна мати право анулювати його сертифікат з можливістю його поновлення лише після закінчення певного часового періоду.

## Реформа органу адміністрування виборів (ОАВ)

У лютому 2018 року Президент України вніс до Верховної Ради України подання 14 кандидатур до складу ЦВК, які мали замінити 13 членів ЦВК, строк повноважень яких закінчився. Протягом тривалого часу парламент не був спроможний розглянути запропоновані кандидатури. Зрештою, 20 вересня 2018 року подання було розглянуто, і всі запропоновані главою держави кандидатури до складу Центрвиборчкому були призначені на посади. Оновленню складу ЦВК передувало прийняття Верховною Радою Закону України [№ 2550-VIII](#), який вніс зміни до статті 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Цими змінами кількісний склад комісії було збільшено з 15 до 17 членів. Окрім 14 новопризначених членів, до складу ЦВК входять два члени Комсії, які обіймали свої посади і в попередньому складі органу адміністрування виборів, в той час як одне місце у складі ЦВК продовжує залишатись вакантним. Таким чином, до складу ЦВК наразі входять 16 членів. Народний депутат та Представник Президента у Верховній Раді Ірина Луценко та Голова Верховної Ради Андрій Парубій заявляли про можливість призначення на вакантну посаду в Центрвиборчкомі кандидатури від «Опозиційного блоку», якщо фракцією буде запропоновано таку кандидатуру.

Оновлення складу ЦВК відкриває вікно можливостей для проведення внутрішніх реформ в ЦВК, спрямованих на підвищення професіоналізму, прозорості та інклюзивності в роботі Комісії.

В Україні ЦВК є надзвичайно централізованим органом, який функціонує за дещо застарілими стандартами. ЦВК надає організаційно-методичну допомогу виборчим комісіям нижчого рівня, забезпечує виготовлення виборчих бюлетенів для загальнодержавних виборів, здійснює контроль за діяльністю виборчих комісій нижчого рівня, проводить аналіз фінансових звітів партій про надходження і використання коштів виборчих фондів. Наразі основні повноваження ЦВК поділено між членами Комісії за територіальним або функціональним принципами. Такий підхід не узгоджується з колегіальною природою цього органу.

Закон про Центральну виборчу комісію передбачає створення територіальних представництв Секретаріату ЦВК, яким можуть бути делеговані окремі повноваження Секретаріату. До Закону “Про Центральну виборчу комісію” та законів про вибори мають бути внесені зміни, які б чітко визначали повноваження територіальних представництв ЦВК. Комісії також мають бути виділені кошти, необхідні для створення таких представництв. Цим підрозділам може бути передана низка повноважень, які наразі виконуються ЦВК або її Секретаріатом, зокрема надання організаційно-методичної допомоги виборчим комісіям нижчого рівня, проведення аналізу звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, здійснення контролю за роботою територіальних/окружних виборчих комісій.

Окрім цього, в ЦВК мають бути реалізовані й інші операційні та внутрішні реформи. Так, до Закону “Про Центральну виборчу комісію” 2004 року необхідно внести зміни, які б передбачали розміщення усієї інформації на веб-сайті ЦВК у форматі відкритих даних (у тому числі інформації про результати всіх загальнодержавних та місцевих виборів) у доступному для людей з інвалідністю форматі. До Закону “Про Центральну виборчу комісію” також варто було б внести зміни, які б передбачали заборону участі у прийнятті ЦВК рішень для членів Комісії, строк повноважень яких завершився. Варто також розглянути можливість впровадження поетапного оновлення складу ЦВК, а також обов’язковості проведення відкритих та інклюзивних публічних консультацій щодо проектів ключових нормативно-правових актів Комісії. Слід також забезпечити більш чітке визначення повноважень ЦВК, передбачити збільшення фінансування видатків, пов’язаних із впровадженням ініціатив щодо інформаційно-просвітницької роботи серед виборців. ЦВК також має докласти більших зусиль з метою забезпечення ефективного захисту власних ІТ-даних та адміністративних операцій, які виконуються через електронну систему Центрвиборчкому (зокрема, відбору членів виборчих комісій, передачі різноманітних даних до ЦВК через електронну систему тощо).

Ключові пріоритети реформ, на яких варто зосередити увагу оновленій Комісії, викладено у [Дорожній карті реформ для ЦВК](#), підготовленій Громадянською мережею ОПОРА, IFES та Реанімаційним пакетом реформ (РПР).

## **Участь жінок, ВПО, внутрішніх трудових мігрантів і людей з інвалідністю у політичному житті**

В Україні представництво жінок у парламенті у цілому є одним із найнижчих в Європі. Попри те, що згідно із Законом “Про політичні партії в Україні” партії мають забезпечити включення не менш ніж

третини жінок до своїх списків на виборах, будь-які санкції за недотримання цього положення не передбачені законодавством.

В Україні політичні права людей з інвалідністю належним чином не забезпечено. Приміщення дільничних виборчих комісій у більшості випадків недоступні для виборців з інвалідністю. Окрім того, люди з інвалідністю мають обмежений доступ до інформації, пов'язаної з виборами (оскільки доступні формати не використовуються ЦВК та виборчими комісіями нижчого рівня), тоді як незрячі виборці або виборці зі слабким зором стикаються з труднощами у день голосування. Використання трафаретів для виборчих бюлетенів передбачено лише на парламентських виборах, однак з технічних причин вони не виготовляються ЦВК. Відповідно, існує потреба у проведенні активної адвокаційної кампанії для забезпечення політичних прав виборців з інвалідністю. Міністерство соціальної політики підготувало проект Закону України № [5559](#) спрямований на забезпечення виборчих прав цієї категорії українських громадян, який наразі перебуває на розгляді у парламенті. При розгляді та прийнятті відповідного законопроекту Верховній Раді варто врахувати рекомендації громадянського суспільства та інших, у тому числі IFES, щодо його удосконалення. Уряду також варто забезпечити ефективне застосування прийнятого Закону. Окрім того, як вже було рекомендовано IFES та іншими організаціями, слід переглянути положення чинної Конституції України, з метою забезпечення реалізації виборчих прав людей з розумовими і психосоціальними розладами. Це положення передбачено також у Конвенції ООН про права людей з інвалідністю, ратифікованій українським парламентом.

Попри те, що кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні перевищує 1,6 мільйона громадян (за оцінками ООН), ВПО, які проживають в Україні, не можуть ефективно реалізовувати свої виборчі права. З подібними труднощами у голосуванні стикаються і внутрішні трудові мігранти та інші мобільні всередині країни громадяни, фактичне місце проживання яких не збігається з їхнім зареєстрованим місцем проживання. З метою вирішення цієї проблеми варто переглянути загальний підхід до реєстрації виборців (і місця проживання громадян): усі виборці повинні мати право голосу на всіх виборах, які проводяться на території їхнього фактичного проживання. IFES тісно співпрацює з Громадським холдингом «ГРУПА ВПЛИВУ» та Громадянською мережею ОПОРА над законодавчими змінами, спрямованими на забезпечення виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян. Результатом цієї співпраці стала реєстрація законопроекту № [6240](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян». Законопроект був внесений 24 народними депутатами України, які представляють Блок Петра Порошенка, Народний Фронт, Самопоміч, Батьківщину, Радикальну партію Олега Ляшка, а також Опозиційний Блок. У разі прийняття цього закону будуть внесені зміни до Закону «Про Державний реєстр виборців», а також інших відповідних законів, з метою гарантування повних виборчих прав для мільйонів українців, вимушено переміщених унаслідок конфлікту або громадян, фактичне місце проживання яких не збігається із їхнім зареєстрованим місцем проживання, що забезпечить їхню можливість голосувати за місцем фактичного проживання.

## **Прийняття нового Закону про всеукраїнський референдум**

26 квітня 2018 року на своєму засіданні Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум». Проект Закону був підготовлений без залучення експертної спільноти та громадськості та ухвалений як Закон 6 листопада 2012 року з грубим порушенням конституційної процедури.

Визнання Закону «Про всеукраїнський референдум» неконституційним - позитивний крок для України, оскільки цей акт містив ряд положень, практичне застосування яких становило серйозну загрозу для розвитку демократії в Україні. Експерти та представники вітчизняних та міжнародних неурядових організацій, у тому числі й Венеціанська комісія, наголошували на тому, що Закон “Про всеукраїнський референдум” суперечить не лише Конституції, але й міжнародним стандартам, не враховує кращі європейські практики у відповідній сфері.

Скасування Закону України «Про всеукраїнський референдум» зумовило правовий вакуум у регулюванні всеукраїнських референдумів в Україні, що є особливо проблематичним, зважаючи, що окремі зміни до Конституції (положення розділів I “Загальні засади”, III “Вибори. Референдум” та XIII “Внесення змін до Конституції України”) після їх схвалення парламентом мають ще й бути затверджені всеукраїнським референдумом. Також, саме всеукраїнським референдумом мають затверджуватись і ключові зовнішньополітичні рішення, такі як питання вступу до НАТО чи Європейського Союзу.

У 2015 році коаліція «За чесний референдум» підготувала проект нової редакції Закону «Про всеукраїнський референдум» (№ [2145а](#)), який було зареєстровано у Верховній Раді України народними депутатами України від «Блоку Петра Порошенка», «Народного Фронту», «Самопоміч» та «Батьківщини».

Положення проекту нової редакції Закону «Про всеукраїнський референдум» у частині підготовки та адміністрування референдуму відповідають Конституції України, міжнародним стандартам і кращим практикам у цій сфері. Серед іншого, він приводить у відповідність до законів про парламентські та президентські вибори положення вже неконституційного Закону щодо діяльності виборчих комісій, здійснення агітації на всеукраїнському референдумі, висвітлення перебігу процесу референдуму у медіа, процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів всеукраїнського референдуму тощо.

Зважаючи на те, що проект Закону України №2145а – єдиний зареєстрований у парламенті законопроект з питань організації та проведення всеукраїнського референдуму, і альтернативні законопроекти суб'єктами права законодавчої ініціативи після його реєстрації не вносились, саме він має бути розглянутий у першому читанні. Альтернативні проекти зможуть бути зареєстровані у парламенті лише після прийняття парламентом рішення стосовно законопроекту № 2145а. Прийняття цього законопроекту вирішить ситуацію правового вакууму та сприятиме регулюванню всеукраїнських референдумів у відповідності до міжнародних стандартів, найкращої практики та Конституції України.

## **Реформа політичних фінансів**

Хоча ухвалення Закону про реформу політичних фінансів 2015 року стало значним кроком України уперед у питанні регулювання ролі грошей в українській політиці, деякі положення цього Закону все ж варто було б удосконалити.

Відповідно до цього Закону політичні партії мають подавати свої фінансові звіти щоквартально на паперових носіях та в електронній формі. Подача звітності у паперовому форматі ускладнює виконання Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) своїх обов'язків щодо аналізу звітів та виявлення внесків із заборонених джерел, фактів незаконних витрат або прихованих партійних активів. НАЗК слід створити електронну систему декларування для партій і кандидатів, яка буде об'єднувати



фінансову звітність партій і кандидатів, надасть можливість партіям і кандидатам на загальнодержавних і місцевих виборах заповнювати звіти у режимі онлайн, що сприятиме більш ефективному контролю за політичним фінансуванням, а також дозволить отримати вичерпну інформацію про політичні фінанси тих чи інших партій органам влади, громадським організаціям, журналістам і громадянам. Створенню такої системи має передувати внесення відповідних змін до Закону про реформу політичних фінансів, який повинен визначати основні засади її функціонування.

У 2015 році ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія у своїх рекомендаціях відзначали, що санкції за порушення правил політичного фінансування мають бути ефективними, пропорційними і дієвими. Попри це, існуюча система санкцій за порушення правил політичного фінансування залишається значною мірою неефективною. Несвоєчасне подання партіями або кандидатами фінансових звітів до НАЗК або до відповідної виборчої комісії карається стягненням невеликого штрафу у розмірі 6800 гривень, в той час як повторне порушення вимог щодо подання звітності карається таким самим штрафом у тому ж розмірі. Це є основною причиною того, що лише дві третини з більше ніж 350 зареєстрованих політичних партій подають свої квартальні звіти до НАЗК. Таким чином, система покарань за порушення правил політичного фінансування має бути посилена та забезпечувати утримання партій та кандидатів від вчинення повторних порушень.

Закон про реформу політичних фінансів 2015 р. уніфікував правове регулювання здійснення внесків, витрат та подання звітності як для партій, так і для кандидатів на загальнодержавних виборах. Проте, дія цього Закону не поширюється на фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах. Відповідно, правила фінансування передвиборної агітації на загальнодержавних та місцевих виборах є неузгодженими. Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДІПЛ, IFES та GRECO рекомендували внести відповідні зміни до Закону “Про місцеві вибори” 2015 року з метою уніфікації регулювання фінансування передвиборної агітації на всіх видах виборів.

Закон про реформу політичних фінансів 2015 року покладає на усі політичні партії, які отримують державне фінансування своєї статутної діяльності, або брали участь у загальнодержавних або місцевих виборах, обов’язок проходження щорічного незалежного зовнішнього аудиту. Такі аудиторські перевірки є надто витратними для багатьох нових або малих політичних партій з невеликими бюджетами. Тому видається за необхідне переглянути вимоги до проходження аудиту, передбачивши, що його мають проходити тільки ті партії, дохід яких перевищує певний законодавчо встановлений рівень, які брали участь у чергових або дострокових президентських або парламентських виборах, або які отримали державне фінансування. Іншими словами, вимоги щодо проходження аудиту не повинні застосовуватися до партій, які висунули кандидатів на місцевих виборах.

GRECO та інші організації рекомендували чітко розмежувати повноваження НАЗК та інших органів (Рахункова палата, ЦВК, Державна фіскальна служба та інші) в частині здійснення контролю за фінансуванням партій. Ця рекомендація була спрямована з метою запобігання дублюванню діяльності цих органів та покращення загальної ефективності контролю за політичним фінансуванням. Однак вона все ще залишається невиконаною.

Однією з причин значної залежності політичних партій від багатих спонсорів є відсутність інструментів, спрямованих на обмеження витрат на передвиборчу агітацію партій і кандидатів на виборах. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія рекомендували встановити ліміти витрат на передвиборчу агітацію

на всіх виборах. Низка організацій громадянського суспільства, у тому числі й Виборча група РПР, підтримувана IFES, також виступають за встановлення обмежень на розміщення політичної реклами на телебаченні/радіо та зовнішньої політичної реклами у виборчий період, оскільки саме ця категорія витрат складає лівову частку бюджетів учасників виборчих перегонів. Тому варто розглянути питання про обмеження витрат на агітацію, що може включати запровадження лімітів витрат та/або обмежень щодо політичної реклами.

Зрештою, реформа політичних фінансів може бути ефективною тільки за умови її реалізації незалежним, неупередженим, прозорим та відповідальним регулятором. До Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року мають бути внесені зміни, спрямовані на перетворення НАЗК в орган, який відповідатиме цим принципам та забезпечуватимуть його реальну спроможність виступати регулятором політичних фінансів в Україні.

## **Висновки**

Попри те, що реформування та гармонізація виборчих систем, які застосовуються на парламентських та місцевих виборах в Україні, залишається одним із ключових пріоритетів виборчої реформи, пасивність політиків у напрямі перегляду виборчих систем не повинна шкодити іншим пріоритетним напрямам виборчої реформи. Адвокаційна кампанія на підтримку реформи, додатково до реформи виборчої системи, має включати значну кількість змін, які б навіть за збереження існуючої паралельної виборчої системи дозволили б значно поліпшити виборчі процеси у країні:

- гармонізація виборчого законодавства;
- обов'язкова сертифікація членів виборчих комісій;
- запровадження своєчасних, пропорційних, ефективних та дієвих санкцій за порушення виборчого законодавства;
- реалізація структурних та операційних реформ в оновленій ЦВК;
- забезпечення виборчих прав недостатньо представлених та вразливих груп (ВПО, внутрішні трудові мігранти, жінки, люди з інвалідністю);
- прийняття нового Закону України «Про всеукраїнський референдум»;
- запровадження системи електронного декларування майна, доходів, витрат і фінансових зобов'язань партій та кандидатів на виборах;
- запровадження обмежень витрат на здійснення передвиборної агітації, у тому числі на розміщення платної політичної реклами;
- узгодження положень Закону “Про місцеві вибори” в частині фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах з нормами законодавства щодо фінансування партій та передвиборної агітації на парламентських та президентських виборах.

*Цей аналіз був підготовлений Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) спільно з Громадянською мережею ОПОРА за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, висловлені у цьому документі, не обов'язково відображають точку зору USAID, уряду США, Міністерства міжнародних справ Канади, уряду Канади або уряду Великої Британії.*

