

7-ий міжнародний форум „Київський діалог“

Вибори – Партії – Політичні рухи

Інформаційні матеріали до форуму

Лабораторія законодавчих ініціатив

1. Стандарти виборчого законодавства, недоліки та їх усунення

У багатьох країнах Європи порядок підготовки та проведення виборів визначається виборчими кодексами. Серед них, зокрема, - Албанія, Бельгія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Грузія, Люксембург, Македонія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Польща (з 2011 р.)¹. Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ неодноразово рекомендували ухвалити виборчий кодекс і українським органам влади². 23 березня 2010 року групою народних депутатів України (Ю.Ключковським, С.Гриневецьким та ін.) на розгляд парламенту було внесено проект Виборчого кодексу України (реєстр. № 4234-1), участь у підготовці якого брали представники органів влади та експерти неурядових організацій. У своєму висновку на цей законопроект Венеціанська комісія наголосила на тому, що проект Виборчого кодексу став важливим кроком вперед у процесі реалізації виборчої реформи в Україні та інтегрував значну кількість рекомендацій різних міжнародних організацій³. Незважаючи на це, 2 листопада 2010 р. Президентом України було утворено Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори, керівником якої призначено Міністра юстиції О.Лавриновича. Було організовано ряд засідань Групи, за результатами яких було напрацьовано проект нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“. Останній було оприлюднено на веб-сайті Міністерства юстиції України 27 травня 2010 р. Фактично, підготовка цього законопроекту стала певним кроком назад у напрямі кодифікації виборчого законодавства, оскільки в порядку денному Робочої групи питання удосконалення інших виборчих законів поки що не стоїть.

Проблеми проекту нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“

Однією з ключових проблем доопрацьованого за результатами засідань Робочої групи проекту закону є те, що ним передбачено перехід на парламентських виборах від пропорційної системи із голосуванням за закриті списки кандидатів у єдиному багатомандатному виборчому окрузі до змішаної системи у тому її варіанті, який застосовувався до 2006 року. Питання виборчої системи в ході засідань Робочої групи не обговорювалось. Безперечно, пропорційна система в українському варіанті має ряд недоліків – послаблення зв'язку депутатів з виборцями, звуження політичної конкуренції (за рахунок заборони самовисування), погіршення якісного складу парламенту, послаблення внутрішньопартійної демократії, збільшення кількості представників бізнесу у Верховній Раді України. Хоча змішана система і вирішує частину цих проблем, вона теж має низку вад. Зокрема, за рахунок застосування т.зв. „адміністративного ресурсу“ в одномандатних виборчих округах провладні партії можуть отримати значно більше мандатів, ніж отримали б за умови застосування пропорційної системи із закритими списками (що підтвердили результати парламентських виборів 2002 року). Система не вирішує проблему слабкості внутрішньопартійної демократії (оскільки половина депутатів все одно обиратиметься за пропорційною системою із голосуванням за закриті списки), створює умови для активізації процесу міжфракційних переходів та послаблення підтримки уряду, ставить депутатів, обраних за різними її складовими, у нерівне становище (зокрема, в процесі взаємодії з виборцями) тощо.

¹ Див.: <http://parlament.org.ua/parties/66/> (останній перегляд 25.05.2011 р.).

² Див.: OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Ukraine. Pre-Term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Final Report, p. 26; OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Ukraine. Presidential Election, 17 January and 7 February 2010. Final Report, p. 27.

³ CDL-AD(2010)047. Venice Commission. Opinion on the Draft Election Code of the Verkhovna Rada of Ukraine, adopted by the Council for Democratic Elections at its 35th meeting (Venice, 16 December 2010) and by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), p. 10.

Варто також відзначити, що пропонований варіант змішаної системи практикується лише в поодиноких країнах Європи (Литва), в той час як у більшості європейських держав поширеними є різні варіанти пропорційних систем. Тому ідея повернення саме до цієї системи, тим більше – без належного експертного обговорення, є досить сумнівною.

На аналогічну оцінку заслуговують і встановлення повної заборони на висування кандидатів виборчими блоками (особливо – за рік до проведення виборів), а також підвищення виборчого бар'єру з 3% до 5%. Законопроект містить ряд інших дискусійних положень – всупереч рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ він так і не передбачив зменшення чисельності виборців на дільницях до 1500 осіб; недостатньо чітко визначає перелік підстав для відмови кандидатам у реєстрації; дозволяє вносити зміни до списків виборців у день голосування; встановлює досить ліберальний режим для голосування за місцем перебування виборця (на підставі заяви без підтверджуючих документів); дозволяє кандидатам в одномандатних округах не мати власної передвиборної програми тощо. Не зазнали суттєвих змін і обмеження щодо здійснення передвиборної агітації, які критикувались ОБСЄ/БДІПЛ як недемократичні.

Разом з тим, багато положень законопроекту заслуговують і на позитивну оцінку: проектом передбачається обов'язковість проходження навчання особами, що претендують на керівні посади у виборчих комісіях, оприлюднення декларацій про доходи, передвиборних програм та звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на веб-сайті ЦВК; уточнено порядок підрахунку голосів та розширено вимоги до змісту протоколів про підрахунок голосів виборців; відновлено можливість досудового оскарження виборчих спорів (така можливість не передбачалась „технічним” варіантом законопроекту); встановлено обов'язковість зазначення замовників соціологічних опитувань при оприлюдненні результатів таких опитувань; уточнено поняття політичної реклами; розширено права спостерігачів від громадських організацій і т.д.

Можливі шляхи вирішення проблем

- проведення широкої дискусії із залученням політиків та експертів щодо подальших напрямів реформування виборчої системи для парламентських виборів, проведення оцінки можливості впровадження в Україні пропорційної системи з голосуванням за „напіввідкриті” кандидатів у невеликих виборчих округах;
- проведення подальших публічних консультацій щодо дискусійних положень законопроекту (наприклад, в частині регулювання передвиборної агітації тощо), перегляд окремих положень законопроекту за результатами проведених консультацій;
- організація масштабного громадського спостереження за виборами народних депутатів України 2012 року, активного інформування виборців щодо змісту передвиборних програм, декларацій про доходи і майно кандидатів у депутати, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів;
- проведення кодифікації виборчого законодавства або, щонайменше, - приведення у відповідність до нового проекту Закону „Про вибори народних депутатів України” положень інших виборчих законів, прийняття законів щодо обов'язкової підготовки членів виборчих комісій та територіальної організації виборів;
- узгодження правил фінансування партій і передвиборних кампаній, уточнення положень Кримінального кодексу України в частині відповідальності за посягання на виборчі права громадян.

2. Функції та завдання політичних партій в Україні

В Україні політичні партії утворювались шляхом організаційної трансформації неформальних суспільних організацій або на базі певних суспільних рухів; за ініціативою окремих осіб; шляхом поділу або об'єднання партійних структур; на базі бізнес-структур, органів державного управління.

Процес становлення багатопартійності відбувався на фоні економічної кризи та зростання бідності населення (що звужувало соціальну базу багатопартійності), формування потужних фінансово промислових груп та посилення їх впливу на партії і ЗМІ, протистояння гілок влади та

послаблення парламенту (які призвели до падіння довіри до партій та послабили важелі впливу партій на формування політики), низького рівня політичної культури і свідомості виборців, неповаги до демократичних цінностей (що зумовлювало орієнтацію виборців на особистості лідерів та, до певної міри, спонукало до впровадження недемократичних практик при прийнятті внутрішньопартійних рішень). Певній стабілізації партійної системи України сприяло запровадження на парламентських та більшості місцевих виборів пропорційних виборчих систем з голосуванням за „закриті” списки кандидатів, внесення змін до Конституції, які певною мірою посилили роль парламенту у системі органів державної влади, запроваджували „партійний мандат”, інституціоналізували більшість та опозицію. У той же час, протягом 2010 р. було здійснено ряд кроків, які в перспективі можуть зумовити послаблення партійної системи. Так, на місцевих виборах запроваджено змішану виборчу систему (аналогічну систему планується запровадити і на парламентських виборах), визнано неконституційними зміни до Конституції від 8.12.2004 р. При цьому ряд проблем, які могли б стимулювати внутрішній розвиток партій та партійної системи загалом, вирішено не було. Зокрема, Закон „Про політичні партії в Україні” не сприяє об’єднанню політичних партій, посиленню їх фінансової незалежності від приватного фінансування тощо. Роль ЗМІ та НУО у здійсненні контролю за діяльністю партій є незначною, що не в останню чергу зумовлено недоліками відповідного законодавства. Всі ці чинники значною мірою пояснюють існуючі проблеми партійної системи України та окреслюють її особливості у майбутньому.

Основні проблеми українських партій

Станом на 25 травня 2011 року Міністерством юстиції України було зареєстровано 189 політичних партій. Ця кількість сама по собі не є проблемою. Наприклад, в Іспанії зареєстровано 3251 партію (2009 р.), у Великобританії - 425 партій (2011 р.), у Франції – 296 партій (2007 р.), у Чехії – 153 партії (2010 р.), в Угорщині – 141 партію (2009 р.), в Німеччині – 112 партій (2011 р.), Польщі – 83 партії (2008 р.) і т.д. Таким чином, за кількістю зареєстрованих партій Україна не є винятком із загальноєвропейського правила. Крім того, як і в багатьох інших європейських країнах, в Україні участь у загальнонаціональних виборах бере порівняно невелика кількість партій⁴, і лише частина з них бере участь у розподілі депутатських мандатів.

Натомість, більш серйозною проблемою є проблема якості політичних партій. Згідно з даними Центру Разумкова, 62% громадян вважають, що політичні партії не виконують свої функції у суспільстві⁵; виборці відносять партії до одних з найбільш корумпованих інститутів⁶, а рівень повної довіри до них ніколи не перевищував 1.2%⁷. В цілому, партії в Україні не виконують ту роль, яку мали б виконувати у демократичному суспільстві⁸, а тому більшість з них фактично є не партіями, а лише інструментом приведення до влади представників фінансово-промислових груп та окремих політиків.

До основних **проблем** українських партій можна віднести наступні:

- **слабкість зв’язків з виборцями**⁹. Послабленню зв’язків партій з електоратом сприяло впровадження пропорційних систем з голосуванням за закриті списки кандидатів, а також виключення можливості самовисування кандидатів на парламентських та більшості місцевих виборах;

⁴ Згідно з даними ЦВК, у позачергових виборах народних депутатів України 2007 року загалом брали участь 42 партії, 32 з яких висунули кандидатів у складі 10 виборчих блоків, а 10 – висунули кандидатів самостійно.

⁵ Центр Разумкова. Партійна система України: особливості становлення, проблеми функціонування, тенденції еволюції // Національна безпека і оборона. – 2010. - № 5. - С. 22.

⁶ Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, р. 44. Див. також: Transparency International, Global Corruption Barometer 2009, р. 6.

⁷ Якименко Ю.В. Громадська думка як фактор еволюції партійної системи України; http://www.uceps.org/upload/yakymenko_parties_public_op.pdf (останній перегляд 25.05.2011 р.).

⁸ Ця роль визначена, зокрема, у низці документів ОБСЄ, Венеціанської комісії тощо. Див.: Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15 – 16 October 2010), р. 10.

⁹ Bertelsmann Foundation, BTI 2010. Ukraine Country Report, pp. 11-12.

- **відсутність чітких ідеологій**¹⁰ (за винятком лівих і правих партій) **та конкретних програм**¹¹. Це обумовлено орієнтацією електоральної поведінки виборців на персоналії, монополією партій на висування кандидатів, відсутністю дієвого контролю з боку ЗМІ за виконанням передвиборних програм;
- **незначна кількість членів**¹² та **слабкість організаційної структури**¹³ - значна частина зареєстрованих партій не має розгалуженої мережі місцевих організацій¹⁴; місцеві організації більшості партій активно функціонують лише під час виборів¹⁵. Послаблення членської бази партій загалом відповідає загальноєвропейським тенденціям. В Україні зміцненню членської бази та розбудові організаційної структури партій не сприяє низький рівень довіри до них у суспільстві; відсутність мотивації „рядових” членів до активної участі у партійному житті та відсутність мотивації у партійного керівництва до „просування” активних членів до органів влади; відсутність необхідних фінансових ресурсів та повна залежність партій від приватного фінансування;
- **тенденція до блокування під час виборів** – під час парламентських виборів 2007 р. 32 з 42 партій брали участь у виборах у складі блоків. Це пояснюється відсутністю у Законі „Про вибори народних депутатів України” будь-яких обмежень щодо висування кандидатів блоками, наприклад – більш високих, ніж встановлено для партій, виборчих бар’єрів; недостатністю ресурсів у розпорядженні партій; відсутністю у Законі „Про політичні партії в Україні” положень, які б сприяли об’єднанню партій тощо;
- **регіональна орієнтація діяльності основних партій** – діяльність багатьох парламентських партій спрямована на мобілізацію електорату певних регіонів, що не сприяє консолідації суспільства; аналогічний характер має і електоральна підтримка таких партій, особливо – після 2004 року;
- **підконтрольність партій фінансово-промисловим групам** – всі парламентські партії в тій чи іншій мірі фінансуються основними фінансово-промисловими групами. Це обумовлено слабкістю членської бази партій; відсутністю державного фінансування їх діяльності; обмежень розміру приватних внесків на користь партій; відсутністю будь-яких обмежень, які б запобігали зростанню витрат на виборчі кампанії; непрозорістю партійного фінансування та відсутністю ефективного контролю у цій сфері;
- **загальна непрозорість партійної діяльності** - партії часто не мають власних веб-сайтів; ті ж з них, які мають веб-сайти, оприлюднюють на них лише частину інформації про свою діяльність (програми, виступи лідерів, контактні дані тощо); практично відсутній належний доступ до інформації про кількість членів партій, джерела їх фінансування, зміст більшості внутрішньопартійних рішень; лише 75 партій із 189 оприлюднили на веб-сайтах свої статuti. Це пояснюється відсутністю у законодавстві вимог щодо забезпечення прозорості партійної діяльності; відсутністю суспільного запиту на оприлюднення відповідної інформації та іншими чинниками;
- **відсутність внутрішньопартійної демократії**¹⁶ - більшість партій в Україні є партіями лідерського типу; статuti партій часто містять положення, які самі по собі не сприяють розвитку внутрішньопартійної демократії (наприклад, положення щодо можливості скасування рішень організацій нижчого рівня рішеннями органів вищого рівня; виключення з членів партії за рішеннями партійних органів вищого рівня; закріплення основних повноважень за виконавчими органами партій і т.п.); незалежно від положень статутів процес прийняття внутрішньопартійних рішень є централізованим; окремі елементи демократичного врядування („народний

¹⁰ Freedom House, Freedom in the World 2010. Ukraine Country Report.

¹¹ Сисарев О. Ідеологічні основи політичних партій в Україні, перспективи розвитку партійної системи; <http://intkonf.org/sisarev-ov-ideologichni-osnovi-politichnih-partiy-v-ukrayini-perspektivi-rozvitku-partiynoyi-sistemi/> (останній перегляд 25.05.2011 р.).

¹² Шведа Ю. Стан розвитку теорії політичних партій та партійних систем в Україні // Вісник Львівського університету. – 2003. – С. 374. – Вип. 5. – (серія „Філософські науки”).

¹³ Ключковський Ю. Пропорційні вибори і розвиток партійної системи в Україні // Вибори та демократія. – 2006. - № 3 (9). – С. 16.

¹⁴ Наприклад, у політичній партії „Твоя Україна” – 20 організацій, у партії „Захист” – 16 (зареєстровані у 2010 р.), у партії „Правда” – 37 організацій (зареєстрована у 2008 р), у Партії радикального прориву – 41 організація (зареєстрована у 1998 р.). Для порівняння – у Партії регіонів станом на травень 2011 р. налічувалось 30 281 первинних осередків та організацій. Джерело: <http://www.minjust.gov.ua/parties> (останній перегляд 25.05.2010 р.).

¹⁵ Шаповал В.Д. Напрями оптимізації взаємодії органів місцевого самоврядування та політичних партій в Україні // Право та управління. – 2011. - № 1. – С. 486.

¹⁶ Центр Разумкова. Партійна система України: особливості становлення, проблеми функціонування, тенденції еволюції // Національна безпека і оборона. – 2010. - № 5. - С. 21.

праймеріз”¹⁷), які впроваджуються у деяких партіях, лише імітують демократичні процедури. Ці недоліки обумовлено положеннями законодавства щодо утворення партій (партії утворюються „зверху вниз”), залежністю партій від приватного фінансування та лідерів партій, особливостями виборчих систем, які застосовуються на виборах; відсутністю належного доступу до кращої практики функціонування європейських партій; незначним рівнем поваги до демократичних цінностей серед партійних лідерів та членів партій.

Можливі шляхи вирішення проблем

- внесення змін до Конституції України, спрямованих на посилення ролі парламенту (а отже, і представлених у ньому партій) у формуванні державної політики;
- внесення змін до Закону „Про вибори народних депутатів України”, які передбачатимуть персоніфікацію пропорційної виборчої системи (запровадження пропорційної виборчої системи з можливістю самовисування кандидатів та голосуванням за „напіввідкриті” списки кандидатів у депутати у невеликих (9-12 мандатів) виборчих округах та розподілом мандатів у два етапи - на рівні округів та загальнодержавному рівні), встановлення обмежень щодо участі блоків у виборах (підвищення виборчого бар’єру для блоків, заборона утворення блоків, назви яких містять зазначення імен кандидатів у депутати);
- внесення до Закону „Про політичні партії в Україні” змін, спрямованих на зміцнення фінансової незалежності партій (які передбачатимуть, зокрема, запровадження прямого державного фінансування статутної діяльності політичних партій; встановлення обмежень розміру приватних внесків на користь партій; встановлення заборони на фінансування партій юридичними особами; оприлюднення фінансових звітів і т.д.);
- внесення змін до Закону „Про політичні партії в Україні”, спрямованих на створення умов для об’єднання партій;
- закріплення в Законі „Про політичні партії в Україні” механізмів забезпечення прозорості внутрішньопартійної діяльності (обов’язковості оприлюднення партіями статутів, програм, звітів про доходи і видатки тощо), що цілком узгоджуватиметься з демократичною європейською практикою¹⁸;
- закріплення в Законі „Про політичні партії в Україні” принципів демократичного врядування в партіях (положень щодо процедури прийняття рішень, формування керівних органів партій та їхніх місцевих організацій, утворення незалежних партійних органів для вирішення внутрішньопартійних спорів тощо); щоправда такий підхід може не відповідати статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також не в повній мірі узгоджуватиметься з позицією Венеціанської комісії¹⁹, зокрема – у випадку, якщо партії й надалі реєструватимуться Міністерством юстиції;
- популяризація кращих практик внутрішньопартійного врядування серед національних партій (механізмів проведення загальних виборів керівництва партій, демократичних процедур ухвалення рішень, залучення жінок та національних меншин до партійної діяльності²⁰, підходів до підготовки програм тощо).

3. Фінансування партій

У виборчих списках провідних політичних партій та блоків перед позачерговими парламентськими виборами 2007 р. були присутні керівники чи представники усіх потужних фінансово-промислових груп: кожен з лідерів парламентської кампанії мав мінімум одного

¹⁷ Див., наприклад: <http://silnaukraina.com/deputat/request> (останній перегляд 25.05.2011 р.).

¹⁸ Див.: Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15 – 16 October 2010), para. 97-98.

¹⁹ Законодавство ряду європейських країн містить положення, які встановлюють обов’язок партій дотримуватись демократичних принципів при прийнятті рішень. Серед таких країн, наприклад, Іспанія, Німеччина, Словаччина, Фінляндія, Чехія, Албанія, Андорра, Хорватія. Див.: CDL-AD(2004)004. Venice Commission. Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties, prepared by Mr. Hans-Heinrich Vogel, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12-13 December 2003), clause 47. У той же час, Венеціанська комісія підкреслила, що „регулювання внутрішньопартійної діяльності там, де воно застосовується, повинно мати звужений обсяг і не передбачати необгрунтованого втручання у право партій як вільних об’єднань самостійно вирішувати власні внутрішні справи”. Див.: Guidelines on Political Party Regulation, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15 – 16 October 2010), para. 97-98.

²⁰ Такі практики узагальнено, зокрема, у Кодексі належної практики у сфері політичних партій Венеціанської комісії.

спонсора-мільярдера та низку меценатів з капіталом понад 300 млн. дол.²¹ Впливу з боку фінансово-промислових груп зазнають всі провідні політичні сили, і інтенсивність цього впливу може різнитись від повного контролю до епізодичного впливу²². При цьому, на думку, окремих експертів, в Україні немає партій, які існують на членські внески – членські внески відіграють відносно помітну роль лише у структурі доходів Комуністичної партії, але і вона дозволяє покривати якщо не половину, то 10-15% витрат місцевих організацій²³. Фінансові аспекти діяльності більшості партій є непрозорими – вони не оприлюднюють звіти про доходи та видатки та звіти про майно на власних веб-сайтах; такі звіти часто оприлюднюються лише у партійних ЗМІ, що ускладнює можливість доступу до них. Про те, де саме було опубліковано фінансовий звіт тієї чи іншої партії, часто неможливо дізнатись навіть за письмовим зверненням.²⁴ Реальна картина фінансування партій (принаймні, в частині, що не перебуває „в тіні”) відома лише органам податкової служби, до яких партії та їхні місцеві організації (зі статусом юридичної особи) подають щоквартальні звіти, але відповідна звітність не консолідується і не оприлюднюється в узагальненому вигляді. Виборча фінансова звітність оприлюднюється далеко не на всіх виборах, а у тих випадках, коли вона все ж оприлюднюється, її зміст не дозволяє встановити, хто конкретно та в яких обсягах фінансував передвиборчу кампанію тієї чи іншої партії.

Проблеми фінансування партій

В умовах, коли партії не користуються довірою переважної більшості українських громадян, їх членська база є слабкою, а переважна більша членів – не може сплачувати значних за розміром внесків. Саме цим і пояснюється мінімальна роль останніх у структурі доходів політичних партій (при цьому, з урахуванням низького рівня довіри до партій та відсутності потужного „середнього класу” навряд чи можна сподіватись на збільшення членської бази партій та, відповідно, надходжень від сплати членських внесків у майбутньому). З тих самих причин незначним є обсяг надходжень від власної діяльності партій – продажу суспільно-політичної літератури, виробів з власною символікою тощо²⁵. На відміну від держав Європи (крім Кіпру та Молдови), в Україні відсутнє пряме державне фінансування політичних партій²⁶. Відповідно, лєвова частка доходів політичних партій формується за рахунок приватних внесків фізичних та юридичних осіб, розмір яких законодавчо не обмежується. При цьому залежність партій від фінансово-промислових груп постійно посилюється за рахунок того, що законодавством про вибори не передбачено будь-яких механізмів запобігання зростанню витрат на виборчі кампанії. Непрозорість фінансування політичних партій також пояснюється недоліками законодавства. По-перше, визначення внеску на користь політичної партії не поширюється на внески у натуральній формі та деякі інші категорії внесків (знижки на товари і послуги тощо), що фактично виводить непрямі доходи партій „в тінь”. По-друге, законодавство не встановлює будь-яких вимог (у тому числі, щодо розкриття інформації про донорів, суми їхніх внесків і т.п.) до щорічних партійних звітів про доходи і видатки та звітів про майно, не дає чіткого питання на те, в яких загальнодержавних ЗМІ такі звіти мають оприлюднюватись, не встановлює пропорційних санкцій за їх неоприлюднення. По-третє, звітність партій не консолідується – партія та кожна її місцева організація подає до органів податкової служби власні фінансові звіти; відображені у таких звітах відомості ДПА не узагальнюються. Функції контролю за фінансуванням партій розпорозено між різними державними органами – Міністерством юстиції, органами податкової служби, Центральною виборчою комісією, які (за винятком органів

²¹ Центр Разумкова. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. - № 7. – С. 9.

²² Центр Разумкова. Партійна система України: особливості становлення, проблеми функціонування, тенденції еволюції // Національна безпека і оборона. – 2010. - № 5. - С. 26.

²³ Гор Попов: „В Україні немає партій, які існують на членські внески”; <http://www.pravda.com.ua/news/2007/01/12/3195038/> (останній перегляд 25.05.2011 р.).

²⁴ Лист Партії регіонів № 218 від 2 вересня 2010 р.; лист партії „Наша Україна” № 08-01/295 від 27 липня 2010 р.

²⁵ Див. статтю 21 Закону України „Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992 року № 2460-ХІІ.

²⁶ Таке фінансування було впроваджене Законом № 1349-IV від 27.11.2003 р., однак скасоване Законом „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”. Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22.05.2008 р. у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України відповідні положення останнього було визнано неконституційними, однак дію скасованих положень Закону „Про політичні партії в Україні” відновлено так і не було.

податкової служби), до того ж, не наділено достатніми повноваженнями щодо здійснення контролю за фінансуванням партій.

Можливі шляхи вирішення проблем

Основоположні стандарти правового регулювання фінансування партій окреслено в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2003)⁴ про Спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній. В рамках Третього раунду оцінювання Група держав проти корупції (ГРЕКО) протягом останніх років проводить оцінку відповідності законодавства держав-членів ГРЕКО зазначеній Рекомендації. У 2011 році делегація ГРЕКО відвідала з моніторинговим візитом і Україну. Приведення регулювання партійних фінансів у відповідність до європейських стандартів може передбачати:

- проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії серед громадян щодо необхідності послаблення залежності партій від приватного фінансування та впровадження прямого державного фінансування партій;
- впровадження прямого державного фінансування „парламентських” партій, а також партій, які не змогли подолати виборчий бар'єр, однак отримали на свою підтримку певну кількість голосів виборців (наприклад, на 1% меншу за величину виборчого бар'єру на останніх парламентських виборах); при цьому загальний обсяг фінансування всіх таких партій має бути законодавчо обмеженим;
- встановлення граничного розміру внесків від однієї особи (у тому числі – члена партії) на користь партії протягом року;
- встановлення заборони на фінансування партій юридичними особами (що узгоджуватиметься з положеннями виборчого законодавства);
- запровадження механізмів запобігання зростанню витрат партій на виборчі кампанії (наприклад, шляхом встановлення обмежень або заборон на розміщення певних видів політичної реклами тощо);
- уточнення визначення внеску на користь партій, віднесення до внесків різних форм натуральних внесків (у вигляді робіт, послуг тощо), знижок з оплати товарів, робі і послуг тощо;
- покладення функцій контролю за фінансуванням партій і виборчих кампаній на Центральну виборчу комісію як єдиний формально незалежний орган; закріплення за ЦВК достатніх контрольних повноважень у сфері фінансування партій і виборів;
- закріплення обов'язковості щорічного подання до ЦВК фінансових звітів партій, а також звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів;
- визначення в Законі „Про політичні партії в Україні” вимог до щорічних фінансових звітів партій; закріплення обов'язковості включення до консолідованого річного фінансового звіту партій звітності їхніх місцевих організацій, що мають статус юридичних осіб; закріплення обов'язковості розкриття у фінансовій звітності інформації про осіб, що здійснили внески понад передбачену законом межу, а також інформації про розмір і форму (грошову, натуральну) таких внесків;
- закріплення обов'язковості оприлюднення фінансової звітності партій та суб'єктів виборчого процесу на веб-сайті ЦВК.