

Посібник для політичних партій із фінансування виборчих кампаній

Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні



Посібник для політичних партій із фінансування виборчих кампаній

Міжнародна фундація
виборчих систем (IFES) в Україні

Авторський колектив:

Альона Шешеня, IFES Україна

Юлія Зальцберг, IFES Україна

Денис Ковриженко, IFES Україна

Олексій Сидорчук, IFES Україна

Посібник для політичних партій із фінансування виборчих кампаній
Усі права захищені. © Міжнародна фундація виборчих систем в Україні, 2018

Заява про дозвіл: жодна частина цієї публікації не може бути відтворена у будь-якій формі або будь-якими засобами, електронними чи механічними, включаючи фотокопіювання, запис або будь-який інший спосіб зберігання і пошуку інформації, без письмового дозволу Міжнародної фундації виборчих систем в Україні.

Запити на отримання дозволу повинні містити таку інформацію:

- Опис матеріалу, дозвіл на копіювання якого бажають отримати.
- З якою метою буде використано копійований матеріал і в який спосіб.
- Ваше ім'я, посада, назва компанії чи організації, номер телефону, номер факсу, адреса електронної пошти та поштова адреса.

Будь ласка, надсилайте усі запити на отримання дозволу до:

International Foundation for Electoral Systems
2011 Crystal Drive, 10th Floor
Arlington, VA 22202
E-mail: editor@ifes.org
Fax: 202.350.6701

Авторський колектив:
Альона Шешеня, IFES Україна
Юлія Зальцберг, IFES Україна
Денис Ковриженко, IFES Україна
Олексій Сидорчук, IFES Україна



Ця брошура була підготовлена Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги (UK aid) від уряду Великої Британії. Будь-які думки, викладені у цій брошурі, належать автору і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США, Посольства Великої Британії в Україні або уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ	9
РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ НА ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ	39
РОЗДІЛ 3. ЗВІТНІСТЬ ПРО НАДХОДЖЕННЯ Й ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ВИБОРЧИХ ФОНДІВ.....	57
РОЗДІЛ 4. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ.....	77
РОЗДІЛ 5. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ	92

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ЦВК – Центральна виборча комісія

ОВК – окружна виборча комісія

ТВК – територіальна виборча комісія

ТВО – територіальний виборчий округ

ВРУ – Верховна Рада України

НБУ – Національний банк України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НПУ – Національна поліція України

ОБСЕ – Організація з безпеки та співробітництва в Європі

БДІПЛ – Бюро з демократичних інститутів і прав людини

МЗП – мінімальна заробітна плата

ЗМІ – засоби масової інформації

ІАС – інтегрована автоматизована система

РНОКПП – реєстраційний номер облікової картки платника податків

ЄДРПОУ – Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України

ККУ – Кримінальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

IFES – Міжнародна фундація виборчих систем

ВСТУП

Дві національні виборчі кампанії – із виборів Президента України та виборів народних депутатів України – проходитимуть в Україні у 2019 р. Це будуть перші загальнонаціональні вибори, під час яких буде застосовано нові правила політичного фінансування, закріплені в ухваленому в жовтні 2015 р. Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Цей Закон узгодив положення Закону України «Про політичні партії в Україні» та законів України «Про вибори Президента України» й «Про вибори народних депутатів України» щодо фінансування передвиборної агітації. Водночас положення Закону України «Про місцеві вибори» залишаються негармонізованими з іншим законодавством про політичне фінансування й досі.

Новими для законодавства у сфері фінансування політики стали поняття «внесок на підтримку політичної партії», встановлення максимального розміру внеску від однієї особи, визначення переліку осіб, які не можуть здійснювати внески, щоквартальне звітування політичних партій, зокрема й щодо надходжень на рахунки виборчих фондів і витрат із цих рахунків. До новел варто віднести також закріплення функцій контролю за фінансуванням партій і передвиборної агітації за НАЗК і запровадження санкцій за порушення правил політичного фінансування, зокрема й безпосередньо під час виборів. Закон також запровадив державне фінансування політичних партій, які отримують 2 % голосів виборців на наступних парламентських виборах. Крім того, партії, що подолають виборчий бар'єр (який нині становить 5 %), на наступних парламентських виборах зможуть отримати відшкодування витрат на свою передвиборну агітацію. Такі нововведення можуть сприяти тому, що партії будуть більше уваги приділяти питанням дотримання нових вимог щодо фінансування та звітування про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру.

За останні два з половиною роки політичні партії покращили свої навички в аспекті дотримання й виконання приписів Закону «Про політичні партії в Україні», що стосуються фінансування та звітності, хоча й досі в чинному законодавстві закріплено низку норм, які потребують уточнень або змін. Наближення загальнодержавних виборчих кампаній 2019 р. ставить нові виклики перед політичними партіями, які висуватимуть кандидатів в

одноmandатних виборчих округах і, відповідно, повинні будуть додавати копії всіх фінансових звітів висунутих ними кандидатів до власних щоквартальних звітів.

Викликом для партій також може необхідність дотримання ними обмежень щодо сумарного обсягу внеску на їхню підтримку від однієї особи протягом одного року, адже у 2019 р. відбудеться відразу дві загальнонаціональні виборчі кампанії. Практики притягнення до відповідальності партій чи донорів за перевищеннями загального розміру внеску на сьогодні ще немає, однак виявлення такого порушення під час проведення виборів може позбавити партії права на отримання державного фінансування чи відшкодування витрат на передвиборну агітацію.

Саме з метою підвищення обізнаності всіх учасників виборчого процесу в питаннях фінансування передвиборної агітації Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні підготувала цей посібник. У ньому схарактеризовано порядок формування виборчих фондів, правила використання коштів на фінансування передвиборної агітації, особливості виборчої звітності кандидатів і партій та її зв'язок із квартальною звітністю партій, яку вони подають до НАЗК, принципи державного контролю за фінансуванням передвиборної агітації, а також санкції за порушення правил фінансування передвиборної агітації.

Ця книга буде цікавою для представників політичних партій і кандидатів на виборах, розпорядників виборчих фондів, працівників виборчих штабів, уповноважених і довірених осіб партій і кандидатів, які в бурхливому процесі передвиборної агітації повинні будуть ухвалювати важливі рішення й контролювати діяльність, пов'язану з фінансуванням виборчої кампанії. Цей посібник також буде корисний усім тим, кому цікавий перебіг реформи політичного фінансування в Україні.

РОЗДІЛ 1. ПОРЯДОК ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

З огляду на те, що українське законодавство про фінансування партій і передвиборної агітації потребувало суттєвих змін, зокрема і з метою виконання рекомендацій міжнародної спільноти, у жовтні 2015 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Його ухвалення стало важливим кроком у напрямі підвищення прозорості фінансування політики, зокрема й передвиборної агітації.

Будь-який виборчий процес неможливий без передвиборної агітації. Згідно зі ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України», передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів або партії – суб'єктів виборчого процесу. Аналогічні визначення фігурують у законах України «Про вибори Президента України» та «Про місцеві вибори». Передвиборну агітацію можна здійснювати в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Щоб забезпечити дотримання принципів гласності, прозорості, чесності та рівності прав усіх кандидатів під час здійснення ними передвиборної агітації, законами про загальнодержавні вибори передбачено обов'язкове формування відповідними суб'єктами виборчого процесу виборчих фондів, тоді як на місцевих виборах відкриття виборчих фондів є необов'язковим. Вимоги до порядку формування виборчих фондів під час президентських, парламентських і місцевих виборів багато в чому подібні, однак мають і певні відмінності. Відповідні особливості буде розглянуто в цьому розділі.

1.1. Особливості формування виборчих фондів і відкриття рахунків виборчих фондів

Виборчі фонди на виборах Президента України

Вимоги щодо порядку формування виборчого фонду кандидата на пост Президента України визначено ст. 37, 41 та 43 Закону України «Про вибори Президента України». Ч. 2 ст. 37 цього Закону встановлено, що кандидат на пост Президента України, зареєстрований ЦВК, для фінансування передвиборної агітації зобов'язаний утворити свій виборчий

фонд. Обов'язковість утворення виборчого фонду зумовлена тим, що фінансування передвиборних агітаційних заходів або виготовлення й поширення матеріалів передвиборної агітації під час виборів Президента України з інших джерел, окрім виборчого фонду, заборонено.

Формування виборчого фонду кандидата на пост Президента України передбачає відкриття одного накопичувального рахунку та поточних рахунків із розрахунку не більш ніж по одному для кожного ТВО.

Кандидат на пост Президента України зобов'язаний відкрити накопичувальний рахунок свого виборчого фонду на підставі копії постанови ЦВК про реєстрацію кандидата на пост Президента України. Накопичувальний рахунок виборчого фонду кандидата призначений винятково для надходження на нього коштів для фінансування виборчої кампанії відповідного кандидата. Цей рахунок відкривають у національній валюті в будь-якій установі банку України, але обов'язково в м. Києві.

Поточний рахунок виборчого фонду може бути відкритий у національній валюті в будь-якій установі банку в будь-якому одному населеному пункті в межах відповідного ТВО. Відкриття поточних рахунків виборчого фонду кандидата здійснюють після відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду на підставі довідки установи банку про відкриття накопичувального рахунку.

Процедуру відкриття рахунків виборчого фонду на президентських виборах узагальнено в Таблиці 1. Документи, на підставі яких відкривають накопичувальний і поточні рахунки виборчого фонду партії, зазначено в Таблиці 5.

Таблиця 1. Процедура відкриття рахунків виборчих фондів на президентських виборах

ТИП РАХУНКУ	ХТО ВІДКРИВАЄ	ДЕ ВІДКРИВАЮТЬ	СТРОКИ ВІДКРИТТЯ	ПІДСТАВИ ВІДКРИТТЯ
Накопичувальний рахунок виборчого фонду кандидата	Кандидат (його представник за довіреністю)	У м. Києві в будь-якій установі банку України	Після реєстрації кандидата в ЦВК	Копія постанови ЦВК про реєстрацію кандидата
Поточний рахунок виборчого фонду кандидата	Кандидат (його представник за довіреністю)	У будь-якому населеному пункті в межах відповідного ТВО в будь-якій установі банку	Після відкриття накопичувального рахунку	Довідка установи банку про відкриття накопичувального рахунку

Кошти на поточні рахунки кандидата можуть надходити тільки з відповідного накопичувального рахунку, і їх використовують для фінансування витрат на передвиборну агітацію. Витрачання коштів із поточних рахунків виборчого фонду здійснюють тільки в безготівковій формі, що забезпечує контроль за цільовим використанням коштів, прозорістю формування й використання коштів виборчих фондів завдяки чіткому визначенню джерел надходжень.

Усі послуги банків, пов'язані з відкриттям, закриттям або функціонуванням рахунків виборчого фонду, безоплатні. Крім того, установи банків не мають права ні нараховувати, ні сплачувати жодних відсотків за користування коштами, що знаходяться на таких рахунках.

Про відкриття рахунку виборчого фонду кандидата та його реквізити банківські установи зобов'язані повідомляти ЦВК і НАЗК не пізніше наступного робочого дня після відкриття відповідного рахунку. Цю інформацію ЦВК одноразово публікує в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» за рахунок коштів державного бюджету, що виділені на підготовку й проведення виборів. У подальшому інформація про реквізити накопичувального рахунку виборчого фонду може бути оприлюднена в друкованих ЗМІ за рахунок коштів відповідного виборчого фонду кандидата.

Виборчі фонди на виборах народних депутатів України

Вимоги щодо порядку формування виборчого фонду кандидата в депутати на виборах народних депутатів України встановлено ст. 48-50 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Необхідно зазначити, що вибори до ВРУ проводяться за паралельною виборчою системою, згідно з якою:

- 225 депутатів обирають за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутатівід політичних партій;
- 225 депутатів обирають за мажоритарною системою відносної більшості в 225 одномандатних виборчих округах з голосуванням за кандидатів, яких висунули партії або які є самовисуванцями.

Залежно від способу висування кандидатів витрати на підготовку й проведення виборів депутатів здійснюють за рахунок коштів виборчих фондів партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані в загальнодержавному окрузі, та/або коштів виборчих фондів кандидатів у депутати в одномандатних округах.

І партія, і кандидат у депутати в одномандатному окрузі для фінансування своєї передвиборної агітації зобов'язані утворити власний виборчий фонд. Фінансування передвиборних агітаційних заходів або виготовлення та поширення матеріалів з інших джерел, як і на президентських виборах, заборонено. Партія і кандидат у депутати в одномандатному окрузі зобов'язані відкрити рахунок свого виборчого фонду не пізніше ніж на десятий день з дня їх реєстрації ЦВК.

Виборчий фонд партії, як і виборчий фонд кандидата на пост Президента, має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації, та не більше одного поточного рахунку на території кожного одномандатного виборчого округу, з яких здійснюють фінансування витрат на передвиборну агітацію. Разом із тим партія може відкрити й менше поточних рахунків, оскільки один рахунок може обслуговувати кілька одномандатних округів. На поточні рахунки виборчого фонду партії кошти надходять тільки з накопичувального рахунку виборчого фонду.

Накопичувальний рахунок виборчого фонду партії відкривають у національній валюті в будь-якому українському банку в м. Києві. Процедура відкриття рахунків виборчого фонду на парламентських виборах узагальнено в Таблиці 2.

Документи, на підставі яких відкривають накопичувальний і поточні рахунки виборчого фонду партії, зазначено в Таблиці 5.

Таблиця 2. Процедура відкриття рахунків виборчих фондів на парламентських виборах

ТИП РАХУНКУ	ХТО ВІДКРИВАЄ	ДЕ ВІДКРИВАЮТЬ	СТРОКИ ВІДКРИТТЯ	ПІДСТАВИ ВІДКРИТТЯ
Накопичувальний рахунок виборчого фонду партії	Партія (її представник за довіреністю)	У м. Києві в будь-якій установі банку України	Не пізніше ніж на 10-й день після реєстрації списку кандидатів партії в ЦВК	Копія рішення ЦВК про реєстрацію списку кандидатів від партії
Поточні рахунки виборчого фонду партії	Партія (її представник за довіреністю)	У будь-якому населеному пункті в будь-якій установі банку в межах відповідного одномандатного виборчого округу	Після відкриття накопичувального рахунку	Довідка установи банку про відкриття накопичувального рахунку
Поточний рахунок виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі	Кандидат (його представник за довіреністю)	У будь-якій установі банку за місцезнаходженням ОВК	Не пізніше ніж на 10-й день після реєстрації кандидата в ЦВК	Копія рішення ЦВК про реєстрацію кандидата

Установа банку, де було відкрито накопичувальний або поточний рахунок виборчого фонду партії, зобов'язана не пізніше наступного робочого дня після дня відкриття такого рахунку письмово повідомити ЦВК і НАЗК про його відкриття із зазначенням його реквізитів.

Для виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі передбачено відкриття лише одного рахунку виборчого фонду – поточного, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації та з якого цю агітацію фінансують. Відкриття такого рахунку здійснюють на підставі копії рішення ЦВК про реєстрацію кандидата в депутати в одномандатному окрузі в національній валюті в будь-якому банку України за місцезнаходженням ОВК.

Про відкриття поточного рахунку кандидата в депутати в одномандатному окрузі банк зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня після дня відкриття відповідного рахунку письмово повідомити не тільки ЦВК та НАЗК, а й відповідну ОВК (після її утворення). ЦВК одноразово публікує інформацію про відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду партії та його відповідні реквізити в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а інформацію про відкриття поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі та його відповідні реквізити в регіональних або місцевих друкованих ЗМІ не пізніше ніж на п'ятий день після отримання повідомлення від установи банку про відкриття відповідного рахунку виборчого фонду за рахунок коштів, що виділені на підготовку й проведення виборів із державного бюджету.

Виборчі фонди на місцевих виборах

Порядок формування виборчих фондів на місцевих виборах визначено ст. 70-72 Закону України «Про місцеві вибори».

Необхідно звернути увагу на те, що згідно з чинним законодавством, місцеві вибори в Україні проводять за різними правилами або виборчими системами залежно від різновиду таких виборів. Інформацію про це наведено в Таблиці 3.

Таблиця 3. Виборчі системи на місцевих виборах України

ТИП ВИБОРІВ	ТИП ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ
Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад	Пропорційна система в багатомандатних виборчих округах за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за ТВО, на які поділено багатомандатні округи
Вибори депутатів сільських, селищних рад	Мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділено територію відповідного села, селища (об'єднаної територіальної громади)
Вибори міського голови (у містах, де кількість виборців дорівнює або перевищує 90 тис.)	Мажоритарна система абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, який включає територію відповідного міста (об'єднаної територіальної громади)
Вибори сільських, селищних, міських голів (у містах, де кількість виборців є меншою ніж 90 тис.), старост	Мажоритарна система відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного села, селища, міста (об'єднаної територіальної громади)

З огляду на це виборчий фонд для фінансування своєї передвиборної агітації можуть утворити:

- місцева організація партії, кандидати в депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі;
- кандидат у депутати сільської, селищної, міської ради;
- кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови;
- кандидат на посаду старости.

Відповідно до ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеві вибори», усі перелічені вище суб'єкти виборчого процесу можуть, але не зобов'язані, відкрити рахунок власного виборчого фонду. Однак якщо вони приймають рішення не відкривати виборчого фонду, то вони не можуть фінансувати власну передвиборну агітацію, тобто повинні здійснювати її на волонтерських засадах. Необхідно зазначити, що відсутність виборчого фонду й відповідного рахунку звільняє кандидата від зобов'язання подавати фінансовий звіт про надходження й використання коштів виборчого фонду, а це ускладнює контроль із боку уповноважених органів і громадянського суспільства й не сприяє прозорості виборчих фінансів.

Під час формування виборчого фонду місцевої організації партії відкривається один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації, та поточні рахунки, із яких здійснюють витрати на передвиборну агітацію.

Накопичувальний рахунок виборчого фонду місцевої організації партії відкривають у національній валюті в будь-якій установі банку в межах

відповідного багатомандатного виборчого округу. Поточні рахунки виборчого фонду місцевої організації партії також відкривають в національній валюті в будь-яких установах банків, але з розрахунку не більше одного такого рахунку для одного ТВО. Один поточний рахунок виборчого фонду місцевої організації партії може обслуговувати декілька ТВО, тому немає потреби відкривати поточні рахунки в кожному ТВО.

Під час формування виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі або кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови чи старости відкривають один поточний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборчої агітації. З цього самого рахунку кандидат фінансує свою передвиборчу агітацію.

Поточний рахунок виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі або кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови чи старости відкривають у національній валюті в будь-якій установі банку в межах відповідного одномандатного виборчого округу чи єдиного одномандатного округу або на території відповідного села, селища чи району. Процедура відкриття рахунків виборчого фонду на місцевих виборах узагальнено в Таблиці 4. Перелік документів, необхідних для відкриття усіх цих рахунків, зазначено в Таблиці 5.

Таблиця 4. Процедура відкриття рахунків виборчих фондів на місцевих виборах

ТИП РАХУНКУ	ХТО ВІДКРИВАЄ	ДЕ ВІДКРИВАЮТЬ	СТРОКИ ВІДКРИТТЯ	ПІДСТАВИ ВІДКРИТТЯ
Накопичувальний рахунок виборчого фонду місцевої організації партії	Місцева організація партії (її представник за довіреністю)	У будь-якій установі банку межах відповідного багатомандатного виборчого округу	Після реєстрації списку кандидатів місцевої організації партії ТВК	Копія рішення ТВК про реєстрацію списку кандидатів від місцевої організації партії
Поточні рахунки виборчих фондів місцевої організації партії	Місцева організація партії (її представник за довіреністю)	У будь-якій установі банку в межах ТВО або на території відповідного району чи міста	Після відкриття накопичувального рахунку	Довідка установи банку про відкриття накопичувального рахунку
Поточний рахунок виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі	Кандидат (його представник за довіреністю)	У будь-якій установі банку в межах відповідного одномандатного виборчого округу	Після реєстрації кандидата в ТВК	Копія рішення ТВК про реєстрацію кандидата
Поточний рахунок виборчого фонду кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости	Кандидат (його представник за довіреністю)	У будь-якій установі банку в межах відповідного єдиного одномандатного виборчого округу	Після реєстрації кандидата в ТВК	Копія рішення ТВК про реєстрацію кандидата

Установа банку повідомляє ТВК про відкриття відповідного рахунку виборчого фонду на місцевих виборах і його реквізити не пізніше наступного робочого дня з дня відкриття відповідного рахунку. Як і на загальнодержавних виборах, усі послуги, пов'язані з відкриттям і закриттям рахунків виборчих фондів, банки надають безоплатно, не нараховуючи й не виплачуючи відсотки за користування коштами на таких рахунках.

У Законі України «Про місцеві вибори» обов'язок оприлюднювати інформацію про рахунок виборчого фонду не закріплено ні за ТВК, ні за кандидатами чи місцевими організаціями партії. Через це переважна більшість кандидатів або місцевих організацій партій взагалі не публікує інформацію про відкриття рахунків виборчого фонду. Закон лише передбачає, що інформація про відкриття рахунку виборчого фонду та його реквізити можуть бути оприлюднені в друкованих ЗМІ за рахунок коштів виборчого фонду. У формі фінансових звітів кандидатів навіть передбачено окремий пункт (3.5) для звітування про публікацію реквізитів поточного рахунку виборчого фонду кандидата в друкованих ЗМІ, однак дуже рідко хто з кандидатів декларує витрати за цим пунктом.

Відсутність інформації про рахунки виборчих фондів ускладнює як моніторинг громадянським суспільством фінансування місцевих виборів, так і підтримку виборцями свого кандидата чи партії на місцевих виборах.

Таблиця 5. Документи, необхідні для відкриття рахунків виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах

	ВИД РАХУНКУ	ПЕРЕЛІК ДОКУМЕНТІВ				
ПРЕЗИДЕНТСЬКІ ВИБОРИ	Накопичувальний рахунок виборчого фонду кандидата	Заява про відкриття рахунку	Копія рішення ЦВК про реєстрацію кандидата	Паспорт ¹ кандидата	Документ, виданий контрольним органом, що засвідчує реєстрацію кандидата в державному реєстрі фізичних осіб-платників податків (ДРФОПП)	Картка зі зразками підписів ² , яка має містити зразки підписів не більше двох розпорядників накопичувального рахунку
	Поточний рахунок виборчого фонду кандидата	Заява про відкриття рахунку	Довідка банку про відкриття накопичувального рахунку в довільній формі ³	Паспорт кандидата	Документ, виданий контрольним органом, що засвідчує реєстрацію кандидата в ДРФОПП	Картка зі зразками підписів, яка має містити зразок підпису розпорядника поточного рахунку виборчого фонду кандидата у відповідному ТВО
ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ	Накопичувальний рахунок виборчого фонду партії	Заява про відкриття рахунку	Копія рішення ЦВК про реєстрацію списку кандидатів від партії, засвідчена ЦВК			Картка зі зразками підписів, яка має містити зразки підписів не більше двох розпорядників накопичувального рахунку
	Поточні рахунки виборчого фонду партії	Заява про відкриття рахунку	Довідка банку про відкриття накопичувального рахунку (у довільній формі ⁴)			Картка зі зразками підписів, яка має містити зразок підпису розпорядника поточного рахунку виборчого фонду партії у відповідному одномандатному виборчому округу
	Поточний рахунок виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному округу	Заява про відкриття рахунку	Копія рішення ЦВК про реєстрацію кандидата, засвідчена ЦВК	Паспорт кандидата	Документ, виданий контрольним органом, що засвідчує реєстрацію кандидата в ДРФОПП	Картка зі зразками підписів, яка має містити зразок підпису одного розпорядника виборчого фонду кандидата

¹ Ідеться (у всіх випадках) про паспорт або інший документ, що посвідчує особу.² Зразки підписів розпорядників рахунків (у всіх випадках) засвідчують у нотаріальному порядку.³ Довідка має містити таку основну інформацію: прізвище, ім'я, ім'я по батькові кандидата, якому відкрито накопичувальний рахунок; номер накопичувального рахунку; найменування та код банку, у якому відкрито накопичувальний рахунок.⁴ Довідка має містити таку основну інформацію: повне найменування партії, якій відкрито накопичувальний рахунок; номер цього рахунку; найменування та код банку, у якому відкрито накопичувальний рахунок.

МІСЦЕВІ ВИБОРИ	Накопичувальний рахунок виборчого фонду місцевої організації партії	Заява про відкриття рахунку	Копія рішення ТВК про реєстрацію списку кандидатів від місцевої організації партії, засвідчена ТВК			Картка зі зразками підписів, яка має містити зразки підписів не більше двох розпорядників накопичувального рахунку
	Поточні рахунки виборчого фонду місцевої організації партії	Заява про відкриття рахунку	Довідка банку про відкриття накопичувального рахунку (у довільній формі ⁵)			Картка зі зразками підписів, яка має містити зразок підпису розпорядника поточного рахунку
	Поточний рахунок кандидата в депутати в одномандатному окрузі	Заява про відкриття рахунку	Копія рішення ТВК про реєстрацію відповідного кандидата, засвідчена ТВК	Паспорт кандидата	Документ, виданий контрольним органом, що засвідчує реєстрацію кандидата в ДРФОПП	Картка зі зразками підписів, яка має містити зразок підпису одного розпорядника виборчого фонду кандидата
	Поточний рахунок виборчого фонду кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости					

1.2. Правила формування виборчих фондів

Міжнародні стандарти у сфері фінансування передвиборної агітації, зокрема й Рекомендація 2003 (4) Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» та «Загальний коментар № 25» Комітету Організації Об'єднаних Націй (ООН) з прав людини, наголошують на необхідності регулювати надмірні витрати на передвиборну агітацію. Одним із механізмів такого регулювання є встановлення обмежень на обсяг фінансування передвиборної агітації партій і кандидатів. Українським законодавством такі обмеження передбачено для виборів народних депутатів України. Водночас на президентських і місцевих виборах жодних обмежень розміру витрат на агітацію не встановлено.

⁵ Довідка має містити таку основну інформацію: повне найменування місцевої організації партії, якій відкрито накопичувальний рахунок; номер накопичувального рахунку; найменування та код банку, у якому відкрито накопичувальний рахунок.

Правила формування виборчих фондів на президентських виборах

Закон України «Про вибори Президента України» не встановлює граничного розміру виборчого фонду кандидата на пост Президента України.

Відповідно, кандидати можуть накопичувати й витратити необмежену кількість коштів на потреби власної передвиборної агітації. Це зумовлює нарощування кандидатами витрат на агітацію й підвищує загальну вартість президентських виборчих кампаній в Україні від виборів до виборів.

Наслідком цього є посилення залежності суб'єктів виборчого процесу від великих донорів, збільшення ризику політичної корупції та встановлення нерівних умов для учасників виборчого процесу.

Кандидат на пост Президента України може наповнювати свій виборчий фонд із трьох джерел (див. Рисунок 2):

- власних коштів;
- добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, які відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» мають право здійснювати внески на підтримку партій;
- коштів партії, яка його висунула (*тільки для кандидатів, висунутих політичною партією*).

➤ *Власні кошти кандидата*

Загальний обсяг власних коштів кандидата, які можуть бути перераховані ним до свого виборчого фонду, та кількість їх перерахувань не обмежено, тобто кандидат може наповнювати накопичувальний рахунок свого виборчого фонду власними коштами без будь-яких кількісних обмежень.

За результатами аналізу українського законодавства у сфері фінансування політики Група держав проти корупції Ради Європи (GRECO) наголосила на тому, що власні кошти кандидатів є недостатньо прозорим джерелом формування виборчих фондів, адже вимоги до звітування кандидатів є більш ліберальними, ніж вимоги до звітування політичних партій. Крім того, обсяг коштів, які кандидат може перерахувати до власного виборчого фонду, не обмежений, бо власні кошти не вважаються внеском. Це створює загрозу нівелювання визначених лімітів на обсяги добровільних внесків до виборчого фонду, адже кандидат може накопичувати значні кошти на своїх рахунках ще до початку виборчого процесу, після чого перераховувати їх до власного виборчого фонду під виглядом власних коштів.

Ст. 50 Закону України «Про вибори Президента України» закріплює обов'язок кандидата на пост Президента України задекларувати свій майновий стан, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру. Ця норма орієнтована на те, щоби забезпечити можливість перевірки походження власних коштів кандидата та підтвердження їх наявності. Кандидат подає таку декларацію за рік, що передує року початку виборчого процесу, у порядку й за формою, визначеною Законом України «Про запобігання корупції». Перевірку відомостей, зазначених у декларації, та контроль (логічний та арифметичний контроль, контроль щодо своєчасності подання, контроль правильності та повноти заповнення, а також контроль щодо дотримання вимог Закону України «Про вибори Президента України» щодо фінансування передвиборної агітації) здійснює НАЗК, яке за зверненням ЦВК надає інформацію про результати перевірки відомостей, зазначених у декларації.

➤ ***Добровільні внески фізичних і юридичних осіб, які відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» мають право здійснювати внески на підтримку партій***

Усі фізичні та юридичні особи, окрім тих, які вказані в ч. 1 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», мають право здійснювати добровільні внески до виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. Перелік фізичних і юридичних осіб, яким заборонено здійснювати такі внески, наведено в Таблиці 6. Загальна сума внесків від однієї юридичної особи до виборчого фонду одного кандидата не може перевищувати 400 розмірів МЗП (у 2018 р. – 1 489 200 грн), від однієї юридичної особи – 800 МЗП (у 2018 р. – 2 978 400 грн).

Запровадження таких лімітів мало на меті послабити фінансову залежність партій і кандидатів від великих приватних донорів і спонукати партії й кандидатів диверсифікувати джерела фінансування своєї передвиборної агітації. З цього огляду їх запровадження є позитивним кроком. З іншого ж боку, можна стверджувати, що на сьогодні ці ліміти є занадто високими, зважаючи на суттєве зростання розміру МЗП протягом останніх років, навіть якщо відповідні ліміти порівнювати з подібними обмеженнями, встановленими в країнах Східної Європи (див. Рисунок 1). Відповідно, у нинішньому вигляді запроваджені ліміти здатні виконувати покладені на них завдання лише частково.

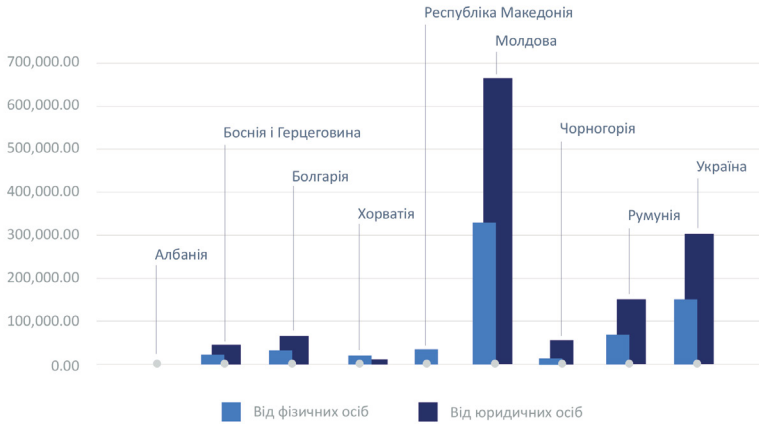


Рисунок 1. Обмеження щодо максимальних розмірів внесків на підтримку партій у країнах Східної Європи (у доларах за паритетом купівельної спроможності)

Джерело: діаграму розробив Магнус Оман, старший радник IFES із питань політичного фінансування, на основі бази даних Political Finance Database (<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>), створеної Міжнародним інститутом сприяння демократії та виборів (International IDEA).

Варто зауважити, що Закон України «Про вибори Президента України» передбачає обмеження добровільного внеску особи до виборчого фонду кандидата розміром максимального внеску на підтримку партії протягом року. Водночас Закон України «Про політичні партії в Україні» закріплює широке визначення поняття «внесок на підтримку політичної партії», унаслідок чого до внеску на підтримку партії можуть бути включені всі внески на рахунки політичної партії та її місцевих організацій, а також на рахунки виборчих фондів партії та її місцевих організацій і кандидатів, висунутих партією чи її місцевими організаціями. Це означає, що якщо особа вже зробила внесок на користь партії, місцевої організації чи висунутих ними кандидатів протягом року, то максимально дозволений розмір внеску, який вона може зробити до виборчого фонду кандидата, висунутого цією партією, зменшується на сумарний обсяг усіх цих внесків. Таке обмеження не стосується кандидатів-самовисуванців.

Крім того, якщо внески до виборчого фонду кандидата на пост Президента України було здійснено від імені різних юридичних осіб, але вирішальний вплив на діяльність цих осіб здійснює чи може здійснювати одна фізична

особа (яка є кінцевим бенефіціарним власником таких юридичних осіб), то такі внески сумують і вважають внеском від однієї особи. У цьому випадку їх загальний обсяг обмежується розміром максимального внеску від однієї особи на підтримку партії протягом року.

Громадянин України, який бажає здійснити добровільний внесок до виборчого фонду кандидата на пост Президента України, подає до банку чи відділення зв'язку платіжний документ, у якому обов'язково зазначає:

- прізвище, ім'я та по батькові;
- дату народження;
- місце проживання;
- РНОКПП (так званий «ідентифікаційний код»);⁶
- розмір (суму) внеску.

Крім того, такий громадянин зобов'язаний подати заяву про відсутність обставин, передбачених ч. 1-3 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» (тобто про відповідність внеску встановленим обмеженням щодо джерел походження та розміру). Установа банку або відділення зв'язку приймає добровільний внесок фізичної особи до виборчого фонду за умови пред'явлення громадянином документа, який підтверджує громадянство України,⁷ та оригіналу РНОКПП.⁸

Юридична особа, яка здійснює добровільний внесок до виборчого фонду кандидата на пост Президента України, через свою уповноважену особу також подає до банку чи відділення зв'язку платіжний документ і заяву про відсутність обставин, передбачених ч. 1-3 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», тобто про відповідність внеску встановленим вимогам щодо джерел і розміру.

Форми цих заяв від фізичної та юридичної особи було затверджено рішенням НАЗК «Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку». Підписання та подання цих заяв підтверджує, що особа ознайомлена з вимогами законодавства щодо чинних обмежень на здійснення внесків на підтримку партій і до виборчих фондів. У разі неподання цих заяв фізичними чи юридичними особами

⁶ Крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від його прийняття й мають відповідну відмітку в паспорті.

⁷ Це може бути: паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний паспорт, службовий паспорт, військовий квиток (лише для військовослужбовців строкової служби), тимчасове посвідчення громадянина України або картка (довідка) установи виконання покарань або слідчого ізолятора (для осіб, які перебувають у закладах виконання покарань або слідчих ізоляторах).

⁸ Крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від його прийняття й мають відповідну відмітку в паспорті.

установи банків або відділення зв'язку повинні відмовляти в прийнятті платіжних документів на здійснення таких внесків.

Однак на практиці деякі банки не вимагають подання таких заяв під час здійснення внесків на підтримку партій/кандидатів або навіть відмовляються їх приймати, посилаючись на відсутність норм банківського законодавства, які б зобов'язували банківські установи їх зберігати. У зв'язку із цим є висока вірогідність, що особи, які будуть здійснювати внески під час виборів без подання такої заяви, по-перше, зможуть посилатися на те, що вони не були ознайомлені із чинними законодавчими обмеженнями щодо здійснення внесків до виборчих фондів, а тому здійснили їх через незнання чи з необережності, а по-друге, зможуть стверджувати, що такий внесок був перерахований помилково.

Усі добровільні внески, здійснені відповідно до чинного законодавства та з дотриманням процедури, установа банку перераховує або відділення зв'язку переказує на накопичувальний рахунок виборчого фонду не пізніше наступного робочого дня з дня отримання відповідного платіжного документа. Загальний строк безготівкового перерахування внеску на рахунок виборчого фонду не може перевищувати двох банківських днів.

Таблиця 6. Фізичні та юридичні особи, які не мають права здійснювати внески на підтримку партії

ФІЗИЧНІ ОСОБИ	ЮРИДИЧНІ ОСОБИ
<ul style="list-style-type: none"> • іноземці; • особи без громадянства; • особи, які не досягли 18-річного віку; • недієздатні особи; • анонімні особи або особи під псевдонімом; • фізичні особи, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади; • фізичні особи, які мають непогашений податковий борг. 	<ul style="list-style-type: none"> • органи державної влади та органи місцевого самоврядування; • державні та комунальні підприємства, установи й організації; • юридичні особи, у яких не менше 10 % статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам; • юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про запобігання корупції»; • юридичні особи, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади (протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його, крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким договором протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії, не перевищує 10 % загальної суми доходу юридичної особи за відповідний період); • іноземні держави й іноземні юридичні особи; • незареєстровані громадські об'єднання, благодійні та релігійні організації; • юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства; • інші партії; • юридичні особи, які мають непогашений податковий борг.

➤ **Кошти партії, яка висунула кандидата** (тільки для кандидатів, висунутих політичною партією)

Чинне законодавство передбачає можливість перераховувати до виборчого фонду кандидата на пост Президента кошти партії, яка його висунула. Суму цих коштів і кількість їх перерахувань не обмежено. Однак необхідно пам'ятати, що, відповідно до ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні», надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у формі внесків на підтримку партій і державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Отже, щоб перерахувати грошові кошти до виборчого фонду кандидата на пост Президента України, партія повинна їх спочатку отримати на свої рахунки через банківські операції. А це може бути здійснено за рахунок грошових внесків від фізичних і юридичних осіб, які мають право здійснювати такі внески згідно з цим Законом. Крім того, партія може отримувати доходи у вигляді грошових коштів, наприклад, за договорами банківського вкладу чи від продажу власних основних фондів. Бюджетні кошти на фінансування статутної діяльності, отримані партією на окремий (спеціальний) рахунок, не можуть бути спрямовані нею на фінансування діяльності, пов'язаної з участю в будь-яких виборах (ст. 17-1 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Відповідно, державні кошти не можуть бути перераховані до виборчого фонду.



Рисунок 2. Джерела формування виборчого фонду кандидата в Президенти України

Кошти до виборчих фондів кандидатів на пост Президента України можна перераховувати з дня відкриття накопичувального рахунку й до дня виборів. Внесок, що надійшов до виборчого фонду після дня виборів (у разі включення кандидата на пост Президента України до виборчого бюлетеня для повторного голосування – після дня повторного голосування), установа банку повертає відповідній особі за рахунок внеску, а в разі неможливості повернення перераховує до державного бюджету.

Правила формування виборчих фондів на виборах народних депутатів України

Згідно із Законом України «Про вибори народних депутатів України», партії й кандидати – суб'єкти виборчого процесу зобов'язані відкрити рахунки власних виборчих фондів. На парламентських виборах встановлено обмеження максимального розміру виборчого фонду для партій і кандидатів. Для партій розмір виборчого фонду не може перевищувати 40 тис. розмірів МЗП (на останніх парламентських виборах 2014 р. це було 109 620 000 грн, тоді як у 2018 р. цей показник унаслідок підвищення розміру МЗП становить уже 335 070 000 грн). Для кандидатів розмір виборчого фонду не може перевищувати 9 тис. розмірів МЗП (у грошовому виразі цей показник на виборах 2014 р. становив 4 872 000 грн, а станом на 2018 р. – 14 892 000 грн). Варто відзначити, що встановлені в Україні ліміти, зокрема для партій, є одними з найвищих у Європі серед країн, де є аналогічні обмеження (див. Рисунок 3).

Джерелами формування виборчого фонду партії та кандидатів можуть бути (див. Рисунок 4):

- власні кошти партії (для партій і кандидатів, висунутих партією) або власні кошти кандидата (для кандидатів);
- добровільні внески осіб, які, згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні», мають право здійснювати внески на підтримку партій.

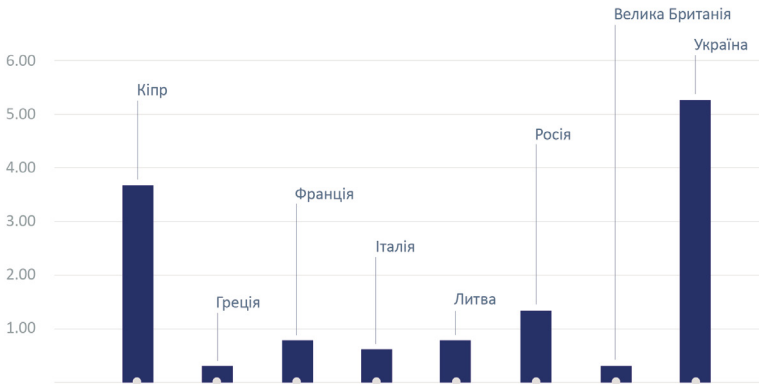


Рисунок 3. Законодавчі обмеження витрат кандидатів на парламентських виборах у країнах Європи (доларів за паритетом купівельної спроможності на одного виборця)

Джерело: діаграму розробив Магнус Оман на основі бази даних Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

➤ **Власні кошти партії** (для партій і кандидатів, висунутих партією) **або власні кошти кандидата** (для кандидатів)

Чинне законодавство передбачає можливість перерахування партією власних коштів до свого виборчого фонду. Як і для виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, такі кошти партія може отримувати, зокрема, за рахунок грошових внесків або отримання доходів чи інших надходжень. При цьому загальна сума власних коштів партії, які було перераховано до відповідного виборчого фонду, та добровільних внесків до виборчого фонду від фізичних і юридичних осіб не може перевищувати граничного розміру виборчого фонду партії. Крім того, партія може перераховувати власні кошти до виборчого фонду кандидата в одномандатному окрузі, якого вона висунула.

Одним із джерел формування виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі є власні кошти такого кандидата. Власні внески кандидатів до своїх виборчих фондів разом із добровільними внесками від фізичних і юридичних осіб не повинні перевищувати граничного розміру виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі. Щоб надати докази наявності власних коштів і показати джерела походження цих коштів, кандидати в депутати зобов'язані заповнювати декларацію

особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передує року початку виборчого процесу, та подавати її до НАЗК через відповідний веб-сайт.

Як і на президентських виборах, обсяг власних коштів партії або кандидата, перерахованих до відповідного виборчого фонду, може перевищувати максимальний розмір внеску на підтримку партії від однієї особи протягом року. Крім того, партії не можуть перераховувати до виборчих фондів кошти державного фінансування їхньої статутної діяльності.

➤ ***Добровільні внески осіб, які, згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні», мають право здійснювати внески на підтримку партій***

Під час виборів до Верховної Ради України здійснення добровільних внесків фізичними та юридичними особами до виборчих фондів кандидатів або партій проводиться за такими самими правилами, що й на президентських виборах (тобто на здійснення цих внесків поширюються всі обмеження щодо осіб, які не мають права здійснювати внески, граничних розмірів таких внесків, особливостей визначення розміру та сумування цих внесків, а також самої процедури здійснення добровільних внесків). Водночас, зважаючи на те, що Україну у 2019 р. очікують як вибори Президента України, так і вибори до Верховної Ради України, окремої уваги потребує питання особливостей сумування добровільних внесків.

Це питання актуальне з огляду на те, що в умовах проведення двох виборів може виникнути ситуація, коли одна особа протягом 2019 р. здійснить внески і на підтримку певної політичної партії, і до виборчого фонду кандидата на пост Президента України від цієї ж партії, і до виборчого фонду цієї партії під час виборів до Верховної Ради України. У такому разі варто пам'ятати, що такі внески будуть сумуватися, тому їх сумарний обсяг не повинен перевищувати ліміти, встановлені законодавством (400 розмірів МЗП для фізичної особи та 800 розмірів МЗП для юридичної особи протягом календарного року).

Процедури зарахування добровільних внесків на відповідні рахунки партій і кандидатів на парламентських виборах аналогічні процедурам, які застосовують на президентських виборах.



Рисунок 4. Джерела формування виборчого фонду партій і кандидатів на виборах народних депутатів України

Кошти до виборчих фондів партій можна перераховувати з дня відкриття накопичувального рахунку й до останнього дня перед днем голосування включно. Якщо внески надійшли пізніше за цю дату на накопичувальний рахунок виборчого фонду партії, то установа банку їх повертає відповідній особі за рахунок коштів її добровільного внеску, а в разі неможливості повернення – перераховує до державного бюджету.

Правила формування виборчих фондів на місцевих виборах

Правила формування виборчих фондів кандидатів на місцевих виборах встановлені ст. 50 Закону України «Про місцеві вибори». Варто зауважити, що норми цього Закону не гармонізовані з відповідними нормами інших законів про вибори та Закону «Про політичні партії в Україні», а тому правила надходження й використання коштів виборчих фондів на місцевих виборах суттєво відрізняються від правил фінансування агітації на загальнодержавних виборах. Це ускладнює контроль за дотриманням встановлених правил фінансування агітації.

Граничних розмірів виборчих фондів партій або кандидатів на місцевих виборах чинним законодавством не встановлено. Крім того, закон не

передбачає обов'язку утворювати виборчі фонди на місцевих виборах, а тому багато хто взагалі їх не утворює, формально не витрачаючи кошти на здійснення передвиборної агітації. Окреслена ситуація практично унеможлиблює належний контроль за фінансуванням передвиборної агітації на місцевих виборах.

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про місцеві вибори України», джерела формування виборчих фондів партій і кандидатів на місцевих виборах є дещо відмінними. Інформацію про це узагальнено в Таблиці 7 (див. також на Рисунку 5).

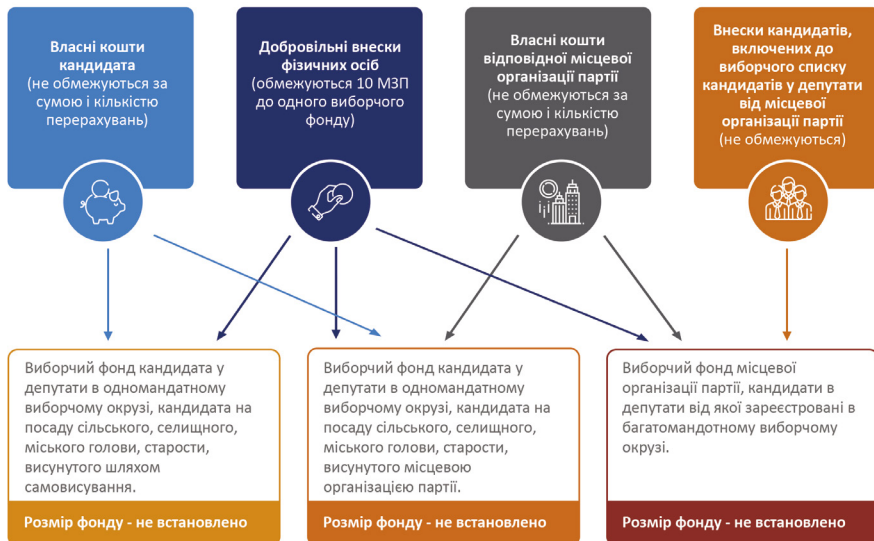
Таблиця 7. Джерела формування виборчих фондів партій і кандидатів на місцевих виборах

Виборчий фонд місцевої організації партії	Виборчий фонд кандидата, висунутого місцевою організацією партії	Виборчий фонд кандидата, висунутого шляхом самовисування
<p>Власні кошти місцевої організації партії. Внески кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів у депутати від цієї місцевої організації партії. Добровільні внески фізичних осіб.</p>	<p>Власні кошти кандидата. Кошти відповідної місцевої організації партії. Добровільні внески фізичних осіб.</p>	<p>Власні кошти кандидата. Добровільні внески фізичних осіб.</p>

На місцевих виборах, як і на президентських та парламентських, власні кошти місцевої організації партії, кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости, які перераховуються на рахунок відповідного виборчого фонду, не підлягають обмеженням за сумою й кількістю перерахувань.

З метою перевірки наявності власних коштів у кандидатів у депутати та кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови, старости на відповідних кандидатів покладено обов'язок декларування майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру. У цьому зв'язку проблемою є те, що застарілі норми закону «Про місцеві вибори» передбачають, що кандидати повинні подавати декларації за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», який уже втратив чинність. Він передбачав подання декларацій у паперовій, а не електронній формі до ТВК, які мали їх оприлюднювати (чого на практиці не відбувалося). На сьогодні частина кандидатів подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом її заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК, а деякі не роблять цього взагалі, користуючись недосконалістю законодавства.

Що стосується добровільних внесків до виборчих фондів на місцевих виборах, то, на відміну від президентських і парламентських виборів, такі внески можуть здійснювати лише фізичні особи. Граничний розмір добровільного внеску однієї фізичної особи на місцевих виборах також значно відрізняється від граничного розміру добровільного внеску фізичної особи на інших видах виборів. Так, одна фізична особа не може здійснити внесок до одного виборчого фонду на суму, що перевищує 10 розмірів МЗП.



Рисунк 5. Джерела формування виборчих фондів на місцевих виборах

Установа банку або відділення зв'язку приймає добровільний внесок до виборчого фонду за умови подання громадянином платіжного документа з обов'язковим зазначенням прізвища, власного імені (усіх власних імен) та імені по батькові (за наявності), дати народження та адреси (місця проживання), а також після ідентифікації цього громадянина на підставі паспорта громадянина України або тимчасового посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України).

На місцевих виборах іншим, порівняно із загальнодержавними виборами, є й перелік осіб, яким заборонено здійснювати добровільні внески до

виборчих фондів. Згідно із ч. 3 ст. 50 Закону України «Про місцеві вибори», заборонено здійснювати добровільні внески до виборчого фонду:

- іноземцям та особам без громадянства;
- анонімним особам (ідеться про випадки незазначення в платіжному документі відомостей про громадянина, які передбачені Законом).

Разом із тим Закон України «Про політичні партії в Україні» встановлює значно ширший перелік осіб, яким заборонено здійснювати внески на підтримку політичної партії. Оскільки поняття такого внеску охоплює й добровільні внески до виборчого фонду місцевої організації партії чи висунутого нею кандидата, фізичні особи, які мають право здійснювати внески згідно із Законом України «Про місцеві вибори», однак позбавлені такого права згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні», також можуть бути притягнуті до відповідальності в разі здійснення внеску до виборчого фонду на місцевих виборах.

Перерахування установою банку або переказування відділенням зв'язку добровільного внеску на рахунок виборчого фонду здійснюється не пізніше наступного робочого дня після дня отримання відповідного платіжного документа. Строк безготівкового перерахування внеску на рахунок виборчого фонду не може перевищувати одного банківського дня.

Кошти до виборчих фондів місцевих організацій партій або кандидатів на місцевих виборах можна перераховувати з дня відкриття рахунків виборчих фондів і до останнього дня перед днем голосування (повторного голосування). Якщо внески надійшли до виборчого фонду пізніше ніж за день до дня голосування (повторного голосування), установа банку перераховує їх до бюджету Автономної Республіки Крим або відповідного місцевого бюджету.

Інші питання, пов'язані з формуванням виборчих фондів

Насамкінець варто зазначити, що чинне виборче законодавство **не дає чіткої відповіді на питання про можливість отримання кандидатом позик і кредитів для подальшого** формування свого виборчого фонду. Відповідно, кандидат або партія можуть отримувати такі позики на свої звичайні рахунки й потім перераховувати відповідні кошти до власних виборчих фондів під виглядом власних внесків. Водночас виборче законодавство не передбачає **можливості отримання партією чи кандидатом на виборах негрошових внесків** у вигляді товарів, послуг, робіт тощо. Хоча такі внески

є незаконними, вони насправді дуже поширені під час виборчого процесу. При цьому відобразити їх у фінансовій звітності про надходження та використання коштів виборчих фондів неможливо.

Можливість отримання таких негрошових внесків передбачена Законом України «Про політичні партії в Україні» тільки для політичних партій і їх місцевих осередків зі статусом юридичної особи, однак такі внески не повинні бути пов'язані з передвиборною агітацією. Водночас подекуди дуже складно розмежувати поточну діяльність партій і їхніх місцевих організацій і діяльність, пов'язану з виборами, тому негрошові внески у вигляді знижок на товари, послуги й роботи часто де-факто допомагають партіям вести передвиборну агітацію. У будь-якому разі такі негрошові внески обов'язково повинні бути відображені у звіті політичної партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, які партії подають до НАЗК щоквартально.

1.3. Статус і роль розпорядників рахунків виборчих фондів

Розпорядники рахунків виборчих фондів відіграють важливу роль під час виборчого процесу. Їхня діяльність дає змогу належним чином адмініструвати вибори й визначити відповідальних за таке адміністрування. Виборче законодавство чітко регламентує порядок призначення таких розпорядників, їхню кількість і встановлює вимоги, яким вони мають відповідати.

Так, кандидат на пост Президента України може призначити з-поміж своїх довірених осіб не більше двох розпорядників накопичувального рахунку та по одному розпоряднику поточного рахунку у відповідному ТВО.

На виборах народних депутатів України партія з-поміж кандидатів, включених до її виборчого списку, або з-поміж своїх уповноважених осіб у загальнодержавному окрузі може призначити не більше двох розпорядників накопичувального рахунку. Кандидат у депутати в одномандатному окрузі або сам може бути розпорядником поточного рахунку, або призначити одного розпорядника поточного рахунку з-поміж своїх довірених осіб.

На місцевих виборах місцева організація партії призначає:

1) не більше двох розпорядників накопичувального рахунку з числа кандидатів у депутати, включених до її виборчого списку, або уповноважених осіб у багатомандатному виборчому окрузі;

2) по одному розпоряднику кожного поточного рахунку з-поміж кандидатів у депутати, включених до її виборчого списку, або уповноважених осіб у багатомандатному виборчому окрузі та відповідних ТВО.

Кандидат у депутати в одномандатному окрузі та кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови або старости може бути сам розпорядником поточного рахунку або призначити не більше одного розпорядника поточного рахунку з-поміж своїх довірених осіб.

Список уповноважених осіб партії чи місцевої організації партії затверджує керівний орган відповідної партії або місцевої організації партії. Довірених осіб кандидата на пост Президента України та кандидата в депутати в одномандатному окрузі реєструє ЦВК (на місцевих виборах – ТВК) за поданням такого кандидата та за наявності письмової згоди відповідних осіб.

Уповноваженими особами партії та довіреними особами кандидата, а відповідно і розпорядниками виборчих фондів, можуть бути лише громадяни України, які мають право голосу, окрім:

- членів виборчої комісії;
- посадових осіб органів виконавчої влади або суду, правоохоронних органів, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування;
- військовослужбовців та осіб, які проходять альтернативну (невійськову) службу;
- осіб, які мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена й не знята в установленому законом порядку.

Роль розпорядників виборчих фондів під час виборів украї важлива, оскільки саме розпорядники накопичувальних і поточних рахунків виборчих фондів мають виключне право розпоряджатися цими коштами та несуть відповідальність за адміністрування виборчих фондів.

Розпорядники накопичувального рахунку всіх виборчих фондів зобов'язані вести облік коштів, що надходять на накопичувальний рахунок, та їх розподілу між поточними рахунками, тоді як розпорядники поточних рахунків забезпечують додержання фінансової дисципліни та цільове використання коштів виборчого фонду, а також ведуть облік використання коштів відповідного поточного рахунку.

Для забезпечення виконання цих вимог законодавства установи банків, у яких відкрито накопичувальні або поточні рахунки, зобов'язані надавати розпорядникам потижнево або за зверненням відомості про розміри та джерела внесків, що надійшли на ці рахунки, рух коштів, а також залишки коштів на рахунках. Ці відомості необхідні розпорядникам також для відстеження внесків, які надійшли на рахунки виборчих фондів, з метою перевірки їхньої законності, адже можливі випадки, коли на рахунок виборчого фонду надійшов внесок із порушенням встановлених вимог, а саме:

- внесок від особи, яка, відповідно до законодавства, не має права робити такий внесок;
- внесок, обсяг якого перевищує дозволений законом розмір або який сумарно з іншими внесками на підтримку цієї політичної партії або кандидата перевищує дозволений законом розмір.

У такому разі законодавець передбачив право розпорядника відповідного рахунку виборчого фонду усунути таке порушення. Для цього він повинен відмовитися від такого внеску протягом трьох днів від дня, коли йому стало відомо про факт порушення під час здійснення такого внеску.

Розпорядник рахунку виборчого фонду може відмовитися від внеску як повністю, так і від його частини. Відмова від частини внеску можлива лише за умови надходження до виборчого фонду внеску, що перевищує дозволений законом розмір. У такому разі розпорядник виборчого фонду зобов'язаний відмовитися тільки від тієї суми, на яку внесок перевищує цей встановлений розмір.

Щоб повернути внесок або його частину, розпорядник рахунку готує та підписує заяву про відмову від внеску чи його відповідної частини та разом із платіжним документом подає її до банку, у якому відкрито рахунок, на який було зараховано цей внесок. Після цього банк повертає такий внесок або його відповідну частину особі, яка його здійснила, а в разі неможливості такого повернення перераховує цей внесок чи його відповідну частину до державного або відповідного місцевого бюджету.

Крім того, розпорядник відповідного рахунку виборчого фонду має право відмовитися від будь-якого законного внеску за аналогічною процедурою. Такі дії є його правом, а не обов'язком. Для цього він подає відповідну заяву та платіжний документ до установи банку, у якій відкрито відповідний рахунок, після чого цей добровільний внесок повертають особі за рахунок її внеску, а в разі неможливості повернення – перераховують до державного

або відповідного місцевого бюджету.

Розпорядники поточних рахунків виборчого фонду, які забезпечують цільове використання коштів виборчого фонду від імені партії чи кандидатів на відповідних виборах, також укладають угоди на надання ефірного часу з телерадіоорганізаціями будь-якої форми власності або на публікацію агітаційних матеріалів із редакціями друкованих ЗМІ. Без укладення таких угод і перерахування коштів за ці послуги надання ефірного часу та публікація агітаційних матеріалів заборонені.

Ще одним важливим обов'язком розпорядників рахунків виборчих фондів є подання фінансової звітності під час виборчого процесу, зокрема проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження та використання коштів відповідного рахунку виборчого фонду. Типи звітності, строки її подання й особливості звітування на різних видах виборів детально розкрито в Розділі 3 цього посібника.

1.4. Поради політичним партіям і кандидатам, які планують брати участь у виборах

Нові правила фінансування передвиборчої агітації, які ще не були застосовані на загальнонаціональних виборах, потребують від учасників виборчого процесу професійності, оперативності та злагодженості дій. Тому готуватися до цього потрібно завчасно.

До початку виборчої кампанії варто:

- знайти професіоналів, яких потім призначити розпорядниками коштів виборчих рахунків (найкраще – професійних бухгалтерів), оскільки ці особи відіграють одну з найважливіших ролей у виборчому процесі. Це стосується й тих випадків, коли законодавство передбачає можливість кандидату бути самому розпорядником свого рахунку (наприклад, кандидат у депутати в одномандатному окрузі);
- визначити, скільки поточних рахунків виборчого фонду буде відкрито (для виборчих фондів кандидата на пост Президента України чи партії або її місцевого осередку) та де їх буде відкрито (не завжди варто відкривати поточні рахунки в кожному виборчому окрузі, адже один рахунок може обслуговувати кілька округів, а контроль буде здійснювати легше);
- провести навчання для потенційних розпорядників коштів виборчих рахунків, зокрема щодо правил формування виборчих фондів,

обмежень щодо цих фондів і алгоритму дій у разі виявлення незаконних внесків до виборчого фонду;

- розробити та поширити серед потенційних донорів пам'ятки із зазначенням усіх передбачених законодавством обмежень щодо джерел та обсягу внесків до виборчого фонду;
- з'ясувати у великих потенційних донорів, чи не робили вони в поточному році внесків на підтримку політичної партії, її місцевих організацій або висунутих ними кандидатів, щоб уникнути небезпеки перевищення граничної суми внеску за рік;
- визначити відповідальну особу, яка буде відстежувати внески, що надійшли на рахунки виборчого фонду, з метою перевірки їх законності.

Оскільки нове законодавство про політичне фінансування визначило широкий перелік осіб, яким заборонено здійснювати внески на підтримку політичної партії, а отже, і до виборчих фондів, політичним партіям і кандидатам необхідно навчити розпорядників своїх виборчих фондів того, як перевіряти законність джерела надходження внеску. Тут у пригоді можуть стати державні реєстри, які дають змогу з'ясувати, чи не належить донор до категорії осіб, які не мають права здійснювати такі внески, та інші джерела актуальної інформації.

1. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань (<https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>) дасть можливість перевірити:

- чи не є донор органом державної влади, органом місцевого самоврядування, державним або комунальним підприємством, установою або організацією, іноземною юридичною особою або іншою політичною партією;
- чи не належить 10 % або більше статутного капіталу або прав голосу юридичної особи, яка здійснила внесок, державі, органам місцевого самоврядування або нерезидентам;
- хто є кінцевим бенефіціарним власником юридичної особи-донора та чи не є цей бенефіціар іноземцем або особою без громадянства.

2. Єдиний державний реєстр декларацій (<https://public.nazk.gov.ua/>) дасть можливість з'ясувати, чи не є бенефіціар юридичної особи-донора особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

3. Сайт публічних закупівель «ProZorro» (<https://www.prozorro.gov.ua/>) дасть

можливість перевірити фізичних і юридичних осіб, які здійснили внески, в аспекті того, чи не укладено з ними договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади. Принагідно варто зауважити, що здійснювати внески таким фізичним і юридичним особам заборонено лише тоді, коли загальна сума коштів, отримана ними за таким договором, протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії перевищує 10 % загальної суми доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період, а це перевірити практично неможливо.

4. Рубрика «Відкриті дані» на сайті Державної фіскальної служби України (<http://sfs.gov.ua/datasets.php?d=DFS20160211185056>) дасть можливість перевірити фізичних і юридичних осіб, які здійснили внески, щодо наявності/відсутності в них непогашеного податкового боргу станом на місяць, у якому було здійснено внесок. Якщо є можливість перевірити таких осіб на наступний день після отримання внеску, то краще користуватися ресурсом «Дізнайся більше про свого бізнес-партнера» (<http://sfs.gov.ua/businesspartner>), де оновлення інформації про наявність заборгованості відбувається щоденно (крім вихідних і святкових днів) за результатами попереднього банківського дня.

Організація належної роботи з питань контролю за внесками до виборчого фонду й джерелами їх надходження дозволить вчасно виявляти порушення порядку отримання внесків, повертати незаконні внески у встановлені законодавством строки й уникати притягнення до відповідальності.

Висновки

Процедури фінансування передвиборної агітації на президентських і парламентських виборах було узгоджено з положеннями Закону України «Про політичні партії в Україні» та між собою. Водночас Закон України «Про місцеві вибори» до цього часу залишається негармонізованим із новими правилами політичного фінансування та законами про загальнодержавні вибори.

Загалом можна стверджувати, що норми законодавства щодо формування виборчих фондів і використання коштів цих фондів партіями й кандидатами на президентських і парламентських виборах є доволі прогресивними. Зокрема вони встановлюють певні обмеження з метою запобігання надмірної залежності партій і кандидатів від великих донорів завдяки

лімітам на розмір внеску від однієї особи та забезпечують достатній рівень прозорості формування виборчих фондів. Водночас можливість кандидатів перераховувати власні кошти на рахунки своїх виборчих фондів є певною мірою небезпечною, оскільки робить фінансування передвиборної агітації менш прозорим і нівелює чинні обмеження на максимальний розмір внеску до виборчого фонду від однієї особи. Крім того, відсутність норми про максимально дозволений розмір виборчого фонду на президентських і місцевих виборах спонукає партії й кандидатів нарощувати витрати на передвиборну агітацію та не сприяє здешевленню виборчих кампаній.

З урахуванням вищезазначеного варто розглянути можливість унесення до законодавства таких змін:

- розглянути можливість обов'язкового відкриття рахунків виборчих фондів на місцевих виборах із метою недопущення тіншового фінансування виборчого процесу та уникнення кандидатами обов'язку подавати фінансові звіти;
- запровадити розумні граничні розміри виборчих фондів кандидатів на пост Президента України та кандидатів на місцевих виборах із метою зменшення загальних витрат партій і кандидатів на передвиборну агітацію або ж (як альтернатива таким обмеженням) запровадити обмеження на розміщення платної політичної реклами на радіо, телебаченні та/або зовнішньої політичної реклами;
- запровадити обмеження суми власних коштів, які можуть перераховувати кандидати на рахунки власних виборчих фондів, загальним лімітом добровільного внеску до виборчого фонду від однієї особи;
- узгодити між собою положення Закону України «Про місцеві вибори», Закону України «Про політичні партії в Україні» та законів про загальнодержавні вибори про дозволені джерела й обсяги внесків, а також процедури їх здійснення;
- зменшити граничні розміри внесків на підтримку політичної партії та до виборчого фонду від фізичних і юридичних осіб протягом року, щоб зробити ці обмеження більш дієвими;
- забезпечити обов'язковість прийняття/зберігання банківськими установами заяв про відсутність обставин, передбачених ч. 1-3 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», а також встановити відповідальність банків за прийняття платіжних документів щодо здійснення грошових внесків на підтримку партій чи до виборчих фондів без подання таких заяв.

РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ НА ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

З часу останніх виборів Президента України та народних депутатів України (2014 р.) набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», ухвалений у 2015 р. Цей Закон узгодив законодавство про політичні партії із законодавством про президентські й парламентські вибори, зокрема щодо регулювання витрат коштів виборчих фондів.

Важливо розуміти, що, згідно з чинним законодавством, правила використання коштів виборчих фондів однаковою мірою обов'язкові для політичних партій, місцевих організацій політичних партій і кандидатів (як кандидатів-самовисуванців, так і тих, яких висуває політична партія чи її місцева організація).

Нагадуємо, що всі зареєстровані учасники виборчих перегонів мають керуватися двома важливими правилами у сфері фінансування своєї передвиборної агітації: по-перше, усі витрати партій, їхніх місцевих організацій і висунутих ними кандидатів можуть бути здійснені винятково з поточних рахунків, спеціально відкритих для відповідного виборчого фонду; по-друге, такі витрати можна здійснювати лише в безготівковій формі.

У цьому розділі виклад матеріалу здійснено з опорою на законодавчі норми, що містяться в таких нормативних актах:

- розділі IX «Передвиборна агітація» та розділі VI «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів» Закону України «Про вибори народних депутатів України»;
- розділі VIII «Передвиборна агітація» та розділі VI «Фінансове і матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України» Закону України «Про вибори Президента України»;
- розділі VIII «Передвиборна агітація» та розділі X «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки та проведення виборів» Закону України «Про місцеві вибори»;
- Постанові ЦВК від 10 червня 2016 р. № 200 «Про форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати в народні депутати України від яких зареєстровані

в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, порядок їх складання, надсилання та проведення аналізу» (далі – Постанова ЦВК № 200);

- Постанові ЦВК від 1 вересня 2015 року № 210 «Про форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, порядок їх складання та проведення аналізу» (далі – Постанова ЦВК № 210).

Наше завдання в межах цього розділу – окреслити дозволені напрями й класифікацію використання коштів із рахунків виборчих фондів на всіх типах виборів, проаналізувати особливості витрачання коштів із рахунків виборчих фондів і повернення цих коштів, а також дати відповідь на дискусійне питання щодо того, як використовувати кошти державного фінансування у виборчий період, не порушуючи чинного законодавства.

2.1. Дозволені та заборонені напрями використання коштів виборчих фондів

У попередньому розділі було зазначено, що під час виборів народних депутатів України максимальний розмір виборчого фонду політичної партії встановлено на рівні 90 тис. розмірів МЗП (у 2018 р. – 335 070 000 грн), а кандидата – 4 тис. розмірів МЗП (у 2018 р. – 14 892 000 грн). Водночас розміри виборчих фондів кандидатів у Президенти України та місцевих організацій партій і кандидатів на місцевих виборах не обмежено, тобто вони можуть витратити необмежену суму коштів на свою передвиборчу агітацію. Крім того, на жодних виборах не встановлено обмежень витрат на конкретні види агітації.

Зауважимо, що для участі у виборах партії, їхні місцеві організації та висунуті ними кандидати повинні внести грошову заставу зі своїх рахунків на спеціальні рахунки ЦВК (на президентських і парламентських виборах) або ТВК (на місцевих виборах). Ці платежі не є витратами з виборчого фонду відповідного суб'єкта виборчого процесу, проте (якщо не йдеться про кандидата-самовисуванця) все ж повинні бути відображені в розділі IV Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, який партії щокварталу подають до НАЗК.

Розкриття теми витрат коштів виборчих фондів далі буде проведено за допомогою надання відповідей на питання, які в суб'єктиві виборчого процесу найчастіше виникають.

Коли партіям і кандидатам можна починати витрачати кошти на передвиборну агітацію?

Під час усіх виборів здійснення витрат можливе лише з поточного рахунку виборчого фонду з дня відкриття такого рахунку та за наявності коштів на ньому. Правила відкриття рахунків виборчих фондів окреслено в Розділі 1.

У разі призначення повторного голосування на президентських і парламентських виборах кандидати, включені до виборчих бюлетенів для повторного голосування, можуть знову використовувати кошти з рахунків власних виборчих фондів із дня прийняття рішення ЦВК про повторне голосування, а на місцевих – з дня, наступного за днем офіційного опублікування рішення відповідної ТВК про призначення повторного голосування.

Коли закінчується час для витрачання коштів із рахунків виборчих фондів політичних партій, їхніх місцевих організацій і кандидатів?

Відповідь на це питання наведено в Таблиці 1.

Таблиця 1. Кінцеві дати та час витрачання коштів із поточних рахунків виборчих фондів

ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ		ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	МІСЦЕВІ ВИБОРИ
<i>Вибори в багатомандатному виборчому окрузі</i>	<i>Вибори в одномандатному виборчому окрузі</i>		
Витрачання коштів припиняється о 18 годині середи після дня голосування. Однак після 18 години останнього дня перед днем голосування витрати можна здійснювати тільки в разі, якщо рахунки за товари, роботи й послуги були виставлені до зазначеного часу.		Витрачання коштів припиняється о 18 годині останньої п'ятниці перед днем виборів або днем повторного голосування.	Витрачання коштів припиняється о 18 годині середи після дня голосування. Однак після 18 години останнього дня перед днем голосування витрати можна здійснювати тільки в разі, якщо рахунки за товари, роботи й послуги були виставлені до зазначеного часу.

На що саме, відповідно до законодавства, можна витратити кошти виборчих фондів партій, місцевих організацій партій і висунутих ними кандидатів?

На всіх типах виборів законодавство передбачає можливість партіям (їхнім місцевим організаціям) і кандидатам витратити кошти власного виборчого фонду на передвиборну агітацію. Закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори» переважно узгоджені між собою щодо визначення поняття «передвиборна агітація». Зокрема законодавство виділяє такі загальні форми здійснення передвиборної агітації:

- проведення зборів громадян, інших зустрічей із виборцями;
- проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів;
- проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм і політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів у депутати;
- оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) ЗМІ політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій і повідомлень;
- поширення виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів або друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації;
- розміщення друкованих агітаційних матеріалів або політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;
- проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрацій фільмів і телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата в депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;
- публічні заклики голосувати за або не голосувати за партію – суб'єкта виборчого процесу, кандидата в депутати чи публічні оцінки діяльності цих партій або кандидатів у депутати;
- встановлення агітаційних наметів;
- інші форми, що не суперечать Конституції України та законам України.

Для багатьох учасників виборчого процесу найбільш актуальною формою здійснення передвиборної агітації є розміщення політичної реклами. Закон України «Про вибори народних депутатів України» визначає політичну

рекламу як **розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації за допомогою рекламних засобів**. Політичною рекламою також вважають використання символіки або логотипів партій, повідомлення про підтримку партією або кандидатом публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах партії чи кандидата, а також рекламу друкованих видань, інших товарів і послуг із використанням прізвищ чи зображень кандидатів, назв чи символіки партій.

Варто пам'ятати, що, згідно із законодавством про вибори, деякі види діяльності, яку можуть здійснювати партії та кандидати під час виборів, не є передвиборною агітацією. Зокрема на всіх видах виборів не вважають передвиборною агітацією офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень. На виборах народних депутатів і місцевих виборах такі повідомлення мають бути підготовлені в порядку, визначеному Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

Крім того, якщо на виборах народних депутатів України партія, що не має статусу суб'єкта виборчого процесу, здійснює заходи, передбачені пунктами 1-7 і 9 вищенаведеного переліку форм передвиборної агітації, з метою популяризації власної діяльності чи роз'яснення своєї позиції та під час таких заходів не згадує партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів у депутати чи положень їхніх передвиборних програм, то таку діяльність також не вважають передвиборною агітацією.

На що законодавство забороняє витратити кошти виборчих фондів партій, місцевих організацій партій і кандидатів?

Виборче законодавство містить доволі мало конкретних заборон на витрати коштів із виборчих фондів. Переліки обмежень на ведення передвиборної агітації, а відповідно й на фінансування таких заходів, містяться в розділах, що стосуються передвиборної агітації та матеріально-технічного забезпечення виборів. Загалом варто зазначити, що **незаконними є витрати коштів виборчих фондів на заборонені форми й методи агітації та на цілі, не пов'язані з агітацією**.

Водночас законодавство про вибори не повністю гармонізоване в цьому питанні. Зокрема деякі заборони актуальні для всіх видів виборів, тоді

як інші – лише для деяких із них. Нижче наведено перелік заборонених напрямів витрат коштів виборчих фондів на різних видах виборів.

У всіх законах про вибори, що взяті до розгляду, найбільш серйозною є заборона витратити будь-які кошти, зокрема й кошти виборчого фонду, на підкуп виборців. Законодавство розрізняє прямий і непрямий підкуп виборців.

- 1. Прямим підкупом виборців** є пропозиція, обіцянка або надання виборцю неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних із безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права (відмова від участі в голосуванні, голосування на виборчій дільниці більше одного разу, голосування за окремого кандидата на виборах, кандидатів від політичної партії, місцевої організації політичної партії або відмова від такого голосування, передача виборчого бюлетеня іншій особі). Під неправомірною вигодою треба розуміти кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, вартість яких перевищує 3 % розміру МЗП, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав.
- 1. Непрямим підкупом виборців** є витрати на ведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам чи організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів чи інших матеріальних цінностей.⁹

Крім того, **усіма законами про вибори** також заборонено витратити кошти виборчих фондів на:

- виготовлення чи поширення матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету й територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права та свободи людини, здоров'я населення;
- використання приміщень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної та

⁹ На парламентських виборах таке надання товарів або інших цінностей вважають підкупом виборців, якщо вартість таких товарів перевищує 3 % розміру МЗП, на місцевих виборах – 5 % розміру МЗП. Подібних обмежень у законодавстві про президентські вибори немає. Детальніше про це – у Розділі 5.

- комунальної форми власності для проведення передвиборної агітації;
- розміщення матеріалів передвиборної агітації на пам'ятках архітектури, на об'єктах культурної спадщини чи в приміщеннях органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної та комунальної форми власності;
 - здійснення передвиборної агітації в іноземних ЗМІ, що діють на території України (у Законі «Про вибори народних депутатів України» деталізовано, що ця заборона стосується також зареєстрованих в Україні ЗМІ, у яких частка іноземної власності перевищує 50 %);
 - публікацію агітаційних матеріалів без укладення угоди з редакцією (видавцем) друкованого ЗМІ та без надходження коштів на рахунок редакції друкованого ЗМІ;
 - отримання ефірного часу без укладення угоди з телерадіоорганізацією будь-якої форми власності та без надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації;
 - виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, і замовника відповідних матеріалів (у Законі України «Про місцеві вибори» йдеться лише про заборону розповсюдження таких матеріалів);
 - проведення агітаційних заходів, публікацію агітаційних матеріалів у ЗМІ, поширення виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічні заклики голосувати за чи проти кандидатів із часу припинення передвиборної агітації.

Певні заборони діють **на президентських і місцевих виборах**, однак не стосуються парламентських, а саме:

- розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу в місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху;
- укладення оплатних договорів із виборцями на проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчого фонду.

Спільною для **парламентських і місцевих виборів**, однак не характерною для президентських, є заборона розміщувати носії політичної реклами на зовнішній поверхні та всередині транспортних засобів громадського користування, у тому числі таксі, розміщення політичної реклами в приміщеннях і на будівлях станцій метрополітену, автобусних

і залізничних вокзалів, портів та аеропортів, а також поширення матеріалів передвиборної агітації, зокрема й політичної реклами, через телерадіотрансляційні або інші інформаційні мережі сповіщення пасажирів та інформаційні табло в приміщеннях станцій і вагонах метрополітену, автобусних і залізничних вокзалів, портів та аеропортів, у транспортних засобах громадського користування.

Цей перелік не є вичерпним, але окреслює головні заборони щодо напрямів використання коштів виборчих фондів.

2.2. Класифікація витрат коштів виборчих фондів

Для підвищення прозорості виборчої звітності та її впорядкування варто ознайомитися з класифікацією витрат коштів виборчих фондів.

У постановах ЦВК № 200 та № 210 наведено класифікацію статей витрат на передвиборну агітацію. Аналогічна постанова ЦВК, яка б регулювала порядок заповнення й аналізу фінансових звітів на виборах Президента України, застаріла і не відповідає новому законодавству про політичне фінансування,¹⁰ тому в питанні класифікації витрат на виборах Президента України можна керуватися лише Законом «Про вибори Президента України».

Перелік правил витрачання коштів на парламентських і місцевих виборах майже однаковий, крім кількох невеликих винятків.¹¹ Спільні для обох видів виборів правила згруповані таким чином.

Виготовлення матеріалів передвиборної агітації:

- друканих матеріалів (плакатів, листівок, буклетів та інших агітаційних матеріалів);
- відеозаписів;
- аудіозаписів;
- предметів, матеріалів (сувенірів, канцтоварів тощо) з використанням прізвищ або зображень (портретів) кандидатів;
- придбання канцтоварів, паперу, інших предметів і матеріалів для виготовлення матеріалів передвиборної агітації;

¹⁰ Водночас ЦВК і НАЗК створили робочу групу, яка має розробити нову постанову, яка відповідатиме чинному законодавству, до початку президентської виборчої кампанії.

¹¹ На місцевих виборах, по-перше, витрати на виготовлення (оренду) агітаційних наметів мають бути відображені в розділі «Інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації»; по-друге, пункту «розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації» у звітності немає.

- виготовлення та встановлення агітаційних наметів (на місцевих виборах цей підпункт має бути відображений у розділі «Інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації»).

Використання ЗМІ:

- оплата ефірного часу на телебаченні та на радіо;
- публікування агітаційних матеріалів у друкованих ЗМІ.

Інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації:

- транспортні послуги для реалізації заходів передвиборної агітації (перевезення виборчих листівок, плакатів, технічних засобів та обладнання для ведення передвиборної агітації, а також інших предметів і матеріалів, пов'язаних із передвиборною агітацією);
- оренда будинків і приміщень для проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій, а також для виготовлення матеріалів передвиборної агітації;
- оренда обладнання та технічних засобів для ведення передвиборної агітації;
- оренда приміщень усіх форм власності для проведення зборів громадян та інших публічних заходів передвиборної агітації;
- розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами (білбордах, вивісках, сітілайтах тощо);
- послуги зв'язку: електричного зв'язку (телефонного, телеграфного, фототелеграфного, факсимільного, документального зв'язку, мереж та каналів передавання даних тощо), поштового зв'язку.

Інші витрати на передвиборну агітацію:

- поширення виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів або друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації (у переліку для місцевих виборів цього пункту немає);
- проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів, концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів і телепередач чи інших публічних заходів за підтримки кандидатів, а також оприлюднення інформації про таку підтримку тощо.

2.3. Особливості витрачання коштів із рахунків виборчих фондів і їх повернення (перерахування)

Хоча порядок витрачання коштів із рахунків виборчих фондів партій і кандидатів особливо не змінювався від виборів до виборів, на сьогодні законодавче регулювання витрат на вибори все ж має низку особливостей. Ключова законодавча вимога до витрачання коштів на передвиборну агітація полягає в тому, що його можна здійснювати **лише з поточних рахунків виборчого фонду і тільки в безготівковій формі**.

Зауважимо, що і на президентських, і на парламентських, і на місцевих виборах не варто планувати в бюджеті виборчої кампанії витрати на послуги установ банків, пов'язані з відкриттям і закриттям рахунків виборчого фонду та їх функціонуванням, адже такі послуги надаються безоплатно. Також не варто розраховувати на відсотки за користування коштами, що знаходяться на рахунках виборчого фонду партії. Відсотки на таких рахунках банківські установи не нараховують і не сплачують.

Нижче наведено відповіді на найважливіші питання, що стосуються особливостей витрачання коштів із рахунків виборчих фондів на різних типах виборів.

Які особливості витрачання коштів на передвиборну агітацію?

У цій сфері діє просте правило: якщо партія чи кандидат мають статус суб'єкта виборчого процесу, вони можуть здійснювати витрати на передвиборну агітацію, зокрема й на політичну рекламу, тільки з рахунків виборчих фондів. На місцевих виборах партії й кандидати не зобов'язані відкривати виборчі фонди, однак у такому разі вони не можуть фінансувати власну передвиборну агітацію.

Політичні партії, їхні місцеві організації та кандидати, які є суб'єктами виборчого процесу, мають право на однакові **договірні умови** для проведення передвиборних публічних заходів або передвиборної агітації в будинках (приміщеннях) незалежно від форми власності на всіх типах виборів. Зазначена вимога не стосується приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні партій, місцевих організацій партій або кандидатів, які є суб'єктами виборчого процесу. На місцевих виборах зазначений виняток також стосується випадків, коли місцева організація партії чи висунутий нею кандидат користуються приміщенням, що належить організації вищого чи нижчого рівня цієї партії.

Партії та її місцеві організації можуть виготовляти друківані матеріали своєї передвиборної агітації із застосуванням обладнання, що їм належить. При цьому варто пам'ятати про важливий нюанс. На сьогодні про все своє майно партія має звітувати до НАЗК у кварталних звітах,¹² а це звітування включає й інформацію про обладнання, яке використовуватимуть для друку агітаційних матеріалів. Водночас витрати на виготовлення друківаних матеріалів своєї передвиборної агітації на власному обладнанні, наприклад використання паперу, фарб, оплати праці осіб, які здійснюватимуть друк, стосуються бюджету виборчого фонду відповідного учасника виборчого процесу.

Важливим нюансом є також спосіб оплати передвиборної агітації в ЗМІ. Вона може здійснюватися тільки після відповідної оплати друківаної площі чи ефірного часу з відповідних рахунків виборчих фондів. Ефірний час за рахунок коштів виборчого фонду надають на підставі угоди, укладеної розпорядником відповідного виборчого фонду з телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. Без укладення такої угоди та без надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації надання ефірного часу заборонено.

Деталі формування вартості визначено в ст. 60, 61 і 63 Закону України «Про вибори Президента України», ст. 71-73 Закону України «Про вибори народних депутатів України», а також ст. 57-59 Закону України «Про місцеві вибори». Крім того, на президентських виборах за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів проводять теледебати між відповідним кандидатами.

Розпорядникам виборчих фондів варто пам'ятати, що Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» не передбачає обмежень безготівкового переказу коштів за сумою й кількістю перерахувань. Однак, відповідно до ч. 1 ст. 15 цього Закону, якщо сума, на яку проводять фінансову операцію, дорівнює чи перевищує 150 000 грн, такі операції підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу. Крім того, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 16 цього Закону, фінансова операція підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, якщо було встановлено факт невідповідності фінансової операції характеру та змісту діяльності клієнта (у цьому випадку – розпорядника виборчого рахунку).

¹² Окрім рухомого майна (за винятком транспортних засобів), вартість якого менша або дорівнює 50 розмірам МЗП.

Які особливості повернення/перерахування невикористаних коштів?

Суб'єкти виборчого процесу можуть не встигнути використати всі кошти з рахунків власних виборчих фондів протягом часу, відведеного на це законодавством (див. Таблицю 1). У такому разі на різних виборах і щодо різних учасників виборчого процесу діють різні правила щодо повернення чи перерахування цих коштів.

Вибори Президента України

Якщо кандидат на пост Президента України, якого висунула політична партія, не зміг використати всі кошти з рахунків власного виборчого фонду до завершення строку, визначеного законодавством, ці кошти можуть бути повернені на поточний банківський рахунок відповідної партії. Для цього кандидат має подати заяву, справжність підпису на якій засвідчується у встановленому законом порядку, не пізніше ніж на десятий день після офіційного оголошення підсумків голосування. У такому разі кошти перераховують на рахунок партії в п'ятиденний строк із дня надходження відповідної заяви. У разі неподання такої заяви в зазначені терміни невикористані кошти перераховують до державного бюджету. Водночас невикористані кошти виборчого фонду кандидата-самовисуванця перераховують до державного бюджету в будь-якому разі.

У разі скасування рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України залишки коштів його виборчого фонду не раніше ніж на десятий день із дня прийняття відповідного рішення перераховують до державного бюджету.

Вибори народних депутатів України

Для політичних партій і кандидатів у депутати в одномандатних виборчих округах процедури повернення різні.

Якщо йдеться про політичну партію, то повернення їй невикористаних грошей її виборчого фонду установою банку відбувається у два етапи. Спочатку невикористані кошти з поточного рахунку перераховують на накопичувальний рахунок відповідного виборчого фонду. На це в банківській установі є п'ять днів після дня голосування. А з накопичувального рахунку виборчого фонду на звичайний рахунок відповідної партії банк може перерахувати кошти лише за наявності

рішення керівного органу партії, прийнятого в десятиденний строк після офіційного оприлюднення результатів виборів. На це в банку є п'ять днів із дня надходження до установи банку відповідного рішення партії.

Якщо ж ідеться про невикористані кошти виборчого фонду кандидата в одномандатному окрузі, то їх перераховують напругу на звичайний рахунок депутата в триденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів:

- 1) у повному обсязі – якщо сума коштів, невикористаних кандидатом, не перевищує суми коштів, внесених ним до виборчого фонду;
- 2) у розмірі суми коштів, внесених ним до виборчого фонду, – якщо сума невикористаних коштів перевищує суму коштів, внесених ним до виборчого фонду. Кошти, які залишилися на цьому рахунку після перерахування, у той самий строк установа банку перераховує до державного бюджету.

У разі скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати в одномандатному окрузі залишки коштів його виборчого фонду на восьмий день з дня оприлюднення відповідного рішення перераховують до державного бюджету. Кандидату їх не повертають.

Місцеві вибори

Кошти виборчого фонду, які не використала місцева організація партії, можуть бути нею перераховані на свій звичайний рахунок на підставі рішення її керівного органу, прийнятого в п'ятиденний строк після офіційного оприлюднення результатів місцевих виборів. У разі неприйняття в зазначений строк такого рішення невикористані кошти виборчого фонду перераховують до відповідного місцевого бюджету на десятий день із дня офіційного оприлюднення результатів відповідних місцевих виборів.

Невикористані кошти виборчого фонду кандидата розпорядник виборчого фонду перераховує на поточний банківський рахунок відповідного кандидата в п'ятиденний строк після офіційного оприлюднення результатів виборів. У разі неперерахування цих коштів у зазначений строк їх не повертають і перераховують до відповідного місцевого бюджету в десятиденний строк із дня офіційного оприлюднення результатів відповідних виборів.

У разі скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати в одномандатному окрузі залишки коштів його виборчого фонду на восьмий

день з дня оприлюднення відповідного рішення перераховують до відповідного місцевого бюджету.

Які особливості повернення/перерахування добровільних внесків, що надійшли до виборчих фондів?

У деяких випадках добровільні внески від фізичних і юридичних осіб, що надійшли на рахунки виборчих фондів партій, їхніх місцевих організацій і кандидатів, можуть або повинні бути повернуті або перераховані до відповідного бюджету. Зокрема розпорядники відповідних рахунків виборчого фонду **повинні повернути або перерахувати до відповідного бюджету внески (або їхню частину), що:**

- надійшли пізніше, ніж за день до голосування/повторного голосування;
- надійшли після дня голосування/повторного голосування;
- були здійснені особою, яка не має права здійснювати внески на підтримку політичної партії відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» (на президентських і парламентських виборах) або не має права здійснювати добровільні внески до виборчого фонду на місцевих виборах;
- були здійснені в розмірі, що перевищує максимально дозволений розмір внеску на підтримку політичної партії відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» (на президентських і парламентських виборах)¹³ або максимально дозволений розмір внеску до виборчого фонду на місцевих виборах.¹⁴ У такому разі поверненню або перерахуванню до відповідного бюджету підлягає частина внеску, що перевищує дозволений ліміт.

Крім того, розпорядник виборчого фонду на будь-яких виборах має право самостійно відмовитися від будь-якого отриманого добровільного внеску та повернути чи перерахувати його до відповідного бюджету. Способи повернення чи перерахування добровільних внесків або їх частин на різних типах виборів представлено в Таблиці 2.

¹³ Максимальний розмір внеску на підтримку політичної партії протягом року становить 400 розмірів МЗП для фізичних осіб (у 2018 р. – 1 489 200 грн) та 800 розмірів МЗП для юридичних осіб (у 2018 р. – 2 978 400 грн).

¹⁴ Стосується тільки фізичних осіб – 10 розмірів МЗП або 37 230 грн (станом на 2018 рік). Юридичним особам заборонено здійснювати внески до виборчих фондів на місцевих виборах.

Таблиця 2. Механізми повернення/перерахування добровільних внесків (їх частин), що надійшли до виборчих фондів

	ДОБРОВІЛЬНИЙ ВНЕСОК, ЩО НАДІЙШОВ ДО ВИБОРЧОГО ФОНДУ			
	<i>пізніше, ніж за день до дня голосування/ повторного голосування</i>	<i>після дня голосування/ повторного голосування</i>	<i>від осіб, які не мають права здійснювати такі внески</i>	<i>у розмірі, що перевищує максимально дозволений¹⁵</i>
<i>Вибори Президента України</i>	-	Установа банку повертає відповідній особі, а в разі неможливості повернення – перераховує до державного бюджету.	Установа банку перераховує до державного бюджету на підставі заяви розпорядника рахунку про відмову від внеску.	Установа банку повертає особі суму, що перевищує дозволений розмір, на підставі заяви розпорядника рахунку про відмову від внеску й платіжного документа, а в разі неможливості повернення – перераховує до державного бюджету.
<i>Вибори народних депутатів України</i>	Установа банку повертає відповідній особі, а в разі неможливості повернення – перераховує до державного бюджету.	Установа банку повертає відповідній особі, а в разі неможливості повернення – перераховує до державного бюджету.	Установа банку перераховує до державного бюджету на підставі заяви розпорядника рахунку про відмову від внеску.	Установа банку перераховує до державного бюджету на підставі заяви розпорядника рахунку про відмову від внеску.
<i>Місцеві вибори</i>	Установа банку повертає до відповідного місцевого бюджету.	-	Установа банку перераховує до відповідного місцевого бюджету на підставі заяви розпорядника рахунку про відмову від внеску.	Установа банку повертає особі суму, що перевищує дозволений розмір, на підставі заяви розпорядника рахунку про відмову від внеску та платіжного документа, а в разі неможливості повернення – перераховує до відповідного місцевого бюджету.

2.4. Використання коштів державного фінансування у виборчий період (законодавче регулювання та проблеми реалізації)

Ст. 17-1 Закону України «Про політичні партії в Україні» визначає, що партії, які отримують кошти державного фінансування, **можуть використовувати їх лише на свою статутну діяльність і не можуть використовувати їх на діяльність, пов'язану з їхньою участю у виборах.** Утім на практиці не до кінця зрозуміло, як саме партіям відрізнити статутну діяльність від

¹⁵ Поверненню/перерахуванню підлягає лише частина внеску, яка перевищує максимально дозволений розмір внеску.

діяльності, пов'язаної з участю у виборах.

Причина такої суперечності полягає в тому, що законодавство не дає відповіді на два важливі питання.

1. Що таке «статутна діяльність партії»? Чинне законодавство України не визначає дозволених та заборонених видів витрат політичних партій за рахунок коштів державного фінансування. Це породжує нерозуміння партіями того, на які потреби можна використовувати ці кошти, а на які – ні; які витрати на статутну діяльність є законними та цільовими, а які – ні. Це може дати органам контролю (у цьому разі – НАЗК) поле для маніпулювання й вибіркового правозастосування до різних політичних партій, які витрачають державні кошти схожим чином. Така ситуація може стати причиною притягнення посадових осіб, керівника партії до кримінальної відповідальності й змусити партію доводити факт цільового використання коштів державного фінансування в суді. Крім того, за порушення вимоги щодо витрачання коштів державного фінансування тільки на статутну діяльність партія може втратити право на отримання цих коштів.

Державними органами, які здійснюють контроль за використанням коштів державного фінансування, є НАЗК і РП. Тому протягом 2016 – 2017 р. парламентські партії (до наступних парламентських виборів тільки вони отримуватимуть кошти державного фінансування) неодноразово зверталися до НАЗК та РП з проханням надати офіційне тлумачення терміну «статутна діяльність партії» або розробити нормативний документ, який би визначав дозволених чи заборонених напрямів використання цих коштів. Утім НАЗК, а тим більше РП, не має повноважень щодо офіційного визначення або тлумачення цього юридичного терміну. Не було напрацьовано й іншого інструмента, який би давав змогу НАЗК та РП допомогти партіям у цьому питанні.

Також досі не розроблено Порядку використання коштів державного фінансування на фінансування статутної діяльності політичних партій. Хоча у 2016 р. НАЗК намагалося визначити механізм використання цих коштів, розробивши відповідний Порядок, але він не був схвалений Міністерством фінансів України, яке уповноважене затверджувати такі документи.

На сьогодні у ВРУ зареєстровано два законопроекти, які повністю чи частково спрямовані на визначення напрямів використання коштів державного фінансування:

- 1) проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій» від 24 листопада 2016 р. № 5446;
- 2) проект Закону «Про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій» від 3 лютого 2017 р. № 6026.

Детальний аналіз цих законопроектів засвідчив наявність у них суттєвих недоліків, які дають підстави стверджувати, що в цих законопроектах не запропоновано оптимального вирішення означеної проблеми.¹⁶ НАЗК також критично оцінило законопроект № 6026 та запропонувало ВРУ повернути законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.¹⁷

Тож дискусія продовжується, і доти, доки до законодавства не буде внесено відповідних змін, партіям і їхнім місцевим організаціям, які беруть участь у виборах, необхідно виходити з вимог чинного законодавства та максимально коректно тлумачити їх зміст.

2. Що є діяльністю, «пов'язаною з участю у виборах»? Попри те, що законодавство забороняє партіям витратити кошти державного фінансування на діяльність, пов'язану з їхньою участю у виборах, у жодному законі не визначено, яка діяльність партії є «пов'язаною» з виборами, а яка – ні.

Це породжує дискусію навколо означеного питання. Наприклад, чи є такою діяльністю друк і поширення партією своєї програми, стратегії чи основних пріоритетів діяльності під час виборчого процесу; створення та реклама веб-сайту партії в період виборів; збільшення тиражування партійної газети; фінансування виступу того чи іншого політика на телебаченні чи радіо, під час якого він не висловлює прямих закликів голосувати за ту чи ту партію; фінансування оренди офісів партії, які на період виборів є виборчими штабами тощо? Практики притягнення до відповідальності за нецільове використання коштів державного фінансування немає, та й реалізувати ці норми законодавства в реальності вкрай складно.

Для вирішення цієї дилеми ВРУ необхідно на законодавчому рівні визначити, яка діяльність є «статутною», а яка – «пов'язаною з участю у

¹⁶ Див. зокрема Висновок Центру політико-правових реформ на проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій» від 24 листопада 2016 р. № 5446. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872120-visnovok-na-zakonoproekt-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayini-pro-politichni-partiyi-v-ukrayini-schodo-udokonalennya-poryadku-derzhevnoho-finsuvannya-politichnih-partiy--5446>.

¹⁷ Законопроект № 6026 щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій підлягає доопрацюванню / НАЗК // Офіційний веб-сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-zakonoproekt-no-6026-schodo-cilovogo-vykorystannya-derzhavnogo-finsuvannya-statutnoyi>.

виборах». Однак в умовах відсутності таких змін політичним партіям і їхнім місцевим організаціям варто уникати здійснення витрат, які можуть бути витлумачені контрольним органом як витрати, пов'язані з участю у виборах. Зокрема однозначно **незаконним є перерахування партією коштів державного фінансування до виборчих фондів.**

Крім того, партіям доцільно заздалегідь розробити внутрішні інструкції (пам'ятки, рекомендації) для партійних бухгалтерів, бухгалтерів виборчих фондів, розпорядників рахунків виборчих фондів, що стосувалися б правил витрачання коштів рахунків виборчих фондів, а також розробити схему оперативного інформування всіх відповідальних осіб (бухгалтерів, кандидатів, розпорядників рахунків виборчих фондів) про потенційні зміни в законодавстві для уникнення ситуацій, що можуть призвести до вчинення правопорушень через незнання.

Висновки

Головною особливістю, яка стосується витрачання коштів на заходи з передвиборної агітації, є те, що партії та кандидати на виборах можуть здійснювати ці витрати лише зі спеціально відкритих для цього виборчих фондів.

Законодавчі правила щодо напрямів використання коштів на передвиборну агітацію доволі ліберальні. Найбільш суттєве обмеження стосується заборони витрачати кошти на прямий чи непрямий підкуп виборців. Крім того, на різних типах виборів є певні обмеження щодо використання публічних ресурсів у передвиборній агітації.

У контексті реформи політичного фінансування, започаткованої 2015 р., на порядку денному постало питання про використання коштів державного фінансування партій під час виборчого процесу. На жаль, чинне законодавство не дає однозначної відповіді, на які види діяльності партії можуть використовувати ці кошти під час виборчого процесу, окрім прямої заборони перераховувати ці кошти на рахунки виборчих фондів. Тому питання визначення дозволених чи заборонених напрямів використання коштів державного фінансування має бути вирішене на законодавчому рівні.

РОЗДІЛ 3. ЗВІТНІСТЬ ПРО НАДХОДЖЕННЯ Й ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ВИБОРЧИХ ФОНДІВ

Найближчі національні вибори в Україні стануть першим серйозним тестом ефективності нової системи звітування за фінансування виборчих кампаній і дадуть змогу отримати відповідь на питання, чи здатна вона підвищити прозорість виборчого фінансування й запобігати корупції в цій сфері. Те, що дві національні кампанії – президентська й парламентська – проходятьимуть в один рік, дасть можливість виявити як сильні, так і слабкі місця нової системи звітування. Адже з погляду звітування паралельна виборча система на виборах народних депутатів України є своєрідним викликом, бо вимагає від усіх суб'єктів звітування **чіткого і скоординованого процесу збирання й обміну інформацією**.

Загалом детальне фінансове звітування учасників виборчих процесів є загальновизнаним міжнародним стандартом. Наприклад, Керівні принципи щодо регулювання політичних партій ОБСЄ/БДІПЛ містять такі положення:

- «Держави повинні вимагати від політичних партій вести облік усіх внесків у грошовій формі, одержуваних ними або їхніми кандидатами протягом виборчого періоду. Ці відомості повинні бути доступними для ознайомлення громадськості та бути узгодженими із встановленими межами видатків» (пункт 198);
- «Звіти повинні вимагатися не лише від партії як такої, але й від окремих кандидатів і списків кандидатів. Закон повинен передбачати стандартизовану форму звітності, яка має заповнюватися й у якій мають відображатися всі категорії необхідної інформації для забезпечення можливості порівняння звітів різних партій» (пункт 200).

У цьому розділі буде розглянуто основні вимоги українського законодавства до звітування суб'єктів виборчого процесу й особливості застосування відповідних норм на практиці.

2.1. Суб'єкти звітування на виборах

Згідно із законами про вибори, за звітність політичних партій, місцевих організацій партій і кандидатів на всіх виборах відповідають розпорядники накопичувальних і поточних рахунків виборчих фондів. На виборах народних депутатів України та на місцевих виборах кандидати в депутати

в одномандатному окрузі та кандидати на посади сільського, селищного, міського голови або старости самі можуть бути розпорядниками поточних рахунків власних виборчих фондів.

На президентських виборах кандидат на пост керівника держави призначає розпорядника накопичувального рахунку виборчого фонду з-поміж своїх довірених осіб. Розпорядник накопичувального рахунку несе відповідальність за облік коштів, які надходять на цей рахунок і перерозподіляються між поточними рахунками виборчого фонду. Кандидат також призначає розпорядників поточних рахунків у відповідних ТВО, які мають виключне право на розпорядження коштами з відповідних рахунків, забезпечують додержання фінансової дисципліни та цільове використання коштів виборчого фонду й ведуть облік використання коштів відповідного рахунку.

На виборах народних депутатів України партія з-поміж кандидатів, включених до її виборчого списку, або з-поміж своїх уповноважених осіб у загальнодержавному окрузі призначає не більше двох розпорядників накопичувального рахунку свого виборчого фонду. Партія також призначає розпорядників своїх поточних рахунків із-поміж включених до її списку кандидатів або своїх уповноважених осіб. Водночас кандидат у депутати в одномандатному окрузі сам може бути розпорядником поточного рахунку власного виборчого фонду або ж призначити такого розпорядника з-поміж своїх довірених осіб. Розпорядники накопичувальних і поточних рахунків партій і кандидатів мають виключне право на використання коштів із відповідних рахунків.

На місцевих виборах місцева організація партії призначає не більше двох розпорядників накопичувального рахунку та по одному розпорядникові кожного поточного рахунку свого виборчого фонду. В обох випадках ними можуть бути кандидати, включені до її виборчого списку, або її уповноважені особи в багатомандатному виборчому окрузі (у випадку розпорядників поточних рахунків – ще й уповноважені особи у відповідному ТВО). Кандидати в депутати в одномандатному у окрузі та кандидат на посади сільського, селищного, міського голови або старости можуть самі бути розпорядниками своїх поточних рахунків або призначити не більше одного розпорядника поточного рахунку з-поміж своїх довірених осіб. Як і на інших виборах, розпорядники накопичувальних і поточних рахунків несуть відповідальність за облік коштів на відповідних рахунках.

Утім, окрім звітування у виборчий період, в Україні також запроваджено

систему поточного щоквартального звітування політичними партіями про власне майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру (відповідно до ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»). До цього звіту партія, серед іншого, повинна включати інформацію про всі внески до виборчих фондів, відкритих самою партією, її місцевими організаціями та висунутими ними кандидатами, а також інформацію про витрачання відповідних коштів.

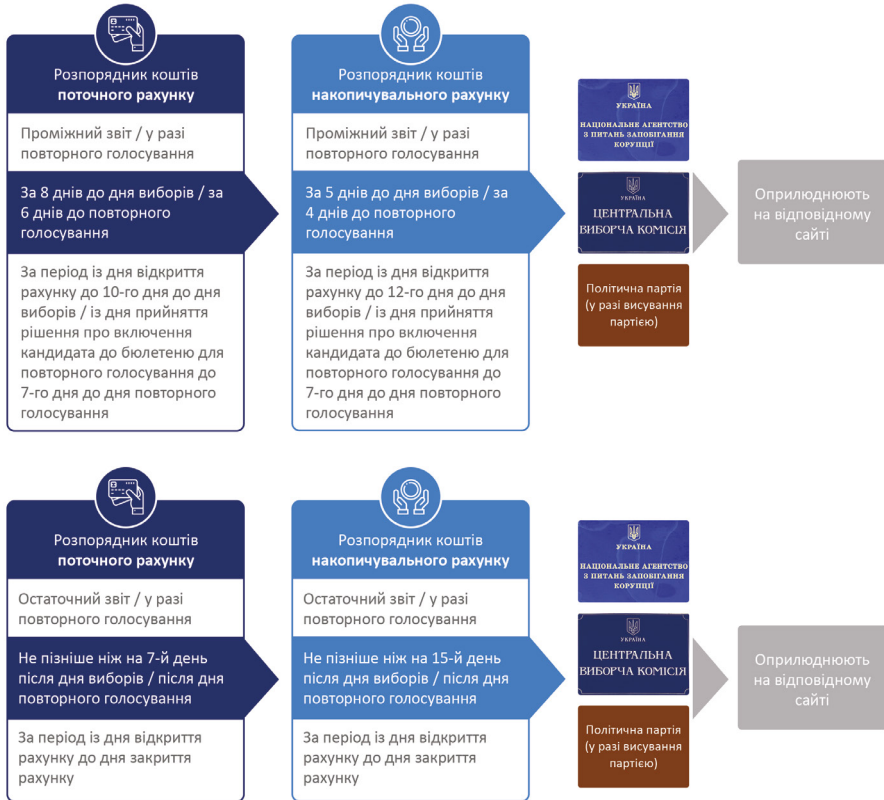
Закон чітко передбачає, що суб'єктом звітування в цьому разі є політична партія, а відповідний звіт має підписувати керівник партії. Однак у Положенні про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженому рішенням НАЗК від 28 липня 2016 р. № 2, передбачено, що місцеві організації політичної партії зі статусом юридичної особи також мають заповнювати цю форму звіту в окремому документі, який підписує керівник місцевого осередку. На практиці це призвело до того, що на сьогодні фінансові звіти партій до НАЗК подають не лише партії, а і їхні місцеві організації, хоча така практика суперечить положенням Закону України «Про політичні партії в Україні».

2.2. Звіти про надходження і використання коштів виборчого фонду: види та строки подання

На всіх виборах суб'єкти виборчого процесу готують і подають до відповідних виборчих комісій два види фінансових звітів: проміжний і остаточний. Оскільки на місцевих виборах місцеві організації партій і кандидати можуть не відкривати рахунки виборчого фонду, то вони й не зобов'язані звітувати про надходження й витрачання коштів на фінансування передвиборної агітації, якщо не здійснювали фінансування останньої. Хоча такий виняток і дає можливість запобігти надмірному навантаженню на відповідні ТВК щодо прийому й аналізу звітів, проте це знижує загальний рівень прозорості фінансування передвиборної агітації й ставить у нерівні умови різних учасників виборчих процесів: тих, хто змушений звітувати про надходження коштів до виборчих фондів і їх використання, і тих, хто не звітує про фінансування власної передвиборної агітації. Неподання звіту також змушує ТВК (які загалом не мають належних кадрових, організаційних і фінансових ресурсів) перевіряти, чи дійсно передвиборна агітація того чи того суб'єкта не передбачала будь-яких фінансових витрат на її здійснення, причому така перевірка має бути

проведена за весь період, який мав би відобразитись у фінансовій звітності. Це може знеохочувати суб'єктів виборчого процесу подавати фінансові звіти, мотивуючи це відсутністю видатків на передвиборну агітацію.

Загалом процес звітування про надходження коштів до виборчих фондів і їх використання на різних виборах схематично зображено на Рисунках 1–5.



Рисунк 1. Процес звітування на виборах Президента України

На виборах Президента України розпорядник коштів накопичувального рахунку має три дні, щоб на підставі звітів, поданих розпорядниками коштів поточних рахунків, скласти проміжний консолідований звіт і подати його до ЦВК і НАЗК. Також зверніть увагу, що копії проміжного й остаточного звітів необхідно подати й до політичної партії, яка висувала кандидата на

пост Президента України (якщо цього кандидата висунула партія). Ці звіти обов'язково оприлюднюють не тільки на сайтах державних органів, а й на сайті партії (якщо такий є).



Рисунок 2. Процес звітування на виборах народних депутатів України в багатомандатному окрузі

На виборах народних депутатів України проміжний фінансовий звіт подається за період із дня відкриття рахунку до десятого дня до дня голосування й має бути оприлюднений щонайбільше за чотири дні до дня голосування. Це свідчить про те, що до дня виборів виборці матимуть доволі обмежену інформацію щодо фінансів партії чи кандидата. І велику частку інформації щодо надходжень і витрат коштів виборчого фонду виборці зможуть побачити вже через два тижні після дня голосування в остаточному фінансовому звіті.

Для підняття рівня довіри до себе та підвищення прозорості фінансування виборчих кампаній політичні партії можуть з власної ініціативи публікувати на веб-сайтах інформацію про рух коштів на їхніх виборчих рахунках із певною регулярністю (щоденно, раз на кілька днів, щотижнево тощо).

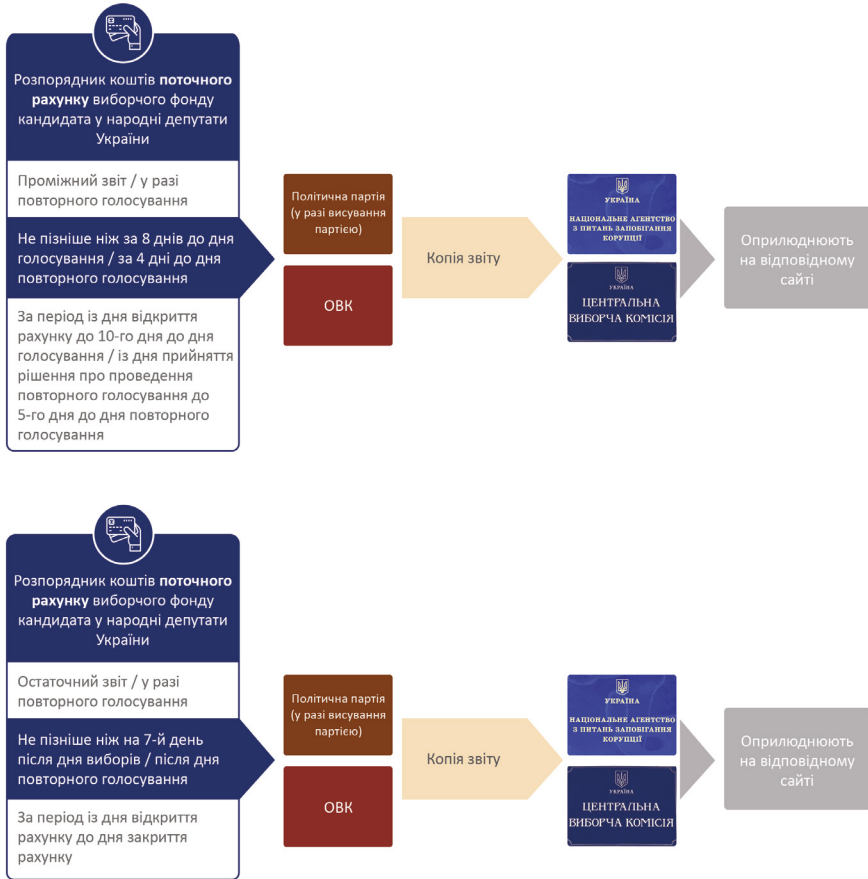


Рисунок 3. Процес звітування на виборах народних депутатів України в одномандатних округах

Зверніть увагу, що розпорядникам рахунків виборчих фондів кандидатів у народні депутати в одномандатних округах бажано підготувати принаймні три примірники (копії) фінансового звіту: один залишається в самого розпорядника, один подається політичній партії (якщо кандидата висунула політична партія), а ще один – до ОВК. У цьому контексті важливо підготувати заздалегідь план такої передачі звітів, адже на це є лише два дні. Партія також має подбати про те, щоб отримати звіти від усіх розпорядників рахунків виборчих фондів кандидатів, яких вона висунула,

щоб дотримати вимоги законодавства та зберегти право на отримання державного фінансування.



Рисунок 4. Процес звітування на місцевих виборах у багатомандатному окрузі

На місцевих виборах партії й кандидати не зобов'язані відкривати власні виборчі фонди. У такому разі суб'єкт виборчого процесу не може витратити кошти на власну передвиборчу агітацію, фактично працюючи волонтером. На жаль, деякі партії й кандидати користуються цією нормою, щоб уникнути звітування за витрачені кошти.

Варто зазначити, що рішення відкрити виборчий фонд і звітувати за надходження до нього й витрати з нього є свідченням відкритості й бажання забезпечити бодай мінімальний рівень прозорості власних фінансів перед виборцями. Це свідчить, що партія чи кандидат свідомо йде на вибори, уміє планувати й розпоряджатися фінансами, а також нести відповідальність за них (особливо зважаючи на те, що сам кандидат може бути розпорядником коштів рахунку власного виборчого фонду).

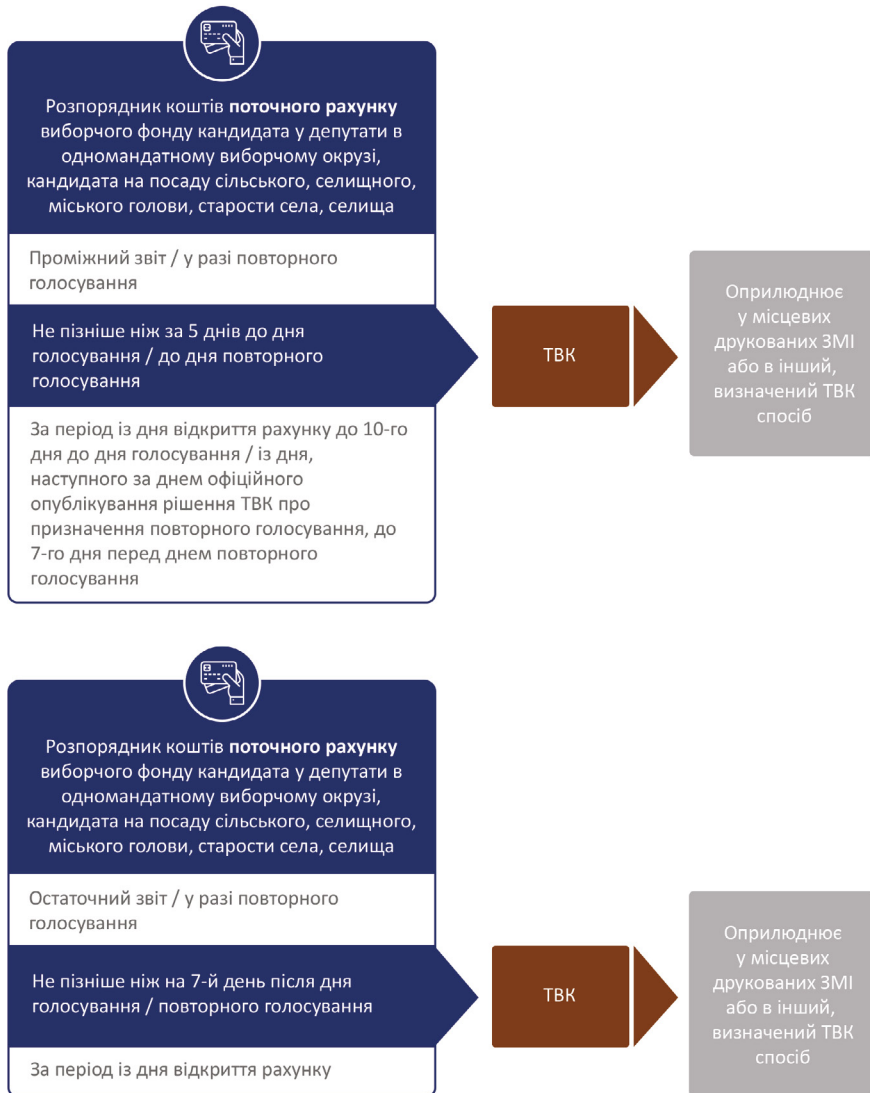


Рисунок 5. Процес звітування на місцевих виборах у одномандатному виборчому окрузі

2.3. Форми виборчих звітів: структура й особливості заповнення

Форми звітності для всіх видів виборів своїми постановами затверджує ЦВК. Водночас для президентських і парламентських виборів ці постанови мають бути погоджені з НАЗК. Наразі чинними є три постанови ЦВК, якими встановлені форми звітів для президентських, парламентських і місцевих виборів відповідно.¹⁸ З них лише постанова, що стосується звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів на виборах народних депутатів, була погоджена з НАЗК і приведена у відповідність до нового законодавства про політичне фінансування.

Вибори Президента України

Форми фінансових звітів, передбачених ч. 4 та 5 ст. 42 Закону України «Про вибори Президента України», повинні обов'язково відображати:

- інформацію про всі надходження на накопичувальний і поточні рахунки виборчого фонду кандидата, у тому числі інформацію про дату надходження кожного внеску до виборчого фонду, його розмір, особу, яка здійснила внесок (із зазначенням відомостей про особу, передбачених Законом України «Про політичні партії в Україні»);
- інформацію про здійснені витрати та залишки коштів на відповідних рахунках, а також про призначення, дату здійснення й суму кожного платежу з відповідного рахунку та отримувача кожного платежу (із зазначенням відомостей про особу, передбачених Законом України «Про політичні партії в Україні»).

На час підготовки посібника ще не було прийнято нової постанови про форми звітів на президентських виборах, хоча ЦВК і НАЗК вже почали співпрацю в цьому напрямі й планують розробити відповідний документ найближчим часом.

¹⁸ 1) Постанова від 9 жовтня 2009 р. № 148 зі змінами, внесеними згідно з постановою ЦВК від 27 березня 2014 р. № 89, «Про порядок складання та форми фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України»;

2) постанова від 10 червня 2016 р. № 200 «Про форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати в народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, порядок їх складання, надсилання та проведення аналізу»;

3) постанова від 01 вересня 2015 р. № 210 «Про форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, порядок їх складання та проведення аналізу».

Вибори народних депутатів України

Нижче наведено короткий огляд структури фінансових звітів про надходження й використання коштів виборчого фонду на виборах народних депутатів України. Загалом для цього виду виборів встановлено чотири форми звітів, які стосуються різних аспектів фінансування передвиборної агітації і які заповнюються розпорядниками різних рахунків виборчого фонду:

- звіт про надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання (форма звіту № 1);
- звіт про формування виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі (форма звіту № 2);
- консолідований звіт про надходження коштів на поточні рахунки виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання (форма звіту № 3);
- звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі (форма звіту № 4).

Особливістю цих звітів є те, що в них відомості про надходження й використання коштів виборчого фонду відображають відповідно до розробленої класифікації – за кодами спрямування коштів, що значно полегшує роботу з цими документами. До фінансових звітів за формами № 2, № 3 та № 4 додають пояснювальні записки. Їх складають у довільній формі, і вони повинні містити пояснення щодо фактів нецільового використання коштів виборчого фонду, якщо такі мали місце, причин повернення коштів і сплати штрафних санкцій виконавцями за укладеними договорами й усіх випадків відмови розпорядників відповідних рахунків від добровільних внесків фізичних і юридичних осіб. Інформацію про структуру звітів, що використовують на парламентських виборах, наведено в Таблиці 1.

Таблиця 1. Структура фінансових звітів про надходження й використання коштів виборчого фонду на виборах народних депутатів України

НОМЕР ФОРМИ ЗВІТУ	ХТО ЗАПОВНЮЄ	НАЗВА РОЗДІЛУ № 1	ПІДСТАВА ДЛЯ ЗАПОВНЕННЯ РОЗДІЛУ № 1	НАЗВА РОЗДІЛУ № 2	НАЗВА РОЗДІЛУ № 3	ПІДСТАВА ДЛЯ ЗАПОВНЕННЯ РОЗДІЛІВ РОЗДІЛУ № 2 ТА № 3
1	Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду політичної партії	«Надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду»	Відомості про надходження коштів на відповідний рахунок, які надає банк, у якому відкрито цей рахунок	«Використання коштів поточного рахунку виборчого фонду»	-	Розрахункові документи, що подають розпорядники відповідних рахунків до банку, а також банківські виписки, які підтверджують здійснення відповідних платежів
2	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду політичної партії	«Надходження коштів на накопичувальний рахунок виборчого фонду партії»		«Перерахування коштів із накопичувального рахунку виборчого фонду партії»	-	
3 ¹⁹	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду політичної партії	-		-	-	
4	Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України	«Надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду»		«Перерахування коштів з поточного рахунку виборчого фонду» ²⁰	«Використання коштів виборчого фонду»	

Варто пам'ятати, що до будь-яких форм фінансових звітів заборонено включати додаткові статті та показники за ними, коди надходження та використання коштів виборчого фонду. Фінансові звіти, розшифровки та пояснювальні записки до них розпорядник коштів накопичувального або поточного рахунків виборчого фонду засвідчує своїм підписом.

¹⁹ Цю форму звіту заповнюють на підставі звітів за формою № 1, отриманих від розпорядників коштів поточних рахунків.

²⁰ Цей розділ відображає суму коштів, повернутих особам, які здійснили добровільні внески до виборчого фонду, і перерахованих до Державного бюджету України.

На президентських і парламентських виборах розпорядники рахунків відповідних виборчих фондів мають подавати фінансові звіти на паперових носіях і в електронному вигляді. Відповідальність за ідентичність фінансових звітів, поданих на паперових носіях і в електронному вигляді, несуть розпорядники відповідних рахунків виборчих фондів, які їх подають.

Місцеві вибори

Структура звітів, які використовують на місцевих виборах, нагадує структуру звітів на виборах народних депутатів України. У них також застосовано кодифікацію витрат і є можливість додавати пояснювальну записку.

Відповідна постанова ЦВК встановила чотири форми звітів:

- звіт про надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду місцевої організації політичної партії, кандидати в депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання (форма звіту № 1);
- звіт про формування виборчого фонду місцевої організації політичної партії, кандидати в депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі (форма звіту №2);
- консолідований звіт про надходження коштів на поточні рахунки виборчого фонду місцевої організації політичної партії, кандидати в депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання (форма звіту № 3);
- звіт про надходження і використання коштів виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища (форма звіту № 4).

Інформацію про структуру звітів, які використовують на місцевих виборах, наведено в Таблиці 2.

Таблиця 2. Структура фінансових звітів про надходження й використання коштів виборчого фонду на місцевих виборах

НОМЕР ФОРМИ ЗВІТУ	ХТО ЗАПОВНЮЄ	НАЗВА РОЗДІЛУ № 1	ПІДСТАВА ДЛЯ ЗАПОВНЕННЯ РОЗДІЛУ №1	НАЗВА РОЗДІЛУ № 2	НАЗВА РОЗДІЛУ № 3	ПІДСТАВА ДЛЯ ЗАПОВНЕННЯ РОЗДІЛІВ №2 ТА №3
1	Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду місцевої організації політичної партії	«Надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду»	Відомості про надходження коштів на відповідний рахунок, які надає банк, у якому відкрито цей рахунок	«Використання коштів виборчого фонду»	-	Розрахункові документи, які подають розпорядники відповідних рахунків до банку, а також банківські виписки, які підтверджують здійснення відповідних платежів
2	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації політичної партії	«Надходження коштів на накопичувальний рахунок виборчого фонду місцевої організації партії»		«Перерахування коштів із накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації партії»	-	
3 ²¹	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації політичної партії	-		-	-	
4	Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища	«Надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду»		«Перерахування коштів з поточного рахунку виборчого фонду» ²²	«Використання коштів виборчого фонду»	

²¹ Цю форму заповнюють на підставі звітів за формою № 1, отриманих від розпорядників коштів поточних рахунків.

²² Цей розділ відображає суму коштів, повернутих особам, які здійснили добровільні внески до виборчого фонду, і перерахованих до місцевих бюджетів.

Як і на парламентських виборах, до форм фінансових звітів, які використовують на місцевих виборах, заборонено включати додаткові статті чи показники за ними або коди спрямування коштів. Так само розпорядники відповідних рахунків виборчого фонду повинні засвідчувати своїми підписами звіти, розшифровки та пояснювальні записки до них.

Особливістю місцевих виборів є вимога подавати фінансові звіти лише на паперових носіях. Крім того, на місцевих виборах до звіту додають копії договорів про придбання товарів і послуг, у яких увагу під час аналізу приділяють відповідності розцінок вартості одиниці друкованої площі й ефірного часу ЗМІ вимогам ч. 3 ст. 57 Закону України «Про місцеві вибори в Україні».

2.4. Відображення інформації про надходження й використання коштів виборчого фонду в кварталних звітах політичних партій

Важливо пам'ятати, що, згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні», фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів є складником щоквартальної звітності політичних партій, тобто звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що їх партії подають до НАЗК. По-перше, партії зобов'язані докладати фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів, відкритих самою партією, її місцевими організаціями й висунутими ними кандидатами, до своїх кварталних звітів. По-друге, відомості про надходження й використання коштів цих виборчих фондів мають бути відображені у відповідному розділі кварталного звіту. Тому однією з ключових вимог до процесу підготовки й подання виборчих звітів є узгодження всіх відомостей в обох видах звітів. З огляду на це варто звернути окрему увагу на особливості підготовки кварталних звітів політичних партій.

Особливості підготовки кварталних звітів політичної партії

Форма звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру передбачає відображення інформації, що стосується всіх видів виборів і виборчих фондів, у таких розділах:

1. У таблиці «Зведена інформація про політичну партію»: дані, що стосуються кількості висунутих відповідною партією та її місцевими організаціями кандидатів на останніх виборах (чергових, позачергових,

повторних) Президента України, народних депутатів України та місцевих виборів і кількості обраних кандидатів.

2. У розділі III «Відомості про внески на користь політичної партії, у тому числі за кордоном, залежно від виду внеску».
3. У розділі IV «Відомості про здійснення платежів з рахунків політичної партії залежно від виду рахунку».

Розглянемо детальніше вимоги до інформації, яку необхідно вносити в кожен із перелічених вище розділів за кожним із пунктів.

1. Дані щодо висунутих кандидатів (саме висунутих, а не зареєстрованих ЦВК чи ТВК) варто вносити, спираючись на рішення відповідного партійного органу, який наділений повноваженнями висувати кандидатів на відповідних виборах. Таким органом може бути з'їзд партії чи конференція місцевої організації політичної партії. Додатками (відомостями, що підтверджують ці дані) можуть бути витяги з протоколів чи рішень, що підтверджують факт і списки висунутих кандидатів.

Дані, що стосуються обраних кандидатів, мають збігатися з відомостями в протоколах ЦВК чи ТВК про результати виборів. Додатками можуть бути постанови про результати виборів, які оприлюднюють на сайті ЦВК або – на місцевих виборах – копії яких видають ТВК на прохання кандидатів, їхніх довірених осіб чи офіційних спостерігачів. Партії можуть також додавати до звіту пояснювальну записку, у якій надавати посилання на відповідні постанови.

2. У розділі III у таблиці 1.4 необхідно зазначати всі дані про особу донора, зокрема її прізвище, ім'я та ім'я по батькові (якщо це фізична особа) або повне найменування (якщо це юридична особа), РНОКПП або код ЄДРПОУ, місце проживання або місцезнаходження, суму, дату внеску, вид рахунку, на який здійснено внесок, і номер розрахункового документа.

Зауважимо, що в цьому розділі мають бути внесені також відомості про витрати з рахунків виборчих фондів. У таблицях 1.5 і 1.6 розділу III необхідно зазначити відомості про повернення та перерахування до державного або відповідного місцевого бюджету коштів, що надійшли з порушенням законодавства або помилково на рахунки виборчого фонду (із зазначенням відомостей про фізичну чи юридичну особу, яка здійснила внесок, суму й дату внеску, номер розрахункового документа,

дату й обґрунтування повернення, суму повернення чи перерахування до відповідного бюджету).

3. У розділі IV необхідно зазначити відомості про всі платежі з усіх поточних рахунків виборчого фонду партії (таблиця 1.2) та кандидатів на загальнодержавних і місцевих виборах, яких висувала політична партія чи її місцеві організації (таблиця 1.4). У таблиці 1.2 також має бути відображено перерахування коштів із накопичувального на поточний рахунок виборчого фонду. Відзначимо, що між таблицями розділів III і IV є певна невідповідність, адже в таблицях 1.2 і 1.4 розділу IV можуть повторюватися відомості про повернення та перерахування до відповідного бюджету коштів, що надійшли з порушенням законодавства або помилково на рахунки виборчого фонду, які необхідно також указувати в таблицях 1.5 та 1.6 розділу III.

Варто зазначити, що у формі квартального звіту є також окрема таблиця 1.2 у розділі II «Відомості про грошові кошти політичної партії», яка передбачає внесення інформації про кошти на рахунках виборчих фондів політичної партії. Однак ця вимога не відповідає Закону України «Про політичні партії в Україні», який не зобов'язує партії вказувати ці відомості.

ВАРТО ПАМ'ЯТАТИ: усі відомості, що стосуються надходжень і витрат із рахунків виборчих фондів, наведені у кварталному звіті політичної партії, мають збігатися з відповідними відомостями у фінансових звітах, що їх розпорядники рахунків виборчих фондів подають до відповідних виборчих комісій, і даними у відповідних платіжних відомостях банку. Тому, крім розпорядника рахунку виборчого фонду, даними з фінансових звітів повинен володіти ще й бухгалтер, який веде звітність партії (місцевої організації партії) і несе відповідальність за внесення цих відомостей до кварталних звітів.

Окремі питання взаємозв'язку звітів про надходження і використання коштів виборчого фонду і кварталних звітів політичної партії

Як уже було зазначено, до звіту політичної партії необхідно додавати копії документів, що підтверджують відображені у звіті відомості, зокрема й копії відповідних виборчих звітів. У більшості випадків виконати цю норму на

президентських і парламентських виборах можливо,²³ оскільки законодавство зобов'язує розпорядників рахунків виборчих фондів партій і кандидатів подавати копії виборчих звітів і до НАЗК, і до ЦВК (ОВК), і до партій.

Водночас у Законі «Про місцеві вибори» не передбачено обов'язку розпорядників рахунків виборчих фондів подавати копію виборчого звіту до партії чи до НАЗК. Тому партія може мати серйозні проблеми з отриманням таких звітів і занесенням відповідних даних до квартальних звітів, як того вимагає Закону України «Про політичні партії в Україні». Це може бути причиною визнання інформації у квартальних звітах неповною.

Іншим питанням, яке потребує особливої уваги, є пов'язаність фінансової звітності партій і кандидатів на виборах із щоквартальним звітуванням партій до НАЗК щодо відображення внесків. Варто зазначити, що, окрім грошових, усі інші внески (наприклад, внески майном, товарами, роботами, послугами, спонсорські внески тощо) до виборчих фондів партій (місцевих організацій партій) і кандидатів заборонені. Тому й фінансова звітність розпорядників рахунків виборчих фондів має відображати лише рух грошових коштів на відповідних рахунках.

Крім того, для визначення сумарного внеску на підтримку політичної партії від однієї особи протягом року необхідно скласти разом (просумувати) всі внески, що їх отримала політична партія та її місцеві організації на свої звичайні рахунки, а також які було отримано на рахунки виборчих фондів партії та її місцевих організацій і висунутих ними кандидатів. Це важливо для партії, щоб зрозуміти, чи немає загрози перевищення встановленого законодавством обмеження на розмір внеску на її підтримку від однієї особи, особливо у 2019 р., коли відбудуться дві загальнонаціональні виборчі кампанії.

2.5. налагодження ефективного звітування під час виборчого процесу: практичні поради

Порада № 1

Подбайте завчасно про вибір розпорядників рахунків своїх виборчих фондів, які зможуть ефективно вести облік коштів і постійно комунікувати

²³ За винятком ситуації, коли партія зобов'язана подати квартальний звіт до НАЗК раніше, ніж розпорядник виборчого фонду висунутого нею кандидата зобов'язаний подати звіт до партії. Адже в такому разі немає можливості докласти виборчий фінансовий звіт до звіту політичної партії.

з бухгалтерією партії (або особами, відповідальними за фінансову звітність). Адже виборча звітність є складником звітності політичної партії та може стати передумовою отримання чи неотримання державного фінансування статутної діяльності та відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації (у разі виконання партією визначених законодавством умов).

Порада № 2

Подбайте про налагодження координації та взаємодії між розпорядниками коштів виборчих фондів висунутих вами кандидатів (щоб усі розпорядники знали та мали контакти одне одного, а також знали, хто і за що відповідає). Уніфікований підхід до дотримання фінансової дисципліни та звітності в межах однієї партії слугуватиме запорукою вчасного та якісного звітування про кошти виборчих фондів.

Порада № 3

Збирайте та зберігайте всі первинні документи (договори, платіжні доручення), що підтверджують відомості виборчої звітності, в тому числі висунутих партією кандидатів. Адже такі документи необхідно буде надати на вимогу контрольних органів. Також у разі виникнення спорів ви матимете підтверджувальні первинні документи, що є вагомими доказами при вирішенні відповідних спорів.

Порада № 4

Розробіть і розповсюдьте серед усіх відповідальних за звітування осіб графік подання фінансової звітності від розпорядників поточних рахунків до розпорядників накопичувальних рахунків (де відкриття таких рахунків передбачено виборчим законодавством) та визначте особу, яка буде контролювати цей процес.

Порада № 5

Якщо це можливо, надайте розпорядникам коштів виборчих рахунків програмне забезпечення й запровадьте єдину систему документообігу та зберігання документів. Пам'ятайте, що навіть після завершення виборів виборча звітність залишається елементом щоквартальної звітності політичної партії. Це також допоможе зберегти належну якість звітування в разі плинності кадрів усередині партії.

Порада № 6

Заповнюйте звіт (як проміжний, так і остаточний) наприкінці кожного дня. Адже часу на формування звіту мало, а розпоряднику рахунку потрібно виконувати й іншу поточну роботу. Залиште цей час на деталі. Основне робіть поступово.

Порада № 7

Ознайомтеся з усіма новелами щодо надання й отримання внесків і звітування у виборчий та міжвиборчий період. Особливо це актуально, якщо ви вже маєте досвід звітування про надходження й використання коштів виборчого фонду, адже часто орієнтація тільки на попередній досвід в умовах появи нових правил може завадити ефективному процесу звітування.

Порада № 8

У звітності, яку подаєте в електронному форматі, не забувайте закривати персональні дані. Перевіряйте відповідність даних у паперовій і електронній версіях звітів.

Порада № 9

У разі потреби звертайтеся за роз'ясненнями до відповідних органів (НАЗК, ЦВК, ОВК, ТВК), бажано до старту виборчої кампанії.

Порада № 10

Пам'ятайте, що у міжвиборчий період партії, які в році, що минув, брали участь у виборах або отримували державне фінансування, повинні проходити внутрішній і зовнішній незалежний аудит своєї фінансової діяльності за попередній рік. У межах цього аудиту доведеться аналізувати і звіти про надходження і використання коштів виборчого фонду. Висновки аудиту є складниками звіту політичної партії за четвертий квартал відповідного року.

Порада № 11

Подбайте заздалегідь про розробку внутрішньопартійних положень, які б стосувалися порядку перевірки звітів органом (посадовою особою)

відповідної партії, уповноваженим здійснювати внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями та витратами політичної партії, і які б відповідали законодавству України.

Висновки

Для України практика звітування про кошти виборчих фондів не нова. Утім раніше цей процес був здебільшого формальним і не давав змоги відобразити справжні джерела надходжень коштів і витрати суб'єктів виборчого процесу. Цьому сприяло те, що законодавство не передбачало ані серйозних стимулів для належного звітування, ані ефективних санкцій за порушення цих правил.

Остаточні висновки про ефективність системи політичного фінансування, складником якої є й звітування партій і кандидатів на виборах, часто можна зробити лише після одного, а то й двох виборчих циклів, протягом яких ці правила діятимуть. За цей час можна виявити, проаналізувати й виправити найбільш суттєві проблеми та знову випробувати оновлені правила фінансування виборчих кампаній, зокрема й про звітування партій і кандидатів.

Однак уже сьогодні варто звернути увагу на кілька викликів для політичних партій і кандидатів. Йдеться передусім про складну й громіздку систему паперового звітування партій і кандидатів, яку варто замінити на електронну систему звітності, що об'єднає квартальні звіти партій і звіти про надходження і використання коштів виборчого фонду партій і кандидатів. Така система здатна спростити підготовку звіту партіями та дати змогу громадянам робити більш свідомий вибір, спираючись на об'єктивні дані з виборчих звітів. Відомості, які законодавство зобов'язує відображати у звітах, набагато ефективніше можна використати не як зброю в політичній конкуренції, а як стимул для розвитку нової партійної й політичної системи, заснованої на принципах рівного доступу до політики, прозорості й відповідальності.

РОЗДІЛ 4. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Навіть досконало виписані правила фінансування партій і кандидатів на виборах можуть не діяти в разі відсутності ефективного контролю з боку держави за їх дотриманням. З огляду на обмеження, встановлені новим законодавством у сфері політичного фінансування, роль державного контролю за фінансуванням передвиборної агітації лише посилюється, адже без нього ефективна імплементація нових правил фінансування неможлива.

Згідно з українським законодавством, функції державного контролю за фінансуванням передвиборної агітації розподілені між ЦВК, ОВК, ТВК, установами банків, у яких відкриті рахунки виборчих фондів, НАЗК і правоохоронними органами.

4.1. Роль і функції виборчих комісій (ЦВК, ОВК, ТВК) у сфері контролю за фінансуванням передвиборної агітації

Контроль на виборах Президента України

Під час президентських виборів ключову роль у сфері контролю за фінансуванням передвиборної агітації відіграє ЦВК як постійний колегіальний державний орган. Згідно зі ст. 43 Закону України «Про вибори Президента України», ЦВК здійснює контроль за формуванням і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України відповідно до порядку, встановленого нею спільно з НБУ та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку.

На виконання цієї норми Закону ЦВК спільно з НБУ і Міністерством транспорту та зв'язку України затвердили Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України (далі – Порядок № 178). Згідно з цим Порядком, ЦВК здійснює такий контроль вибірково шляхом перевірки/аналізу певних даних, зокрема щодо:

- дотримання порядку відкриття рахунків виборчих фондів щодо кількості рахунків, термінів і місця їх відкриття;

- дотримання порядку формування виборчих фондів;
- добровільних внесків фізичних осіб з метою виявлення перевищення встановленого законом розміру таких внесків;
- законності надходження коштів із метою виявлення внесків, отриманих від осіб, які не мають права їх здійснювати;
- наявності угод про придбання товарів, виконання робіт, надання послуг, а також факту та часу надходження коштів із рахунку виборчого фонду на рахунок контрагента за угодою;
- застосування розцінок вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу, встановлених відповідними ЗМІ;
- дотримання цільового використання коштів виборчого фонду;
- аналізу фінансових звітів кандидатів про надходження та використання коштів виборчих фондів.

ЦВК для здійснення належного контролю має право на підставі запиту отримувати від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів кандидатів, необхідну для цього інформацію, яку банки зобов'язані надавати протягом двох банківських днів. Крім того, ЦВК під час здійснення контролю може залучати до проведення відповідних перевірок органи фіскальної служби, а також установи банків, у яких відкрито відповідні рахунки.

Однак необхідно зауважити, що на сьогодні у зв'язку із запровадженням реформи політичного фінансування Порядок № 178 не зовсім відповідає вимогам чинного законодавства. Так, цим порядком передбачено здійснення контролю з метою з'ясування законності надходжень коштів до виборчого фонду лише від фізичних осіб (оскільки раніше законодавство передбачало можливість добровільних внесків до виборчого фонду кандидата на пост Президента України тільки від фізичних осіб) й виявлення незаконних внесків лише від іноземців, осіб без громадянства й анонімних жертводавців (тоді як зараз перелік осіб, які не мають права здійснювати такі внески до виборчих фондів, є набагато ширшим) та здійснення аналізу фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України тільки з боку ЦВК (зараз, згідно з вимогою ч. 6 ст. 42 Закону України «Про вибори Президента України», ЦВК здійснює такий аналіз разом із НАЗК). З огляду на це напередодні проведення виборів Президента України до цього Порядку потрібно внести відповідні зміни.

Контроль на виборах народних депутатів України

Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», на парламентських виборах ЦВК здійснює контроль за формуванням і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, а ОВК – виборчих фондів кандидатів у народні депутати України в одномандатних округах.

Такий контроль виборчі комісії здійснюють відповідно до Порядку контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати у народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах (далі – Порядок № 618).

У зв'язку з тим, що 17 липня 2016 р. відбулися проміжні вибори народних депутатів України в семи одномандатних виборчих округах, ЦВК розробила й внесла зміни до порядку № 618 з метою приведення його у відповідність до вимог нового законодавства про політичне фінансування.

ЦВК та ОВК здійснюють контроль за формуванням і використанням коштів виборчих фондів безперервно протягом виборчого процесу. Цей контроль передбачає відстеження законності формування виборчих фондів і цільового використання їхніх коштів. Предметом цього контролю є ті ж питання, що й на виборах Президента України, однак додатково також перевіряють:

- дотримання партіями (кандидатами) порядку призначення розпорядників виборчих фондів;
- відповідність граничного розміру виборчого фонду партії чи кандидата розміру, встановленому законом – не більше 90 тис. і 4 тис. розмірів МЗП відповідно (у 2018 р. – 335 070 000 грн та 14 892 000 грн відповідно);
- відповідність розміру внеску однієї фізичної або юридичної особи до виборчого фонду граничному розміру, встановленому законом – не більше 400 та 800 розмірів МЗП відповідно, протягом календарного року (у 2018 р. – 1 489 200 грн і 2 978 400 грн відповідно);
- законність публікацій агітаційних матеріалів у друкованих ЗМІ з метою виявлення ЗМІ, у яких не можуть бути розміщені відповідні публікації (це іноземні ЗМІ, що діють на території України, а також ЗМІ, у яких частка іноземної власності перевищує 50 %).

Необхідно звернути увагу, що, згідно з Порядком № 178, контроль за формуванням і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України здійснюють вибірково. Водночас, відповідно до Порядку № 618, на парламентських виборах вибіркового контролю здійснюють лише щодо перевірки наявності договорів про придбання товарів, виконання робіт і надання послуг та перевірки застосування розцінок вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу, а в усіх інших випадках – відповідна виборча комісія проводить повну перевірку.

Такий контроль здійснюють передусім на підставі інформації, отриманої від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів партій (кандидатів). Однією з переваг ЦВК і відповідних ОВК перед іншими органами контролю є можливість отримувати від банків через систему електронної пошти НБУ щоденну інформацію про рух коштів на рахунках виборчих фондів партій (кандидатів). Зазначену інформацію акумулюють в ІАС «Вибори», що надає можливість оперативно реагувати на порушення виборчого законодавства. Крім того, банк, у якому відкрито рахунки виборчого фонду партії (кандидата), подає ЦВК чи відповідній ОВК потижневі виписки із цих рахунків.

У разі виявлення порушень, допущених під час надходження, обліку та використання коштів виборчих фондів, ЦВК повинна письмово повідомити про це партію для вжиття нею необхідних заходів щодо їх усунення.

ОВК після одержання виписок із рахунків виборчих фондів у п'ятиденний строк перевіряють законність надходжень і використання коштів виборчих фондів кандидатів у депутати згідно з переліченими вище індикаторами. За результатами перевірок законності надходжень і використання коштів виборчих фондів кандидатів у депутати та достовірності їх обліку ОВК складають відповідну довідку й надсилають її поштою та через ІАС «Вибори» до ЦВК не пізніше ніж за один день до дня голосування.

У разі виявлення порушень, допущених під час надходження, обліку та використання коштів виборчих фондів, ОВК повинна письмово повідомити про це кандидата в депутати для вжиття ним необхідних заходів щодо їх усунення, а також поінформувати ЦВК про виявлені порушення та вжиті заходи щодо їх усунення.

Останнім етапом контролю з боку ЦВК та ОВК є отримання від розпорядників рахунків виборчих фондів партій (кандидатів) фінансових звітів і проведення їх аналізу. Такий аналіз проводить та виборча комісія, до якої вони подані. Зокрема ЦВК здійснює аналіз фінансових звітів партій,

а ОВК – фінансових звітів кандидатів. Аналіз полягає у встановленні відповідності звітних даних вимогам виборчих законів, своєчасності подання звітів і відповідності звітних даних інформації, отриманій від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів. За результатами проведеного аналізу відповідна виборча комісія складає і оприлюднює аналіз фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду.

На практиці спроможність ОВК здійснювати аналіз звітів про надходження й використання коштів виборчих фондів кандидатів украй слабка, оскільки ОВК, по-перше, не мають достатніх кадрових ресурсів для проведення належного аналізу фінансових звітів, а по-друге, не мають можливостей звіряти реальні витрати кандидатів на агітацію із задекларованими у звіті. Тому аналіз таких звітів з боку ОВК є здебільшого формальним, внаслідок чого у звітах зазвичай не виявляють жодних порушень. Таким чином, державний контроль за фінансуванням передвиборної агітації кандидатів виявляється недостатньо ефективним.

ЦВК оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті результати як самостійно проведених аналізів фінансових звітів, так і аналізів, отриманих від відповідних ОВК. У разі виявлення під час аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог законів ЦВК або відповідні ОВК повинні повідомити про це НАЗК і відповідні правоохоронні органи для перевірки й реагування. Оскільки ці вимоги законодавства щодо повідомлення НАЗК є новими, то вкрай важливо налагодити комунікацію та співпрацю між ЦВК і НАЗК ще до початку виборчого процесу.

Крім вищезазначеного, ще однією новою функцією ЦВК на парламентських виборах у контексті здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації буде прийняття рішення про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації на виборах народних депутатів України, на підставі аналізу їхніх фінансових. Отримати таке відшкодування зможуть лише ті політичні партії, які на наступних чергових або позачергових виборах народних депутатів України візьмуть участь у розподілі депутатських мандатів, тобто подолають 5 % виборчий бар'єр. Таке відшкодування в розрахунку на кожну партію дорівнюватиме фактично здійсненим політичною партією витратам, але не буде перевищувати максимального розміру виборчого фонду політичної партії (90 тис. розмірів МЗП, або 335 070 000 грн станом на 2018 р.).

Контроль на місцевих виборах

Законодавство про місцеві вибори покладає повноваження зі здійснення контролю за фінансуванням кандидатів на місцевих виборах на відповідні ТВК. ТВК є постійними колегіальними органами, що в межах своїх повноважень забезпечують організацію та проведення місцевих виборів.

Згідно з ч. 9 ст. 72 Закону України «Про місцеві вибори», відповідні ТВК і банки, у яких відкрито рахунки виборчих фондів, здійснюють вибірковий контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів. ТВК здійснює такий вибірковий контроль шляхом:

- перевірки дотримання місцевими організаціями партій і кандидатами порядку відкриття рахунків їхніх виборчих фондів;
- перевірки дотримання порядку формування виборчих фондів і цільового використання коштів цих фондів, зокрема й у разі надходження звернень від суб'єктів виборчого процесу (шляхом запитів до відповідних банків);
- перевірки законності надходжень коштів до виборчих фондів з метою виявлення добровільних внесків фізичних осіб, розмір яких перевищує встановлений граничний розмір таких внесків (понад 10 розмірів МЗП до одного виборчого фонду, або 37 230 грн станом на 2018 р.), та добровільних внесків, отриманих від осіб, які не мають права їх робити (іноземці, особи без громадянства, анонімні та юридичні особи);
- перевірки наявності договорів на придбання товарів, надання послуг, а також факту й часу надходження коштів із рахунку виборчого фонду на рахунок контрагента за договором;
- перевірки застосування розцінок вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації, встановлених відповідними ЗМІ;
- перевірки законності публікацій агітаційних матеріалів у друкованих ЗМІ з метою виявлення тих ЗМІ, у яких заборонено здійснювати відповідні публікації (іноземні ЗМІ, що діють на території України);
- аналізу проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій і кандидатів.

Порядок проведення ТВК аналізу фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів на місцевих виборах визначено Постановою ЦВК від 01 вересня 2015 р. № 210 «Про форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, порядок їх складання та проведення аналізу».

Такий аналіз фінансових звітів здійснює відповідна ТВК щодо кожного виборчого фонду окремо. Аналіз полягає в установленні відповідності звітних даних вимогам Закону України «Про місцеві вибори». Предметом аналізу є:

- дані про відкриті рахунки виборчих фондів, їх кількість і місце відкриття, а також призначення розпорядників коштів цих рахунків;
- джерела формування виборчого фонду та своєчасність повернення незаконно отриманих коштів;
- дані про використання коштів виборчого фонду;
- дані про розрахунок залишку коштів виборчого фонду, повернення помилкових надходжень коштів, перерахування невикористаних коштів тощо;
- дані фінансових звітів щодо відповідності отриманій від банків інформації.

За результатами аналізу звітів відповідна ТВК складає і затверджує Аналіз фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду. У разі виявлення під час аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог Закону «Про місцеві вибори» ТВК повідомляє про це відповідні правоохоронні органи для перевірки й реагування відповідно до закону.

На практиці ТВК, як і ОВК, не мають достатніх кадрових ресурсів для проведення ґрунтовного аналізу всіх фінансових звітів, а члени ТВК не отримують належної підготовки з проведення фінансових перевірок. Вимоги до кандидатур до складу ТВК не передбачають наявності в осіб, які претендують увійти до складу комісій, кваліфікації бухгалтера, фінансиста, аудитора чи правника. Як наслідок, члени ТВК не мають кваліфікації для реалізації повноважень, покладених на них законодавством про місцеві вибори.

За результатами моніторингу місцевих виборів 2015 р., здійсненого Комітетом виборців України,²⁴ ТВК не здійснювали жодних дій із метою фактичної перевірки законності надходжень коштів, наявності договорів і їх відповідності факту та часу надходження коштів з рахунку виборчого фонду, застосування належних розцінок вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації тощо. А вибірковий контроль з боку ТВК за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів обмежувався формальним перенесенням цифр із фінансових звітів кандидатів до форми аналізу.

4.2. Роль і функції НАЗК щодо контролю за фінансуванням передвиборної агітації

НАЗК – новий для України превентивний орган зі спеціальним статусом, відповідальний за формування та реалізацію державної антикорупційної політики, створення якого було передбачено Законом України «Про запобігання корупції». Після ухвалення закону про політичне фінансування в жовтні 2015 р. на НАЗК також було покладено обов'язки щодо контролю за дотриманням законодавства у сфері політичних фінансів.

Обов'язкове існування дієвого та незалежного органу, наділеного повноваженнями щодо здійснення контролю за фінансуванням партій і передвиборної агітації, передбачено міжнародними стандартами. Раніше подібні контрольні повноваження було розподілено між Міністерством юстиції України, органами Державної фіскальної служби, ЦВК, ОВК і ТВК на відповідних виборах. Однак Міністерство юстиції України та органи фіскальної служби внаслідок їх належності до системи органів виконавчої влади не можна вважати незалежними органами, тоді як повноваження виборчих комісій щодо контролю за фінансуванням передвиборної агітації є обмеженими. У більшості європейських країн контроль у сфері фінансування політики здійснює або орган адміністрування виборів, або вищий орган аудиту публічних фінансів (рахункова палата, рахунковий суд тощо), або спеціалізований антикорупційний орган.

У законах України «Про політичні партії в Україні» та «Про запобігання корупції» визначено, що НАЗК забезпечує державний контроль зокрема за:

- дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації;

²⁴ Комітет виборців України. Фінальний звіт за результатами моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2015 року в Україні. URL: https://www.cvu.dn.ua/uk/elections_ukraine.

- законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;
- своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження й використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних і місцевих виборах, а також повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам і достовірністю включених до них відомостей (див. Таблицю 1).

Таблиця 1. Інструменти державного контролю з боку НАЗК за фінансуванням передвиборної агітації

НАЗК ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФІНАНСУВАННЯМ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ШЛЯХОМ		
аналізу звітів політичної партії про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, що їх політичні партії подають до НАЗК щоквартально та які містять інформацію про рух коштів на рахунках виборчих фондів, відкритих партіями, їхніми місцевими організаціями й висунутими ними кандидатами на всіх виборах	аналізу проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидатів на пост Президента України щодо відповідності звітних даних вимогам Закону «Про вибори Президента України», своєчасності подання звітів і відповідності звітних даних інформації, отриманій від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів	забезпечення притягнення до відповідальності в разі виявлення фактів порушення фінансування передвиборної агітації (може відбуватися як за результатами аналізу звітів партій і фінансових звітів кандидатів на пост Президента, так і за наявності повідомлень про порушення від виборчих комісій)
<i>НАЗК здійснює такий контроль через звіти партій на всіх типах виборів</i>	<i>НАЗК здійснює такий контроль лише на президентських виборах</i>	<i>НАЗК здійснює такий контроль на всіх типах виборів</i>

Політичні партії зобов'язані щокварталу подавати до НАЗК звіт про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, у якому, в разі участі політичної партії чи її місцевої організації у виборах. Вимоги до інформації, яка має бути відображена в ньому, і додатків до нього наведено в Розділі 3.

Для аналізу відповідних звітів НАЗК розробило й ухвалило Положення про аналіз звітів політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Згідно з цим положенням, НАЗК повинно встановлювати наявність або відсутність фактів порушень законодавства щодо фінансування передвиборної агітації шляхом перевірки:

- даних про джерела формування виборчих фондів;
- відповідності осіб, які зробили внески до виборчого фонду, вимогам Закону України «Про політичні партії в Україні»;

- відповідності розміру добровільного внеску особи до виборчого фонду його граничному розміру, встановленому законодавством;
- відповідності розміру виборчого фонду граничному розміру, встановленому Законом України «Про вибори народних депутатів України» (тільки у разі проведення парламентських виборів).

За результатами аналізу звіту політичної партії НАЗК складає Акт про проведення аналізу звіту політичної партії, а також готує й затверджує Висновок про результати аналізу звіту політичної партії. Для цього законодавство відводить два місяці з дня надходження такого звіту до НАЗК. В акті зазначають встановлені під час аналізу звіту факти про наявність або відсутність порушень, ужиті заходи щодо їх перевірки (зокрема направлення листів, запитів) та підсумовують результат аналізу, тоді як у висновку наводять лише покликання на відповідні законодавчі норми, які порушено (якщо такі є).

Висновок про результати аналізу оприлюднюють на офіційному веб-сайті НАЗК не пізніше ніж на п'ятий день із дня його затвердження. Щодо акту, то в Законі України «Про політичні партії в Україні» немає норми про обов'язок НАЗК його готувати. Користуючись цим, НАЗК не оприлюднює акти, хоча таке рішення є сумнівним з юридичної точки зору. Однак у будь-якому разі кожна особа має право отримати доступ до актів про проведення аналізу шляхом надсилання до НАЗК запиту на інформацію відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Отже, завдяки аналізу звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру НАЗК повинно здійснювати державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування передвиборної агітації на всіх типах виборів, оскільки в цих звітах є інформація про внески до всіх виборчих фондів на всіх виборах, у яких партія, її місцеві організації чи кандидати від неї брали участь за звітний період. Водночас здатність НАЗК контролювати фінансування передвиборної агітації на всіх типах виборів дуже обмежена. Однією з причин такої ситуації є суперечності між різними законами про вибори щодо функцій НАЗК у цій сфері (див. Таблицю 2).

Наприклад, відповідно до ч. 6 ст. 42 Закону України «Про вибори Президента України», НАЗК повинно здійснювати аналіз проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчого фонду кандидатів на пост Президента України разом із ЦВК, однак конкретних механізмів такого спільного аналізу законодавство не

визначає. Крім того, на сьогодні немає ані форми фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду кандидата на пост Президента України, ані порядку проведення аналізу таких звітів, які би відповідали чинному Закону України «Про вибори Президента України». Водночас ЦВК і НАЗК уже створили робочу групу, в рамках якої планують розробити і затвердити ці документи і координувати підготовку до виборів.

Натомість, відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», аналіз проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчого фонду партії (кандидата) на парламентських виборах здійснює виборча комісія, до якої вони подані, тобто ЦВК та ОВК відповідно. Отже, здійснення аналізу фінансових звітів на парламентських виборах з боку НАЗК не передбачено. Разом із тим, згідно з ч. 9 ст. 50 Закону України «Про вибори народних депутатів України», НАЗК здійснює контроль за дотриманням вимог цього Закону щодо фінансування передвиборної агітації і партій, і кандидатів. На практиці це означає, що НАЗК контролює надходження та використання коштів виборчих фондів партій і кандидатів на парламентських виборах у межах аналізу квартальних звітів партій, до яких партії зобов'язані докласти копії відповідних звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів.

НАЗК також повинно забезпечувати притягнення до відповідальності порушників шляхом:

- складення протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 212-15 (порушення порядку здійснення внеску до виборчого фонду) та ст. 212-21 КУпАП (порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду) та направлення цих протоколів до суду;

або

- направлення матеріалів до органів НПУ в разі виявлення ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 159-1 ККУ (порушення порядку фінансування передвиборної агітації).

Відповідно до законів України «Про вибори Президента України» та «Про вибори народних депутатів України», установи банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів, повинні надавати НАЗК та ЦВК інформацію про надходження та використання коштів цих виборчих фондів на *президентських і парламентських виборах*. Однак, на відміну від взаємодії банківських установ із ЦВК через ІАС «Вибори», ані на рівні закону, ані

на рівні підзаконних актів не визначено порядку такої взаємодії між банківськими установами та НАЗК. Зокрема чинне законодавство не встановлює порядку обміну інформацією, необхідної для ефективного і постійного контролю за рухом коштів на рахунках виборчих фондів партій і кандидатів як із боку НАЗК, так і з боку НБУ.

Таким чином, для належної організації загальнодержавних виборів до початку наступного виборчого процесу необхідно розробити та прийняти низку нормативно-правових актів, які б забезпечили чіткий розподіл повноважень і визначали порядок взаємодії й координації діяльності між органами державного контролю.

Таблиця 2. Розподіл повноважень між ЦВК та НАЗК у сфері контролю за фінансуванням передвиборної агітації

ТИП ВИБОРІВ	ПРЕЗИДЕНТСЬКІ	ПАРЛАМЕНТСЬКІ (ПАРТІЇ)	ПАРЛАМЕНТСЬКІ (КАНДИДАТИ)	МІСЦЕВІ
Розробка форми звітів	ЦВК за погодженням із НАЗК	ЦВК за погодженням із НАЗК	ЦВК за погодженням із НАЗК	ЦВК
Отримання звітів	ЦВК і НАЗК	ЦВК і НАЗК	ОВК (направляють копії звітів ЦВК і НАЗК)	ТВК
Аналіз звітів	ЦВК і НАЗК	ЦВК	ОВК	ТВК
Повідомлення про виявлення ознак порушень	ЦВК і НАЗК повідомляють правоохоронним органам	ЦВК повідомляє НАЗК і правоохоронним органам	ЦВК повідомляє НАЗК і правоохоронним органам	ТВК повідомляють правоохоронним органам
Оприлюднення звітів	ЦВК і НАЗК	ЦВК і НАЗК	ЦВК і НАЗК	ТВК
Оприлюднення результатів аналізу	ЦВК і НАЗК	ЦВК	ЦВК	-
Контроль за дотриманням вимог законодавства	Контроль за дотриманням вимог законодавства – НАЗК, контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів – ЦВК	Контроль за дотриманням вимог законодавства з боку партій і кандидатів – НАЗК, контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів партій – ЦВК	Контроль за дотриманням вимог законодавства з боку партій і кандидатів – НАЗК, контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів – ОВК	ТВК і банківські установи, а також НАЗК через аналіз щоквартальних звітів політичних партій

4.3. Роль і функції правоохоронних органів щодо контролю за фінансуванням передвиборної агітації

Правоохоронними органами, які здійснюють контроль за фінансуванням передвиборної агітації, є органи НПУ. Державний контроль за фінансуванням передвиборної агітації органи НПУ здійснюють шляхом притягнення порушників до адміністративної чи кримінальної відповідальності в разі виявлення фактів порушень фінансування передвиборної агітації.

Щодо забезпечення притягнення до адміністративної відповідальності, органи НПУ є уповноваженими особами на складення протоколів про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена такими статтями КУпАП:

- 212-10: порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітація в день проведення референдуму;
- 212-13: виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск;
- 212-14: порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях.

За результатами виявлення таких порушень органи НПУ складають протоколи про адміністративне правопорушення та готують матеріали про вчинене адміністративне правопорушення, після чого надсилають їх до судів, які їх розглядають і виносять рішення.

Необхідно зазначити, що ця категорія правопорушень передбачає швидке на них реагування з боку поліції. Однак у деяких випадках недостатня кваліфікованість поліції не дає змоги оперативно припинити порушення виборчого законодавства. Наприклад, найбільше порушень фінансування передвиборної агітації, щодо яких зафіксовані звернення до правоохоронних органів, стосуються поширення друкованих матеріалів передвиборної агітації з неповними вихідними даними або взагалі без вихідних даних. З одного боку, відсутність вихідних даних на агітаційних матеріалах може свідчити про їх виготовлення за рахунок коштів не з виборчого фонду (що заборонено), проте подекуди такі матеріали можуть бути виготовлені конкурентами, щоб дискредитувати певну партію чи кандидата. На практиці НПУ зазвичай не реагує на такі факти порушень виборчого законодавства і, на жаль, взагалі не забезпечує притягнення порушників до адміністративної відповідальності.

За наявності ознак кримінальних правопорушень органи НПУ здійснюють невідкладне (після повідомлення про відповідне правопорушення) внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань і проводять досудове розслідування за такими статтями ККУ:

- 159-1: порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму;
- 160: підкуп виборця, учасника референдуму.

На жаль, у цих випадках також можна спостерігати відсутність належного реагування правоохоронних органів на зазначені правопорушення, що фактично сприяє продовженню вчинення протизаконних дій.

Статистика свідчить, що навіть відкриті кримінальні провадження щодо злочинів у цій сфері в основному закривають.²⁵ Це пов'язано з тим, що робота правоохоронних органів зі збору доказової бази часто недостатньо якісна. Щоб задокументувати злочини, пов'язані з порушенням фінансування передвиборної агітації, необхідно зібрати певні матеріали (докази), які можна отримати лише під час проведення оперативно-розшукової діяльності або негласних слідчих дій. Крім того, необхідно звернути увагу, що норми ст. 159-1 ККУ є новими, а тому багато співробітників слідчих органів НПУ не розуміють, як їм проводити досудове розслідування та які докази збирати за цією статтею. Видається, що цьому питанню в НПУ повинна бути приділена особлива увага (наприклад, можуть бути проведені спеціальні навчання для слідчих НПУ щодо виявлення злочинів, передбачених цією статтею, і проведення розслідування).

Висновки

Система державного контролю за фінансуванням виборчих кампаній зазнала певних змін відповідно до змін у правилах політичного фінансування. З одного боку, покладення на НАЗК нових функцій у сфері контролю за фінансуванням передвиборної агітації дає підстави сподіватися на посилення ефективності державного контролю в цій сфері. З іншого боку, нові законодавчі норми загострили питання координації функцій між різними органами контролю. Крім того, у деяких випадках чинні правові норми породжують очевидні дублювання повноважень

²⁵ Звіт Громадської мережі ОПОРА «Вибірчі злочини на чергових місцевих виборах-2015: особливості досудового розслідування». URL: <https://www.oporaua.org/vyborvy/43792-vyborchi-zlochyny-na-cherhovyykh-mistsevyykh-vyborakh-2015-osoblyvosti-dosudovoho-rozsliduvannya>.

контрольних органів, що за певних умов може взагалі поставити під сумнів ефективність державного контролю. Зокрема не зовсім зрозумілим є розмежування функцій між виборчими комісіями, які несуть відповідальність за перевірку фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів, та НАЗК, яке контролює дотримання обмежень щодо фінансування передвиборної агітації.

З урахуванням вищезазначеного варто розглянути можливість внесення до законодавства таких змін:

- забезпечити чіткий розподіл повноважень і визначити порядок взаємодії між НАЗК і ЦВК (ОВК, ТВК) та НБУ;
- розробити та затвердити нові форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата на пост Президента України, порядок їх заповнення, надсилання та проведення аналізу;
- узгодити Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України з новими правилами політичного фінансування;
- надати НАЗК більших повноважень щодо взаємодії з банківськими установами, а саме щодо обміну інформацією, необхідною для ефективного та постійного контролю з боку НАЗК під час виборчих кампаній;
- розробити та затвердити порядок/положення про відшкодування політичним партіям витрат, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації на виборах народних депутатів України.

Крім того, уже зараз, ще до початку виборчого процесу, гостро стоїть питання налагодження ефективної комунікації й співпраці між ЦВК, НАЗК і НБУ, а також постійного підвищення спроможностей контрольних органів, зокрема й завдяки навчанню їхніх працівників.

РОЗДІЛ 5. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Міжнародні стандарти у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній, встановлені в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» та Керівних принципах перегляду виборчого законодавства ОБСЄ, передбачають, що для виконання правил політичного фінансування необхідно встановити ефективні, пропорційні та дієві санкції за порушення цих правил. Пропорційність санкцій означає, що вони повинні відповідати ступеню тяжкості й суспільної небезпеки порушення. Під дієвістю санкцій розуміють їхню здатність виправляти поведінку правопорушників і запобігати вчиненню таких порушень у майбутньому як самими порушниками, так і іншими особами. Ефективність санкцій означає те, що приписи, якими їх встановлено, утілюють у життя на практиці.

Отже, встановлення санкцій є одним із найважливіших завдань під час впровадження будь-яких реформ, але такі санкції повинні мати достатній стримувальний характер і відповідати тяжкості правопорушення. У цьому розділі буде розглянуто, які види санкцій встановлені в Україні за порушення правил фінансування передвиборної агітації, практику їх застосування та розгляду справ у судах за цими порушеннями.

В Україні порушення у сфері фінансування передвиборної агітації можна поділити на три типи залежно від виду відповідальності, до якої вони можуть призводити:

- порушення, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність;
- порушення, які тягнуть за собою кримінальну відповідальність;
- порушення, які тягнуть за собою конституційно-правову відповідальність для кандидата чи партії як юридичної особи.

5.1. Порушення, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність

У зв'язку з тим, що правовідносини у сфері фінансування передвиборної агітації врегульовані спеціальними законами, для того, аби визначити

наявність або відсутність правопорушень за статтями КУпАП необхідно керуватися положеннями того спеціального закону, яким вони врегульовані. Найчастіше це відповідні норми Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» чи «Про місцеві вибори», а також інші нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у сфері виборчого права. Нижче наведено короткий аналіз основних типів порушень у сфері фінансування передвиборної агітації, що можуть призвести до адміністративної відповідальності.

➤ ***Порушення надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації (ст. 212-15 КУпАП)***

Обмеження щодо фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації визначені виборчим законодавством, а також Законом України «Про політичні партії в Україні» та розкриті в Розділі 1 цього посібника.

Порушення порядку **надання** фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації означає надання підтримки:

- не через виборчий фонд (у готівковій формі, через третіх осіб для фінансування політичної реклами, інших публікацій тощо);
- у сумі більшій, ніж дозволено виборчим законодавством (у 2018 р. – понад 1 489 200 грн від фізичної особи та понад 2 978 400 грн від юридичної особи за календарний рік на підтримку однієї партії, у тому числі й на користь кандидатів від цієї партії, на загальнодержавних виборах та понад 37 230 грн до одного виборчого фонду на місцевих виборах);
- особою, яка, згідно із законодавством, не має права надавати таку підтримку (див. Таблицю 2).

Порушення порядку **отримання** фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації означає:

- отримання такої підтримки не через виборчий фонд (у готівковій формі);
- отримання такої підтримки в сумі більшій, ніж дозволено виборчим законодавством;

- отримання такої підтримки від особи, яка, згідно із законодавством, не має права надавати таку підтримку (див. Таблицю 1);²⁶
- неповернення незаконної підтримки або її частини протягом трьох днів від дня, коли стало відомо про це.

Таблиця 1. Особи, які не мають права надавати фінансову (матеріальну) підтримку для здійснення передвиборної агітації

НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ВИБОРАХ	НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ
<ul style="list-style-type: none"> • особи без громадянства; • особи, які не досягли 18-річного віку; • недієздатні особи; • анонімні особи або особи під псевдонімом; • фізичні особи, із якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади; • фізичні особи, які мають непогашений податковий борг; • органи державної влади та органи місцевого самоврядування; • державні та комунальні підприємства, установи й організації; • юридичні особи, у яких не менше 10 % статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам; • юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про запобігання корупції»; • юридичні особи, із якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади (протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його, крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким договором протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії, не перевищує 10 % загальної суми доходу юридичної особи за відповідний період); • незареєстровані громадські об'єднання, благодійні та релігійні організації; • іноземці, іноземні держави й іноземні юридичні особи; • юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства; • інші партії; • юридичні особи, які мають непогашений податковий борг. 	<ul style="list-style-type: none"> • юридичні особи; • іноземці; • особи без громадянства; • анонімні особи (без зазначення відомостей про громадянина, що передбачені законом у платіжному документі).

Суб'єктами цих правопорушень будуть особи, які надавали таку незаконну підтримку (фізичні особи та посадові особи юридичних осіб, зокрема особи зазначені в Таблиці 1), а також особи, які отримували таку незаконну підтримку. До останніх належать розпорядники тих рахунків виборчих

²⁶ Звичайно, політична партія, кандидат і розпорядники їхніх виборчих фондів не завжди можуть знати про те, що певна особа не мала права надавати внесок (наприклад, фізична чи юридична особа з непогашеним податковим боргом). У такому разі, навіть якщо відповідне порушення буде виявлено, притягнути розпорядників відповідних фондів до відповідальності буде дуже складно. Однак у деяких випадках партія, кандидат чи розпорядник виборчого фонду не можуть не знати, що отриманий ними внесок незаконний (наприклад, отриманий від органу державної влади чи органу місцевого самоврядування).

фондів, на які дозволено здійснювати добровільні внески чи перераховувати власні кошти партії (місцевої організації партії) чи кандидата, тобто:

- розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата в Президенти України;
- розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду партії;
- розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації партії;
- розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі;
- розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі та поточного рахунку виборчого фонду кандидата на посади сільського, селищного, міського голови, старости.

При цьому розпорядники поточних рахунків виборчого фонду кандидата в Президенти України, партії чи місцевої організації партії забезпечують додержання фінансової дисципліни та цільове використання коштів виборчого фонду, а тому не можуть бути суб'єктами правопорушень, передбачених ст. 212-15 КУпАП.

Відповідно до ч. 7 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», особи, які отримали незаконну фінансову підтримку для здійснення передвиборної агітації, повинні відмовитися від неї протягом трьох днів від дня, коли їм стало відомо про це. Виявивши проблему, вони повинні підготувати власноруч підписану заяву про відмову від такого внеску чи його відповідної частини та разом із платіжним документом надати її установі банку, де було відкрито рахунок, на який було зараховано цей внесок. У свою чергу зазначена установа банку повертає такий внесок або його відповідну частину особі, яка його внесла, а в разі неможливості повернення – перераховує такий внесок або його відповідну частину до державного бюджету. У разі ж невиконання вимог ч. 7 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» особи, які отримували незаконну фінансову підтримку, можуть бути притягнуті до відповідальності за ст. 212-15 КУпАП.

Основною санкцією за вчинення цих порушень є штраф. До громадян його застосовують у розмірі від 70 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 1 190 до 1 700 грн), а до посадових осіб – від 100 до 130 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 1 700 до 2 210 грн) із конфіскацією суми внеску на підтримку політичної партії, наданої або отриманої з порушенням закону.

Судова практика. За час дії законодавства про адміністративну відповідальність у сфері фінансування передвиборної агітації були проведені лише проміжні вибори до ВРУ в семи округах (17 липня 2016 р.). За результатами цих виборів НАЗК перевіряло фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах лише на предмет їх вчасного подання чи неподання й лише ті з них, які було надано ОВК (якщо звіт про надходження й використання коштів виборчого фонду не був поданий до ОВК, то ОВК, відповідно, не мала можливості передати його в НАЗК).

У зв'язку з тим, що за цей час більше не було ніяких загальнонаціональних виборів, а на місцевих виборах НАЗК фактично не має доступу до фінансових звітів місцевих організацій партій і кандидатів, порушень, передбачених **ст. 212-15 КУпАП** щодо надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, НАЗК не виявляло і, відповідно, суди відповідні справи не розглядали.

На сьогодні наявна судова практика лише за подібними справами, що стосуються порушень, передбачених цією ж статтею КУпАП, але щодо надання або отримання внесків на звичайні (не виборчі) рахунки політичних партій. За результатами аналізу цієї практики можна стверджувати, що більшість порушників – це фізичні та юридичні особи, які надавали незаконну підтримку партіям. Водночас партії в більшості випадків намагаються дотримуватися вимог ч. 7 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» і повертають незаконні внески (станом на 1 жовтня 2018 р. із 70 справ цієї категорії лише 15 стосувалися притягнення до відповідальності уповноважених осіб політичних партій за незаконне отримання внеску).

➤ ***Порушення встановленого порядку подання фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду (ст. 212-21 КУпАП)***

Виборче законодавство України передбачає подання проміжних і остаточних фінансових звітів про надходження й використання коштів виборчого фонду під час виборчого процесу на всіх типах виборів. Порядок подання (заповнення/складання), вимоги до оформлення та форми цих звітів затверджує своїми постановами ЦВК. Детальний аналіз законодавчих

вимог щодо звітування партій і кандидатів на виборах представлено в Розділі 3 цього Посібника.

Порушення вимог ст. 212-21 КУпАП щодо фінансування передвиборної агітації може виявлятися в:

- 1) порушенні встановленого порядку подання фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду;
- 2) порушенні встановлених строків подання фінансового звіту;
- 3) поданні фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог.

У свою чергу до *порушень встановленого порядку подання фінансового звіту* можна віднести:

- неподання проміжного та/або остаточного фінансового звіту;
- відображення у фінансових звітах недостовірних відомостей за відсутності ознак умислу («завідомого характеру»);
- подання звіту до виборчої комісії, не уповноваженої приймати відповідний звіт і проводити його аналіз (у цьому випадку порушення вважають учиненим, якщо звіт не було подано до уповноваженої комісії до завершення строку, відведеного законодавством на його подання);
- подання звіту неналежною особою;
- неподання фінансових звітів в електронному вигляді чи невідповідність фінансового звіту, поданого на паперовому носії, змісту звіту, поданого в електронній формі (останнє – тільки для звітів, які подають під час виборів народних депутатів України);
- неповноту відображеної у фінансових звітах інформації за відсутності ознак умислу;
- підписання та/або подання фінансового звіту неналежною особою (тобто не розпорядниками коштів рахунків виборчого фонду) тощо.

Порушенням встановлених строків подання фінансового звіту є недотримання відповідальними суб'єктами встановлених виборчим законодавством строків подання проміжних та/або остаточних фінансових звітів. Строки подання фінансових звітів до державних органів контролю представлено в Таблиці 2, а детальний аналіз пов'язаних із цим процедур представлено в Розділі 3 цього посібника.

Таблиця 2. Строки подання фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів до державних контрольних органів

ТИП ВИБОРІВ	ХТО ПОДАЄ	НАЗВА ЗВІТУ	КУДИ ПОДАВАТИ	СТРОК ПОДАННЯ
Вибори Президента України	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду	ЦВК, НАЗК	За п'ять днів до дня виборів
		Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата		Не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після дня виборів
Вибори народних депутатів України	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду партії	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду	ЦВК, НАЗК	За п'ять днів до дня виборів
		Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду		Не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після дня виборів
	Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду	ОВК	За вісім днів до дня виборів
		Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду		Не пізніше ніж на сьомий день після дня виборів
Місцеві вибори	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації партії	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду	ТВК	За п'ять днів до дня виборів
		Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду		Не пізніше ніж на сьомий день після дня виборів
	Розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі, кандидата на посади сільського, селищного, міського голови, старости	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду	ТВК	Не пізніше ніж за п'ять днів до дня виборів
		Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду		Не пізніше ніж на сьомий день після дня виборів

Подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог, означає:

- подання звітів не за встановленою формою або не з усіма передбаченими розшифровками чи пояснювальними записками;
- подання звітів, заповнених не за всіма передбаченими в них позиціями або всупереч вимогам відповідних підзаконних актів ЦВК.

Суб'єктами притягнення до відповідальності є особи, які відповідно до законодавства зобов'язані подавати фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах. Такими особами є:

- розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата в Президенти України;
- розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду партії, розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному окрузі або сам кандидат у депутати в одномандатному окрузі (якщо він є розпорядником поточного рахунку свого виборчого фонду);
- розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації партії;
- розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата в депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посади сільського, селищного, міського голови, старости або сам кандидат у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидат на посади сільського, селищного, міського голови, старости (якщо він є розпорядником поточного рахунку свого виборчого фонду) – у разі подання відповідних фінансових звітів.

Санкцією за вчинення цих порушень є лише штраф у розмірі від 300 до 400 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто від 5 100 до 6 800 грн.

Судова практика. Судова статистика свідчить, що суди розглянули лише вісім справ за ст. 212-21 КУпАП, які стосувалися неподання або порушення строків подання фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду. Усі ці порушення було виявлено за результатами проміжних виборів народних депутатів України, які відбулися 17 липня 2016 р.

З-поміж цих справ:

- у чотирьох – осіб було визнано винними та на них було накладено штраф у розмірі 5 100 грн;

- у двох – осіб було визнано винними, але звільнено від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП за малозначністю вчиненого правопорушення;
- у двох – осіб було визнано винними, але звільнено від відповідальності у зв'язку із закінченням строку притягнення до адміністративної відповідальності.

Інших порушень, передбачених ст. 212-21 КУпАП (таких як неподання фінансових звітів в електронному вигляді, подання звіту неналежною особою, відображення у звіті недостовірних відомостей, неналежне оформлення звіту тощо) під час аналізу фінансових звітів на цих проміжних виборах ОВК не виявляли та, відповідно, не повідомляли про це НАЗК для перевірки й належного реагування (складення протоколу та направлення його до суду).

Що стосується порушень вимог ст. 212-21 КУпАП щодо фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах, то практики виявлення таких порушень навіть контрольними органами немає, не кажучи вже про судову практику.

За результатами вивчення судових справ про адміністративні правопорушення відразу впадає в око, що їх кількість невелика. З одного боку, це можна пояснити тим, що за цей час загальнодержавні вибори не проводилися. А з іншого, – тим, що навіть там, де порушення фіксують, справи найчастіше не доходять до логічного завершення у зв'язку з недосконалою процедурою притягнення до відповідальності, на що, до речі, неодноразово звертали увагу міжнародна спільнота та громадські організації в Україні.

5.2. Процедура притягнення до адміністративної відповідальності за порушення, передбачені ст. 212-15 та 212-21 КУпАП

Підставою для порушення справ за цими статтями КУпАП є скоєння особою вищезазначеного правопорушення, яке фіксують у протоколі, що складає уповноважена особа НАЗК. Протокол про адміністративне правопорушення підписує порушник та уповноважена особа НАЗК, яка його склала, а за наявності свідків – і ці особи. Далі протокол разом із матеріалами справи, які підтверджують факт учинення порушення, надсилають до відповідного суду за місцем вчинення правопорушення. У разі наявності достатніх підстав суд відкриває провадження та призначає справу до розгляду.

Справу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-15 КУпАП, суд повинен розглянути в триденний строк, а справу про порушення, передбачене ст. 212-21 КУпАП, – у п'ятнадцятиденний з дня її одержання. Загалом адміністративне стягнення за вчинення цих правопорушень може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

З огляду на вищевикладене основними процедурними проблемами при притягненні до цього виду відповідальності є:

- **Вимога підписування адміністративного протоколу особою, яку притягають до відповідальності.** Зазвичай такі особи ухиляються від підписування, тож НАЗК змушена подавати до судів протоколи без таких підписів, унаслідок чого суди повертають ці матеріали на дооформлення.
- **Занадто короткий строк (три місяці), визначений законодавством для накладення адміністративного стягнення.** Строки часто спливають, і справи закривають унаслідок або повільної роботи контрольного органу, або затягування розгляду справ судами, або перешкоджання оперативному розгляду справ правопорушниками.

5.3. Порушення правил фінансування передвиборної агітації, які тягнуть кримінальну відповідальність

В українському законодавстві кримінальна відповідальність за порушення правил фінансування передвиборної агітації встановлена ст. 159-1 і 160 ККУ. Разом із тим необхідно зазначити, що норми ст. 159-1 ККУ встановлюють відповідальність фактично за ті самі дії, за які передбачено адміністративну відповідальність. Таким чином, у законодавстві про політичне фінансування є різні види відповідальності за ті самі діяння. Відмінності між відповідними статтями КУпАП і ККУ буде проаналізовано нижче. Узагальнену інформацію про різні види правопорушень у сфері фінансування передвиборної агітації наведено в Таблиці 3.

Таблиця 3. Види порушень у сфері фінансування передвиборної агітації та відповідальність, яка передбачена за них²⁷

Порушення, яке тягне адміністративну відповідальність, передбачену ст. 212-21 КУпАП	Порушення, яке тягне адміністративну відповідальність, передбачену ст. 212-15 КУпАП	Порушення, яке тягне кримінальну відповідальність, передбачену ст. 159-1 КУпАП
<p>Санкція: штраф у розмірі від 5 100 до 6 800 грн</p>	<p>Санкція: штраф у розмірі від 1 190 до 1 700 грн (на громадян) або від 1 700 до 2 210 грн (на посадових осіб) із конфіскацією суми внеску</p>	<p>Санкція: штраф у розмірі від 1 700 до 5 100 грн або виправні роботи на строк до двох років або обмеження волі до двох років із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років</p>
<p><i>Умисне або необережне</i> неподання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду</p>	<p><i>Умисне або необережне</i> надання юридичною або фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в готівковій формі</p>	<p><i>Умисне</i> відображення у фінансовому звіті недостовірних відомостей</p>
<p><i>Умисне або необережне</i> подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду з порушенням строків, передбачених виборчими законами</p>	<p><i>Умисне або необережне</i> отримання політичною партією/ місцевим осередком партії/ кандидатом фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в готівковій формі</p>	<p><i>Умисне</i> надання фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на загальнодержавних виборах у сумі понад 2 978 400 грн на користь однієї партії/кандидата протягом календарного року</p>
<p><i>Умисне або необережне</i> подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду лише на паперових носіях без електронного вигляду (для фінансових звітів, які подаються під час парламентських виборів)</p>	<p><i>Умисне або необережне</i> надання юридичною або фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації через третіх осіб</p>	<p><i>Умисне</i> отримання політичною партією/кандидатом на загальнодержавних виборах від фізичної особи фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в сумі понад 2 978 400 грн протягом календарного року</p>
<p><i>Умисне або необережне</i> подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду не в належну виборчу комісію</p>	<p><i>Умисне або необережне</i> надання фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на загальнодержавних виборах у сумі від 1 489 200 до 2 978 400 грн на користь однієї партії/кандидата протягом календарного року</p>	<p><i>Умисне</i> надання юридичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на загальнодержавних виборах у сумі понад 5 956 800 грн на користь однієї партії/кандидата протягом календарного року</p>

²⁷ Суми, вказані в цій таблиці актуальні станом на 2018 рік і можуть змінюватися з часом.

<p><i>Умисне або необережне подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду неналежною особою (не розпорядником коштів відповідного рахунку)</i></p>	<p><i>Умисне або необережне отримання політичною партією/ кандидатом на загальнодержавних виборах від фізичної особи фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в сумі від 1 489 200 грн до 2 978 400 тис. грн протягом календарного року</i></p>	<p><i>Умисне отримання політичною партією/кандидатом на загальнодержавних виборах від юридичної особи фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в сумі понад 5 956 800 грн протягом календарного року</i></p>
<p><i>Умисне або необережне подання неповної інформації у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду</i></p>	<p><i>Умисне або необережне надання юридичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на загальнодержавних виборах у сумі від 2 млн 978,4 тис. грн до 5 млн 956,8 тис. грн на користь однієї партії/ кандидата протягом календарного року</i></p>	<p><i>Умисне надання фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на місцевих виборах у сумі понад 74 460 грн до виборчого фонду однієї місцевої організації партії/ кандидата</i></p>
<p><i>Необережне відображення у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду недостовірних відомостей</i></p>	<p><i>Умисне або необережне отримання політичною партією/кандидатом на загальнодержавних виборах від юридичної особи фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в сумі від 2 978 400 грн до 5 956 800 грн протягом календарного року</i></p>	<p><i>Умисне отримання місцевою організацією партії/кандидатом до свого виборчого фонду фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від фізичної особи на місцевих виборах у сумі понад 74 460 грн</i></p>
<p><i>Умисне або необережне подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду не за встановленою формою</i></p>	<p><i>Умисне або необережне надання фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на місцевих виборах у сумі від 37 230 грн до 74 460 грн до виборчого фонду однієї місцевої організації партії/ кандидата</i></p>	<p><i>Умисне отримання місцевою організацією партії/кандидатом до свого виборчого фонду фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від юридичної особи</i></p>
<p><i>Умисне або необережне подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду не з усіма передбаченими розшифровками чи пояснювальними записками</i></p>	<p><i>Умисне або необережне отримання місцевою організацією партії/ кандидатом до свого виборчого фонду фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від фізичної особи на місцевих виборах у сумі від 37 230 грн до 74 460 грн</i></p>	<p><i>Умисне надання політичній партії/ місцевій організації партії/кандидату фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від особи, яка, згідно із законодавством, не має права надавати таку підтримку</i></p>
<p><i>Умисне або необережне подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду, заповненого не за всіма передбаченими в ньому позиціями</i></p>	<p><i>Необережне надання фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на загальнодержавних виборах у сумі понад 2 978 400 грн на користь однієї партії/кандидата протягом календарного року</i></p>	<p><i>Умисне отримання політичною партією/місцевою організацією партії/кандидатом фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від особи, яка, згідно із законодавством, не має права надавати таку підтримку</i></p>

	<i>Необережне</i> отримання політичною партією/кандидатом на загальнодержавних виборах від фізичної особи фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в сумі понад 2 978 400 грн протягом календарного року	
	<i>Необережне</i> надання юридичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на загальнодержавних виборах у сумі понад 5 956 800 грн на користь однієї партії/кандидата протягом календарного року	
	<i>Необережне</i> отримання політичною партією/кандидатом на загальнодержавних виборах від юридичної особи фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації в сумі понад 5 956 800 грн протягом календарного року	
	<i>Необережне</i> надання фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на місцевих виборах у сумі понад 74 460 грн до виборчого фонду однієї місцевої організації партії/кандидата	
	<i>Необережне</i> отримання місцевою організацією партії/кандидатом до свого виборчого фонду фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від фізичної особи на місцевих виборах у сумі понад 74 460 грн	
	<i>Необережне</i> отримання місцевою організацією партії/кандидатом до свого виборчого фонду фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від юридичної особи	
	<i>Необережне</i> надання політичній партії /місцевій організації партії/кандидату фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від особи, яка, згідно із законодавством, не має права надавати таку підтримку	

	<i>Необережне</i> отримання політичною партією/місцевою організацією партії/кандидатом фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації від особи, яка, згідно із законодавством, не має права надавати таку підтримку	
	<i>Умисне або необережне</i> надання юридичною або фізичною особою фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації не через виборчий фонд	
	<i>Умисне або необережне</i> отримання партією/місцевою організацією партії/кандидатом фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації не через виборчий фонд	

➤ **Подання звітів про надходження та використання коштів виборчого фонду (ч. 1 ст. 159-1 ККУ)**

До цього порушення, зокрема, можна віднести **свідоме** невідображення відомостей про всі надходження та витрачання коштів рахунків виборчих фондів, надання недостовірної інформації про осіб, які здійснювали фінансову підтримку тощо. За ці злочини відповідальність можуть нести тільки ті самі суб'єкти, яким загрожує адміністративна відповідальність за порушення порядку подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду, тобто розпорядники виборчого фонду.

Ч. 1 ст. 159-1 ККУ кореспондує зі ст. 212-21 КУпАП, адже подання недостовірних відомостей у фінансовому звіті є також порушенням встановленого порядку подання фінансового звіту. Єдиною відмінністю є те, що кримінальна відповідальність настає за поданням **завідомо** недостовірних відомостей у такому звіті, тобто умисне подання недостовірних відомостей. Однак, згідно зі ст. 9-11 КУпАП, адміністративне правопорушення також може вчинятися **як умисно** (коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки й бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків), **так і з необережності** (коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії

чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була й могла їх передбачити). Отже, унаслідок колізії норм ст. 159-1 ККУ та 212-21 КУпАП, у разі вчинення правопорушення умисно винну особу можна притягнути або до адміністративної, або до кримінальної відповідальності.

Однак практика склалася так, що в разі виявлення органом контролю порушення, учиненого умисно, регулятор забезпечує притягнення винної особи до кримінальної відповідальності. Принагідно необхідно зазначити, що доведення факту подання у звіті саме **завідомо** недостовірних відомостей (а не через помилку, необережність, злочинну недбалість або злочинну самовпевненість) є проблемою для досудового слідства, яка значно ускладнює притягнення до кримінальної відповідальності за ч. 1 ст. 159-1 ККУ. Так, попри те, що в органах НПУ на сьогодні знаходиться близько 16 матеріалів справ, щодо яких відкрито провадження в Єдиному реєстрі досудових розслідувань за цією нормою, до суду досі не передали жодної з них.

Водночас відомими є випадки порушень, коли регулятор не може встановити форму вини під час вчинення правопорушення (умисно або з необережності). У таких ситуаціях відповідний орган влади зазвичай забезпечує притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Покаранням за вчинення цього порушення є штраф від 100 до 300 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить від 1700 до 5100 грн, або виправні роботи на строк до двох років, або обмеження волі до двох років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

➤ ***Умисне надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації у великому розмірі або особою (від імені особи), яка не має на це права (ч. 2 ст. 159-1 ККУ)***

Під великим розміром мається на увазі розмір суми, що у два чи більше разів перевищує встановлений законом максимальний розмір фінансової (матеріальної) підтримки на здійснення передвиборної агітації або агітації з референдуму. На президентських і парламентських виборах великим розміром буде внесок від фізичної особи на суму понад 800 розмірів МЗП (у 2018 р. – більше 2 978 400 грн), а від юридичної особи на суму понад 1600 розмірів МЗП (у 2018 р. – 5 956 800 грн). На місцевих виборах великий розмір становить понад 20 розмірів МЗП (у 2018 р. – 74 460 грн).

Якщо ж фінансова (матеріальна) підтримка для здійснення передвиборної агітації протягом року від однієї особи буде меншою від великого

розміру (зазначеного вище), але більшою від встановленого законом максимального розміру (див. Таблицю 5), то особу, яка надала або отримала таку підтримку, може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 КУпАП.

Таблиця 5. Максимально дозволений від однієї особи розмір фінансової (матеріальної) підтримки на здійснення передвиборної агітації на різних типах виборів протягом одного календарного року (станом на 2018 р.)²⁸

ТИП ВИБОРІВ	ФІЗИЧНА ОСОБА	ЮРИДИЧНА ОСОБА
Вибори Президента України	400 розмірів МЗП або 1 489 200 грн	800 розмірів МЗП або 2 978 400 грн
Вибори народних депутатів України	400 розмірів МЗП або 1 489 200 грн	800 розмірів МЗП або 2 978 400 грн
Місцеві вибори	10 розмірів МЗП або 37 230 грн	Заборонено

Суб'єктом кримінальної відповідальності за незаконне надання фінансової (матеріальної) підтримки можуть бути фізичні особи, зокрема й керівники чи уповноважені особи юридичних осіб. У разі незаконного отримання такої підтримки до відповідальності можуть притягнути розпорядників виборчих фондів, які зобов'язані вести облік надходження коштів до таких фондів.

Ключову роль для кваліфікації такого порушення як злочину, передбаченого ч. 2 ст. 159-1 ККУ, відіграє наявність умислу в діях особи, яка допустила порушення. Однак ця норма, як і попередня, частково дублює норми КУпАП, а саме ст. 212-15 щодо надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації від осіб, які не мають права здійснювати таку підтримку. Це породжує ті самі проблеми, на яких було наголошено вище, тобто за умисне вчинення того самого правопорушення (надання або отримання незаконної фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації) винну особу можуть притягнути або до адміністративної, або до кримінальної відповідальності.

Алгоритм дій регулятора в таких випадках аналогічний діям щодо порушень за надання недостовірних відомостей у звіті.

Санкція за злочини, передбачені ч. 2, ідентична санкції, зазначеній у ч. 1 цієї статті: основне покарання – штраф у розмірі від 1 700 до 5 100 грн,

²⁸ Максимальний розмір фінансової (матеріальної) підтримки на здійснення передвиборної агітації від однієї особи не повинен перевищувати 400 розмірів МЗП (для фізичної особи) або 800 розмірів МЗП (для юридичної особи) на підтримку однієї партії, що може включати внески до різних виборчих фондів, відкритих партією, її місцевими організаціями й висунутими ними кандидатами, протягом одного року. Тобто одній особі заборонено здійснювати внески до виборчого фонду партії «Х», якщо в цьому ж році ця особа вже здійснила внесок обсягом у 400 МЗП до виборчого фонду кандидата в Президенти України, висунутого партією «Х».

або виправні роботи строком до двох років, або обмеження волі строком до двох років, а також обов'язкове додаткове покарання – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до трьох років.

Якщо вказані вище злочини були вчинені повторно, за попередньою змовою групою осіб або якщо вони були поєднані з вимаганням фінансової (матеріальної) підтримки, призначають суворіші види та розміри покарання. За повторність передбачено більший розмір штрафу від 5 100 до 8 500 грн, а за попередню змову групою осіб або за вимагання фінансової (матеріальної) підтримки – обмеження волі або позбавлення волі на строк до трьох років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю строком до трьох років.

➤ **Підкуп виборця (ст. 160 ККУ)**

Виборче законодавство та ККУ забороняють застосовувати підкуп як дію, що перешкоджає вільному формуванню та волевиявленню виборця. Ст. 160 ККУ передбачено покарання за прийняття/надання пропозиції, обіцянки та одержання/надання неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних із безпосередньою реалізацією особою виборчого права чи права на участь у референдумі. До таких дій, яких вимагають від виборця в обмін на прийняття пропозиції, можуть бути віднесені:

- відмова від участі в голосуванні;
- голосування на виборчій ділянці більше одного разу;
- голосування за конкретного кандидата на виборах або відмова від такого голосування;
- передача виборчого бюлетеня іншій особі.

Під неправомірною вигодою треба розуміти кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, вартість яких перевищує 3 % розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (на 01 липня 2018 р. становить 1 841 грн), які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав. Відповідно, надання грошових коштів або іншого майна (переваг, пільг, послуг тощо) у сумі понад 3 % розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (або 55 грн 23 коп.) за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних із безпосередньою реалізацією особою виборчого права, вважається **прямим підкупом виборців** і є злочином.

Поряд із цим усі виборчі закони (ч. 6 ст. 64 Закону України «Про вибори Президента України, ч. 14 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ч. 4 ст. 60 Закону України «Про місцеві вибори») забороняють здійснювати передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям, а також виборчим комісіям і їхнім членам грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей.²⁹ Такі дії, що супроводжуються закликами або пропозиціями голосувати чи не голосувати за певну партію або кандидата, згадуванням назви партії чи імені кандидата, уважають **непрямим підкупом виборців**. Відмінність цих дій від прямого підкupu виборців полягає в тому, що непрямий підкуп не передбачає обов'язкового вчинення виборцем конкретних дій в обмін на отримання грошей, товарів чи послуг.

Варто зауважити, що сьогодні криміналізовано лише ті випадки непрямого підкupu виборців (ч. 3 ст. 160 КК України), які передбачають надання грошей (товарів чи послуг безоплатно або на пільгових умовах тощо) юридичним особам. Тобто якщо кандидат під час своєї агітації подарував комп'ютери школі чи обладнання медичному закладу – це карається обмеженням волі або позбавленням волі на строк від двох до чотирьох років, а якщо фізичній особі (без вимоги від цієї особи проголосувати за нього в обмін на ці товари) – ні.

Тяжкість покарання за ст. 160 ККУ залежить від суб'єкта злочину. Для виборців, які погодилися прийняти чи прийняли певну вигоду, передбачено штраф від 1 700 до 5 100 грн, або виправні роботи на строк до двох років, або обмеження волі на той самий строк.

До особи, яка здійснює підкуп, може бути застосовано покарання у вигляді обмеження волі на строк до трьох років або позбавлення волі на той самий строк із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років. Окремо варто зазначити, що особам, які мають спеціальний статус на виборах, загрожує більше покарання: позбавлення волі від п'яти до семи років із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років. До кола таких осіб належать: член виборчої комісії, кандидат або його довірена особа, представник партії чи її місцевої організації у виборчій комісії, уповноважена особа партії чи її місцевої організації й офіційний спостерігач.

²⁹ Крім товарів, що містять візуальні зображення найменування, символіки, прапора політичної партії, вартість яких не перевищує 3 % розміру мінімальної заробітної плати або 111 грн 69 коп. – на парламентських виборах, та 5 % розміру мінімальної заробітної плати або 186 грн 15 коп. – на місцевих виборах.

Судова практика. Щодо судової практики за ст. 160 ККУ, то необхідно сказати, що на сьогодні в Єдиному державному реєстрі судових рішень є 17 вироків за обвинуваченням у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ст. 160 ККУ:

- У чотирьох випадках осіб було визнано винними у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ст. 160 ККУ, та призначено їм покарання у вигляді позбавлення волі з позбавленням права займатися діяльністю, пов'язаною з виборами. Однак на підставі ст. 75 ККУ обвинувачених було звільнено від відбування основного покарання у вигляді позбавлення волі та призначено випробування з іспитовим строком.
- У тринадцяти випадках осіб було визнано винними та призначено їм покарання у вигляді штрафу, але – із застосуванням ст. 69 ККУ – нижче від найнижчої межі, встановленої у відповідній статті (не 100 розмірів неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а 50).

Крім того, необхідно зазначити, що майже в усіх випадках до відповідальності притягували звичайних виборців і лише в одному випадку – кандидата в депутати. Більше того, Громадянська мережа «ОПОРА» зафіксувала пов'язані з підкупом виборців провадження, що були закриті на підставі набрання чинності закону, який скасував кримінальну відповідальність за діяння, вчинене особою.³⁰ Ідеться про внесення змін до ККУ (Закон України № 1703-VII від 14.10.2014) щодо виокремлення підкупу виборців в окремий склад злочину, тобто виключення його зі ст. 157 ККУ, що стосується перешкоджання здійсненню виборчого права, та введення нової ст. 160 ККУ щодо підкупу виборців. Однак насправді підкуп не було декриміналізовано, а неправильне тлумачення внесених до ККУ змін спричинило закриття резонансних проваджень.

Оскільки, згідно з положеннями законодавства, рішення про призначення покарань може ухвалювати тільки суд, ефективність встановленого режиму санкцій вельми залежить від здатності судів справедливо й оперативно розглядати передані до них справи. Однак у випадку з кримінальними справами є додаткові проблеми, пов'язані з недостатньо якісною роботою органів НПУ зі збору доказової бази, відсутністю належної кількості людських ресурсів для цього, а також нерозумінням того, як треба проводити слідчі (розшукові) дії і що саме документувати, через незнання специфіки законодавства про політичне фінансування.

³⁰ Звіт. Розслідування злочинів, пов'язаних з виборчим процесом 2014 р. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/vyborydo-verkhovnoi-rady-2014/7993-zvit-rozsliduvannya-zlochyniv-povjazanyh-iz-vyborchymprocesom-2014-r>.

5.4. Процедура притягнення до кримінальної відповідальності за злочини, передбачені ст. 159-1 та 160 ККУ.

У разі виявлення обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 159-1 та 160 ККУ, органу/особі необхідно звернутися із заявою або повідомленням до органів НПУ, які невідкладно, але не пізніше 24-х годин після подання такої заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення зобов'язані внести відповідні відомості до ЄРДР. Із моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР починається досудове розслідування, яке проводять слідчі НПУ за місцем вчинення кримінального правопорушення.

Злочини, передбачені ст. 159-1 та ч. 1-3 ст. 160 ККУ, належать до злочинів середнього ступеня тяжкості, а тому строк досудового розслідування до дня повідомлення особі про підозру не повинен перевищувати 12 місяців. Досудове розслідування повинно бути закінчене протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину. За результатами досудового розслідування слідчий складає обвинувальний акт, який затверджує прокурор і передає до суду, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено кримінальне правопорушення. Після отримання обвинувального акту суд за наявності підстав відкриває провадження та призначає справу до розгляду. Судовий розгляд має бути проведений і завершений протягом розумного строку. За результатами розгляду справи та вирішення обвинувачення по суті суд ухвалює вирок.

5.5. Порушення правил фінансування передвиборної агітації, які тягнуть конституційно-правову відповідальність для кандидата чи партії як юридичної особи

Крім адміністративної й кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування передвиборної агітації, Законом України «Про політичні партії в Україні» (ст. 17-4) передбачена так звана конституційно-правова відповідальність для партій, які на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України взяли участь у розподілі депутатських мандатів – відмова у наданні відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням їхньої передвиборної агітації на таких виборах.

Таку санкцію може застосовувати ЦВК, ухваливши рішення про відмову партії у відшкодуванні витрат, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації не пізніше ніж у 60-денний строк із дня офіційного оприлюднення результатів виборів. Підставами для такої відмови є встановлення ЦВК,

НАЗК або судом у передбаченому законом порядку факту неподання проміжного та/або остаточного фінансового звіту про надходження й використання коштів виборчого фонду політичної партії у передбачений законом строк, подання неповних звітів або включення до таких звітів завідомо недостовірної інформації.

ЦВК своє рішення про відмову у відшкодуванні політичній партії витрат, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації, повідомляє відповідній політичній партії не пізніше ніж на п'ятий день після його прийняття. Воно може бути оскаржене партією в судовому порядку.

Крім того, виборчі комісії відповідних рівнів на відповідних виборах мають право застосовувати до партій і кандидатів таку санкцію як попередження.

Відповідно до ст. 56 Закону України «Про вибори Президента України», ЦВК оголошує попередження кандидату на пост Президента України та партії, яка його висунула, у разі:

- встановлення судом факту підкупу виборців або членів виборчих комісій кандидатом, його довіреною особою, посадовою особою партії, яка його висунула, а також іншою особою на прохання кандидата або за дорученням кандидата або партії, яка його висунула;
- встановлення судом факту надання під час виборчого процесу виборцям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат або посадова особа партії, яка його висунула;
- встановлення судом факту використання кандидатом при фінансуванні своєї передвиборної агітації інших коштів, окрім коштів свого виборчого фонду;
- залучення або використання кандидатом, який займає посаду в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи для проведення передвиборної агітації;
- проведення кандидатом або партією, яка його висунула, прямої чи опосередкованої передвиборної агітації поза строками, встановленими цим Законом.

Рішення про оголошення попередження ЦВК доводить до відома кандидата на пост Президента України та партії, яка його висунула, і надає копію цього рішення не пізніше як наступного дня з дня його прийняття. Крім того, ЦВК своє рішення про оголошення попередження кандидату чи партії оприлюднює в державних ЗМІ та на офіційному веб-сайті ЦВК.

Аналогічні норми щодо оголошення попередження ЦВК партії, кандидати в депутати від якої включені до виборчого списку партії, або окремому кандидату в депутати містить і ст. 61 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Ст. 47 Закону України «Про місцеві вибори» також передбачено можливість ТВК оголосити місцевій організації партії або кандидату попередження в разі порушення ними вимог цього Закону. Відповідна виборча комісія оприлюднює інформацію про оголошення попередження в загальнодержавних або місцевих ЗМІ чи в інший спосіб.

Разом із тим варто наголосити, що на сьогодні ця санкція не породжує для партій і кандидатів жодних наслідків. Раніше у виборчому законодавстві була норма про можливість скасування реєстрації кандидата на підставі кількох попереджень від виборчої комісії за порушення виборчого законодавства. Зникнення цієї норми, з одного боку, унеможливило використання механізму скасування реєстрації кандидата як інструменту політичного тиску та боротьби з опонентами, однак, з іншого боку, перетворило процедуру оголошення попередження на звичайну формальність.

Висновки

Безсумнівною ознакою демократичних виборів є забезпечення законодавством реальної можливості притягнення винних осіб до відповідальності. Однак сьогодні можна спостерігати недостатню ефективність держави (в особі контрольних органів і судів) у питанні притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні порядку фінансування передвиборної агітації. Це створює очевидні проблеми, адже саме дієве та ефективне забезпечення принципу невідворотності покарання за злочини, зокрема й у сфері фінансування передвиборної агітації, дає підстави говорити про формування правової держави.

З урахуванням вищезазначеного варто розглянути можливість внесення до законодавства таких змін:

- передбачити можливість складення протоколів у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15, 212-21 КУпАП, без підпису правопорушників;
- збільшити строк накладення адміністративного стягнення за всіма статтями, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства про партії (ст. 212-15, 212-21 КУпАП), до шести місяців або одного року;
- передбачити зупинення строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15, 212-21 КУпАП, у судах у випадках ухилення правопорушників від явки до суду чи затягування ними процесу;
- вирішити питання колізії між приписами ст. 212-15, 212-21 КУпАП та ст. 159-1 ККУ, де спостерігається нечіткість розмежувальних критеріїв між кримінально караною та адміністративно караною поведінкою в цій сфері;³¹
- вирішити проблему неузгодженості санкцій ст. 159-1 ККУ із санкціями відповідних норм ст. 212-15, 212-21 КУпАП, передбачивши, що санкції в межах ст. 159-1 ККУ починаються з верхньої межі санкцій, передбачених ст. 212-15 та 212-21 КУпАП;
- збільшити розміри стягнень, посилити та диференціювати покарання за вчинення правопорушень у сфері фінансування політичних партій, наприклад збільшивши максимальний розмір штрафу за неподання звіту до 1000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян;
- віднести до підслідності Національного антикорупційного бюро розслідування кримінальних проваджень за ст. 159-1 КК України, якщо вартість предмета злочину або завданої ним шкоди в 100 і більше разів перевищує розмір МЗП, встановленої на 1 січня відповідного календарного року, протягом якого вчинено злочин.

³¹ Зокрема залишити в складі злочину, передбаченого ст. 159-1 ККУ лише: «подання завідомо недостовірних відомостей про кошти або витрати партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах, в розмірі більше 50 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах – карається...» та «умисне надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборчої агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі» та «умисне надання або отримання внеску на користь політичної партії фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі». Усі інші діяння, передбачені чинною редакцією статті, декриміналізувати.



Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.

IFES | 2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | www.IFES.org