



Страсбург/Варшава, 23 березня 2021 року

CDL-AD(2021)003

Висновок Венеційської комісії № 1022/2021
Висновок ОБСЄ/БДІПЛ № POLIT-
UKR/402/2021

Or. Engl.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)
БЮРО З ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ І ПРАВ ЛЮДИНИ ОБСЄ
(ОБСЄ/БДІПЛ)

УКРАЇНА

СПІЛЬНИЙ

ВИСНОВОК

**ЩОДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ «ПРО ПОЛІТИЧНІ
ПАРТІЇ»**

**Затверджений Радою з демократичних
виборів на 71-му онлайн-засіданні (18
березня 2021 року) і ухвалений
Венеційською комісією
на 126-му Пленарному
засіданні (онлайн, 19–20
березня 2021 року)**

на основі коментарів

**п. Майкла ФРЕНДО (член Комісії,
Мальта) п. Яна ВЕЛАЕРС (член
Комісії, Бельгія)**

**п. Пере ВІЛАНОВА ТРІАС (член Комісії,
Андорра) п. Інгрід ВАН БІЗЕН (експертка
ОБСЄ/БДІПЛ) п. Аліса ТОМАС (експертка
ОБСЄ/БДІПЛ)**

**п. Марчін Валецькі (експерт ОБСЄ/БДІПЛ) Основна
група експертів ОБСЄ/БДІПЛ з питань регулювання
діяльності політичних партій**

Цей документ не розповсюджуватимуть під час засідання. Візьміть цю копію із собою. www.venice.coe.int

Зміст

I. Вступ	3
II. Сфера застосування Спільного висновку	4
III. Резюме.....	4
IV. Аналіз і рекомендації.....	6
V. Міжнародні стандарти та зобов'язання ОБСЄ щодо діяльності політичних партій 6	
VI. Національна законодавча база.....	7
VII. Сфера застосування та мета проєкту Закону.....	8
VIII. Загальні зауваження.....	9
IX. Основні засади в проєкті Закону.....	10
X. Створення та реєстрація політичних партій.....	14
XI. Членство в політичних партіях.....	17
XII. Діяльність політичних партій.....	19
XIII. Фінансування політичних партій.....	20
XIV. Приватне фінансування.....	20
XV. Державне фінансування.....	23
XVI. Вимоги до звітності.....	26
XVII. Наглядові органи.....	26
XVIII. Санкції та ліквідація політичних партій.....	29
XIX. Рекомендації, пов'язані з процесом підготовки й ухвалення проєкту Закону bookmark18	31

I. Вступ

1. 30 грудня 2020 року голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики надіслав запит на експертний висновок щодо проєкту Закону України про політичні партії ([CDL-REF\(2021\)005](#), далі — «проєкт Закону») до Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ), щоб оцінити його відповідність міжнародним стандартам щодо прав людини та зобов'язанням ОБСЄ. З огляду на практику співпраці з Венеційською комісією з подібних питань 18 січня 2021 року ОБСЄ/БДІПЛ запропонувало Комісії підготувати спільний Висновок і підтвердило голові Комітету готовність підготувати висновок у співпраці з Венеційською комісією.
2. Від Венеційської комісії доповідачами з цього питання були п. Майкл Френдо (член Комісії, Мальта), п. Ян Велаерс (член Комісії, Бельгія) і п. Пере Віланова Тріас (член Комісії, Андорра). П. Інгрід ван Бізен, п. Аліса Томас і п. Марчін Валецкі були призначені юридичними експертами від ОБСЄ/БДІПЛ. Основна група експертів ОБСЄ/БДІПЛ з питань регулювання діяльності політичних партій (зокрема, п. Фернандо Казаль Бертоа, п. Лоліта Сігане, п. Річард Кац і п. Данієл Смілов) також висловили свою експертну думку в процесі підготовки цього висновку.
3. Протягом 16–17 лютого 2021 року спільна делегація в складі п. Френдо, п. Велаерса та п. Віланова Тріаса від імені Венеційської комісії та п. ван Бізен, п. Томас і п. Валецкі від імені ОБСЄ/БДІПЛ, у супроводі п. Майкла Янссена та п. Сергія Кузнєцова із Секретаріату Венеційської комісії та п. Константіна Вардзелашвілі, експерта ОБСЄ/БДІПЛ, узяли участь у серії відеоконференцій із Головою Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, іншими членами Комітету, депутатами Верховної Ради України та членами робочої групи, створеної в Парламенті для розробки проєкту Закону. До обговорень також долучилися представники українських політичних партій, заступник Міністра юстиції, керівник і персонал Національного агентства з питань запобігання корупції, представники Центральної виборчої комісії та представників у Києві. Цей Спільний висновок засновується на інформації, отриманій під час цих зустрічей. ОБСЄ/БДІПЛ і Венеційська комісія вдячні Офісу Ради Європи в Києві за чудову організацію цих відеоконференцій.
4. Цей висновок було схвалено Радою з демократичних виборів на 71-му засіданні, що відбулося 18 березня 2021 року, і ухвалено Венеційською комісією на 126-му Пленарному засіданні, що відбулося онлайн 19 та 20 березня 2021 року.

1. Сфера застосування Спільного висновку

5. Сфера застосування цього Спільного висновку поширюється лише на проєкт Закону, поданий на розгляд. Обмежений таким чином Спільний висновок не є повним і всебічним оглядом всієї правової й інституційної бази, що регулює діяльність політичних партій в Україні.
6. У Спільному висновку наведено ключові питання та зазначено аспекти, що викликають занепокоєння. З метою стислості він більше зосереджується на питаннях, що вимагають поправок або удосконалення, ніж на позитивних аспектах проєкту Закону. Подальші рекомендації засновані на міжнародних стандартах і зобов'язаннях у галузі прав людини, зобов'язаннях ОБСЄ щодо людського виміру та передовому досвіді. У певних випадках вони також посилаються на відповідні рекомендації, надані в попередніх висновках, підготовлених ОБСЄ/БДІПЛ та/або Венеційською комісією.
7. Крім того, відповідно до зобов'язань ОБСЄ та Ради Європи щодо включення гендерних аспектів у всі стратегії, заходи та діяльність,¹ у Спільному висновку також враховано потенційно різний вплив проєкту Закону на жінок та чоловіків.
8. Цей Спільний висновок засновано на неофіційному перекладі проєкту Закону на англійську мову. Під час перекладу можливі помилки.
9. З урахуванням наведеного вище БДІПЛ/ОБСЄ та Венеційська комісія хочуть відзначити, що цей Спільний висновок може не охоплювати всі аспекти проєкту Закону, а відтак Спільний висновок не перешкоджає їм сформулювати додаткові письмові або усні рекомендації чи коментарі до відповідного правового акта або пов'язаного законодавства України в майбутньому.

2. Резюме

10. Поточні ініціативи щодо внесення змін до законодавства про діяльність політичних партій України загалом вітаються, а низка аспектів Проєкту закону відповідає попереднім рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ і Венеційської комісії. Зокрема, визнано та встановлено правильне спрямування спроб розробників проєкту Закону посилити прозорість ключових питань, пов'язаних із реєстрацією та функціонуванням політичних партій, полегшити процес реєстрації політичних партій, встановити ефективніші вимоги до фінансування та фінансової звітності, додатково розмежувати повноваження наглядових органів із погляду моніторингу фінансів партій і забезпечення гендерної рівності у сфері діяльності політичних партій. Варто зазначити, що ця ініціатива спрямована на посилення ролі, статусу та значущості політичних партій та стимулювання розвитку демократичних політичних партій як важливого інструмента демократичного врядування.
11. Водночас, намагаючись розв'язати питання чинного Закону, у проєкті Закону, вочевидь, застосували централізований підхід, щоб забезпечити демократію за висхідним принципом («знизу догори») серед політичних партій. Таким чином, проєкт Закону регулює питання, які зазвичай політичні партії розв'язують самостійно, що, своєю чергою, викликає занепокоєння щодо внутрішньої автономії партій, яка захищається правом на свободу об'єднання. Це ускладнюється каральним підходом до незначних порушень правил фінансування політичних партій, деякі з яких можна було б усунути за допомогою посиленних заходів комунікації та підвищення обізнаності.
12. Попри те, що деякі аспекти процедури реєстрації партій було вдосконалено, політичні партії все ще повинні забезпечувати створення та реєстрацію регіональних

¹ Див. [План дій ОБСЄ зі сприяння гендерній рівності](#), ухвалений Рішенням № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), п. 32, де йдеться про зобов'язання щодо включення гендерних аспектів у діяльність ОБСЄ; і [Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки](#), шостою стратегічною ціллю якої є досягнення гендерної рівності в усіх політиках та заходах.

організацій принаймні у п'яти виборчих регіонах України протягом шести місяців після своєї державної реєстрації. На додаток, проєкт Закону наразі запроваджує процес підтвердження реєстрації політичних партій протягом одного року після їх створення, що можливо лише для партій, які мають щонайменше 2000 членів принаймні в п'яти виборчих округах України. Така подвійна сертифікація вважається потенційно обтяжливою, тим більше, що нещодавно створені політичні партії не можуть брати участь у виборах до підтвердження їх реєстрації. Поєднання такої реєстрації й обмежувальних вимог до членства може створити необґрунтовані перешкоди для реєстрації партій та участі у виборах: особливо, якщо йдеться про партії з невеликою кількістю членів.

13. До того ж створення Єдиного реєстру членів політичних партій непропорційно впливає на право політичних партій та їх членів на свободу об'єднання, а також на приватне життя членів партій, а тому це питання варто переглянути.
14. Попри те, що низка змін щодо дозволених внесків на підтримку партій є позитивними, положення, які регулюють обставини, за яких фізичні особи можуть вносити внески, видаються надмірно обмежувальними. Водночас обмеження загального розміру внесків на підтримку партій залишаються досить високими. На додаток, варто забезпечити відповідність цих нових положень Виборчому кодексу.
15. Насамкінець, положення, що визначають ролі, повноваження, статус і обмеження наглядових органів, залишаються досить розмитими й вимагають деталізації. Правове обґрунтування заборони політичних партій також включає досить загальну термінологію. Дуже важливо забезпечити зрозумілість повноважень щодо нагляду та санкцій і чітко визначити їх межі. У цьому контексті доцільно внести в проєкт Закону ширший спектр санкцій, щоб забезпечити їх кращу відповідність тяжкості правопорушення.
16. З огляду на зазначене вище, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеційська комісія визначили такі ключові рекомендації щодо вдосконалення проєкту Закону:
 - A. Суттєво переглянути або виключити проєкт п. 3 статті 10 із вимогою до партії, що бажає бути зареєстрованою, створювати та реєструвати регіональні організації принаймні в п'яти виборчих округах України [п. 62].
 - B. Вилучити вимогу про підтвердження зареєстрованих партій протягом одного року після їх створення відповідно до проєкту статті 16 [п. 72].
 - C. Вилучити проєкт статті 19, що передбачає вимогу щодо реєстрації політичними партіями своїх членів у Єдиному реєстрі членів політичних партій [п. 79].
 - D. Значною мірою переглянути проєкт розділу IV щодо діяльності політичних партій або вилучити положення, які занадто впливають на автономію політичних партій [п. 86].
 - E. Внести зміни в проєкт п. 2 статті 36, переглянувши непропорційні обмеження прав фізичних осіб на пожертви політичним партіям і одночасне зниження граничних розмірів пожертв для фізичних та юридичних осіб згідно з пп. 2 та 3 статті 36 відповідно [пп. 98–101].
 - F. Детальніше визначити повноваження та компетенцію наглядових органів у проєкті розділу VIII [пп. 128–137].
 - G. Запровадити ширший спектр санкцій за різні порушення положень проєкту Закону, щоб гарантувати, що окремі санкції пропорційні встановленим правопорушенням [п. 141].

Ці та додаткові Рекомендації, виділені жирним шрифтом, містяться в тексті цього Спільного висновку.

3. Аналіз і рекомендації

A. Міжнародні стандарти та зобов'язання ОБСЄ щодо діяльності політичних партій

17. Право на свободу об'єднань і вільне висловлювання думок має основоположне значення для належного функціонування демократичного суспільства. Політичні партії як колективні інструменти вираження політичної волі повинні мати можливість повною мірою користуватися такими правами. Основні права, що надаються політичним партіям і їх членам, головним чином закріплені в статтях 19 та 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (далі — «МПГПП»), що захищають права на вільне вираження поглядів й переконань, а також право на свободу об'єднань.²
18. На рівні Ради Європи стаття 11 Європейської конвенції з прав людини (далі — «ЄКПЛ») встановлює стандарти щодо права на свободу об'єднання, які захищають права політичних партій як особливого типу об'єднань та їх членів.³ Судова практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) містить додаткові рекомендації для держав-членів Ради Європи щодо забезпечення відповідності їх законів та політики основним аспектам статті 11. Крім того, право на свободу вираження поглядів згідно зі статтею 10 ЄКПЛ та право на вільні вибори, гарантоване статтею 3 Першого протоколу до Конвенції, також є важливими під час аналізу законодавства про політичні партії.
19. У регіоні ОБСЄ пункт 7.6 Документа Копенгагенської наради ОБСЄ від 1990 року зобов'язує держав-учасниць ОБСЄ «поважати право окремих осіб і груп на повну свободу створювати власні політичні партії чи інші політичні організації та надавати таким політичним партіям і організаціям необхідні правові гарантії, що дають їм змогу конкурувати один з одним на основі рівності перед законом та органами влади».⁴ Копенгагенський документ також передбачає захист свободи об'єднань (п. 9.3) та свободи поглядів і їх вільного вираження (п. 9.1), а також зобов'язання щодо розділення держави й політичних партій (п. 5.4). У контексті ОБСЄ цікавим також є Рішення Ради міністрів № 7/09 про участь жінок у політичному та суспільному житті.⁵
20. Ці обов'язки та зобов'язання доповнюються іншими рекомендаціями ООН, найважливішою з яких є Загальний коментар № 25 Комітету ООН з прав людини про право на участь у державних справах, право голосу та право на рівний доступ до державних послуг, що тлумачить державні зобов'язання відповідно до Статті 25 МПГПП.⁶ У сфері ґендерної рівності та різноманітності актуальними є Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок⁷ (далі — «CEDAW») (зокрема, її стаття 4 (про тимчасові спеціальні заходи щодо посилення ґендерної рівності) і стаття 7 (про ліквідацію дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті), а також Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, а насамперед її стаття 29 про участь осіб з інвалідністю в політичному та суспільному житті.⁸ У сфері боротьби з корупцією п. 3 статті 7 Конвенції ООН проти корупції зазначає, що «[кожна] Держава-учасниця також розглядає можливість прийняття належних нормативно-правових актів й вжиття відповідних адміністративних заходів, сумісних із цілями цієї Конвенції й відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, з метою посилення прозорості у фінансуванні кандидатур на виборні

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ухвалений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 2200А

(XXI) від 16 грудня 1966 року. Україна ратифікувала цей Пакт 12 листопада 1973 року.

³ Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод набула чинності 3 вересня 1953 року. Україна ратифікувала Конвенцію 11 вересня 1997 року.

⁴ Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1990 року (29 червня 1990 року) 29 ILM1305, доступно за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

⁵ Рішення Ради міністрів ОБСЄ № 7/09 від 2 грудня 2009 року «Участь жінок в політичному та суспільному житті», доступно за посиланням: <https://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

⁶ Загальний коментар 25 Комітету ООН з прав людини, Право брати участь у веденні державних справ, голосувати й бути обраним та право бути допущеним до державної служби на умовах рівності, Документ ООН. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, доступно за посиланням: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

⁷ Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (далі — «CEDAW»), ухвалена резолюцією Генеральної Асамблеї № 34/180 від 18 грудня 1979 року. Україна ратифікувала Конвенцію 12 березня 1981 року.

⁸ Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, ухвалена 13 грудня 2006 року під час шістдесят першої сесії Генеральної Асамблеї резолюцією № A/RES/61/106. Україна ратифікувала Конвенцію 4 лютого 2010 року.

державні посади та, у належних випадках, у фінансуванні політичних партій».⁹

21. Аналогічні рекомендації можна знайти на рівні ОБСЄ та Ради Європи. До них належать Рекомендація (2003)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній,¹⁰ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ (далі — «Керівні принципи ОБСЄ/БДІПЛ і Венеційської комісії»),¹¹ Спільні керівні принципи ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії щодо свободи об'єднань,¹² Кодекс належної практики Венеційської комісії у виборчих справах,¹³ а також інші висновки ОБСЄ/БДІПЛ і Венеційської комісії щодо окремих законодавчих актів¹⁴ та звіти місій ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами.¹⁵ Зокрема, безпосередньо важливими в цьому контексті є Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії¹⁶ та Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії щодо проекту змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні¹⁷. Крім того, наведено посилання на звіти Групи держав проти корупції (GRECO) Ради Європи, пов'язані з прозорістю фінансування партій в Україні.¹⁸

B. Національна законодавча база

22. Стаття 15 Конституції України «гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України». Статті 36 і 37 додатково встановлюють право громадян України «на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації» та зазначають певні заборони на діяльність політичних партій. Відповідно до статті 37 Конституції України, стаття 5 Закону про політичні партії від 2001 року визначає підстави для заборони політичних партій.¹⁹

⁹ Конвенція ООН проти корупції, ухвалена 31 жовтня 2003 року рішенням № 58/4 Генеральної Асамблеї. Конвенція набула чинності 14 грудня 2005 року. Республіка Україна ратифікувала Конвенцію 2 грудня 2009 року.

¹⁰ Рекомендація № Rec (2003)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, ухвалена 8 квітня 2003 року. Див. також Рекомендацію 1516(2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо фінансування політичних партій, ухваленої Постійним комітетом від імені Асамблеї 22 травня 2001 року, п. 3 якої вимагає від держав-членів затверджувати правила «з метою збереження та підвищення довіри громадян до політичних систем».

¹¹ Спільні керівні щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ (2-ге видання, 2020 р.), CDL-AD(2020)032, доступно за посиланням: <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/guidelines> та

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e).

¹² Спільні керівні принципи ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії щодо свободи об'єднань (2015 р.), CDL-AD(2014)046, доступно за посиланням: <https://www.osce.org/odihr/132371> та [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)046-e).

¹³ Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії, CDL-AD(2002)023rev2-cor, доступно за посиланням: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e). Див., серед іншого, розділи I.2.3 («Рівність можливостей»), I.2.4 («Рівність та національні меншини») та I.2.5 («Рівність та рівні умови для статей»), а також відповідні розділи Пояснювальної записки.

¹⁴ Див., серед іншого, Спільний проміжний висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їхньої символіки», [CDL-AD\(2015\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)041-e).

¹⁵ Усі звіти місій ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами доступні за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

¹⁶ Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії, CDL-AD(2002)017.

¹⁷ Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії стосовно проекту змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні, [CDL-AD\(2015\)025](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)025).

¹⁸ Див. Звіт GRECO за результатами оцінювання щодо України (Третій раунд оцінювання) – Прозорість фінансування партій (Тема II), 2011 р., (GRECO Eval III Rep (2011) 1E), Третій раунд оцінювання, Звіт про виконання Україною рекомендацій, Прозорість фінансування партій, 2013 р., (GRECO RC-III (2013) 14), Третій раунд оцінювання, Другий звіт про виконання Україною рекомендацій, Прозорість фінансування партій, 2015

р., ([Greco RC-III \(2015\) 22](#)) та Додаток до Другого звіту про виконання Україною рекомендацій, 2017 р., (GrecoRC3(2017)8).

¹⁹ Політичні партії можуть бути заборонені статтею 5 Закону, якщо вони мають на меті ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету й територіальної цілісності України, підриг безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі,

23. Закон також регулює членство в політичних партіях, обмежуючи його громадянами України з правом голосу, які можуть одночасно бути членами тільки однієї політичної партії (стаття 6). Статтею 10 допускається створення партії 100 громадянами України за наявності щонайменше 10 000 підписів громадян, які мають право голосу на виборах, зібраних не менш як у двох третинах районів щонайменше двох третин областей України, міст Києва та Севастополя й не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим.
24. Кошти та майно політичних партій передбачені розділом IV Закону. Стаття 15 містить обмеження на приватні внески, у тому числі обмеження осіб, які можуть робити внески, та їх розмір.²⁰ Стаття 17 регулює фінансову звітність та її аудит, а також передбачає, що політичні партії зобов'язані щоквартально подавати в Національне агентство з питань запобігання корупції (далі — «НАЗК») звіт про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.
25. Окремий розділ IV-1 регулює державне фінансування політичних партій.²¹ Згідно зі статтею 17-3, політична партія набуває права на отримання державного фінансування, якщо на останніх виборах народних депутатів її виборчий список кандидатів у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав не менш як 5 відсотків голосів виборців. Розподіл державного фінансування включає додаткові 10% коштів, розділених між партіями, що забезпечили, щоб її члени однієї статі не перевищували двох третин від загальної кількості народних депутатів, обраних від цієї партії. Партії можуть використовувати державне фінансування лише протягом одного календарного року.
26. Що стосується нагляду, стаття 18 містить перелік органів, що мають право здійснювати державний контроль за діяльністю політичних партій. Державний контроль за діяльністю політичних партій здійснює, зокрема, центральний орган виконавчої влади, що впроваджує державну політику у сфері державної реєстрації об'єднань громадян і наглядає за дотриманням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, крім випадків, коли такий контроль здійснюється іншими органами державної влади. Центральна виборча комісія, окружні та територіальні виборчі комісії наглядають за дотриманням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також за поданням фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів. Рахункова палата наглядає за цільовим використанням державних коштів, виділених політичним партіям. НАЗК здійснює нагляд за дотриманням політичними партіями обмежень щодо фінансування, у тому числі виборчого, і коштів, виділених із державного бюджету, а також за поданням фінансових звітів, як загальних, так і звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів.
27. Наостанок, у статті 19 зазначено заходи, що можуть бути застосовані до політичних партій за порушення Конституції, Закону про політичні партії й інших законів України. Перелік заходів включає попередження про недопущення подальшої незаконної діяльності та заборону політичних партій; статті 20, 21 і 22 передбачають можливість індивідуальної дисциплінарної, адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності за правопорушення, пов'язані зі створенням, реєстрацією та діяльністю політичних партій. Припинення діяльності й анулювання реєстрації політичних партій (тільки за рішенням суду) регулюється статтями 23 та 24.

С. Сфера застосування та мета проєкту Закону

28. Проєкт закону був підготовлений у травні 2020 року робочою групою, створеною Комітетом *Верховної Ради* з питань цифрової трансформації спільно з Комітетом з питань правової політики. До складу робочої групи ввійшли народні депутати, представники різних

посягання на права та свободи людини, посягання на здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символики.

²⁰ Згідно з цим положенням, загальний розмір внесків на підтримку політичної партії від громадянина України

протягом одного року не може перевищувати 400 мінімальних місячних заробітних плат, при цьому розмір такої мінімальної заробітної плати встановлюється станом на 1 січня року, у якому здійснювалися внески. Для юридичних осіб річний ліміт становить 800 мінімальних місячних заробітних плат. Таким чином, для фізичних осіб річний ліміт внесків на підтримку політичних партій наразі становить 2 000 000 гривень (приблизно 60 000 євро). Юридичні особи можуть вносити на підтримку політичних партій до 4 000 000 гривень (приблизно 120 000 євро).

²¹ Таке фінансування виділяється на статутну діяльність політичних партій та становить одну соту мінімальної заробітної плати, встановленої станом на 1 січня року, що передує року виділення коштів із державного бюджету, помножену на кількість виборців, які взяли участь у голосуванні в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх загальнодержавних виборах (стаття 17-2).

державних органів і установ, представники громадянського суспільства та міжнародних організацій, а також незалежні експерти.

29. Відповідно до листа, надісланого в ОБСЄ/БДІПЛ 30 грудня 2020 року, проєкт Закону спрямований на підвищення якості політичного процесу та державної політики загалом, а також покликаний підвищити рівень політичної відповідальності в суспільстві, зокрема через забезпечення «відкритості політики й участі в ній громадян». Проєкт закону замінить чинний Закон про політичні партії України від 2001 року з останніми змінами, внесеними в липні 2020 року. У 2002 році Венеційська комісія підготувала Висновок щодо закону та проєкту змін до нього.²² Цей Висновок містить кілька рекомендацій, які досі є актуальними та на які вона посилається в цьому Спільному висновку.

D. Загальні зауваження

30. Варто відразу зазначити, що проєкт Закону є позитивною спробою реформувати нормативно-правову базу щодо діяльності політичних партій в Україні й усуває багато наявних недоліків, виявлених ОБСЄ/БДІПЛ, Венеційською комісією, GRECO та іншими організаціями. Таким чином, проєкт Закону важливою законодавчою ініціативою. Низка аспектів проєкту Закону відповідає рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії, що були надані раніше.

31. Порівняно з чинним Законом про політичні партії проєкт Закону містить низку удосконалень. Зокрема, він має на меті підвищити прозорість ключових аспектів, пов'язаних із реєстрацією та функціонуванням політичних партій, спростити процес реєстрації політичних партій, встановити ефективніші вимоги до фінансування та фінансової звітності, зокрема норми щодо третіх осіб, краще визначити різні типи внесків, а також розмежувати повноваження наглядових органів із погляду моніторингу партійних фінансів. Проєкт закону також покликати розширити участь жінок у процесах ухвалення політичних рішень, що є довгоочікуваним кроком.

32. Водночас проєкт Закону регулює, часто дуже ретельно, майже всі аспекти діяльності політичних партій, зокрема їх створення, реєстрацію, внутрішню організацію та структуру, членство в політичних партіях, їх керівництво, статут і програмні документи, їх діяльність в Україні та на міжнародному рівні, процедури ухвалення рішень, діяльність, що фінансується державою чи з приватних джерел, їх зобов'язання щодо звітності, а також можливий державний контроль.

33. Політичні партії мають бути захищеними невід'ємним правом окремих осіб і груп на вільне створення об'єднань. Проте, з огляду на унікальну та життєво важливу роль політичних партій у виборчому процесі та демократичному врядуванні, загальноприйнятним є те, що держави регулюють їх діяльність настільки, наскільки це необхідно для забезпечення ефективного, репрезентативного та справедливого демократичного врядування.²³ Оскільки єдиної або загальноприйнятої моделі партійного регулювання не існує, держави мають певну свободу вибору найпридатнішої та найефективнішої моделі, дотримуючись при цьому норм міжнародного права.

34. Під час підготовки проєкту Закону розробники очевидно зробили вибір на користь так званої «егалітарно-демократичної моделі» державного контролю, а не так званої «ліберальної моделі»:²⁴ перша модель значною мірою обмежує автономію партій в інтересах прозорості, внутрішньої демократії, підзвітності та державного контролю. Попри те, що обидва підходи можуть бути виправдані, особливо з урахуванням історичного та політичного контексту, у якому мають провадити діяльність партії, важливо підкреслити, що партії завжди повинні функціонувати на основі свободи об'єднань, свободи мирних зібрань та свободи вираження поглядів. Ці права гарантовані Конституцією України й міжнародними та європейськими документами з прав людини. Ці

²² Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії, CDL-AD(2002)017.

²³ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 22.

²⁴ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, пп. 23–28.

свободи не є абсолютними. Обмеження свобод можливі за умови, що вони ґрунтуються на законодавстві, «необхідному в демократичному суспільстві», і служать законним цілям.

35. У Спільних керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ зазначено в цьому контексті, що необхідність обмежень має бути ретельно зважена, а вибрані обмеження повинні бути пропорційними та найменш обтяжливими засобами для досягнення відповідної мети. Дійсно, «особливо у випадку політичних партій, з огляду на їх основну роль у демократичному процесі, заборонні заходи застосовуються вузько та ніколи не можуть повністю анулювати право чи зазіхнути на його сутність».²⁵
36. Вимога щодо того, що заходи, ужиті для досягнення законної мети, мають бути необхідними в демократичному суспільстві, означає, що держави повинні довести існування «нагальної соціальної потреби» та «відповідних і достатніх» причин. Нормативно-правові акти про політичні партії варто впроваджувати й реалізувати стримано, визнаючи, що ЄСПЛ вузько розтлумачив дозволені обмеження права на вільне об'єднання для політичних партій.²⁶
37. Що стосується обмеження стосовно автономії партій, Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, посилаючись на судову практику ЄСПЛ, відзначають право держав запроваджувати деякі законодавчі вимоги до внутрішньої організації та відбору кандидатів на вибори в інтересах демократичного врядування. Водночас органи державної влади не повинні втручатися у внутрішні справи політичних партій без обґрунтованої потреби, оскільки партії самі мають визначати спосіб організації своїх з'їздів і процедур ухвалення рішень. Так само, саме політична партія та її члени повинні передусім забезпечувати дотримання відповідних формальностей способом, визначеним у її статутах. Таким чином, попри те, що певне державне регулювання або керівні принципи, що застосовуються для забезпечення внутрішнього функціонування політичних партій, можуть бути прийнятними, втручання держави, що сформулює деякі «вимоги до партій щодо прозорості в процесі ухвалення рішень і врахування думок їх членів під час формування статутів партій і визначення кандидатів», може бути достатньо.²⁷

Е. Основні засади в проєкті Закону

38. Розділ 1 проєкту Закону стосується його загальних положень, що включають, зокрема, визначення, правові основи та принципи, а також права й гарантії політичних партій і їх діяльності.
39. У статті 3 викладено принципи, що стосуються створення та діяльності політичних партій, які включають «повагу до конституційного ладу й суверенітету держави» (п. 1), а також принципи недискримінації, рівності та внутрішньої демократії, репрезентативності й орієнтування на членів партії, а також, зокрема, прозорості та відкритості. Більшість цих принципів визначено в наступних пунктах статті 3.
40. Таким чином, у п. 4 цього положення додатково визначено поняття «повага до конституційного ладу та суверенітету держави» й зазначено, що така повага включає можливість заборони політичних партій, якщо їх цілі та програми порушують конституційний лад

²⁵ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 50.

²⁶ Див. рішення ЄСПЛ у справах «Горзелік та інші проти Польщі» (*Gorzelik and Others v. Poland*), № 44158/98, рішення [ВП] від 17 лютого 2004 року, п. 95, де зазначено, що «винятки з правила щодо свободи об'єднань варто тлумачити суворо, і лише переконливі й вагомі причини можуть виправдати обмеження цієї свободи». Див. також рішення ЄСПЛ у справах «Сідіропулос та інші проти Греції» (*Sidiropoulos and Others v. Greece*), № 26695/95 від 10 липня 1998 року, п. 40; «Тєбієті Мухаффізе Семієтті та Ісрафілов проти Азербайджану» (*Tebieti Mühaffize Cemiyetti and Israfilov v. Azerbaijan*), № 37083/03 від 8 жовтня 2009 року, п. 67. Див. також Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії

та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 51.

²⁷ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 28. Див. також рішення ЄСПЛ у справах *«Російська об'єднана демократична партія «Яблоко» та інші проти Росії»*, № 18860/07 від 8 листопада 2016 року, п. 79; *«Республіканська партія Росії проти Росії»*, № 12976/07 від 12 квітня 2011 року, п. 88, обидві з яких своєю чергою посилаються на п. 98 першого видання Спільних керівних принципів щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2010)024(2010).

і суверенітет держави. На додаток до посилань на застосування сили з метою зміни конституційного ладу, пропаганду війни, підбурювання до етнічного насильства та заборону ворожнечі за расовою та релігійною ознакою, п. 4 статті 3 також містить дуже загальну термінологію, наприклад посилання на заборонені партії, що «підривають безпеку [держави]», беруть участь в «посяганні на права людини та свободи» або «загрожують здоров'ю населення». Ці терміни, хоча вони й дуже схожі на зміст статті 5 чинного Закону про політичні партії, є настільки загальними, що неможливо зрозуміти, якого саме типу поведінки вони стосуються. Таким чином, вони не відповідають принципу законності.

41. Крім того, як також зазначено в Спільних керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, обов'язок держави захищати свободу об'єднань політичних партій також поширюється на випадки, коли партія підтримує ідеї, які не користуються підтримкою більшості суспільства, якщо пропагування таких ідей не пов'язане із застосуванням насильства та не виправдує його, або не скероване на руйнування демократії.²⁸
42. У п. 4 статті 3 проекту Закону розглядається заборона партій, «програмні цілі або дії яких спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу, порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, підринок її безпеки». Аналогічне положення можна знайти в статті 37 Конституції України та у статті 5 чинного Закону «Про політичні партії».
43. Варто зазначити, що з формулювання п. 4 статті 3 не відразу зрозуміло, чи пов'язана заборона політичних партій, що порушують суверенітет і територіальну цілісність держави й підривають державну безпеку, пов'язана з використанням або реальною загрозою насильства, або чи носить така заборона загальний характер і також забороняє всі форми ненасильницьких дій і самовираження.
44. Партія, що поширює певні ідеї щодо «суверенітету», «цілісності» або «безпеки» країни, повинна мати можливість робити це вільно, якщо вона не пропагує насильство, не підбурює на насильницькі дії або не загрожує насильством (див. також п. 143 нижче). З огляду на важливу роль політичних партій у належному функціонуванні демократії, лише переконливі й вагомні причини можуть виправдати обмеження свободи об'єднання таких партій.²⁹ Органи державної влади можуть здійснювати своє право на заборону політичних партій, зокрема лише за виняткових і екстремальних обставин; до того ж таке право має бути ретельно пристосованим до певної ситуації.
45. Аналогічно п. 4 статті 3 також забороняє політичні партії, метою яких є «пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки». Аналогічне положення міститься в статті 5 чинного Закону про політичні партії. Що стосується «пропаганди» таких режимів, у проекті Закону знову зазначається, що держави можуть забороняти пропаганду певних ідеологій за умови, що вони не будуть без необхідності та непропорційно зазіхати на основні права людини, як-от право на свободу об'єднань і право на свободу вираження поглядів. Як підкреслюється в Резолюції 1308 (2002) Парламентської асамблеї Ради Європи, демократії повинні дотримуватися балансу, оцінюючи рівень загрози демократичному порядку в країні, представленій такими партіями, і надаючи відповідні гарантії.³⁰ Суттєвість загрози пропаганди таких режимів для держави, щоб виправдати ліквідацію партії, мають оцінювати компетентні суди в кожному окремому випадку.
46. Що стосується пропаганди символіки комуністичного або нацистського режимів, важливо нагадати, що у 2015 році ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційська комісія вже розглядали аналогічні питання у своєму Спільному проміжному висновку щодо Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні

²⁸ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 42.

²⁹ Рішення ЄСПЛ у справі «Партія свободи та демократії (ÖZDEP) проти Туреччини» (*Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*), № 23885/94 від 8 грудня 1999 року, п. 44. Див. також рішення ЄСПЛ у справі «Соціалістична партія та інші проти Туреччини» (*Socialist Party and Others v. Turkey*), № 21237/93 від 25 травня 1998 року, п. 50.

³⁰ Парламентська асамблея Ради Європи, Резолюція 1308 (2002) «Обмеження діяльності політичних партій у державах-членах Ради Європи», ухвалена 18 листопада 2002 року, п. 3.

та заборону пропаганди їхньої символіки».³¹ У цьому контексті варто зазначити, що держави мають право забороняти або навіть криміналізувати використання певної символіки та пропаганду певної ідеології. Проте така заборона або криміналізація має задовольняти кілька вимог, щоб відповідати європейським стандартам щодо свободи вираження поглядів і свободи об'єднань згідно із судовою практикою ЄСПЛ³² та документами Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ.³³

47. Як зазначено в Спільному висновку від 2015 року, звичайне публічне використання забороненої символіки без додаткового посилання на незаконну діяльність політичної партії (у контексті міжнародного законодавства про права людини) саме собою не повинно призводити до заборони або ліквідації партії.³⁴ Однак заборона партій, що використовують певну символіку або знаки відмінності, призначені для виправдання або пропаганди тоталітарних репресій, може бути доцільною, якщо відповідні правові положення сформульовані з достатньою точністю та чітко визначають заборонену символіку, назви й терміни.³⁵ В інших випадках обмеження викличе питання не тільки щодо свободи об'єднання партії, але також і щодо свободи вираження поглядів, якою користується партія та її члени. **З наведених причин рекомендовано надати чіткі визначення забороненої символіки, що може створювати підстави для заборони політичних партій, у п. 4 статті 3 проєкту Закону.**

48. П. 4 статті 3 також забороняє структури політичних партій у межах різних державних установ, включно з освітніми. Якщо застосувати цю заборону й до вищих навчальних закладів, як-от університети, то це буде втручанням у право молоді об'єднуватись і брати участь у політичній діяльності під час навчання. **Рекомендовано прояснити це питання.**

49. Відповідно до п. 5 статті 3, принцип запобігання дискримінації включає заборону політичним партіям запроваджувати будь-які привілеї чи обмеження щодо членства, обрання в установчі органи політичної партії або участі в управлінні політичною партією на підставі раси, кольору шкіри, етнічного та соціального походження, статі тощо.

50. Згідно зі Спільними керівними принципами щодо регулювання діяльності політичних партій, фізичні особи та групи, що прагнуть створити політичну партію, повинні мати можливість зробити це на основі рівності перед законом.

51. У цьому контексті також важливо нагадати, що право на свободу об'єднання зазвичай наділяє тих, хто створює об'єднання, зокрема політичні партії, або належить до одного з них, правом вибирати,

³¹ Спільний проміжний висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їхньої символіки», [CDL-AD\(2015\)041-e](#).

³² Для прикладу, див. рішення ЄСПЛ у справі «Вайнаї проти Угорщини» (*Vajnai v. Hungary*), № 33629/06 від 8 липня 2008 року, пп. 51–57. Див. також рішення ЄСПЛ у справах «Фратаноло проти Угорщини» (*Fratanolo v. Hungary*), № 29459/10 від 3 листопада 2011 року; «Фабер проти Угорщини» (*Fáber v. Hungary*), № 40721/08 від 24 липня 2012 року.

³³ Див. Спільний консультативний висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ для Конституційного Суду Молдови про відповідність європейським стандартам Закону № 192 від 12 липня 2012 року про заборону використання символів тоталітарного комуністичного режиму та пропаганди тоталітарних ідеологій у Республіці Молдова, [CDL-AD\(2013\)004-e](#), п. 124.

³⁴ Спільний проміжний висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їхньої символіки», [CDL-AD\(2015\)041-e](#), п. 108.

³⁵ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 89. Що стосується тоталітаризму як такого, у двох резолюціях Парламентської асамблеї Ради Європи йдеться про засудження тоталітарних режимів: Резолюція 1096 (1996) про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів, ухвалена 27 червня 1996 року, і Резолюція 1481 (2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів, ухвалена 25 січня 2006 року. Ці резолюції не стосуються використання комуністичної символіки.

Парламентська асамблея ОБСЄ ухвалила Вільнюську декларацію, яка у пп. 3, 11 та 17 Резолюції «Возз'єднання роз'єднаної Європи: заохочення прав людини та громадянських свобод в регіоні ОБСЄ у XXI ст.», ухваленої на Вісімнадцятій щорічній сесії Парламентської асамблеї ОБСЄ 29 червня – 3 липня 2009

року, зокрема, зазначає, що «у ХХ столітті європейські країни пережили два основних тоталітарних режими, нацистський і сталінський, що спричинило геноцид, порушення прав і свобод людини, військові злочини та злочини проти людства», закликає всіх держав-учасниць ОБСЄ зайняти «єдину позицію проти всіх тоталітарних режимів будь-якого ідеологічного походження» та висловлює глибоку стурбованість щодо «героїзації тоталітарних режимів, зокрема проведення публічних демонстрацій, що прославляють нацистське або сталінське минуле».

з ким створювати об'єднання або кого прийняти в його члени. Проте ця свобода вибору не безмежна, оскільки цей аспект права на об'єднання також вимагає заборони дискримінації. Це означає, що різне ставлення до осіб під час створення об'єднання або стосовно членства в ньому, засноване на особистих характеристиках або статусі, повинне мати розумне й об'єктивне обґрунтування. Коли підставами для зазначеного різного ставлення є колір шкіри, етнічне походження чи інтимна сфера приватного життя особи (наприклад, коли різниця в ставленні ґрунтується на статі або сексуальній орієнтації), для обґрунтування відповідного заходу варто зазначити особливо «вагомi причини».³⁶

52.П. 7 статті 3 передбачає, що принцип репрезентативності й орієнтації на членів партії полягає, зокрема, у забезпеченні певних регіональних квот представництва, проведенні позачергових з'їздів або забезпеченні права вето членів партії на рішення її керівних органів. Крім того, п. 8 статті 3 вимагає «наявності органу політичної партії, що взаємодіє із суспільством з метою сприяння формуванню та виявленню політичної волі громадян», а пп. 9 і 10 цієї ж статті передбачають законодавчу вимогу до регулярного звітування політичної партії перед виборцями щодо її діяльності, щоб забезпечити швидке, безперешкодне та прозоре спілкування між її членами та встановити «невідворотність дисциплінарних стягнень для будь-якого члена політичної партії» за порушення її статуту, програми чи етичного кодексу тощо.

53. Хоча загалом деяке державне регулювання внутрішньої діяльності політичних партій, що сприяє внутрішньопартійній демократії, може бути прийнятним (наприклад, у випадку спеціальних тимчасових заходів для сприяння висуненню кандидатів із недостатньо представлених груп³⁷), правове регулювання внутрішньопартійної діяльності має тлумачитись вузько з дотриманням принципу автономії сторін, не порушуючи надмірно права сторін як вільних об'єднань управляти своєю внутрішньою діяльністю.³⁸ З огляду на це варто зазначити, що пп. 7–10 статті 3 проєкту Закону загалом, схоже, порушують автономію партії та намагаються регулювати багато аспектів внутрішньої діяльності політичних партій. **Рекомендовано зменшити масштаби деяких аспектів цього надто регулятивного підходу, щоб посилити внутрішню автономію політичних партій і дозволити їм визначати свої внутрішні процедури без надмірного втручання держави (див. також пп. 33–37 вище, а також Розділ F про створення та реєстрацію політичних партій та Розділ H про діяльність політичних партій).**

54.Стаття 8 проєкту Закону регулює міжнародну діяльність політичних партій. Вона прямо передбачає, що політичні партії можуть підтримувати відносини з політичними партіями та громадськими організаціями інших держав, а також міжнародними й міжурядовими організаціями. Водночас п. 3 забороняє політичним партіям підтримувати або «мати якісь стосунки» з політичними партіями або громадськими організаціями, пов'язаними з державою, визнаною *Верховною Радою* «державою-агресором чи окупантом». Попри те, що до міркувань безпеки і загроз варто ставитися серйозно, важливо, щоб будь-який закон, що обмежує свободу діяльності політичної партії, був визначений докладним і точним способом та був необхідним і пропорційним. З формулювання п. 3 не очевидно, що саме може становити заборонену поведінку, зокрема, чи застосовуватиметься заборона до будь-яких контактів (у тому числі конференцій, освітніх та інших громадських заходів) українських політичних партій із демократичними партіями або об'єднаннями, пов'язаними з «державою-агресором або окупантом», навіть якщо такі об'єднання сприяють мирному розв'язанню конфлікту. Під час обговорення з представниками *Верховної Ради* України останні погодилися з тим, що статтю 8, можливо, варто викласти докладніше. **Таку зміну рекомендовано для забезпечення правової визначеності та ясності.**

³⁶ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 59.

³⁷ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, пп. 60 та 163.

³⁸ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та

55. Загалом об'єднання, зокрема політичні партії, повинні мати можливість вільно спілкуватися та співпрацювати з подібними об'єднаннями на міжнародному рівні.³⁹ Як підтверджено в Керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, обмеження взаємодії та функціонування політичних партій на міждержавному рівні є невиправданим і суперечить передовій практиці. Тому варто уникати такого обмеження у відповідному законодавстві.⁴⁰ Водночас загально визнається, що військові конфлікти є винятковими ситуаціями, які можуть вимагати певних обмежень щодо такої взаємодії. **У будь-якому випадку рекомендовано уникати загальних заборон і внести відповідні зміни в п. 3 статті 8.**

F. Створення та реєстрація політичних партій

56. Процедура створення політичних партій передбачена статтею 9 проєкту Закону. Згідно п. 1 цього положення, засновники політичних партій мають, крім інших вимог, бути громадянами України й не можуть бути членами вже зареєстрованих партій. Остання вимога є досить агресивною; питання щодо того, чи можуть засновники партії також бути членами інших політичних партій, варто залишити на розсуд самих політичних партій (див. у цьому контексті пп. 73–74 *нижче*).

57. Відповідно до п. 1 статті 11 політичні партії мають бути зареєстровані; незареєстровані партії не можуть займатися жодною діяльністю. Зазвичай, доцільно вимагати від політичних партій реєстрації в державному органі для певних цілей, наприклад із метою отримання правосуб'єктності, надати можливість особам, пов'язаним із політичними партіями, брати участь у виборах або отримувати державне фінансування чи інші переваги. Проте основні вимоги до реєстрації та процесуальні кроки для реєстрації мають бути доцільними та ретельно розробленими для досягнення законних цілей із дотриманням права на свободу об'єднань відповідно до п. 2 статті 11 ЄКПЛ та п. 2 статті 22 МПГПП у контексті статті 3 Першого протоколу до ЄКПЛ про право на вільні вибори.⁴¹

58. Зважаючи на це, було б непропорційним забороняти незареєстрованим політичним партіям займатися якоюсь діяльністю. По суті, такі незареєстровані партії все одно будуть об'єднаннями та повинні мати можливість вести свою діяльність так само як і інші об'єднання в Україні. У цьому контексті проєкт Закону також повинен містити чіткі вказівки щодо того, чи вплинуть нові вимоги, зазначені в розробленому проєкті Закону, на вже зареєстровані політичні партії, та яким буде обсяг такого впливу. **Рекомендовано внести відповідні зміни в п. 1 статті 11.**

59. Крім того, пп. 3 та 4 статті 11 передбачають можливість реєстрації «первинних осередків» політичних партій без надання їм статусу юридичної особи. **Однак докладне значення терміна «первинний осередок», а також причини й умови їх реєстрації не пояснено. Варто уточнити це в проєкті Закону.**

60. П. 3 статті 10 передбачає, що політичні партії протягом шести місяців із моменту державної реєстрації забезпечують створення та реєстрацію своїх регіональних організацій щонайменше в п'яти виборчих округах України. Це певною мірою полегшує процес реєстрації порівняно з поточною процедурою, зазначеною в п. 1 статті 10 чинного Закону, що вимагає підписів не менш як 10 000 громадян України, які мають право голосу на виборах на момент створення політичної партії, зібраними у двох третіх усіх районів щонайменше двох третіх областей України, міст Києва та Севастополя та не менш як у двох третіх районів Автономної Республіки Крим.

61. Проте виглядає, що підхід, зазначений у проєкті Закону, як і раніше сприяє великим політичним партіям і ставить у невигідну позицію або навіть затьмарює менші партії, оскільки дрібніші партії можуть

³⁹ Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1990 року, п. 10.4

⁴⁰ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 104

⁴¹ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та

не мати достатніх можливостей та необхідного фінансування для одночасного створення регіональних організацій у багатьох виборчих округах. Неможливість створити регіональні організації завадить їм завершити процес реєстрації та може перешкодити їх подальшому розвитку. Більш того, важко зрозуміти, чому політичні партії повинні проявляти активність по всій країні. У зв'язку з цим варто нагадати, що Венеційська комісія вже рекомендувала у своєму Висновку від 2002 року, щоб цю вимогу було сформульовано в тексті закону менш суворо, оскільки вона «є юридичною перешкодою для створення партій, що концентруються на регіональних питаннях».⁴² Комісія також нагадала Україні, що європейські демократії «пропонують численні приклади політичних партій, що добре зарекомендували себе, порядок денний і підтримка яких зосереджені лише на певній частині країни», та зазначила, що «існує ще більше прикладів політичних партій, які діють виключно на місцевому рівні».⁴³ Важливо, щоб певні партії також розглядали питання, які мають суто місцевий або регіональний характер. Дійсно, під час онлайн-зустрічей співрозмовники в Україні зазначили, що такі партії діють в Україні навіть сьогодні.

62. Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ закликають держав вилучити з відповідного законодавства положення про обмеження діяльності політичних партій виключно на підставі того, що вони представляють обмежену географічну зону, підкреслюючи дискримінаційний характер таких положень. Крім того, у них відзначено, що такі положення можуть також мати дискримінаційні наслідки щодо невеликих партій і партій, які представляють національні меншини.⁴⁴ Тягар реєстрації в кількох різних географічних регіонах може мати серйозні негативні наслідки для політичних прав певних меншин, які, зокрема, географічно сконцентровані в певних областях. Такі невеликі/регіональні партії можуть бути єдиним варіантом або механізмом доступу до законотворчості для груп меншин та етнічних груп, а тому вимога до реєстрації принаймні в п'яти виборчих регіонах може перешкоджати ефективній реєстрації груп меншин. **Через це п. 3 статті 10 варто істотно змінити або вилучити, а всі посилання на цю статтю в інших частинах проєкту Закону потрібно видалити.**

63. **Стаття 12 містить докладний перелік обов'язкових вимог до статутів політичних партій, деякі з яких необов'язково повинні регулюватися законом, а мають бути залишені на розсуд політичної партії.** Наприклад, згідно з проєктом Закону, статут партії повинен містити інформацію про контрольні-ревізійні органи та порядок їх формування, а також про формування дисциплінарних органів партії та дисциплінарних заходів тощо. Хоча партіям може бути вигідно регулювати такі питання в статутах, відсутність такої інформації не повинна ставати перешкодою для реєстрації партії. Крім того, не варто вважати цей перелік вичерпним. Партіям має бути дозволено за власним бажанням регулювати інші внутрішньопартійні або міжпартійні стосунки у своїх статутах.

64. На додаток, згідно з п. 2(8) тієї ж статті, статут політичної партії повинен містити інформацію про порядок, у якому фракції (групи) виборних органів, народні депутати України та депутати місцевих рад, обрані через партійні списки, звітують політичній партії. У цьому контексті варто нагадати, що будь-яка підзвітність обраних державних посадових осіб їхній політичній партії в кращому випадку є сумнівною, зважаючи на те, що такі особи отримують свої мандати завдяки виборцям, а не своїм партіям.⁴⁵ Хоча допустимо, що політичні партії можуть рекомендувати або навіть вимагати від обраних посадових осіб інформувати свої партії про певні дії, одночасно поважаючи незалежність посадових осіб, впровадження такої обов'язкової вимоги є безумовно проблематичним для проєкту Закону. **Найважливіше, щоб народні депутати України та депутати місцевих рад**

⁴² Див. Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії, CDL-AD(2002)017, п. 37.

⁴³ Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії, CDL-AD(2002)017, п. 10.

⁴⁴ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та

ОБСЕ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, пп. 102–103. Див. також нещодавню рекомендацію в Підсумковому звіті місії ОБСЕ/БДІПЛ про місцеві вибори в Україні 2020 року від 25 жовтня 2020 р. (с. 21): «Щоб забезпечити доступ до виборів, зокрема участь національних меншин на всіх рівнях місцевих виборів, до закону про політичні партії потрібно внести зміни, що дозволяють створення регіональних політичних партій».

⁴⁵ Рішення ЄСПЛ у справі «Паунович та Мілівоєвіч проти Сербії» (*Paunović and Milivojević v. Serbia*), № 41683/06 від 24 травня 2016 року, п. 63.

не вважали «імперативним мандатом» реагувати та діяти відповідно до вимог своїх партій.⁴⁶ Таким чином, п. 2(8) статті 12 потрібно вилучити.

65. Згідно з п. 2(13) статті 12, квоти, що визначають рівень представленості чоловіків і жінок, не повинні становити менш як 30 відсотків від загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Ця вимога має також враховувати позиції жінок або чоловіків у таких списках, щоб уникнути ситуації, коли всі особи однієї статі виявляються внизу списку. До того ж положення партійних статутів, що стосуються включення жінок у списки кандидатів/висунення кандидатів у багатомандатних округах, повинні бути повністю узгоджені з відповідними положеннями Виборчого кодексу та мають посилатися безпосередньо на Кодекс. Стурбованість із приводу юридичних невідповідностей щодо цієї проблеми під час онлайн-зустрічей висловили численні співрозмовники з України.

66. Стаття 13 містить положення щодо програм і документів політичних партій, зокрема виборчих програм. Це положення, зазвичай, регулює типи документів, які партія має розробляти з надмірною докладністю, що може бути не виправданим втручанням у внутрішню автономію політичних партій. Крім того, це положення також свідчить, що виборча програма політичної партії не може суперечити програмі партії. Відповідно виникає питання про те, хто або який орган, повинен визначати існування чи відсутність таких суперечностей. Якщо це буде визначатися державним органом, то виникнуть передумови для потенційно надмірного державного втручання у внутрішню діяльність політичних партій і кампаній суперників на виборах.⁴⁷

67. Згідно зі статтею 15, політичним партіям заборонено використовувати певну термінологію та символіку, зокрема символіку комуністичних і націонал-соціалістичних (нацистських) тоталітарних режимів. Як зазначалося вище, у цьому контексті може бути важко зрозуміти, яка символіка заборонена, а яка ні. Така інформація може бути викладена у відповідному підзаконному акті (див. у цьому контексті пп. 46–48 вище).

68. У статті 16 зазначено, що політичні партії протягом одного року з дня реєстрації підтверджують свою діяльність, гарантуючи участь не менш як 2000 громадян України у виборах щонайменше в п'яти виборчих округах. Щойно партія набере необхідну кількість виборців, Міністерство юстиції внесе інформацію про підтвердження до відповідного реєстру (п. 2 статті 16). Політична партія не може брати участь у виборах, якщо вона не підтвердила свою діяльність таким чином, що також у кінцевому підсумку завадить такій політичній партії отримати державне фінансування (оскільки воно ґрунтується на кількості голосів, отриманих політичною партією на попередніх виборах). Це дуже ускладнює участь новостворених партій у виборах, якщо вони проводяться в рік створення партії.

69. У цьому контексті в Керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ підкреслено, що у випадках, коли політичним партіям необхідно зареєструватися для участі у виборах, істотні вимоги до реєстрації та процедура реєстрації мають бути належними. Оперативність рішень щодо заяв на реєстрацію важлива, особливо в разі партій, що прагнуть висунути кандидатів на виборах. Загалом система доступу до виборів не повинна дискримінувати нові партії; навпаки потрібно визначити справедливі, чіткі й об'єктивні критерії для включення нових партій у виборчий процес.⁴⁸

⁴⁶ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 131. Див. також Підсумковий звіт обмеженої місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за місцевими виборами в Україні від 25 жовтня 2020 року, с. 10, де Україні також рекомендовано скасувати імперативний мандатний механізм, доступно за посиланням: https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974_0.pdf; і Звіт Венеційської комісії про імперативний мандат та подібні практики від 16 червня 2009 року.

⁴⁷ Див. також рішення ЄСПЛ у справі «*Tebieti Mühafize Cemiyeti ta İsrافیlov проти Азербайджану*» (*Tebieti Mühafize Cemiyeti and İsrافیlov v. Azerbaijan*), № 37083/03 від 8 жовтня 2009 року, п. 78, де зазначено, що хоча держава може запровадити певні мінімальні вимоги до ролі та структури керівних органів об'єднань [...], органи влади не повинні втручатися у внутрішнє організаційне функціонування об'єднань настільки,

щоб забезпечувати дотримання об'єднанням кожної формальності, передбаченої її власним статутом.

⁴⁸ Див. Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, пп. 86, 88 та 197.

- 70.3 формулювання статті 16 незрозуміло, що означає «участь» та чи означає це, що політична партія матиме 2000 членів у п'яти виборчих округах, або така участь є просто ознакою підтримки. Незрозуміло також, чому для створення партії потрібно всього 200 громадян, а для сертифікації необхідно залучити 2000 осіб. На зустрічах з українськими колегами було пояснено, що «участь» у згаданому вище сенсі стосується членства, а це означає, що партії мають бути підтверджені 2000 членами у п'яти виборчих округах. Водночас проект Закону не визначає наслідки незавершення партією процедури підтвердження, а також не зазначає, чи залишиться вона в такому разі зареєстрованою як політична партія. У проекті Закону також не пояснено, що станеться у випадку, якщо політичну партію буде підтверджено після початку виборчого процесу.
71. До того ж необхідність такої двоетапної системи, що вимагає додаткового підтвердження партії протягом року з моменту її створення та реєстрації, не є очевидною. Вимога до політичних партій здійснювати таку форму підтвердження є дуже обтяжливою для політичних партій, що беруть участь у виборчому процесі, і значно затримає їх участь у будь-яких запланованих або дострокових виборах на термін до одного року до моменту створення регіональних організацій із необхідною кількістю членів. Процедура реєстрації кожного члена партії в онлайн-реєстрі та, зокрема, перевірки інформації може зайняти значну кількість часу в невеликій партії, що не має штатного персоналу. До того ж Міністерство юстиції може бути не в змозі одночасно підтверджувати велику кількість заяв, особливо в передвиборчі періоди.
72. Загалом сумнівно, чи відповідає ця обтяжлива процедура підтвердження вже зареєстрованих партій основним гарантіям політичних партій щодо свободи об'єднання та правам політичних партій і їх членів на участь у виборах. Такий додатковий крок як підтвердження ще більше зміщує політичне ігрове поле в сторону великих політичних партій на шкоду дрібнішим або регіональним партіям, які в таких випадках взагалі не зможуть існувати (див. пп. 61–62 вище). **Рекомендовано усунути цю додаткову перешкоду для політичних партій, передбачену статтею 16 проекту Закону, щоб вони мали змогу розпочати діяльність та висувати кандидатів на вибори відразу після реєстрації.**

G. Членство в політичних партіях

73. Згідно зі статтею 18, членом політичної партії може бути лише громадянин України. Попри те, що стаття 16 ЄКПЛ дозволяє державам обмежувати політичну діяльність негромадян, зокрема, відповідно до статті 11, ЄСПЛ пояснив, що це може застосовуватися лише до діяльності, що безпосередньо впливає на політичний процес.⁴⁹ Таким чином, у той час, як права негромадян на створення політичних партій можуть бути обмежені, стаття 16 не повинна застосовуватися для обмеження членства негромадян у політичних партіях.⁵⁰ У зв'язку з цим потрібно звернути увагу на рекомендації Венеційської комісії, що надані в її Висновку 2002 року, згідно з яким «іноземним громадянам і особам без громадянства має бути дозволено певною мірою брати участь у політичному житті країни їх проживання, принаймні через надання можливості членства в політичних партіях».⁵¹ **Таким чином, рекомендовано вилучити зі статті 18 проекту Закону обмеження права бути членом політичних партій для громадян України.**
74. П. 4 статті 18 також забороняє громадянам бути членами більш ніж однієї політичної партії. З огляду на фундаментальний характер права на свободу об'єднань, державам у цілому не варто обмежувати його, впроваджуючи законодавчі вимоги, що зобов'язують особу об'єднуватися лише з однією організацією. Якщо держави впроваджують таке обмеження, вони повинні зазначити вагомі причини для цього та мають ретельно оцінити своє законодавство та залишити його тільки в тому випадку, якщо воно сумісне з вимогами ЄКПЛ.⁵² Окремі політичні партії можуть вимагати від особи, що бажає приєднатися до них, припинити

⁴⁹ Рішення ЄСПЛ у справі «Перінчек проти Швейцарії» (*Perinçek v. Switzerland*) [ВП], № 27510/08 від 15

жовтня 2015 року, п. 122.

⁵⁰ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 149.

⁵¹ Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії, CDL-AD(2002)017, п. 37.

⁵² Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 150.

членство в інших політичних партіях, але регулювання такого питання в національному законодавстві не може вважатися «необхідним у демократичному суспільстві» в сенсі п. 2 статті 11 ЄКПЛ. **3 цієї причини рекомендовано вилучити цю вимогу зі статті 18.**

75. Згідно зі статтею 19, політичні партії зобов'язані вносити інформацію про своїх членів у Єдиний реєстр членів політичних партій, що ведеться Міністерством юстиції. Реєстр є базою даних із відкритим доступом, яка дозволяє громадськості бачити тільки певну інформацію з бази даних, а саме імена та по батькові членів політичних партій.

76. Навіть якщо не вся інформація щодо членів партій (зокрема, номери їх паспортів та інформація про реєстраційний номер облікової картки платника податків), зазначена в реєстрі, є доступною для громадськості, наявність такого реєстру, а зокрема його відкритість для наглядових органів, як-от Міністерство юстиції, і для широкої громадськості викликає серйозну заклопотаність щодо прав політичних партій та їх членів на свободу об'єднань і недоторканність приватного життя.

77. Зокрема, зобов'язання інформувати державні органи та широку громадськість про імена всіх членів політичних партій, без сумніву, є обмеженням свободи об'єднань таких членів окремо та партії загалом. Інформація щодо членства в політичній партії також захищена правом на недоторканність приватного життя, оскільки така інформація дає пряме уявлення про політичні погляди окремих осіб.⁵³

78. Під час онлайн-зустрічей із різними українськими зацікавленими сторонами, деякі з них вважали реєстр необхідним для запобігання ситуаціям, коли кандидати на виборах балотуються від більш ніж однієї політичної партії або від імені політичних партій, членами яких вони не є. Вельми сумнівно, що таке серйозне втручання в права політичних партій та їх членів є необхідним і пропорційним для досягнення цієї мети, тим паче, що Виборчий кодекс України також обмежує обсяг передвиборчої боротьби, у якій може брати участь фізична особа, і зазначає, що кандидати висувуються тільки одним органом з висунення кандидатур.

79. Зазвичай, єдиними членами партії, яких органам державної влади необхідно знати поіменно, є 200 членів-засновників і 2000 членів, що потрібні для підтвердження діяльності політичної партії відповідно до статті 16 проєкту Закону (якщо це положення зберігається), а також члени партії, що висовують кандидатуру на державну посаду. У Керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ також відзначено, що масштабний державний моніторинг або судовий нагляд за внутрішнім функціонуванням політичної партії, зокрема вимога до партії надавати державі списки своїх членів, видається надмірно агресивним заходом, несумісним із принципами необхідності й адекватності.⁵⁴ **За згаданих вище причин рекомендовано переглянути необхідність створення Єдиного реєстру членів політичних партій, зазначеного в проєкті Закону, і виключити статтю 19 та пов'язані з нею положення.**

80. У статті 21 зазначені підстави й процедура виключення членів політичних партій. Сумнівно, що в проєкті Закону дійсно необхідно перераховувати можливі підстави для припинення членства в політичній партії. Такі питання належать до автономної діяльності партії та не повинні регулюватися законодавством.

81. Стаття 22 стосується дисциплінарної відповідальності членів партії, а також передбачає створення дисциплінарних органів у п. 3. Хоча створення спеціального органу партії для розгляду скарг її членів на дисциплінарні санкції, накладені певним органом влади може бути позитивним моментом, такі питання також належать до внутрішньої автономії партії, а отже також не повинні регулюватися законодавством.

⁵³ Див. у цьому контексті рішення ЄСПЛу справі «*Catt проти Сполученого Королівства*» (*Catt v the United Kingdom*), № 43514/15 від 24 січня 2019 року, п. 112, де наголошується, що особисті дані, які розкривають політичні погляди, належать до особливих категорій конфіденційних даних, для яких передбачено підвищений рівень захисту.

⁵⁴ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та

Н. Діяльність політичних партій

82. У Розділі IV зазначено вимоги до діяльності політичних партій і детально розглянуто питання організації, культури дебатів, керівних органів і порядку діяльності політичних партій. Положення цього розділу набагато докладніші та конкретніші, ніж статті 7 та 8 чинного Закону, у яких зазначено лише те, що політичні партії повинні мати програми й статuti, а також містять основні елементи таких статутів.
83. Загалом, як зазначалося вище (див. пп. 33–37 і 53), внутрішню структуру та діяльність політичних партій варто значною мірою залишити на розсуд самих політичних партій, а втручання держави в такі питання має бути мінімальним. Таким чином, хоча ми визнаємо прагнення розробників забезпечити внутрішньопартійну демократію, правове регулювання внутрішньопартійної діяльності має бути таким, що відповідає принципу партійної автономії й не повинно неналежним чином втручатися в право партії керувати своїми внутрішніми справами.⁵⁵
84. Зокрема, положення розділу IV, що зобов'язують партії скликати партійні з'їзди із заздалегідь визначеною періодичністю та скликати позачергові з'їзди на основі певних встановлених процедур (п. 1 статті 23), визначають докладні повноваження партійних з'їздів і партійних організацій (стаття 24) та конкретні процедури формування керівних органів політичних партій і їх склад (стаття 26) вочевидь є інструктивним планом для всіх політичних партій в Україні, залишаючи дуже мало свободи розсуду та повноважень щодо ухвалення рішень для самих партій. Аналогічні міркування застосовуються щодо статті 28 про висунення кандидатів (хоча, наприклад, держава може впровадити деякі тимчасові заходи, щоб посприяти висуненню кандидатів з недостатньо представлених груп) або скасування реєстрації кандидатів на виборах.
85. Загалом рекомендовано переглянути розділ IV та інші положення проєкту Закону, які надто впливають на автономію політичних партій, і вилучити їх. Лише ті положення, що відповідають «нагальним соціальним потребам», можуть вважатися «необхідними в демократичному суспільстві». Якщо держави будуть намагатися занадто суворо регулювати внутрішнє функціонування політичних партій, то залежно від ступеня державного втручання можуть виникнути питання щодо права політичних партій на свободу об'єднання (див. у цьому контексті пп. 33–37 і 53 вище).
86. Особливо помітно, що численні положення розділу IV містять зобов'язання партій дотримуватися їх вимог, наприклад: п. 1(1) статті 23, що вимагає від партій скликати партійні з'їзди не рідше одного разу на рік, а також скликати позачергові з'їзди, або п. 2 статті 23, що встановлює обов'язок скликати регулярні збори та з'їзди, а також позачергові збори партійних організацій. Зобов'язання політичних партій вести свої внутрішні справи саме таким чином здається надмірним, і водночас це підіймає питання про те, який орган контролюватиме дотримання таких положень і як він це робитиме. Під час онлайн-зустрічей представники Міністерства юстиції, а також інших наглядових органів, зазначених у проєкті Закону, пояснили, що настільки ретельний нагляд не входить в їхню компетенцію. Таким чином, відсутність ясності щодо того, яким чином будуть застосовуватися положення, не відповідатиме принципу законності та передбачуваності законодавства. Навіть якби було розуміло, який орган буде уповноваженим контролювати дотримання відповідних положень, такий нагляд був би надмірно агресивним, а тому до нього не варто було б вдаватися. **Тому рекомендовано значною мірою переглянути розділ IV проєкту Закону або видалити положення, що надто сильно впливають на автономію політичних партій.**
87. Хоча зазвичай партії самостійно визначають спосіб організації своїх з'їздів і порядок ухвалення рішень,⁵⁶ зміст деяких положень розділу IV також створює певні стилістичні й матеріальні проблеми. Таким чином, виникають сумніви щодо необхідності повторювати в статті 25 багато положень, зазначених у статті 24, що стосуються

⁵⁵ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та

ОБСЕ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 155.

⁵⁶ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЕ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 28.

процедури голосування або рішень, які належать до виключної компетенції організаторів з'їздів, а також того, чи недостатнім буде посилання на інше положення. **Що стосується виборів керівництва політичної партії (лідера та керівних органів), положення статті 26 варто зробити гнучкішими, оскільки в мінливій політичній ситуації зміни керівництва можуть відбуватися частіше. До того ж незрозумілим є принцип ротації партійних представників у керівних органах політичних партій, і його потрібно вилучити та залишити на розсуд політичних партій.**

88. Під час розгляду п. 6 статті 28 варто зазначити, що перелік і порядок кандидатів від політичних партій, висунутих на вибори, не можуть бути змінені для з'ясування помилок та неточностей після того, як їх було представлено у відповідну виборчу комісію. На думку ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії, цей підхід є надто суворим, оскільки, схоже, немає причин, відповідно до яких партія не повинна мати можливість виправляти ненавмисні помилки або неточності чи оновлювати списки, якщо член партії серйозно захворів або помер. Проєкт Закону може запобігти зловживанню такими положеннями через вимогу до надання доказів внутрішніх рішень, ухвалених керівними органами партії, щоб визначити, що список і порядок не відповідають бажанням партії, а також надання відповідних медичних довідок.

89. Крім того, у п. 7 статті 28 зазначено процедуру скасування реєстрації партійних кандидатів на загальнодержавних і місцевих виборах, яка включає скликання партійного з'їзду для цієї мети. У разі виникнення необхідності скасувати реєстрацію кандидата, скликання партійного з'їзду для розв'язування цього питання може виявитися надмірно тривалою та обтяжливою процедурою; **рекомендовано переосмислити цей підхід і розглянути можливість прийняття коротшої та менш складної процедури, щоб гарантувати можливість скасування та вчасної реєстрації альтернативних кандидатів до виборів згідно з відповідними положеннями Виборчого кодексу.**

I. Фінансування політичних партій

90. Що стосується фінансування, проєкт Закону передбачає як приватні внески, так і державне фінансування. Порядок приватного фінансування описано в розділі V, а державного — в розділі VI.

1. Приватне фінансування

91. Приватне фінансування може бути у формі грошових внесків, майна, внесків у вигляді робіт чи послуг, у формі нематеріальних активів та будь-яких інших вигод чи привілеїв, або у вигляді спонсорства заходів чи іншої діяльності на підтримку партії (стаття 29). Відзначається, що згідно з п. 1 статті 30 грошові внески «на банківський рахунок (у тому числі на рахунок виборчого фонду) політичної партії (партійної організації)» можуть робити як фізичні, так і юридичні особи. Це положення може суперечити п. 3(3) статті 215 Виборчого кодексу, яка забороняє юридичним особам робити добровільні внески до виборчого фонду політичної партії. Крім того, вимоги до переказу внесків за допомогою банківської операції, викладені у п. 1 статті 30, у повному обсязі збігаються з вимогами, зазначеними в п. 1 статті 8 та

п. 4 статті 215 Виборчого кодексу. **Рекомендовано переглянути проєкт Закону щодо його загальної відповідності Виборчому кодексу, щоб уникнути розбіжностей і плутанини, а також переконатися, що положення проєкту Закону не можуть бути використані для обходу обмежень на фінансування, передбачених Виборчим кодексом.**

92. Кошти, отримані як дохід від законної діяльності (п. 3(8) статті 30), належать до фінансів, що відповідно до п. 3 статті 30 не підпадають під визначення грошових внесків. Краще зробити це положення детальнішим, щоб уникнути ситуацій, коли товари чи послуги продаються за вартістю, набагато вищою за ринкову. Більш того, у цьому чи в інших положеннях проєкту Закону необхідно передбачити випадки, коли партії сплачують орендні платежі, розмір яких набагато нижчий за ринкову вартість; обидві ситуації допускають приховані внески, які не варто виключати з ліміту внесків, зазначеного у п. 2 статті 36. **Рекомендовано переглянути це та згадані вище**

положення, щоб

- 35 -

CDL-AD(2021)003

гарантувати, що вони не можуть бути використані для виключення внесків, замаскованих під прибуток від коштів або дохід від загальної суми допустимих внесків на рік.

93. Було також визначено, що п. 1 статті 30 дозволяє лише «безготівкові» грошові внески, зроблені за допомогою банківського переказу. Це довгоочікуваний і необхідний захід, який дозволяє відстежувати внески та забезпечує ефективний моніторинг заради прозорості та підзвітності. **Однак із метою всеосяжності законодавці можуть розглянути можливість встановлення невеликого ліміту для невеликих грошових внесків, що не перевищують заявлену суму.**

94. П. 1 статті 36 забороняє певним фізичним або юридичним особам узагалі робити приватні внески, включно з тими юридичними особами, з якими укладено угоду на роботу, товари чи послуги на загальну суму понад 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб протягом терміну дії такого договору та впродовж одного року після припинення його дії (п. 1(10)). **Ми підтримуємо, що ліміти таких внесків зараз нижчі⁵⁷, проте рекомендуємо збільшити відповідний період для підвищення прозорості.**

95. П. 2 статті 36 впроваджує обмеження на приватні внески з двох різних поглядів: з одного боку, він зазначає, що загальна сума пожертвувань, зроблених на підтримку однієї політичної партії громадянином України протягом одного календарного року не може перевищувати 20% від загального доходу спонсора за останні п'ять років. З іншого боку, цей пункт передбачає, що загальна сума внесків від одного громадянина не може перевищувати суму в 400 прожиткових мінімумів для працездатних осіб,⁵⁸ встановлених станом на 1 січня року, у якому здійснюється внесок. Аналогічні міркування застосовуються до юридичних осіб, які не можуть вносити понад 20% свого доходу за останні календарні роки та не можуть перевищувати суму у 800 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.⁵⁹

96. У цьому контексті варто зазначити, що, як також підкреслюється в Керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, фінансування політичних партій є формою участі в політичній діяльності. Партії мають право звертатися за приватними фінансовими внесками, тобто спонсорськими коштами. За винятком джерел фінансування, заборонених відповідним законодавством, будь-яка особа повинна мати право вільно висловлювати свою підтримку політичної партії на свій вибір через фінансові та майнові внески.⁶⁰ Законодавство, що встановлює обмеження на розмір внесків, має бути ретельно збалансовано таким чином, щоб з одного боку забезпечити відсутність спотворень у політичному процесі на користь інтересів заможніших осіб, а з іншого боку заохотити певних осіб на участь у політичній діяльності, зокрема через надання окремим особам можливості робити внески на підтримку вибраних ними партій.⁶¹

97. Ми підтримуємо, що розробники проекту мають намір внести поправки в чинну систему внесків на підтримку політичних партій, оскільки чинний Закон потребує певних змін, зокрема щодо річних лімітів на приватні внески, зазначених у статті 15 чинного Закону, які є надзвичайно високими.⁶² Водночас ліміти внесків, передбачені проектом Закону, ще не сформульовані таким

⁵⁷ Див. відповідну рекомендацію в Спільному висновку ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії стосовно проекту змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні, [CDL-AD\(2015\)025-е](#), п. 32, що посилається на заборону внесків від компаній, які отримують вигоду за державними контрактами, яка становить понад 20% від обороту компанії.

⁵⁸ Станом на 1 січня 2021 року прожитковий мінімум для працездатних осіб в Україні становив 2270 гривень (з невеликими підвищеннями, починаючи з липня та грудня), що дорівнює приблизно 67 євро. Таким чином, 400 прожиткових мінімумів становили б майже 27 000 євро.

⁵⁹ На підставі розрахунків, зроблених у попередній виносці, це становило б майже 54 000 євро.

⁶⁰ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 209.

⁶¹ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та

ОБСЕ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 213.

⁶² Відповідно до статті 15 чинного Закону, загальний розмір (сума) внесків на підтримку політичної партії від громадянина України протягом одного року не може перевищувати чотириста мінімальних заробітних плат, за умови що така мінімальна заробітна плата встановлена станом на 1 січня року, у якому здійснювалися внески.

Загальний розмір внесків на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати вісімсот мінімальних заробітних плат, за умови, що розмір такої мінімальної заробітної плати встановлено станом на 1 січня року, у якому здійснювалися внески.

Таким чином, для фізичних осіб річний ліміт внесків на підтримку політичних партій становить 2 000 000 гривень (приблизно 60 000 євро). Юридичні особи можуть вносити на підтримку політичних партій до 4 000 000 гривень (приблизно 120 000 євро).

чином, щоб не дозволити заможним фізичним особам і підприємствам або кандидатам на виборах загалом робити великі внески у формі коштів або аналогічних негрошових активів. Крім того, проєкт Закону неналежним чином обмежує методи здійснення внесків фізичними особами на підтримку політичних партій.

98. Стосовно останнього пункту, правила, зазначені у п. 2 статті 36, здаються дуже обмежувальними, оскільки вони суворо обмежують коло осіб, які можуть робити внески, та відсоток доходу, який вони можуть вносити на підтримку партій. Що стосується фізичних осіб, це непропорційно обмежує їх вибір політичних партій, які вони можуть захотіти підтримувати. Зокрема, це положення не дозволяє особам, що отримують дохід лише протягом останніх двох або трьох років або накопичували заощадження чи успадковані кошти протягом тривалішого періоду, робити будь-які внески, а також не забезпечує фізичним особам гнучкості під час ухвалення рішення про внесок у розмірі понад 20% доходу на підтримку політичної партії в конкретний рік, якщо вони того побажають. Виглядає, що цей підхід не заохочує участь у політичному житті. Особливо це стосується потенційних спонсорів молодшого віку й тих, що, можливо, не мали попередніх доходів до досягнення 18-річного віку, а також не дозволяє всім фізичним особам робити внески на підтримку обраних ними партій. Хоча ми визнаємо, що розробники включили це положення в проєкт Закону, щоб уникнути ситуацій, коли внески здійснюються за дорученням, наслідки цього положення здаються невідповідними для цієї мети.

99. Більш того, враховуючи, що всі види внесків, включно з негрошовими внесками, зазначеними в статтях 31–35, очевидно, підпадають під дію п. 2 статті 36, це означає, що фізична особа не може робити внесок у формі роботи або послуги (нижче порогового значення, зазначеного у п. 1(10) статті 36) і грошовий внесок протягом одного року, якщо загальна сума внеску перевищує 20% його/її доходу. Аналогічні міркування можуть застосовуватися відповідно до інших комбінованих форм внесків, зокрема з боку юридичних осіб.

100. Водночас щорічні обмеження, які п. 2 статті 36 передбачає для приватних внесків від однієї фізичної або юридичної особи, усе ще виглядають дуже високими, оскільки вони становлять в еквіваленті 27 000 та 54 000 євро. Такі обмеження, швидше за все, будуть на користь заможних фізичних осіб або підприємств, які, на відміну від громадських об'єднань, благодійних або релігійних організацій, можуть надавати кошти на підтримку політичних партій. П. 2 статті 36 також дозволяє фізичній особі здійснювати кілька внесків на підтримку однієї й тієї ж партії, якщо він/вона володіє кількома підприємствами або іншими юридичними особами.

101. Загалом, хоча правила здійснення внесків для фізичних і юридичних осіб, з одного боку, є надмірно суворими, з іншого боку вони є надзвичайно поблажливими з погляду обмежень на розмір внесків. **Тому рекомендовано переоцінити цю частину проєкту Закону та внести необхідні зміни до відповідних пунктів статті 36.**

102. Ми підтримуємо, що на підставі п. 2 статті 35 заходи або інші дії, що організуються й оплачуються фізичними та юридичними особами, також підпадають під правило щодо обмеження внесків, передбачене статтею 36. Таким чином, стаття 35 розрізняє фізичних і юридичних осіб, які фінансують заходи, що проводяться політичною партією (п. 1), та фізичних і юридичних осіб, які самостійно проводять заходи на підтримку політичної партії за своєю власною ініціативою або від свого імені та своїм коштом. Варто зазначити, що п. 3 статті 35 вимагає, щоб відповідні фізичні та юридичні особи надавали політичним партіям та НАЗК докладну інформацію про заходи, які вони фінансували в інтересах політичних партій. Це викликає питання щодо можливості кількісно визначити й оцінити витрати, пов'язані з такими заходами, для цілей фінансової звітності. **Рекомендовано прояснити це питання.** До того ж вимога до окремих спонсорів повідомляти про такі заходи є надмірним і невиправданим тягарем. **Бажано, щоб відповідна політична партія повідомляла про такі внески з боку третіх осіб після того, як вона отримала необхідну інформацію від фізичних або юридичних осіб-організаторів, виконуючи чіткі та конкретні вказівки НАЗК щодо таких питань.**

103. Зазвичай зазначені вище види «третьох осіб» — це фізичні особи й організації, які юридично не пов'язані з конкретними політичними партіями або діють за

погодженням із ними, але водночас діють із метою вплинути на результат виборів.⁶³
Щоб уникнути створення лазівок, через які можна скеровувати необмежене фінансування та приховувати фінансові операції, закони

⁶³ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 218.

повинні розв'язувати проблеми, що можуть виникати внаслідок внесків третіх осіб, через запровадження пропорційних і адекватних обмежень на суми, які треті особи можуть витратити на підтримку політичних партій, зокрема через застосування граничних значень для приватних внесків і обмеження витрат третіх осіб,⁶⁴ а також через дотримання належних і ефективних зобов'язань щодо звітності.

2. Державне фінансування

104. Згідно зі статтею 38, політичні партії можуть отримати державне фінансування, якщо на чергових чи дострокових парламентських виборах їх виборчі списки в національному багатомандатному окрузі отримали не менш як 2% від загальної кількості голосів. Тим самим проєкт Закону знижує обмеження на фінансування, яке відповідно до чинного Закону визначено в розмірі 5% від загальної кількості голосів. Ми підтримуємо це, оскільки таким чином партії, необов'язково представлені у *Верховній Раді*, можуть отримати право на державне фінансування.
105. Загалом не існує універсально запропонованої системи для визначення розподілу державного фінансування, і кожен законодавчий орган може вирішити вимагати мінімальних порогових значень підтримки для політичних партій, що дають їм можливість претендувати на державне фінансування. Проте ОБСЄ/БДІПЛ і Венеційська комісія підкреслюють, що необґрунтовано високі порогові значення можуть завдати шкоди політичному плюралізму та можливостям невеликих політичних партій. Надання державного фінансування політичним партіям, які раніше брали участь в останніх національних виборах, лише після виборів може позбавити політичні партії мінімальних початкових фінансових ресурсів, необхідних для фінансування політичної кампанії. Такий підхід особливо негативно позначиться на недавно створених політичних партіях або тих, що пропустили одні вибори, оскільки в цьому випадку вони не матимуть права на державне фінансування, навіть якщо можуть найбільше його потребувати. **Тому рекомендовано розглянути питання щодо створення системи фінансування, яка дозволила б виділяти кошти на досить ранньому етапі виборчого процесу, щоб забезпечити рівні можливості для партій протягом усієї виборчої кампанії.**⁶⁵
106. Політичні партії, які мають право на таке фінансування, повинні подати в НАЗК заяву на отримання державних коштів до 10 січня року, наступного за роком, коли відбувалися вибори, а також мають надати доказ відкриття окремого банківського рахунку для отримання й використання державних коштів. Після цього партії отримуватимуть державне фінансування з 1 січня (того ж року) й надалі.
107. Якщо політичні партії не дотримуються зазначеного вище терміну, вони не отримають фінансування до 1 січня наступного року. Це здається занадто обтяжливим, оскільки по суті змусило б політичні партії чекати надходження коштів ще рік, що може вплинути на їх здатність здійснювати свою діяльність (п. 5). **Рекомендовано використовувати пропорційніший підхід, який передбачає певну затримку в отриманні коштів, яка не буде такою тривалою, як та, що пропонується в п. 5 статті 38.**
108. До того ж якщо політичні партії можуть подавати заяви на отримання державного фінансування лише в січні після виборів, то залежно від того, коли відбулися вибори, це може означати, що їм доведеться чекати свої кошти протягом тривалого часу. Якщо, наприклад, позачергові або дострокові вибори відбудуться приблизно в першій половині року, це по суті означатиме, що політичній партії доведеться чекати майже рік, щоб отримати державне фінансування. Через це може бути краще надавати політичним партіям такі кошти через кілька тижнів/місяців після виборів, а не в січні.
109. Аналогічним чином, п. 6 статті 38 зазначає, що політичні партії тепер повинні подати заявку на отримання державного фінансування до 10 січня того року, у якому проводяться чергові або «дострокові вибори». Передбачається, що термін «дострокові вибори» стосується також дострокових або позачергових виборів. Однак у таких випадках партії не зможуть повідомити про такі наміри заздалегідь, оскільки вони не будуть знати про майбутні вибори. Аналогічним чином, нові політичні партії,

створені в рік виборів, також не зможуть вкластися в термін, зазначений у п. 6 статті 38. **Рекомендовано**

⁶⁴ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 220.

⁶⁵ Див. у цьому контексті Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 238, де держав закликають ретельно розглянути системи передвиборчого фінансування проти поствиборчих відшкодувань, оскільки останні можуть закріпити нездатність дрібних, нових або менш заможних партій ефективно суперничати на виборах.

взяти ці ситуації до уваги та відповідним чином змінити це положення. Альтернативно може бути простіше запропонувати державні кошти всім політичним партіям, що мають право брати участь у виборах після виборів, за винятком тих, які відхилили таку пропозицію.

110. У статті 41 передбачено порядок розподілу державних коштів між політичними партіями. Відповідно до пункту 1(1) цього положення, 10 відсотків річної суми державного фінансування⁶⁶ розподіляються порівну між політичними партіями, що мають право на фінансування, якщо за результатами останніх парламентських виборів кількість обраних представників однієї статі не перевищує дві треті загальної кількості народних депутатів від цієї партії. Щоб визначити цю кількість, враховується співвідношення чоловіків і жінок під час відкриття першої парламентської сесії. Однак після цього вже не буде мати значення, чи зберігається це співвідношення.
111. **З метою підвищення гендерної рівності у Верховній Раді рекомендовано збільшити відсоток коштів, які політична партія отримує на ці види заходів (зокрема, розміщення кандидатів недостатньо представленої статі вгорі списку); це було б сильнішим стимулом для політичних партій для дотримання статті 41, оскільки невиконання цього правила спричинило б значнішу втрату коштів. Крім того, рекомендовано вилучити положення, у якому зазначено, що підтримка співвідношення чоловіків і жінок не призведе до порушення цієї статті, оскільки це може спонукати партії змінити позиції після потрапляння в парламент або змусити жінок-представниць подати у відставку. Можна навіть подумати про те, щоб зазначити в проєкті Закону, що за можливості співвідношення потрібно зберігати, а додаткове фінансування, передбачене для підтримки зусиль політичної партії щодо забезпечення гендерної рівності серед її представників-народних депутатів, може бути призупинено, якщо таке співвідношення занадто змінюється на пізнішому етапі.**
112. На підставі статті 42, НАЗК забезпечує щорічне перерахування коштів із державного бюджету двома виплатами раз на пів року після перевірки звітів про майно, доходи, витрати та фінансові зобов'язання, поданих політичними партіями за попереднє півріччя. Якщо НАЗК зобов'язане здійснювати таку оцінку кожної політичної партії, що має право на державне фінансування, то це, без сумніву, займе дуже багато часу. Такі затримки в отриманні фінансування можуть значно вплинути на діяльність відповідних політичних партій і змусити їх відповідно обмежити свою діяльність.
113. Таким чином, хоча спроба підвищити прозорість розподілу державних коштів є загалом позитивною, спосіб їх розподілу надмірно обтяжливий для НАЗК та відповідних політичних партій. **Тому рекомендовано внести зміни в цю процедуру проєкту Закону. Зокрема, можна приділити увагу поясненню в наведених вище положеннях, що політичні партії можуть отримати відповідні кошти, принаймні частково, на більш ранньому етапі, поки НАЗК здійснює свою оцінку. Виявлення НАЗК порушення може за потреби привести до зменшення майбутнього фінансування.**
114. Крім того, варто надати більше часу наглядовому органу на перевірку звітів, отриманих від політичних партій. **Позитивним є те, що, згідно із заявами української сторони під час онлайн-зустрічей, час, необхідний для розгляду звітів, було збільшено із 60 до 120 днів. Проте залежно від обсягу перевірки, може бути розглянуто можливість надати наглядовому органу більше часу на вивчення та перевірку звітів, з'ясування невідповідностей зі сторонами та подальше ухвалення рішення про призупинення використання державних коштів у разі необхідності.** Водночас наглядові органи повинні мати можливість за потреби реагувати оперативно.
115. У статті 44 міститься перелік пріоритетних сфер використання державного фінансування, який включає нарощення спроможностей, розширення зв'язків та інформаційно-просвітницької роботи, захист інтересів жінок і ефективну роботу парламентських фракцій. Оскільки цей перелік є досить загальним і широким, незрозуміло, навіщо потрібна така пріоритезація, оскільки на практиці буде складно відрізнити, що

⁶⁶ Відповідно до п. 1 статті 41, 20% річного обсягу державного фінансування розподіляється порівну між усіма політичними партіями, що мають право на нього, тоді як 70% розподіляють між політичними партіями, що мають право на таке фінансування, пропорційно до кількості чинних голосів, поданих за списки кандидатів у народні депутати від цих партій у національному багатомандатному окрузі на парламентських виборах.

потрапляє в ці пріоритетні галузі, а що ні. До того ж стимулюванню розставлення пріоритетів у певних галузях заважає той факт, що п. 4 статті 44 вимагає, щоб політичні партії використовували лише 5% свого фінансування на ці пріоритетні галузі. **Розробникам проєкту Закону варто переглянути цей момент вилучити правила про пріоритетні галузі зі статті 44 проєкту Закону або точніше визначити ці галузі. Якщо дотримуватися пріоритетності галузей, можна розглянути можливість включення додаткових конкретних сфер, як-от сприяння участі молоді, осіб з інвалідністю в політичній діяльності та відповідна освіта/підготовка.**

116. Відповідно до п. 3 статті 44, політичні партії не мають права використовувати державні кошти на певні надбання та діяльність, у тому числі на діяльність, яка «не передбачена або прямо заборонена статутом політичної партії». Це знову підіймає питання про те, хто або який орган буде визначати певні види діяльності, передбачені або дозволені в статуті; якщо рішення ухвалює орган виконавчої влади, це буде втручанням в автономію політичних партій.⁶⁷
117. Також державні кошти не можна використовувати на рекламні послуги (п. 3 статті 44). На практиці це може викликати труднощі, оскільки не завжди можливо провести розмежування між рекламою та «підготовкою, оформленням, публікацією та поширенням інформаційних матеріалів, які висвітлюють поточну діяльність політичної партії, плани на майбутнє тощо», до яких закликають у п. 2(2) статті 44. Більш того, хоча закони можуть встановлювати умови щодо витрачання державних коштів політичними партіями, залишається незрозумілим, чому рекламу потрібно виключити з державного фінансування, адже вона є невіддільною частиною звичайної діяльності політичних партій. До того ж використання державних коштів зазвичай є важливим для підтримки рівних умов політичної гри й обмеження приватних інтересів. Якщо це положення було введено, щоб гарантувати, що політичні партії не витратять усе своє фінансування на рекламу, тоді має бути можливість обмежити кошти на рекламу до певного відсотка від отриманого фінансування, а не повністю забороняти її.
118. Загалом п. 3 статті 44 надає державі значні дискреційні повноваження під час ухвалення рішень про виконання політичними партіями умов використання державних коштів на основі нечітких і розпливчастих критеріїв. **Рекомендовано внести зміни в ці положення, щоб забезпечити прив'язку державного фінансування до чітких, конкретних, але водночас обмежених критеріїв, щоб партії знали, на що вони можуть витратити державне фінансування.**
119. Згідно зі статтею 45, політичні партії отримують державне фінансування своєї діяльності протягом одного календарного року, що перегукується зі змістом статті 17–6 чинного Закону. Невикористані кошти, що перевищують 10% від загальної суми отриманого державного фінансування, повертаються в державний бюджет протягом 10 днів; решта 10% можуть бути використані. Такий підхід суворіший, ніж чинний, який дозволяє сторонам використовувати такі кошти також і в наступному календарному році.
120. Виглядає, що загалом він занадто обмежує можливості використання державних коштів одним календарним роком, оскільки партії можуть мати більше витрат у роки виборів і менше — в інші роки. Крім того, подібний стимул витратити всі кошти до кінця календарного року може привести до непотрібного витрачання державних коштів. **Рекомендовано внести зміни в це положення таким чином, щоб політичні партії могли використовувати державне фінансування протягом усього терміну повноважень законодавчого органу після виборів.**
121. За певних обставин державне фінансування також може бути призупинено (стаття 46). Наприклад, якщо політичні партії надають звіти про майно, нематеріальні активи, доходи, витрати та фінансові зобов'язання, що містять неправдиву інформацію, і якщо партії не проводять або не звітують про проведення незалежного аудиту фінансової звітності. Під час онлайн-зустрічей представники НАЗК зазначили, що необхідно уточнити спосіб такого призупинення фінансування, оскільки відповідно до статті 41, політичні партії отримують державне фінансування заздалегідь. **З огляду на серйозні наслідки призупинення**

⁶⁷ Див. також рішення ЄСПЛ у справі «Tebieti Mühafize Cemiyeti та Ісрафілов проти Азербайджану» (*Tebieti Mühaffize Cemiyetti and Israfilov v. Azerbaijan*), № 37083/03 від 8 жовтня 2009 року, п. 78, де зазначено, що хоча держава може запровадити певні мінімальні вимоги до ролі та структури керівних органів об'єднань [...], органи влади не повинні втручатися у внутрішнє організаційне функціонування об'єднань настільки, щоб забезпечувати дотримання об'єднанням кожної формальності, передбаченої її власним статутом.

фінансування, доцільним було б також пояснити, яка саме інформація буде вважатися «неправдивою», щоб підвищити зрозумілість і передбачуваність цього положення проєкту Закону. До того ж із метою дотримання принципу пропорційності стаття 46 повинна передбачати не тільки повне, але й часткове призупинення фінансування.

122. Крім того, можливість проведення незалежного аудиту фінансової звітності часто буде залежати від розміру та фінансового становища політичної партії. **Якщо дрібніші політичні партії не в змозі провести аудит через відсутність коштів, то позбавлення їх додаткового фінансування буде вельми суворим заходом. Цю частину статті 46 потрібно переглянути.**

123. П. 10 статті 47, що вимагає позбавлення політичних партій права на отримання державного фінансування, якщо таке фінансування було припинено, вимагає уточнення. З одного боку, це положення передбачає, що такі партії втрачають відповідне право назавжди, з іншого — у наступному реченні пояснено, що партія буде позбавлена права на отримання державного фінансування лише до наступних виборів.

3. Вимоги до звітності

124. У розділі VII зазначено вимоги до звітності політичних партій, які містять вже згадані вимоги до піврічної звітності про все майно, доходи, витрати та фінансові зобов'язання, отримані протягом шести місяців. Ми підтримуємо, що в статті 49 докладно викладено необхідний зміст звітів про майно, доходи, витрати й фінансові зобов'язання та надано додаткову інформацію, яка докладніше описує різні етапи роботи онлайн-системи фінансової звітності.

125. У статті 50 зазначено, що політичні партії повинні протягом п'ятнадцяти календарних днів подавати в НАЗК повідомлення про надходження грошових внесків на поточні рахунки політичної партії, вносячи таку інформацію в Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. НАЗК має перевірити таке повідомлення протягом 40 календарних днів (стаття 53). Якщо політичні партії будуть зобов'язані робити це щоразу після отримання грошових внесків, то з часом це може стати досить обтяжливим. Важливо, щоб зобов'язання з надання звітності були пропорційними та не лягали надмірним тягарем на політичні партії.⁶⁸ До того ж на зустрічах з українськими колегами стало зрозуміло, що необхідність перевірки таких частих повідомлень також значно збільшить робоче навантаження НАЗК, що своєю чергою вимагатиме інвестицій у додаткове програмне забезпечення та персонал.

126. Сумнівно, чи дійсно така докладна й часта звітність є необхідною, враховуючи те, що грошові внески охоплюються іншими формами звітності, зазначеними в розділі VII. **Рекомендовано переосмислити, а в ідеалі вилучити це положення.**

J. Наглядові органи

127. Згідно зі статтею 55, державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють три органи: Міністерство юстиції, Центральна виборча комісія та НАЗК. У той час як Міністерство юстиції здійснює державний контроль за дотриманням політичними партіями Конституції та законів України, а також їх власних статутів, Центральна виборча комісія й інші окружні та територіальні виборчі комісії уповноважені контролювати дотримання політичними партіями відповідних положень, що стосуються участі у виборчому процесі та фінансової звітності в цьому контексті. Нарешті, НАЗК контролює фінансування політичних партій та подання ними фінансових звітів загалом.

128. Проєкт Закону наділяє Міністерство юстиції досить широкими повноваженнями з нагляду за створенням і діяльністю політичних партій без належного визначення цих повноважень або їх

⁶⁸ Див. Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії стосовно проекту змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні, [CDL-AD\(2015\)025](#), п. 58, де цитовано цей принцип фінансової звітності в контексті виборів.

обмеження.⁶⁹ У цьому аспекті він не дуже відрізняється від чинного Закону про політичні партії, який у статті 18 містить аналогічний загальний і короткий опис компетентних наглядових органів та їх повноважень. У Висновку 2002 року Венеційська комісія вже зауважила, що повноваження Міністерства юстиції не було чітко визначено або розмежовано, тому це може становити потенційну загрозу автономії партій.⁷⁰ **Тому Комісія рекомендувала, щоб у Законі були докладно та чітко викладено повноваження Міністерства юстиції, зокрема право отримувати документи й іншу інформацію від партій у докладному та точному вигляді, що неналежним чином не обмежують автономію партій.**

129. До того ж як також зазначено вище в п. 37, Венеційська комісія, зокрема, визнала, що контроль над статутом партії має здійснюватися всередині партії її членами. Зовнішній контроль може існувати у формі доступу до суду для членів партії, які вважають, що рішення партійного органу порушує статут. Однак загалом варто надавати перевагу судовому контролю над політичними партіями перед контролем виконавчої влади.

130. **З огляду на ступінь контролю з боку Міністерства юстиції над діяльністю політичних партій, і згадуючи попередні рекомендації Венеційської комісії, рекомендовано переглянути цей розділ, щоб детальніше пояснити повноваження Міністерства юстиції згідно з проєктом Закону та їх обмежень.** Зрештою, як зазначено в Керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, закони, що дозволяють обмеження або нагляд за політичними партіями, повинні бути точними, визначеними та передбачуваними, зокрема щодо положень, які надають свободу розсуду державним органам влади й мають бути сформульовані таким чином, щоб дати обґрунтоване пояснення про те, як ці положення будуть тлумачитися та застосовуватися.⁷¹

131. Примітно, що НАЗК, безумовно, має найбільше робоче навантаження, оскільки зобов'язане контролювати піврічну звітність політичних партій (стаття 49) і звітність про грошові й інші внески, отримані політичними партіями, у Єдиному державному реєстрі звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, яким також керує НАЗК (п. 2 статті 34 та п. 3 статті 35). НАЗК також розглядає заяви політичних партій на отримання державного фінансування (п. 4 статті 38 і стаття 39), ухвалює відповідні рішення та переказує державні кошти (п. 4 статті 39, статті 41 та 42), а також, серед іншого, ухвалює рішення про призупинення фінансування політичних партій (стаття 46). До того ж НАЗК виконує й інші функції, не пов'язані з політичними партіями.

132. Таке важливе робоче навантаження на один наглядовий орган може призвести до втрати працездатності самого органа, якщо на додаткові завдання, покладені на такий орган, не буде виділятися достатній обсяг додаткового фінансування, що дозволить НАЗК вибрати та найняти достатньо додаткового висококваліфікованого персоналу для здійснення цього величезного масиву повноважень. До того ж нові положення не повинні застосовуватися негайно, оскільки НАЗК може знадобитися час, щоб найняти та навчити персонал, а також ознайомитися зі своїми новими завданнями.

133. Що стосується нагляду за фінансуванням політичних партій, то міжнародні стандарти вимагають, щоб такий нагляд здійснювався органами, що є досить незалежними від державних структур, щоб забезпечити ефективний нагляд.⁷² Як зазначено в статті 14 Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи 2003(4), «[держави] повинні забезпечити незалежний моніторинг фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Незалежний

⁶⁹ П. 1(1) статті 55 передбачає, що Міністерство юстиції та його територіальні органи здійснюють контроль за «дотриманням вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, за винятком випадків, коли такий контроль є повноваженням інших органів державної влади згідно із законодавством».

⁷⁰ Див. Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії, CDL-AD(2002)017, п. 23: «Відповідно до розділу 1 статті 18 Закону про політичні партії, Міністерство юстиції

здійснює контроль за дотриманням політичними партіями вимог Конституції та законів України, а також статутів політичних партій. Ці повноваження Міністерства юстиції не є чітко визначеними та розмежованими, що, на думку Комісії, може становити потенційну загрозу автономії партій. Відповідно, буде доцільним детально й точно визначити повноваження Міністерства, включно з повноваженням отримувати документи й іншу інформацію від партій».

Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 48.

⁷² Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії стосовно проєкту змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні, [CDL-AD\(2015\)025](#), п. 36.

моніторинг має включати нагляд за рахунками політичних партій і витратами, пов'язаними з виборчими кампаніями, а також за їх виступами та публікаціями».⁷³ Наглядові органи повинні бути незалежними, неупередженими й об'єктивними за своїм характером, тому створення цих органів та призначення їх представників має здійснюватися відповідно до чітко зазначеної та ретельно розробленої процедури.⁷⁴

134. Найважливішим є те, що незалежно від органа, уповноваженого розглядати фінансові звіти партій, у законодавстві та на практиці має бути вжито ефективних заходів для забезпечення незалежності відповідного органа від політичного тиску та його зобов'язання зберігати неупередженість. Така незалежність і неупередженість є основоположними для його належного функціонування.⁷⁵

135. НАЗК було засновано законом «Про запобігання корупції» від 2014 року. Згідно зі статтею 4 цього Закону, НАЗК «є підконтрольним і підзвітним Кабінету Міністрів України». Голова Агентства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України відповідно до результатів конкурсного відбору, організованого Конкурсною комісією, до складу якої входять представники уряду та її члени, призначені міжнародними партнерами України. Повноваження Голови можуть бути припинені в разі його/її «неефективності» (п. 5(9) статті 5) Комісією з проведення незалежного оцінювання ефективності НАЗК, яку також створюють за участі міжнародних партнерів (п. 4 статті 14). Останнім часом було зроблені позитивні спроби посилити роль НАЗК, зокрема додаткові гарантії незалежності в статті 9 закону «Про запобігання корупції». Проте, визнаючи нинішній авторитет НАЗК та ефективність його роботи, важливо, щоб цей наглядовий орган отримав гарантії більшої незалежності від інших державних структур у довгостроковій перспективі, щоб ще більше зміцнити свої повноваження та забезпечити його стійкість у майбутньому.

136. **Як зазначалося в попередніх висновках Венеційської комісії та звітах GRECO стосовно інших наглядових функцій НАЗК, рекомендовано вжити відповідних заходів, у тому числі заходів регулятивного характеру, з метою посилення незалежності та неупередженості керівних структур НАЗК, а також викласти докладні, чіткі й об'єктивні правила, що регулюють роботу НАЗК, щоб забезпечити повну прозорість та підзвітність.**⁷⁶

137. **Проект Закону також не пояснює, як три основних наглядових органи мають координувати свої зусилля та співпрацювати. Це було б особливо важливо в стосунках НАЗК та Центральної виборчої комісії, які здійснюють нагляд у сфері виборів та фінансування виборчих кампаній. Частковий збіг і нечіткі повноваження можуть створити лазівки й таким чином завдати шкоди ефективності нагляду за фінансами політичних партій. Ми вітаємо той факт, що ці два органи проводять регулярні зустрічі для забезпечення координації та зменшення дублювання своїх функцій. Проте було б доцільно також прояснити це в проекті Закону.**

138. Згідно з Керівними принципами щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, у випадках, коли існує кілька наглядових органів, відповідне законодавство має

⁷³ Рекомендація № Rec (2003)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, ухвалена 8 квітня 2003 року.

⁷⁴ Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії щодо проекту змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні, [CDL-AD\(2015\)025](#), п. 36. Див. також П'ятий додаток GRECO до Другого звіту про виконання Україною рекомендацій (ухвалений 19 червня 2015 року), доступно за посиланням: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1_FifthAdd_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_FifthAdd_Ukraine_EN.pdf), с. 4–5.

⁷⁵ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2020)032, п. 278.

⁷⁶ Див. Терміновий спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо законодавчої ситуації навколо антикорупційних механізмів щодо рішення №13-Р/2020 Конституційного суду України, [CDL-AD\(2020\)038](#), п. 57. Див. також звіт GRECO (Четвертий раунд оцінювання) — Запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів, Звіт за результатами оцінювання щодо України, 2017 р., п. 31; Звіт GRECO про виконання Україною

рекомендацій (Четвертий раунд оцінювання) — Запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів, від 6 грудня 2019 року, п. 14.

чітко визначати їхні відмінні компетенції та повноваження, гарантувати, щоб вони доповнювали один одного; різні повноваження та компетенції повинні бути легко зрозумілими для партій, суспільства загалом, а також самих відповідних органів. Додаткові положення повинні забезпечувати координацію й обмін інформацією між різними органами, щоб уникнути дублювання обов'язків.⁷⁷ **Передбачення в законодавстві розділення повноважень між різними органами також є основним принципом верховенства права.⁷⁸ У цьому контексті важливо, щоб фінансування кампаній і кошти партій контролювались одним органом для забезпечення узгодженості.**

139. Насамкінець після ухвалення проекту Закону може виявитися корисною наявність перехідного періоду між ухвалою проекту Закону та набуттям ним чинності, щоб партії мали можливість дотриматися всіх фінансових вимог і забезпечити проведення тренінгів із боку НАЗК, розробити посібники та наростити свої спроможності, а також внести відповідні й необхідні зміни до Закону «Про запобігання корупції».

К. Санкції та ліквідація політичних партій

140. У статті 57 зазначено, що в разі порушення політичними партіями Конституції України, цього й інших законів України до них можуть бути вжиті каральні заходи. Ці заходи включають попередження, а також призупинення або припинення фінансування, заборону політичної партії й анулювання її реєстрації. Однак варто зазначити, що крім призупинення або припинення державного фінансування чи повної ліквідації партії, це положення не містить жодних адміністративних і фінансових санкцій за різні види порушень законодавства.

141. У зв'язку з цим важливо пам'ятати про рекомендації Венеційської комісії в її Висновку 2002 року, згідно з якими потрібно розрізняти ступені й обставини порушень і ступінь накладених санкцій.⁷⁹ У Керівних принципах щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ також підкреслено, що закони повинні містити широкий спектр санкцій за різні порушення закону. Такі санкції мають стосуватися порушення та відповідати принципу пропорційності, а також повинні включати незначні санкції за менш серйозні порушення. **На додаток до адміністративних чи фінансових санкцій, вони можуть також передбачати, серед іншого, неможливість виставити кандидатів на вибори протягом певного періоду, відхилення виборчих списків або кандидатів чи виключення з виборчого бюлетеня, кримінальні санкції або анулювання виборів на посади (але лише на підставі судового рішення, якому передувала належна правова процедура, і якщо порушення могло вплинути на результати виборів).**⁸⁰ До того ж для повного дотримання принципу пропорційності в статті 57 потрібно прямо зазначити можливість не тільки повного, а й часткового призупинення фінансування.

142. Положення стосовно заборони діяльності політичної партії викладено в статті 62. Рішення про заборону політичної партії ухвалює суд за позовом Міністерства юстиції. По суті, однією з підстав для ініціювання такої процедури є повторення причин заборони політичних партій, викладених у п. 4 статті 3.

Як зазначалося вище, положення щодо дій, наслідком яких може бути заборона політичних партій, повинні бути сформульовані з достатньою докладністю, щоб відповідати принципам законності та пропорційності (див. пп. 40–47 вище).

143. Зазвичай важливо повторно наголосити, що заборона або ліквідація політичної партії завжди повинні бути крайнім заходом і має обмежуватися випадками, коли партія вдається до насильства або загрожує громадянському миру чи демократичному порядку в країні. Таким чином, можливість для держави ліквідувати політичну партію або заборонити створення політичної партії має бути вузькою та

⁷⁷ Див. Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії щодо проекту змін до деяких законодавчих

актів щодо запобігання та протидії політичній корупції в Україні, [CDL-AD\(2015\)025](#), пп. 38–39.

⁷⁸ Див. у цьому контексті Контрольний перелік питань для оцінки стану верховенства права CDL-AD (2016) 007, Критерій А.2.ii.

⁷⁹ Див. Висновок Венеційської комісії щодо українського законодавства про політичні партії, CDL-AD(2002)017, п. 37. ⁸⁰ Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ, CDL-AD(2020)032, пп. 273 та 274.

застосовуватися лише у виняткових і крайніх випадках. Отже, як найсуворіше з усіх наявних обмежень, заборона або ліквідація політичних партій можуть застосовуватися лише в тому випадку, якщо всі менш обмежувальні заходи будуть визнані недостатніми. Важливо забезпечити, щоб сам факт того, що партія критикує дії уряду, виступає за мирну зміну конституційного ладу або сприяє самовизначенню конкретного народу, не був достатнім для виправдання заборони або ліквідації партії. Більш того, хоча відповідно до п. 1 статті 62, рішення про заборону політичної партії ухвалює суд, проект Закону не передбачає права на оскарження в таких випадках. **Якщо рішення про заборону ухвалено не Конституційним судом або Верховним судом, має бути гарантовано право на пришвидшене скасування.**

144. БДІПЛ/ОБСЕ та Венеційська комісія вважають, що з огляду на важливість політичних партій як вкрай необхідних інструментів реалізації права свободи об'єднань та їх значущість для демократичного процесу, а також на далекосяжні наслідки, що можуть виникнути через обмеження, накладені на політичні партії, будь-яке обмеження свободи політичних партій має розглядати незалежний і неупереджений суд. Крім того, рішення щодо заборони/ліквідації політичної партії завжди має ухвалювати незалежний суд,⁸¹ як це також передбачено в п. 4 статті 4 проекту Закону. Щоб забезпечити ефективний засіб правового захисту вкрай необхідно, щоб судова процедура, включно з апеляцією та переглядом справи, відповідала стандартам справедливого суду. Процедура має бути зрозумілою та доступною. Якщо встановлено, що відбулося порушення, Сторонам має бути доступний доцільний, своєчасний і ефективний засіб правового захисту. Принцип ефективності вимагає оперативно надавати деякі засоби правового захисту. Засоби правового захисту, що не надаються своєчасно, можуть не задовольняти вимогу про ефективність засобів правового захисту.⁸²

145. Згідно з п. 4 статті 62, заборона політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії та членства в ній, розпуск її керівних органів і структурних підрозділів, а також рішення Міністерства юстиції про припинення діяльності партії та її структурних підрозділів. Якщо рішенням суду про скасування реєстрації політичної партії не призначено комісію з припинення реєстрації, у п. 5 статті говориться про те, що Міністерство юстиції призначає керівний орган або особу, що може вчиняти правочини від імені політичної партії. **З міркувань нейтральності рекомендовано, щоб такі рішення щодо тимчасових органів управління чи осіб ухвалював компетентний суд.**

146. Хоча заборона політичної партії згідно зі статтею 62 також призведе до скасування реєстрації цієї партії за рішенням суду, стаття 63 стосується інших випадків, коли суди на вимогу Міністерства юстиції можуть ухвалити рішення про скасування реєстрації політичної партії. Одним із таких прикладів є ненадання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру до НАЗК три рази поспіль або три рази протягом останніх трьох років. **З огляду на те, що скасування реєстрації є однією з найжорсткіших санкцій, що можуть бути накладені на політичні партії (особливо, якщо згідно з чинним проектом Закону, незареєстровані партії не можуть брати участі в будь-якій діяльності), рекомендовано переглянути цей підхід і накладати менш суворі санкції в таких випадках (наприклад, штрафи або призупинення певних прав, див. п. 141 вище). Скасування реєстрації має бути можливим лише після того, як численні інші санкції не змогли виправити ситуацію. Водночас зважаючи на те, що НАЗК оцінює та розглядає такі звіти, проект Закону має передбачати процедуру, згідно з якою НАЗК може скеровувати такі справи в Міністерство юстиції для подальших дій або має дозволити НАЗК діяти самостійно. Крім того, проект Закону повинен гарантувати право на пришвидшене оскарження, якщо рішення про скасування реєстрації цієї партії ухвалив не Верховний суд.**

147. У статті 63 також передбачена неспроможність політичної партії висувати кандидатів на національні вибори протягом десяти років. Це видається проблематичним, оскільки деякі партії можуть бути активними й успішними на місцевих виборах. Таким чином, законність такої причини для скасування реєстрації

партії виглядає сумнівною. На додаток, незрозуміло, як партії можуть повторно подати заяву

⁸¹ Див. Спільні керівні принципи ОБСЄ/БДІПЛ та Венеційської комісії щодо свободи асоціацій, п. 256.

⁸² Спільні керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, п. 53.

на реєстрацію після скасування їх реєстрації.

148. Водночас якщо реєстрація партії скасовується через невисування кандидатів, а не через (добровільну) ліквідацію, партія повинна мати можливість перетворитися на об'єднання, яке зможе продовжувати брати участь у політичному житті країни. Подібним чином, у разі самоліквідації (стаття 59) має існувати можливість перетворення партії в об'єднання зі збереженням активів старої партії (за винятком, можливо, державних дотацій, що надходять партіям). Зрештою, партія є різновидом загального класу об'єднань.

L. Рекомендації, пов'язані з процесом підготовки й ухвалення проєкту Закону

149. Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання гарантувати, щоб закони були «ухвалені після закінчення відповідної публічної процедури та [щоб] положення були опубліковані, що є умовою їх застосування» (Копенгагенський документ ОБСЄ від 1990 року, п. 5.8).⁸³ До того ж в основних зобов'язаннях зазначається, що «[з]акон буде сформульовано й ухвалено в результаті відкритого процесу, що є виявленням волі народу – безпосереднім або через обраних представників» (Московський документ 1991 року, п. 18.1).⁸⁴ У Контрольному переліку питань для оцінки стану верховенства права Венеційської комісії також підкреслено, що громадськість повинна мати реальну можливість робити свій внесок у законотворчість.⁸⁵ У Спільних керівних принципах щодо свободи об'єднань 2015 року також конкретно рекомендовано завжди обговорювати з об'єднаннями пропозиції стосовно внесення змін у закони й інші нормативно-правові акти, що стосуються їх статусу, фінансування та роботи.⁸⁶

150. Щоб обговорення щодо законопроектів були ефективними, вони мають охоплювати всіх зацікавлених сторін і включати консультації й коментарі громадськості та відповідних зацікавлених сторін. Вони також повинні надавати зацікавленим сторонам достатньо часу для підготовки та подання рекомендацій щодо законопроектів. Водночас держава повинна створити належний і оперативний механізм зворотного зв'язку, за допомогою якого державні органи повинні визнавати внески сторін і реагувати на них, надаючи чіткі обґрунтування для включення або виключення певних коментарів/пропозицій.⁸⁷ Щоб гарантувати ефективну участь сторін, механізми обговорень повинні дозволяти робити внесок на ранньому етапі *та протягом усього процесу*,⁸⁸ тобто не тільки тоді, коли проєкт готують відповідні міністерства, а й тоді, коли він обговорюється в Парламенті (наприклад, через організацію громадських слухань).

151. З огляду на потенційний вплив проєкту Закону на права та свободи політичних партій і їх членів, важливо, щоб розробці законодавства в цій галузі передувала поглиблена оцінка регулятивного впливу, у тому числі на дотримання прав людини, доповнена належним аналізом проблеми з використанням науково обґрунтованих методів для визначення найбільш дієвого й ефективного способу регулювання.⁸⁹

152. Зважаючи на наведене вище, можна тільки вітати той факт, що проєкт Закону став предметом широкомасштабних обговорень із широким колом зацікавлених сторін, під час яких розглядали численні пропозиції щодо поправок. **Рекомендовано, щоб державні органи продовжували такі всеосяжні, широкомасштабні й ефективні обговорення, зокрема із широким колом політичних партій, а також пропонували жінкам і чоловікам рівні можливості для участі в таких обговореннях.** Згідно з

⁸³ Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року.

⁸⁴ Документ Московської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ від 4 жовтня 1991 року.

⁸⁵ Див. [Контрольний перелік питань для оцінки стану верховенства права Венеційської комісії](#). CDL-AD (2016) 007, Критерій II.A.5.

⁸⁶ Див. Спільні керівні принципи щодо свободи об'єднань Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, CDL-AD(2014)046, п. 186.

⁸⁷ Для прикладу, див. [Рекомендації щодо сприяння активнішій участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень](#) (від учасників до Форуму громадянського суспільства, організованого ОБСЄ/БДІПЛ на полях Додаткової зустрічі щодо людського виміру 2015 року щодо свобод мирних зібрань та об'єднань), Відень, 15–16 квітня 2015 р.

⁸⁸ Див. Керівні принципи БДІПЛ/ОБСЄ щодо захисту правозахисників, Розділ II, Підрозділ G про право на участь у державних справах.

⁸⁹ Див. Попередню оцінку законодавчого процесу в Республіці Узбекистан [ОБСЄ/БДІПЛ](#) (11 грудня 2019 року), Рекомендації L та M; та [Контрольний перелік питань для оцінки стану верховенства права](#) Венеційської комісії, Критерій II.A.5.

принципами, викладеними вище, такі обговорення повинні проводитися на різних етапах законотворчого процесу, в тому числі у парламенті та, зокрема, після внесення значних змін в деякі положення проєкту Закону. Важливим елементом гідної законотворчості є також створення послідовної системи моніторингу й оцінювання впровадження Закону та його впливу, яка дозволила б успішно оцінювати дію й ефективність проєкту Закону після його ухвалення.⁹⁰

* * *

⁹⁰ Для прикладу, див. публікацію ОЕСР [*International Practices on Ex Post Evaluation \(Міжнародний досвід з оцінки фактичних результатів\)*](#) (2010 року).