

Висновок

Національного агентства з питань запобігання корупції

до проекту Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо особливостей організації підготовки та проведення виборів у період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, та вдосконалення окремих положень виборчого законодавства» від 18.09.2020 (реєстр. № 4117)¹

Згідно з пояснювальною запискою проект Закону України «Про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо особливостей організації підготовки та проведення виборів у період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, та вдосконалення окремих положень виборчого законодавства» (далі – законопроект) розроблено з метою законодавчого врегулювання особливостей організації підготовки та проведення виборів у період дії карантину та забезпечення виборчих прав громадян в умовах поширення на території України COVID-19.

У законопроекті пропонується визначити особливості організації підготовки та проведення виборів у період дії карантину, а також вдосконалити окремі положення Виборчого кодексу України, що зумовлено змінами адміністративно-територіального устрою України.

За результатами аналізу зазначеного законопроекту Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) в межах повноважень вважає за доцільне зазначити про таке.

Більшість норм законопроекту спрямовані на забезпечення виборчих прав громадян та виборчого процесу в умовах дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України COVID-19.

Разом з тим слід окремо звернути увагу на запропоновані зміни до ст. 214 Виборчого кодексу України, що спрямовані на зміну існуючих положень стосовно встановлення форми фінансових звітів виборчих фондів та порядку проведення їх аналізу.

1. Наразі згідно з ч. 8 ст. 214 Виборчого кодексу України аналіз фінансових звітів здійснює територіальна виборча комісія.

У разі виявлення в ході аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог законодавства територіальна виборча комісія зобов'язана у п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомити про це відповідні органи, уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності.

¹ Висновок підготовлено головним спеціалістом відділу формування, координації та моніторингу антикорупційної політики Департаменту антикорупційної політики О. Науменко та керівником Департаменту антикорупційної політики Д. Калмиківим.

Таким органом є Національне агентство. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) уповноважені посадові особи Національного агентства складають протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212¹⁵ (порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації), ст. 212²¹ (порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру) КУпАП та надсилають їх до відповідного суду для розгляду (ст. 221 КУпАП).

На думку Національного агентства, така модель забезпечення аналізу фінансових звітів на місцевих виборах є найбільш вдалою, оскільки територіальні виборчі комісії мають найкращі умови та можливості (достатні людські та часові ресурси, доступ до необхідних даних, територіальна близькість та безпосереднє сприйняття процесу передвиборної агітації тощо) для здійснення первинного аналізу фінансових звітів на місцевих виборах, а Національне агентство – для детального опрацювання отриманих матеріалів від ТВК щодо виявлених ними правопорушень (по суті він включатиме вторинний аналіз відповідних звітів та верифікацію наведених фактів), вивчення питання про наявність або відсутність підстав для притягнення відповідних осіб до відповідальності, а отже, й забезпечення високої якості матеріалів про вчинене адміністративне (складається протокол і надсилається до суду) чи кримінальне (відповідні матеріали надсилаються до Національної поліції) правопорушення.

Натомість у законопроекті пропонується виключити ч. 8 ст. 214 Виборчого кодексу України.

Внесення таких змін призведе до утворення ситуації правової невизначеності, адже нормами Виборчого кодексу України не буде визначено жодного органу, уповноваженого здійснювати аналіз фінансових звітів виборчих фондів на місцевих виборах.

Разом з тим відповідно до п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства належить здійснення в порядку та межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень, зокрема щодо звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах.

Таким чином, у разі виключення ч. 8 ст. 214 Виборчого кодексу України обов'язок здійснення первинного аналізу всіх проміжних і остаточних фінансових звітів виборчих фондів на місцевих виборах автоматично буде покладено на Національне агентство.

Однак, Національне агентство не зможе належним чином реалізувати повноваження щодо здійснення такого аналізу з огляду на низку обставин.

По-перше, згідно з вимогами законодавства проміжні та остаточні фінансові звіти до Національного агентства не подаються. Відповідно до вимог ст. 214 Виборчого кодексу України розпорядники коштів зобов'язані подавати

проміжний та остаточний фінансові звіти виборчих фондів до відповідних територіальних виборчих комісій.

По-друге, на відміну від територіальних виборчих комісій, Національне агентство не має доступу до інформації про накопичувальні та поточні рахунки виборчих фондів і тому обмежене у реалізації повноважень щодо їх перевірки.

По-третє, поки не оприлюднені відомості про реєстрацію кандидатів на місцевих виборах (згідно з календарним планом Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) це заплановано на 02.10.2020), складно прорахувати потенційну кількість фінансових звітів. Водночас, враховуючи, що для проведення цих місцевих виборів утворено 10454 виборчих округи, а участь у виборах бере 194 політичні партії, то кількість фінансових звітів буде дуже великою (**кілька десятків тисяч**). При цьому варто відзначити, що:

- кількість працівників Департаменту запобігання політичній корупції Національного агентства, згідно зі штатним розписом, становить 25 осіб;

- для проведення місцевих виборів утворено 1660 територіальних виборчих комісій, кожна з яких діє у кількісному складі від 9 до 18 осіб (ч. 1 ст. 203 Виборчого кодексу України), а це означає, що до роботи територіальних виборчих комісій буде залучено близько 20 тисяч осіб.

У зв'язку з цим Національне агентство переконане в тому, що закріплений на сьогодні у Виборчому кодексі України механізм правового регулювання аналізу фінансових звітів, що подаються під час місцевих виборів, є найбільш вдалим та не потребує будь-яких змін.

2. Відповідно до чинних на сьогодні положень ч. 9 ст. 214 Виборчого кодексу України форми фінансових звітів, а також порядок проведення їх аналізу встановлюються ЦВК за погодженням із Національним агентством. Зазначені положення Виборчого кодексу України в цьому контексті виглядають досить природньо, оскільки ЦВК як постійно діючий колегіальний державний орган наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів, має відповідні напрацювання та досвід у цій сфері правового регулювання.

У законопроекті запропоновано зміни до ч. 9 ст. 214 Виборчого кодексу України, відповідно до яких форми фінансових звітів та порядок проведення їх аналізу встановлюються Національним агентством за погодженням із ЦВК.

Наразі питання про те, який орган буде здійснювати відповідні повноваження, є другорядним з огляду на те, що зміни пропонуються в період розпаду виборчої кампанії.

Враховуючи, що місцеві вибори призначені на 25.10.2020, може виникнути ситуація, за якої форми фінансових звітів будуть розроблені під час завершальної стадії виборчого процесу, напередодні чи після спливу строків їх подання.

За таких обставин оприлюднення проміжних фінансових звітів може відбутись після завершення виборчого процесу, що призведе до порушення права виборців, пов'язаного з правом голосу, а саме – права на отримання та поширення інформації (п. 2 ч. 1 ст. 9 Виборчого кодексу України).

Саме тому з метою недопущення порушення прав учасників виборчого процесу доцільно запропонувати положення, згідно з якими зміни до ч. 9 ст. 214 Виборчого кодексу України набудуть чинності з 01.01.2020.

Крім того, запропоновані зміни до абз. 2 ч. 4, абз. 2 ч. 5, ч. 9 ст. 214 Виборчого кодексу України в частині закріплення за Національним агентством повноважень щодо встановлення форм та порядку подання фінансових звітів не узгоджуються із положеннями цієї ж норми.

Так, відповідно до абз. 1 ч. 4 та абз. 1 ч. 5 ст. 214 Виборчого кодексу України *розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду організації партії зобов'язаний подати розпоряднику накопичувального рахунку проміжний та остаточний фінансові звіти за формою, встановленою ЦВК*. Також, згідно з ч. 6 ст. 214 Виборчого кодексу України *розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови зобов'язаний подати проміжний та остаточний фінансові звіти за формою, встановленою ЦВК*. Разом з тим запропонована законопроектом редакція ч. 9 ст. 214 Виборчого кодексу України визначає, що форми фінансових звітів, передбачені цією статтею, а також порядок проведення їх аналізу встановлюються Національним агентством за погодженням із ЦВК.

За таких умов вбачається, що ч. 9 ст. 214 у редакції законопроекту не узгоджується з абз. 1 ч. 4, абз. 1 ч. 5 та ч. 6 ст. 214 Виборчого кодексу України.

З позиції Національного агентства, такий підхід суперечить принципам правової визначеності та передбачуваності закону, а отже, може призвести до порушення прав учасників виборчого процесу.

Узагальнюючі висновки: законопроект містить недоліки в частині внесення змін до ст. 214 Виборчого кодексу України стосовно:

1) скасування аналізу фінансових звітів територіальними виборчими комісіями, що призведе до відсутності механізму ефективного контролю за надходженням та використанням коштів виборчих фондів, виявлення порушень та притягнення винних осіб до встановленої відповідальності;

2) передання від ЦВК до Національного агентства повноважень із встановлення форми та порядку проведення аналізу фінансових звітів, що може призвести до порушень прав учасників виборчого процесу.

Крім того, принагідно зауважуємо, що Національне агентство підтримує позицію Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, висловлену в рішенні від 29.09.2020, щодо експертного висновку до законопроекту № 4117.

**Керівник Департаменту
антикорупційної політики**



Дмитро КАЛМИКОВ