



Висновок IFES щодо проекту Закону України № 8324 «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки»

14 червня 2018 року

Згідно з Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., одним із завдань Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) є розробка Антикорупційної стратегії та здійснення контролю за її виконанням. Антикорупційна стратегія має окреслювати засади державної антикорупційної політики, спираючись на аналіз ситуації щодо корупції, а також результати виконання попередніх стратегій.

Останню Антикорупційну стратегію було схвалено в 2014 р., однак строк її дії завершився у 2017 р. У зв'язку з цим НАЗК розробило проект нової Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки, який було схвалено на засіданні Кабінету Міністрів України 25 квітня 2018 р. 27 квітня Кабінет Міністрів вніс на розгляд парламенту проект Закону «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки», який пропонує затвердити вказаний проект Антикорупційної стратегії. Однак 16 травня парламентський комітет з питань запобігання і протидії корупції ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді повернути Кабінету Міністрів цей законопроект на доопрацювання.

Оскільки проект Антикорупційної стратегії, серед іншого, спрямований на запобігання і протидію корупції у сфері політичного фінансування, Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні також надсилала свої пропозиції до цього проекту на етапі його опрацювання НАЗК. Обговорення проекту Антикорупційної стратегії не було прозорим та інклюзивним, проводилось без залучення усіх зацікавлених сторін та у вкрай стислі строки, що унеможливило ґрунтовне обговорення всіх висловлених пропозицій.

За результатами розгляду проекту Антикорупційної стратегії, IFES відзначив урахування декількох рекомендацій щодо його удосконалення. Зокрема, до нього було включено деякі заходи, які відповідають рекомендаціям, запропонованим GRECO, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанською комісією, які можуть сприяти ефективній імплементації реформи політичного фінансування, в тому числі:

- узгодження порядку фінансування політичних партій з порядком фінансування передвиборної агітації як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах;
- уточнення напрямів використання політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;
- запровадження ефективних, пропорційних і дієвих санкцій за порушення у сфері фінансування партій і передвиборної агітації;

- спрощення процедур притягнення до адміністративної відповідальності за порушення у сфері фінансування партій та передвиборної агітації;
- чітке розмежування повноважень між органами контролю у сфері фінансування політичних партій та передвиборної агітації.

Водночас загальна структура, логіка побудови та викладу тексту розділу Антикорупційної стратегії, що стосується політичного фінансування, лишаються вкрай недосконалими. До основних недоліків можна віднести:

1. У проекті Антикорупційної стратегії питання, що стосуються політичного фінансування, віднесено до розділу «Запобігання корупції у представницьких органах влади», який охоплює низку інших мало пов'язаних із ними заходів. На нашу думку, питанням корупції у сфері політичного фінансування варто присвятити окремий розділ, що б дало зрозуміти їх важливе місце і роль у загальній антикорупційній стратегії.
2. У відповідному розділі Антикорупційної стратегії практично відсутній аналіз поточного стану справ і виокремлення найбільш нагальних проблем у сфері політичного фінансування. Наведені у ньому проблеми або не стосуються грошей у політиці (невідповідність задекларованого майна народних депутатів їхнім доходам, законодавча неврегульованість лобістської діяльності), або надто дріб'язкові для документу такого рівня (недостовірна інформація про місцезнаходження партій). Водночас відсутні згадки про такі важливі проблеми, як приховування багатьма партіями своїх реальних доходів і витрат, громіздка система звітності, неспроможність НАЗК ефективно розслідувати та документувати порушення правил фінансування партій, слабкі та недієві санкції, надто висока вартість виборчих кампаній тощо.
3. Мета заходів у межах цього розділу не пов'язана з попереднім аналізом наявних проблем, сформульована недостатньо чітко та надто вузько. Зокрема, вона містить перелік деяких завдань, які ставить перед собою НАЗК (посилення фінансової дисципліни політичних партій, дотримання встановленого порядку отримання внесків політичними партіями), однак не дає зрозуміти загальну мету зусиль у цій сфері. Крім того, у ній відсутня згадка про необхідність обмежити вплив великих приватних донорів на діяльність партій і кандидатів, що є однією з ключових цілей реформи політичного фінансування.
4. Перелік заходів щодо запобігання та протидії політичній корупції, хоч і містить певну кількість важливих напрямів діяльності, практично не пов'язаний із проблемами, які було зазначено на початку розділу, тому виокремлення саме таких заходів виглядає недостатньо обґрунтованим. Крім того, відповідному розділу Антикорупційної стратегії бракує кількох важливих кроків, в тому числі тих, які було рекомендовано у документах GRECO, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії, зокрема:
 - закріплення можливості подання політичними партіями та кандидатами на виборах власних фінансових звітів через електронну систему, адміністратором якої виступатиме НАЗК;

- встановлення обмежень щодо розміру власних внесків кандидатів до своїх виборчих фондів;
- врегулювання фінансування партій за рахунок “третіх осіб”, які від власного імені та за рахунок власних коштів фінансують окремі видатки партій;
- звуження переліку вимог до аудиторських компаній, що мають право проводити зовнішній незалежний аудит політичних партій;
- розгляд конкретних механізмів скорочення вартості передвиборної агітації, наприклад у вигляді обмежень граничних розмірів виборчих фондів на виборах та/або обмежень на розміщення політичної реклами.

Попри те, що в останній версії проекту Антикорупційної стратегії було враховано деякі пропозиції IFES, здатні покращити якість цього документу, регулювання питань протидії корупції у сфері політичного фінансування лишається у край недосконалим і потребує серйозного доопрацювання перед його розглядом Верховною Радою. Особливу увагу слід звернути на здійснення комплексного аналізу ключових проблем у цій сфері та їх узгодження з визначеною метою та запропонованими заходами.

IFES наголошує, що подальшу роботу над удосконаленням тексту Антикорупційної стратегії НАЗК має здійснювати з залученням усіх зацікавлених сторін, в тому числі інших органів державної влади, громадських і міжнародних організацій, та з дотриманням розумних часових строків, які б забезпечили можливість належного обговорення та врахування пропозицій зацікавлених сторін.

Цей аналіз було підготовлено Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, викладені у цьому документі, належать автору і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду Сполучених Штатів або уряду Великої Британії.