



Висновок IFES щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності за порушення, пов'язані з наданням фінансової підтримки політичним партіям та їх фінансовою звітністю»

3 серпня 2018 року

Вступ

Ухвалення 8 жовтня 2015 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» започаткувало реформу політичного фінансування в Україні та стало важливим кроком на шляху до врегулювання ролі грошей в українській політиці. Зміст цього Закону загалом відповідає міжнародним стандартам, у тому числі рекомендаціям Ради Європи та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. Водночас, за час застосування його положень на практиці стала очевидною потреба в перегляді окремих норм Закону. На цьому неодноразово наголошували представники органів державної влади, громадянського суспільства, міжнародних організацій, політичних партій та інших зацікавлених сторін.

13 липня 2018 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № [8597](#) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності за порушення, пов'язані з наданням фінансової підтримки політичним партіям та їх фінансовою звітністю», внесений Кабінетом Міністрів України. Законопроект було розроблено Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК). НАЗК здійснює державний контроль за дотриманням законодавства у сфері фінансування партій і передвиборної агітації.

Законопроект передбачає:

- продовження строків накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері політичного фінансування (з трьох місяців з дня виявлення цих порушень, згідно з чинним законодавством, до шести місяців);
- запровадження відповідальності за невідкриття банківських рахунків політичними партіями та їхніми місцевими організаціями зі статусом юридичних осіб;
- посилення санкцій за окремі адміністративні правопорушення (наприклад, за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії штраф пропонується збільшити з 1190 – 2210 грн до 3400 – 6800 грн);

- скасування кримінальної відповідальності за здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на це права;
- уточнення осіб, яких можуть притягнути до адміністративної відповідальності за порушення процедури і строку подання фінансової звітності політичних партій і кандидатів (чинним законодавством прямо не визначено, хто саме несе відповідальність за вчинення порушень, пов'язаних із поданням звітності).

Аналіз

Законопроект містить кілька позитивних нововведень, які здатні удосконалити чинне регулювання відповідальності за порушення у сфері політичного фінансування. До них належать такі:

1. Продовження строку накладення адміністративного стягнення за вчинення фінансових правопорушень дозволить зменшити ризики затягування розгляду справ про адміністративні правопорушення судами, що наразі часто призводить до закриття провадження у справах унаслідок завершення такого строку. Пропонований підхід відповідає рекомендаціям Групи держав проти корупції (GRECO). Однак законодавцям варто розглянути можливість подальшого продовження такого строку до одного року з дня виявлення відповідних порушень.
2. Збільшення розмірів штрафу за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії певною мірою приведе чинні санкції за ці порушення у відповідність до критеріїв превентивності, ефективності та пропорційності.

Поза тим, деякі запропоновані в законопроекті норми є дискусійними. Серед них слід виділити такі:

1. Скасування кримінальної відповідальності за умисне надання чи отримання внеску на підтримку політичної партії від особи, яка не має на це права. Прийняття цього положення призведе до того, що здійснення внесків із джерел, заборонених Законом України «Про політичні партії в Україні», тягтиме за собою лише адміністративну відповідальність у вигляді штрафу розміром від 3400 до 6800 грн. Така санкція не відповідає критеріям пропорційності, ефективності та превентивності.
2. Встановлення адміністративної відповідальності за невідкриття політичною партією чи її місцевою організацією, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, банківського рахунку у вигляді штрафу (від 3400 грн до 5100 грн). Хоча Закон України «Про політичні партії в Україні» зобов'язує політичні партії та їхні місцеві організації зі статусом юридичної особи відкрити банківські рахунки, він не встановлює будь-яких строків, протягом яких ці рахунки слід відкрити. Тому без внесення відповідних змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» ця норма загрожує вибіркоvim застосуванням санкцій проти окремих партій. Як відомо, НАЗК розробило окремий законопроект, який передбачає встановлення

таких строків, однак його досі не зареєстровано у Верховній Раді України. Крім того, запропонований розмір штрафу за це порушення є замалим для запобігання його вчиненню.

3. Хоча законопроект визначає перелік осіб, яких можуть притягнути до відповідальності за порушення, пов'язані з поданням фінансової звітності партій і кандидатів, він не дає чіткої відповіді на питання про те, кому саме (керівнику партії, її бухгалтеру, розпоряднику накопичувального рахунку виборчого фонду, розпоряднику поточного рахунку виборчого фонду тощо) загрожуватиме така відповідальність. Якщо неподання фінансового звіту партії було зумовлено тим, що керівник місцевої організації не передав до центрального офісу партії необхідну для складання звіту інформацію, то, згідно із запропонованими змінами, навряд чи вдасться притягти до відповідальності ні керівника партії (оскільки неподання звіту сталося не з його вини), ні керівника відповідної місцевої організації (адже законодавство не визначає, протягом якого строку і в якому вигляді він має подати інформацію до центрального офісу партії). Практика засвідчила, що навіть у випадках, коли НАЗК має можливість чітко встановити особу, винну в неподанні або несвоєчасному поданні звіту, Агентство не може належним чином оформити протокол про адміністративне правопорушення: згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, протокол має бути підписаний порушником, але у багатьох випадках порушник ухиляється від підписання такого протоколу. Однак проблему неможливості оформити протокол за відсутності порушника законопроект не вирішує.
4. Підвищення розміру адміністративних штрафів за порушення у сфері фінансування політики є позитивним кроком, оскільки високі штрафи можуть запобігати вчиненню порушень. Однак у багатьох випадках НАЗК і суди не можуть забезпечити накладення навіть тих невеликих штрафів, які передбачені законодавством – унаслідок несвоєчасного виявлення порушень, їх неправильного протоколювання або звільнення порушників від відповідальності судами. Оскільки законопроект не вирішує проблему ускладненого процесу притягнення порушників до відповідальності, є сумніви в тому, що нові підвищені стягнення матимуть ефект.

Висновки

У законопроекті № 8597 запропоновано врегулювати лише деякі проблемні питання, пов'язані з відповідальністю у сфері політичного фінансування. Зокрема, запропоновані в ньому зміни не дозволяють говорити про запровадження ефективних, пропорційних і дієвих санкцій у цій сфері, а деякі новели навіть послаблюють відповідальність за серйозні порушення.

Крім того, у законопроекті не знайшла відображення низка інших проблем чинного законодавства про політичне фінансування. На необхідність їх вирішення неодноразово вказували зацікавлені сторони, в тому числі GRECO, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанська комісія, а

також вітчизняні експерти, залучені НАЗК до обговорення проблемних питань регулювання політичних фінансів. Йдеться, зокрема, про необхідність:

- узгодити порядок фінансування передвиборної агітації, насамперед на місцевих виборах, із порядком фінансування політичних партій;
- чітко розмежувати повноваження між органами контролю у сфері фінансування політичних партій і передвиборної агітації;
- встановити обмеження щодо розміру власних внесків кандидатів до своїх виборчих фондів;
- уточнити напрями використання політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;
- врегулювати порядок перерахунку коштів державного фінансування місцевим організаціям політичних партій і використання ними цих коштів;
- врегулювати фінансування партій за рахунок “третьох осіб”, які від власного імені та за рахунок власних коштів фінансують окремі видатки партій;
- закріпити можливість подання політичними партіями та кандидатами на виборах фінансових звітів через електронну систему, адміністратором якої виступатиме НАЗК;
- виключити з переліку партій, які зобов’язані проходити зовнішній незалежний аудит, ті, що брали участь лише в місцевих виборах;
- звузити перелік вимог до аудиторських компаній, які мають право проводити зовнішній незалежний аудит політичних партій.

Окремі зусилля НАЗК, спрямовані на виправлення деяких прогалин законодавства у сфері політичного фінансування, заслуговують на позитивну оцінку. Однак запропоновані в розробленому Агентством законопроекті зміни мають фрагментарний характер і не здатні суттєво покращити чинне законодавче регулювання в цій сфері. Для належної реалізації реформи політичного фінансування законодавчі зміни повинні мати комплексний характер і враховувати різні аспекти цієї реформи. Тому законопроект потребує доопрацювання перед його ухваленням Верховною Радою України.

IFES також наголошує, що подальшу роботу над розробкою змін до законодавства у сфері політичного фінансування НАЗК має здійснювати із залученням усіх зацікавлених сторін, в тому числі інших органів державної влади, громадських і міжнародних організацій та політичних партій, аби забезпечити 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 США або уряду Великої Британії.