

## Фінансування передвиборної агітації на президентських виборах 2019 року: ключові досягнення і виклики

### Вступ

У 2015 році Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (далі – Закон про політичне фінансування), який суттєво змінив чинну нормативно-правову базу, що регулює фінансування партій і виборчих кампаній в Україні. Зміни до законодавства зробили жорсткішим регулювання фінансової діяльності політичних партій і кандидатів у період виборів та поза його межами, запровадивши такі правила:

- розширення поняття внесок за рахунок включення до нього не лише грошових внесків, а й пожертвувань у натуральній формі;
- запровадження обмежень на обсяг внесків фізичних і юридичних осіб на підтримку політичних партій та їхніх виборчих фондів;
- запровадження прямого державного фінансування для політичних партій, які подолали певний поріг, здобувши необхідну кількість голосів на загальнодержавних виборах;
- забезпечення відшкодування фактичних витрат на виборчу кампанію на парламентських виборах для політичних сил, які подолали виборчий поріг на чергових і позачергових парламентських виборах;
- зобов'язання усіх політичних партій щоквартально подавати до новоствореного Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) детальний фінансовий звіт про їхнє майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- розширення вимог до звітності партій і кандидатів, які беруть участь у загальнодержавних виборах, – відтепер вони повинні подавати проміжні та остаточні фінансові звіти до Центральної виборчої комісії (ЦВК) та НАЗК;
- запровадження спільного мандату для здійснення державного контролю за фінансуванням виборчих кампаній, який розподіляється між ЦВК та НАЗК;
- посилення санкцій за порушення, пов'язані з фінансуванням передвиборної агітації.

Закон отримав загалом схвальний відгук від Групи держав проти корупції (GRECO), Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ) та Венеціанської комісії. Проте в ньому і досі є певні недоліки, на які вказували національні й міжнародні експерти. Ці недоліки зменшили ефективність цього закону у регулюванні ролі грошей в українській політиці в цілому та у виборчих кампаніях зокрема, однак їх так і не було усунуто.

За результатами президентських виборів 2019 року як національні, так і міжнародні місії зі спостереження за виборами (МСВ) дійшли висновку, що фінансування передвиборної агітації на цих виборах було непрозорим. Вони виявили, що прихильники кандидатів у президенти надавали підтримку кандидатам у формі виділення офісних приміщень, сплачували витрати на

пальне та друковані агітаційні матеріали, тоді як кандидати не декларували отримання такої підтримки на свою користь як внески третіх сторін або внески в натуральній формі. Деякі кандидати не задекларували жодних витрат на свої рекламні кампанії в YouTube, організували безкоштовні концерти у період виборів, які не були позначені як заходи передвиборної агітації та, ймовірно, здійснювали неофіційні платежі членам виборчих комісій, спостерігачам і ЗМІ.

## Внески до виборчих фондів

Закон України «Про вибори Президента України», до якого були внесені зміни Законом про політичне фінансування 2015 року, встановлює обмеження на розмір внесків, що їх фізичні та юридичні особи можуть здійснити до виборчих фондів кандидатів протягом одного року: не більше 400 розмірів мінімальної заробітної плати (1 669 200 грн, або приблизно 63 400 доларів) і 800 розмірів мінімальної заробітної плати (3 338 400 грн, або приблизно 126 900 доларів), відповідно. Усі внески, здійснені особою або компанією на підтримку партії або кандидатів, висунутих партією, не повинні перевищувати цих лімітів. Ліміти були встановлені з метою створити рівні умови для кандидатів, однак вони є одними з найвищих у Європі.

Проте законодавство про вибори передбачає виняток із цього правила: кандидати й партії, що їх висунули, можуть перераховувати власні кошти на рахунки виборчих фондів без будь-яких обмежень щодо суми або кількості транзакцій. Це суперечить рекомендаціям Венеціанської комісії: внески, здійснені за рахунок власних коштів партії або кандидата, не повинні перевищувати певну встановлену законом суму. Декілька провідних кандидатів, зокрема Петро Порошенко, Володимир Зеленський і Юлія Тимошенко, скористалися цим положенням, аби перерахувати на рахунки своїх виборчих фондів власні кошти або кошти партій, які їх висунули. Це суперечило принципіві рівних умов для кандидатів, оскільки у вигравшому становищі опинилися кандидати з великими ресурсами, які змогли фактично обійти встановлені законом обмеження на розмір внесків.

**Таким чином, Верховній Раді варто розглянути можливість встановлення обмежень на розмір дозволених законом внесків до виборчих фондів, які здійснюють не лише приватні донори, але й самі кандидати й партії, що їх висунули.**

У Законі України «Про вибори Президента України» також не врегульовано належним чином внески, здійснені третіми сторонами, та внески у натуральній формі, попри те, що GRECO неодноразово наголошувала на необхідності такого регулювання. Внесками, здійсненими третіми сторонами, вважаються витрати на проведення передвиборної агітації на користь певного кандидата від інших осіб (іноді без отримання згоди або інформування кандидата), що є формою внесків у натуральній формі.

Як зауважили [міжнародні](#) й [вітчизняні](#) спостерігачі, подекуди громадські організації, політичні партії та прихильники кандидатів фінансували певні заходи передвиборної агітації кандидатів або надавали їм внески в натуральній формі у вигляді офісних приміщень, агітаційних матеріалів та проведення заходів передвиборної агітації. Це суперечить Закону, який вимагає, щоб усі заходи передвиборної агітації фінансувалися виключно за рахунок коштів виборчого фонду. Такі внески надавали певним кандидатам перевагу над тими конкурентами, які дотримувалися Закону. Окрім того, учасники виборів не відображали ці витрати у своїх офіційних звітах, що призвело до зменшення загального рівня прозорості виборчої кампанії.

**Парламент повинен розглянути можливість чіткого регулювання внесків, зроблених третіми сторонами, та внесків у натуральній формі у період виборів, наприклад, зобов'язавши будь-кого, хто має намір робити такі внески, реєструватися у ЦВК та/або надавати інформацію про зроблені ними внески в офіційному звіті. НАЗК повинно оновити свій порядок визначення вартості внесків у натуральній формі та надати роз'яснення, яким чином партії та кандидати повинні звітувати про них на виборах.**

Закон встановлює доволі складну процедуру здійснення внесків до виборчих фондів. Потенційний донор зобов'язаний прийти до банку й заповнити анкету в паперовій формі, яка підтверджує його/її право здійснювати внески до виборчих фондів. Така процедура є надто обтяжливою, як порівняти з вимогами і процедурами в інших країнах, і може завадити невеликим донорам здійснювати внески до виборчих фондів. Це також заважає кандидатам проводити ефективний фандрейзинг завдяки новим технологіям на кшталт краудсорсингу.

Фінансові звіти кандидатів у президенти показали, що абсолютна більшість з них покладалася на власні кошти або великі внески: фактично жоден із них не зміг розпочати ефективну кампанію зі збору коштів, що призвело до їхньої подальшої залежності від великих приватних донорів і олігархів.

**Для спрощення процедури здійснення внесків до виборчих фондів парламент повинен розглянути можливість легалізації внесків через інтернет-банкінг або інші засоби, які дозволять належним чином ідентифікувати донора.**

## **Витрати кандидатів**

На президентських виборах законодавство не передбачає обмежень на витрати кандидатів. Відсутність ліміту створює стимул для кандидатів збільшувати витрати на передвиборну агітацію від одних виборів до інших. Як Венеціанська комісія, так і БДІПЛ неодноразово рекомендували встановити обмеження на витрати на передвиборну агітацію, щоб запобігти надмірним витратам і сприяти створенню рівних умов для учасників виборів. Неспроможність дотриматися цієї рекомендації призвела до того, що політичні партії й кандидати стали дедалі більш залежними від заможних донорів, що створює ризик політичної корупції. Дослідження, проведені ПРООН та іншими організаціями, свідчать про те, що збільшення витрат і внесків, які здійснюють заможні донори, може мати негативний вплив на представництво жінок на виборних посадах; чим більшими є витрати на передвиборну агітацію, тим менше жінок матимуть достатньо ресурсів для того, щоб змагатися з чоловіками на рівних умовах.

Відповідно до офіційних фінансових звітів, кандидати суттєво збільшили розміри їхніх витрат, як порівняти з попередніми президентськими виборами 2014 року. У 2014 році жоден кандидат не залучив і не витратив понад 100 мільйонів грн на всю передвиборну кампанію (яка включала лише один тур), тоді як у 2019 році п'ять кандидатів витратили понад 100 мільйонів гривень (не враховуючи витрати на другий тур). Однак, подібно до ситуації на виборах 2014 року, більшість коштів було витрачено на рекламу, переважно на телебаченні, а також на рекламні щити. Надмірна кількість політичної реклами не лише слугувала інтересам заможних кандидатів, а й не сприяла проведенню раціональних і проблемно-орієнтованих дебатів між кандидатами.

**Верховна Рада має розглянути можливість запровадження обмежень витрат на передвиборну агітацію або встановлення обмежень на дорогі види передвиборної агітації, як-от телевізійна та/або радіореклама під час виборів.**

Закон України «Про вибори Президента України» передбачає, що кандидати можуть фінансувати свої витрати на передвиборну агітацію лише через спеціальні банківські рахунки. Насправді багато кандидатів оплачували різні витрати, пов'язані з виборчою кампанією, через інші канали, найімовірніше у готівковій формі. Спостерігачі фіксували такі неофіційні виплати членам виборчих комісій, спостерігачам, агітаторам та ЗМІ на всіх виборах в Україні і знову відзначили їх під час президентських виборів 2019 р. Внаслідок цього великі суми грошей лишилися поза межами офіційних звітів і контролем держави, що також призвело до зменшення загальної прозорості і спотворення рівних умов на користь кандидатів, які мають зв'язки з великими приватними донорами.

Крім того, кандидати не мають можливості платити їхнім прихильникам за проведення заходів передвиборної агітації на їхню користь відповідно до чинного закону. Це положення спрямоване на перешкоджання практиці підкупу голосів, яку застосовували у вигляді офіційних контрактів з агітаторами. Однак є небезпека, що пряма заборона витіснить ці платежі до «сірої зони». ЦВК спробувала послабити ці положення, дозволивши кандидатам платити фізичним особам або компаніям, які можуть відшкодувати витрати агітаторів. Це положення викликало неоднозначну реакцію з боку зацікавлених сторін виборчого процесу, тому для вирішення глибшої проблеми необхідно змінити нормативно-правову базу.

**Слід розглянути можливість регулювання неофіційних платежів, що здійснюються кандидатами, та встановлення ефективного контролю держави над ними.**

## **Фінансова звітність**

Закон України «Про вибори Президента України» із внесеними змінами передбачав, аби кандидати на президентських виборах 2019 року подавали не лише остаточні фінансові звіти про фінансування виборчої кампанії, а й проміжні фінансові звіти. Президентські вибори 2019 року – це перші вибори, на яких кандидати зобов'язані подавати проміжні фінансові звіти. Ці звіти повинні містити усю інформацію про донорів, внески і витрати та повинні бути опубліковані у повному обсязі (за винятком персональних даних) на веб-сайтах ЦВК та НАЗК. Проміжні звіти повинні бути опубліковані у період до дня виборів. Розширений обсяг інформації, яка має бути включена до звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, – значний крок уперед у порівнянні з попередніми виборами, що дозволяє громадянському суспільству, спостерігачам, ЗМІ й громадськості отримати доступ до інформації про доходи й витрати кандидатів.

Перед першим туром виборів усі 44 кандидати у президенти (серед них і п'ять кандидатів, які зняли свої кандидатури) своєчасно подали до ЦВК і НАЗК проміжні фінансові звіти, які охоплювали період до 18 березня. Відповідно до вимог Закону, Володимир Зеленський і Петро Порошенко подали додаткові проміжні фінансові звіти перед другим туром голосування. Враховуючи, що нормативно-правова база не містить вимоги до кандидатів, які вийшли до другого туру, подавати остаточний звіт після першого туру, звіт про надходження і використання коштів виборчих фондів у період перед другим туром охоплює лише обмежений проміжок часу з 7 квітня по 13 квітня. Проте зазвичай більшість витрат на передвиборну

агітацію здійснюється в останні дні перед виборами (у цьому випадку, у період із 19 до 29 березня), а ці витрати не відображено в жодному проміжному звіті. Тому виборці не мали доступу до інформації про витрати кандидатів, які вийшли у другий тур, в останні дні передвиборної агітації у першому турі. Незважаючи на те, що штаби кандидатів володіють інформацією про доходи та витрати упродовж цього періоду, вони не мають правового зобов'язання оприлюднювати її: цей період висвітлено тільки в остаточному звіті, який подають лише після виборів. Це обмежує ефективність проміжних фінансових звітів.

**Закон України «Про вибори Президента України» повинен забезпечити, щоби проміжні фінансові звіти, які подають до другого туру виборів, також охоплювали останні дні передвиборної агітації перед першим туром. Як альтернативу можна розглянути регулярне звітування про внески до виборчих фондів. У такому разі кандидати повинні будуть звітувати про кожний внесок, який вони отримали, протягом визначеного періоду часу, що надаватиме громадянам можливість регулярно отримувати інформацію про їхні доходи.**

Громадянському суспільству та ЗМІ також бракувало інформації про доходи та витрати кандидатів на щоденній основі, оскільки ЦВК постановила, що ця інформація підпадає під положення про банківську таємницю. Громадськість має доступ до цієї інформації, але лише після опублікування звітів, тобто за короткий час перед днем виборів (що не залишає часу для аналізу опублікованої інформації), або ж після виборів (коли аналіз має обмежений вплив). Тому виборці, коли йдуть на виборчі дільниці, змушені робити вибір на основі неповної інформації.

**Необхідно внести поправки до законів про вибори, зокрема «Про вибори Президента України», додавши до них положення, згідно з якими уся інформація, яка міститься у фінансових звітах і підлягає оприлюдненню з боку ЦВК і НАЗК, може бути надана будь-якій зацікавленій особі за запитом у період до офіційного опублікування такої інформації, а також положення про те, що на таку інформацію не поширюється положення про банківську таємницю.**

Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України», кандидати повинні подавати свої фінансові звіти як у паперовому, так і в електронному вигляді. Звіти в електронному вигляді публікуються на веб-сайтах ЦВК і НАЗК. Для спрощення аналізу і доступу до звітів ЦВК додала новий формат публікації звітів (XML), що дозволяє легше трансформувати цю інформацію у формат відкритих даних. Варто позитивно відзначити проактивний підхід ЦВК, а також заохочувати ЦВК до подальшого вдосконалення способу публікації звітів.

**Для підвищення загальної прозорості фінансування виборчих кампаній і розширення доступу громадськості до фінансової інформації слід розглянути питання про внесення змін до законів про вибори та політичні партії, які встановлюють єдину систему електронної звітності для партій і кандидатів.**

## **Державний контроль**

Зміни, внесені до законодавства Законом про політичне фінансування, передбачають, що проміжні та остаточні фінансові звіти підлягають аналізу з боку ЦВК та НАЗК, які зобов'язані публікувати результати цього аналізу на своїх веб-сайтах. Закон України «Про вибори Президента України» не розмежує обов'язки щодо такого аналізу між ЦВК і НАЗК, що може

призвести до плутанини при реалізації таких спільних повноважень. Окрім того, Закон надає дуже мало часу – один день – для здійснення аналізу проміжних фінансових звітів обома інституціями. Тому завдання проведення глибшого і змістовнішого аналізу фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів стає викликом.

Відразу після початку виборчого процесу ЦВК і НАЗК створили спільну робочу групу, метою діяльності якої була координація їхніх зусиль, пов'язаних із контролем за фінансуванням передвиборної агітації. Той факт, що ЦВК і НАЗК об'єднали свої зусилля для аналізу фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, є позитивним кроком. Окрім того, обидві інституції змогли своєчасно отримати і проаналізувати звіти кандидатів, виконуючи свої обов'язки, передбачені Законом.

**Закони про вибори повинні чітко розмежувати контрольні повноваження між ЦВК і НАЗК, аби уникнути дублювання зусиль та забезпечити ефективний контроль за фінансуванням виборчої кампанії. У середньостроковій перспективі Верховна Рада повинна вжити заходів для посилення незалежності, підзвітності НАЗК та зміцнення його ресурсної бази, щоб роль НАЗК як головного регулятора політичних фінансів стала ефективнішою і прозорішою.**

Закон надає достатньо широкі повноваження ЦВК і НАЗК для контролю законності джерел надходжень і використання коштів виборчих фондів кандидатів і загального дотримання правил фінансування виборчої кампанії. Незважаючи на це, обидві інституції вирішили зосередитися майже виключно на аналізі інформації, яка була включена до офіційних звітів.

На основі опублікованих звітів міжнародні МСВ дійшли висновку, що обидва органи контролю за фінансуванням виборчої кампанії утрималися від реалізації повноважень, спрямованих на виявлення будь-якої спроби ухилитися від дотримання правил прозорості, зокрема неправомірного використання державних ресурсів, а також зауважили, що обом інституціям бракує повноважень для проведення розслідувань. Здійснений ними аналіз фінансових звітів був переважно технічним і виконаним відповідно до встановлених процедур. Вони виявили, що звіти 17 кандидатів, які брали участь у першому турі виборів, містили ознаки порушень фінансування передвиборної агітації, зокрема отримання внесків від осіб з податковим боргом або надання неповної фінансової інформації.

**НАЗК і ЦВК повинні підвищити якість аналізу фінансових звітів, приділивши особливу увагу серйозним порушенням на кшталт тіньового фінансування й незадекларованих витрат, які можуть серйозно зіпсувати чесність виборів.**

## Санкції

Закон про політичне фінансування запровадив санкції за невиконання вимог щодо фінансування виборчої кампанії, проте їх навряд чи можна вважати пропорційними, ефективними чи превентивними. Більшість порушень правил фінансування виборчої кампанії тягнуть за собою лише попередження кандидату або стягнення адміністративного штрафу в розмірі від 5 100 до 6 800 гривень (еквівалент 192-256 доларів). Ба більше, різні види санкцій не узгоджені між собою, оскільки адміністративні та кримінальні санкції часто охоплюють подібні порушення, при цьому штрафи, пов'язані з кримінальною відповідальністю, є іноді меншими, ніж адміністративні штрафи.

**Таким чином, необхідно внести поправки до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення для встановлення ефективних, пропорційних та превентивних санкцій за порушення правил політичного фінансування/фінансування виборчих кампаній.**

Окрім того, ні ЦВК, ні НАЗК не можуть накладати санкції, бо такі повноваження є лише у судів. Деякі положення щодо документування й розгляду адміністративних правопорушень значно обмежують можливості застосування санкцій, зокрема короткий термін позовної давності, який становить лише три місяці (після спливу цього терміну суд не може розглядати справу), а також вимогу, щоб протоколи про адміністративні правопорушення були підписані підозрюваними правопорушниками (які часто з легкістю ухиляються від цієї процедури).

Розслідування кримінальних справ, пов'язаних із порушенням правил фінансування виборчої кампанії, повинна здійснювати поліція, яка часто не має достатнього досвіду або ресурсів для ретельного розслідування таких випадків. У результаті цього, незважаючи на те, що НАЗК подало матеріали для розслідування ймовірних кримінальних правопорушень розпорядниками виборчих фондів п'яти кандидатів ще на початку квітня, поліція й досі не повідомила про результати розслідування цих справ.

**Слід розглянути питання про спрощення правил розгляду адміністративних правопорушень, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації та підвищення спроможності поліції розслідувати порушення таких правил.**

## **Висновки**

На президентських виборах у 2019 році, як порівняти з попередніми загальнодержавними виборами, спостерігалось загальне підвищення прозорості фінансування виборчої кампанії, особливо внаслідок змін, внесених до законодавства у 2015 році, які були вперше застосовані в національному масштабі на цих виборах. Незважаючи на це, численні виклики, що пов'язані з прозорістю фінансування виборчої кампанії, залишаються актуальними, зокрема постійна залежність кандидатів від заможних донорів, надмірна вартість передвиборної агітації, недостатній доступ громадськості до інформації про фінансування кандидатів, слабкий контроль із боку держави та відсутність ефективних санкцій за порушення.

Ці виклики разом спотворили рівні умови для кандидатів з різним доступом до ресурсів, порушили право виборців на поінформований вибір і зменшили рівень довіри до обраних інституцій.

Для вирішення цих проблем можливо та необхідно зробити низку кроків:

### **1) Верховній Раді:**

- встановити обмеження на розмір внеску, який здійснюється до виборчого фонду за рахунок власних коштів кандидата/партії на рівні тих лімітів, які застосовують щодо приватних внесків фізичних та юридичних осіб;
- чітко регулювати у законі внески, які роблять треті сторони, та внески в натуральній формі, у період виборів, з метою забезпечення належної ідентифікації донорів та оприлюднення інформації про такі внески;

- дозволити здійснення внесків до виборчих фондів через інтернет або за допомогою інших засобів, що дають можливість належним чином ідентифікувати донорів;
- розглянути можливість запровадити обмеження витрат із виборчих фондів або витрат на дорогі види передвиборної агітації, як-от реклама на телебаченні та/або радіо під час виборів;
- врегулювати законом неофіційні платежі, що їх здійснюють кандидати для запровадження ефективного державного контролю над такими витратами;
- розширити рамки звітного періоду для подання проміжних і остаточних фінансових звітів, аби включити до них інформацію про надходження і використання коштів виборчих фондів в останні дні передвиборної агітації перед першим туром;
- розглянути можливість запровадження регулярної звітності про внески, що надійшли до виборчих фондів кандидатів у період виборів;
- внести зміни до законів про вибори з метою забезпечити, що вся інформація, яка стосується банківських рахунків виборчих фондів та підлягає опублікуванню з боку ЦВК і НАЗК, може бути надана будь-якій зацікавленій стороні за запитом до офіційної публікації фінансових звітів;
- запровадити єдину систему електронної звітності для партій та кандидатів;
- чітко розмежувати контрольні повноваження ЦВК і НАЗК, аби уникнути дублювання зусиль і забезпечити ефективний контроль за фінансуванням виборчої кампанії;
- вжити заходів щодо посилення незалежності, підзвітності та зміцнення ресурсної бази НАЗК, чия роль як регулятора політичних фінансів залишається недостатньою;
- спростити правила документування і провадження справ про адміністративні правопорушення, пов'язані із фінансуванням виборчої кампанії; а також
- запровадити ефективні, пропорційні та превентивні санкції за порушення правил політичного фінансування/фінансування виборчих кампаній шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

## **2) ЦВК та НАЗК:**

- удосконалити якість аналізу фінансових звітів і зосередити увагу на найбільш значущих порушеннях на кшталт тіньового фінансування й незадекларованих витрат;
- забезпечити проведення належного навчання для співробітників, відповідальних за контроль за фінансуванням передвиборної агітації й аналіз поданих фінансових звітів, а також за встановлення фактів порушень правил фінансування передвиборної агітації;
- забезпечити ефективну координацію зусиль і комунікацію між власними співробітниками та представниками інших державних інституцій з метою контролю за фінансуванням виборчої кампанії напередодні виборів народних депутатів України 2019 року;
- підготувати й розповсюдити серед майбутніх учасників виборів чіткі та доступні рекомендації щодо правил фінансування передвиборної агітації, які буде застосовано на парламентських виборах 2019 року; а також
- розпочати розробку електронної форми звітності для політичних партій і кандидатів;



**3) Національній поліції:**

- підвищити професіоналізм і спроможність працівників поліції розслідувати порушення правил фінансування передвиборної агітації шляхом навчання і проведення кампанії з підвищення обізнаності.