

Коментар IFES

Проект Закону України №2336 “Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції”

Вступ

29 жовтня 2019 р. депутати від парламентських фракцій партій “Голос” і “Батьківщина” зареєстрували Проект Закону України №2336 “Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції”. Законопроект пропонує зміни до чинного законодавства, що регулює правила політичного фінансування, зокрема у сфері приватного фінансування й фінансового звітування політичних партій.

Ключові положення

Основні положення проекту Закону наведено нижче:

- Спрощення процедури здійснення внесків на підтримку політичних партій завдяки можливості використовувати онлайн-банкінг для цих цілей;
- Скасування заборони на здійснення внесків на підтримку партій юридичними особами, власниками яких є депутати місцевих рад, і особами з непогашеним податковим боргом;
- Звільнення всіх партій, що не отримують державного фінансування, від необхідності проходити зовнішній незалежний аудит;
- Послаблення вимог до аудиторських компаній, що мають право здійснювати зовнішній незалежний аудит політичних партій;
- Створення нормативного підґрунтя для впровадження електронної системи звітування політичних партій.

Аналіз

Хоча Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», ухвалений у 2015 р., став важливим кроком у напрямі вдосконалення законодавчого регулювання політичних фінансів в Україні, імплементація його положень виявила багато прогалин і недоліків. Із того часу на потребі змінити чинне законодавство, що регулює питання політичного фінансування, неодноразово наголошували українські й міжнародні спостерігачі, зокрема IFES. Тому IFES вітає реєстрацію законопроекту, покликаною вирішити деякі важливі проблеми законодавчого регулювання в цій сфері.

Проект Закону №2336 пропонує виважені рішення щодо кількох нормативних прогалин у сфері приватного фінансування й фінансового звітування партій, які відповідають рекомендаціям IFES, зокрема:

- Законопроект запроваджує спрощену процедуру здійснення внеску на користь партій, що здатна заохотити громадян і представників малого бізнесу фінансово підтримувати партії та сприяти ефективнішим фандрейзинговим кампаніям з боку партій;
- Законопроект також скасовує невинуватені заборони на здійснення внесків на підтримку партій із боку компаній, якими володіють депутати місцевих рад, і осіб із податковим боргом. Це також може допомогти партіям залучати приватне фінансування й обмежити загрози того, що органи контролю використовуватимуть ці норми як політичні інструменти;
- Положення, що запроваджують електронну систему звітування партій, у разі ухвалення стануть важливим кроком уперед у контексті прозорості партійних фінансів. Імплементация цих норм здатна суттєво полегшити процес звітування для партій, допомогти Національному агентству з питань запобігання корупції ретельніше перевіряти партійні звіти та спростити доступ до даних про фінанси партій для недержавних організацій, ЗМІ та громадян.

Послаблення вимог до компаній, які можуть проводити зовнішній фінансовий аудит партій, зумовить зниження вартості таких аудиторських послуг, що є позитивною зміною. Водночас обмеження кількості партій, які зобов'язані проходити зовнішній аудит, є невинуватеним рішенням. Попри те, що чинні законодавчі вимоги, згідно з якими всі партії, які брали участь у загальнодержавних або місцевих виборах, повинні проходити зовнішній аудит, є надто жорсткими, виключення з цього переліку партій, які не отримують державного фінансування, загрожує зниженням загального рівня прозорості партійних фінансів.

Крім того, законопроект не врегульовує багато інших критичних недоліків, які заважають ефективному впровадженню реформи політичного фінансування в Україні, зокрема:

- Необґрунтовано високі ліміти на внески від фізичних і юридичних осіб та відсутність будь-якого зв'язку між розміром внеску і рівнем доходів особи;
- Відсутність належного регулювання витрат третіх сторін на користь партій і негрошових внесків;
- Невизначеність потреб, на які партії можуть використовувати кошти державного фінансування;
- Відсутність процедур отримання коштів державного фінансування місцевими організаціями партій;
- Відсутність дієвих, пропорційних і превентивних санкцій за порушення правил політичного фінансування;
- Надто складні процедури документування адміністративних правопорушень і розгляду справ судами.

Законопроект також не торкається питань фінансування виборчих кампаній, зазначаючи, що ці норми слід викласти окремо в законодавстві про вибори. Хоча це розмежування має сенс, брак аналогічних змін до виборчого законодавства, які би гармонізували правила партійного фінансування й фінансування передвиборної агітації, може створити нові законодавчі прогалини і послабити спроможність державних органів контролю.

Висновки

Проект Закону №2336 є довгоочікуваною спробою врегулювати кілька важливих проблемних аспектів законодавства про політичне фінансування. Однак перед тим, як парламент ухвалить цей законопроект, до нього варто внести низку змін, аби охопити й інші важливі питання політичного фінансування. Зокрема, доцільно розглянути можливість внесення таких змін:

- Знизити ліміти на внески на підтримку партій від фізичних і юридичних осіб та встановити зв'язок між задекларованим рівнем доходу особи і розміром внеску, який вона може здійснити;
- Врегулювати витрати третіх сторін на користь партій і внески в негрошовій формі, аби їх належним чином відображали в партійних звітах і вони підлягали контролю з боку державних органів;
- Чітко визначити потреби, на які партії можуть або не можуть витратити кошти державного фінансування;
- Дозволити партіям використовувати кошти державного фінансування на діяльність, пов'язану з участю у виборах, із одночасним скасуванням відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації;
- Зобов'язати місцеві організації партій, які планують отримувати кошти державного фінансування, відкривати для цього окремий банківський рахунок;
- Передбачити, що зовнішній незалежний аудит зобов'язані проходити всі партії, що брали участь у чергових або позачергових президентських або парламентських виборах;
- Запровадити дієві, пропорційні та превентивні санкції за порушення правил політичного фінансування;
- Спростити процедури документування адміністративних правопорушень і збільшити строк розгляду цих справ судами.

Важливо також, щоби в разі ухвалення цього законопроект було внесено відповідні зміни до законодавства про вибори, аби привести у відповідність правила щодо партійного фінансування й фінансування виборчих кампаній.

IFES наголошує, що процес розробки змін до законодавства про політичне фінансування повинен бути відкритим й інклюзивним. Під час розгляду законопроект відповідним комітетом Верховної Ради необхідно залучити всіх зацікавлених сторін, а їхні рекомендації варто розглянути до того, як законопроект буде ухвалено в цілому.

Цей документ був підготовлений Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, висловлені в цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають точку зору USAID, урядів США, Канади або Великої Британії..