



Ключові пріоритети у сфері реалізації реформи політичного фінансування

Опис проблеми

8 жовтня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (далі – Закон про політичне фінансування), яким було започатковано реформу політичного фінансування. Цей закон став результатом узгодженої роботи зацікавлених сторін в Україні, зокрема народних депутатів України, громадянського суспільства та вітчизняних експертів, і отримав схвальні відгуки від міжнародних інституцій, серед яких Група держав проти корупції (GRECO), Венеціанська комісія Ради Європи й Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ). У Законі про політичне фінансування було передбачено нові правила фінансування політичних партій і кандидатів на виборах, зокрема запровадження державного фінансування партій, обмеження розміру і джерел внесків на користь партій і кандидатів, встановлення вимог до щоквартальної фінансового звітування партій, а також посилення державного контролю за дотриманням правил політичного фінансування.

З часу прийняття Закону про політичне фінансування вдалося досягти суттєвого прогресу у збільшенні прозорості політичного фінансування, зокрема забезпечити подання більшістю партій щоквартальних звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Важливу роль у реалізації положень Закону про політичне фінансування було відведено новоствореному Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК), на яке поклали функції аналізу фінансових звітів партій і забезпечення державного контролю за законністю політичного фінансування. НАЗК вдалося налагодити аналіз звітної документації партій і регулярно встановлювати деякі порушення вимог законодавства про політичне фінансування.

Проте напередодні президентських і парламентських виборів 2019 р. перед державою постали питання принципово іншого рівня: протидія тіншовому фінансуванню партій, верифікація даних зі звітів партій і кандидатів із реальними обсягами їхніх доходів і витрат, недопущення фінансування передвиборної агітації суб'єктами, які не мають на це права, боротьба із надмірною залежністю партій і кандидатів від великих донорів, а також зменшення витрат на виборчі кампанії. На жаль, протягом 2017–2019 рр. спостерігалось значне погіршення якості роботи НАЗК разом із посиленням сумнівів у його політичній незалежності, внаслідок чого НАЗК не вдалося вирішити ці завдання й навіть деякою мірою погіршити стан справ у цій сфері.

Деградація інституційної спроможності НАЗК поставила на порядок денний питання оновлення його керівництва й удосконалення його внутрішньої структури. 2 жовтня 2019 р., після позачергових парламентських виборів, було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», який створив передумови для зміни керівництва антикорупційного органу завдяки обранню нового Голови НАЗК на прозорому конкурсі за участю українських і

міжнародних експертів із питань протидії корупції. Конкурс було проведено наприкінці 2019 р., і Кабінет Міністрів України призначив нового Голову НАЗК 15 січня 2020 р.

У зв'язку з оновленням НАЗК гостро постає потреба визначення ключових пріоритетів реформи політичного фінансування в Україні. У цьому документі здійснено аналіз ключових перешкод для ефективного втілення реформи політичного фінансування й наведено обґрунтування пріоритетних заходів, необхідних для усунення цих перешкод. Втілення наведених нижче кроків залежатиме передусім від зусиль оновленого НАЗК, однак також потребуватиме залучення інших зацікавлених сторін, зокрема Центральної виборчої комісії (ЦВК), Верховної Ради, політичних партій, неурядових організацій і ЗМІ.

Ключові пріоритети у сфері політичного фінансування

Основні завдання реформи політичного фінансування в Україні полягають у підвищенні прозорості фінансування партій і кандидатів та мінімізації їхньої фінансової залежності від великих корпоративних донорів. Реалізація цих завдань потребує як зусиль у сфері удосконалення чинного законодавства, так і кроків, спрямованих на забезпечення дотримання законодавчих норм з боку усіх суб'єктів сфери політичного фінансування.

Удосконалення законодавства

Попри те, що чинне законодавство, яке регулює політичне фінансування, є доволі прогресивним, 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. Основні недоліки законодавства про політичне фінансування полягають у:

- Необґрунтовано високих лімітах на внески від фізичних і юридичних осіб та відсутності будь-якого зв'язку між розміром внеску і рівнем доходів особи;
- Відсутності належного регулювання витрат третіх сторін на користь партій і негрошових внесків;
- Відсутності права непарламентських партій отримувати державне фінансування;
- Невизначеності потреб, на які партії можуть використовувати кошти державного фінансування;
- Відсутності процедур отримання коштів державного фінансування місцевими організаціями партій;
- Невизначеності порядку здійснення зовнішнього незалежного аудиту;
- Відсутності дієвих, пропорційних і превентивних санкцій за порушення правил політичного фінансування;
- Надто складних процедурах документування адміністративних правопорушень і розгляду справ судами.

У зв'язку з цим є нагальна потреба розробити й ухвалити комплексні зміни до законодавства про політичне фінансування, які би змогли виправити зазначені вище недоліки.

Основну увагу слід звернути на внесення таких законодавчих змін:

- зменшення граничних розмірів внесків від фізичних та юридичних осіб протягом року та забезпечення прив'язки таких обмежень до доходів таких осіб у попередніх періодах;
- встановлення обов'язку третіх осіб інформувати партії й НАЗК про намір здійснити внесок на підтримку партії;
- повернення права непарламентських партій отримувати державне фінансування;
- удосконалення системи розподілу коштів державного фінансування, яка забезпечуватиме більшу порівняно із пропорційним розподілом коштів фінансову підтримку менших партій (запровадження змішаної системи розподілу коштів державного фінансування);
- надання дозволу партіям витратити кошти державного фінансування на діяльність, пов'язану з участю у виборах, з одночасним скасуванням права на відшкодування витрат на здійснення передвиборної агітації за результатами виборів народних депутатів України;
- встановлення вичерпного переліку заборон щодо витрачання партіями коштів державного фінансування, зокрема отримання будь-яких послуг від телерадіокомпаній, придбання нерухомого майна тощо;
- закріплення правила, згідно з яким місцеві організації партій можуть отримувати бюджетні кошти тільки в разі відкриття для цього окремого рахунку;
- визначення предмету зовнішнього незалежного аудиту фінансової звітності партій;
- надання НАЗК у режимі реального часу доступу до всіх реєстрів і баз даних, необхідних для повноцінної перевірки фінансової звітності партій, а також до банківської таємниці – на письмову вимогу НАЗК;
- запровадження обмеження на участь у виборах партій, що систематично порушують вимоги законодавства про політичні партії, зокрема не подають фінансову звітність;
- збільшення строку накладення адміністративного стягнення за порушення правил політичного фінансування;
- спрощення порядку складання протоколів про вчинення таких правопорушень;
- підвищення спроможності правоохоронних органів розслідувати кримінальні справи у сфері політичного фінансування;
- надання уповноваженим особам НАЗК статусу учасника відповідних судових процесів;
- запровадження ефективних, пропорційних та дієвих санкцій.

Аби забезпечити повноцінне й інклюзивне обговорення законодавчих змін у сфері політичного фінансування, доцільно створити робочу групу з питань удосконалення законодавства про фінансування партій, до складу якої мають увійти народні депутати, представники НАЗК, ЦВК і виборчих комісій нижчого рівня, а також інших органів державної влади, політичних партій, представників міжнародних і українських неурядових організацій. Після реєстрації відповідного законопроекту у Верховній Раді варто також розглянути можливість направити його текст до ОБСЄ/БДІПЛ для отримання висновку від цієї міжнародної організації. Важливо, аби доопрацювання законопроекту відбувалося з урахуванням думок різних зацікавлених сторін, а в парламенті було створено умови для належної дискусії перед його остаточним ухваленням.

Заходи, пов'язані з імплементацією законодавства про політичне фінансування

Попри те, що удосконалення законодавства є важливою передумовою для продовження реформи політичного фінансування, подальший прогрес у цій сфері залежить також і від

здійснення низки інших кроків. Деякі з наведених нижче кроків потребуватимуть внесення змін до законодавства, тоді як втілення інших можливе і без таких змін.

Нинішня система щоквартального звітування з боку партій неодноразово зазнавала нарікань і з боку партій, і з боку НАЗК. Обов'язок партій подавати фінансові звіти до НАЗК у паперовій формі створює невиправдане навантаження на центральні й місцеві осередки партії, ускладнює їх перевірку з боку НАЗК і перешкоджає зручному доступу до даних зі звітів з боку громадськості та ЗМІ.

Повноцінно вирішити вказану проблему дозволить розробка й запровадження електронної системи звітування політичних партій, що створить можливість оприлюднювати звіти у формі відкритих даних. Це значно полегшить процес створення й подання звітів партіями, перевірка таких звітів із боку НАЗК, моніторинг даних зі звітів неурядовими організаціями та ЗМІ, а також доступ до інформації зі звітів для пересічних громадян. Ухвалений у грудні 2019 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» створив законодавче підґрунтя для запровадження такої електронної системи, проте для її розробки та запуску потрібен час. Важливо, аби цей процес відбувався із залученням різних зацікавлених сторін, зокрема представників партій, щоби розроблена система була максимально зручною для всіх користувачів.

Водночас оптимізувати чинну систему звітування партій можна і до запуску електронної системи. Для цього необхідно удосконалити чинну форму звітів, створивши відповідний шаблон на основі документу Microsoft Excel, що значно полегшить заповнення звітів партіями і аналіз даних зі звітів із боку НАЗК. Варто зазначити, що організації громадянського суспільства вже мають розроблені шаблони таких звітів, які НАЗК може взяти за основу для розробки й затвердження нової форми. **Доцільно також змінити Порядок подання звіту політичної партії про майно, надходження, витрати і зобов'язання фінансового характеру, привівши його у відповідність до чинного законодавства, що також дозволить полегшити процес заповнення і подання звітів партіями.**

Паперова форма подання фінансових звітів і відсутність доступу НАЗК до всіх необхідних реєстрів і баз даних також суттєво ускладнюють здійснення перевірки звітів з боку антикорупційного органу. Аби підвищити спроможність НАЗК перевіряти дані зі звітів, **під час розробки електронної системи необхідно передбачити, що вона повинна бути під'єднана до всіх необхідних реєстрів і баз даних, що дозволить автоматизувати значну частину роботи з перевірки звітів**, яку зараз НАЗК виконує вручну. Крім того, після введення електронної систему звітування в дію НАЗК варто розробити і впровадити автоматизовану систему перевірки звітності політичних партій, а також електронну систему управління справами для неупередженого розподіл справ між особами, уповноваженими здійснювати державний контроль за фінансуванням партій.

На заваді ефективному контролю за фінансуванням партій також стоїть недосконале регулювання цієї сфери на підзаконному рівні. Закон України «Про політичні партії в Україні» поклав на НАЗК обов'язок затвердити окрему методологію для визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг, аби партії могли належним чином відображати ці внески у своїх звітах. Однак ухвалена НАЗК методологія не надала зрозумілого алгоритму визначення вартості негрошових внесків, унаслідок чого ці внески

досі лишаються поза межами офіційного звітування. **Тому нагальним завданням є оновлення або затвердження нової методології визначення вартості негрошових внесків, яка би містила чіткі інструкції, як обраховувати та відображати такі внески.**

Крім того, неврегульованими на підзаконному рівні лишаються низка інших питань, пов'язаних зі здійсненням НАЗК його контрольних функцій, що також ускладнює ефективний державний контроль у цій сфері. Зокрема не було розроблено окремого порядку перевірки фінансової звітності партіями, порядку використання партіями коштів державного фінансування, порядку перевірки інформації про виявлений партією факт порушення порядку надання внеску на її користь. **Для успішного здійснення НАЗК функцій контролю за фінансуванням партій доцільно розробити й затвердити низку вищезазначених підзаконних актів.**

Ефективність державного контролю у сфері політичного фінансування залежатиме не лише від здатності НАЗК перевіряти дані зі звітів, а й від його спроможності виявляти, яку інформацію щодо доходів і витрат партій не було відображено у звітах. Моніторинг неурядових організацій, таких як Громадський рух ЧЕСНО, Громадянська мережа ОПОРА й Комітет виборців України, свідчить, що найбільша частка незадекларованих витрат партій стосуються реклами й інших способів комунікації у ЗМІ. **У зв'язку з цим виникає нагальна потреба забезпечити проведення постійного моніторингу ЗМІ, у тому числі онлайн-ЗМІ, та зовнішньої реклами для виявлення незадекларованих внесків на підтримку партій і їхніх витрат на ЗМІ.** Згідно з нещодавно ухваленим Виборчим кодексом України, для здійснення такого медіа-моніторингу НАЗК може використовуватися матеріали, надані громадськими організаціями, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним. Крім того, НАЗК варто отримати доступ до аудіо- й відеозапису всіх передач, що містять передвиборну агітацію, що перебувають у власності телерадіоорганізацій.

Водночас варто звертати увагу й на інші сфери діяльності партій, витрати на які не відображають у звітах і які виявляти значно складніше. Йдеться про оплату роботи працівників партій, політтехнологів, піарників, агітаторів, членів виборчих комісій тощо. **Для ефективного моніторингу таких витрат критично важливо налагодити співпрацю НАЗК з іншими органами державної влади, зокрема Державною фіскальною службою й Національною поліцією.**

Важливою передумовою дієвого контролю за фактичними витратами партій є також спроможність НАЗК стежити за їхньою діяльністю в регіонах. Законодавство надає НАЗК можливість створити щонайбільше шість територіальних підрозділів, однак досі їх не було створено. **Якщо оновлене НАЗК прийме рішення створити такі територіальні підрозділи, необхідно буде забезпечити їх повноцінне функціонування у контексті перевірки інформації про доходи й витрати партій на регіональному та місцевому рівнях, а також налагодження взаємодії цих підрозділів із місцевими громадськими активістами.**

Неефективний контроль НАЗК за партійними фінансами значною мірою було зумовлено неякісною організацією роботи його Департаменту з питань запобігання корупції. Створений у 2016 р. Департамент стикався з низкою кадрових проблем, зокрема незаповненістю штату (кількість його працівників ніколи не сягала 25, як передбачено штатним розписом) й великою плінністю кадрів. Крім того, не до кінця зрозумілим був розподіл обов'язків між працівниками Департаменту, внаслідок чого не було налагоджено ефективної взаємодії між ними. Аби вирішити всі вказані проблеми, необхідно з'ясувати їх причину цих кадрових проблем, зокрема

шляхом проведення аудиту діяльності Департаменту. **За наслідками такого аудиту варто повністю укомплектувати департамент й за потреби оновити його склад, забезпечивши відбір нових співробітників відповідно до результатів прозорого конкурсу, а також перерозподілити обов'язки між його працівниками.**

Неодмінною умовою покращення якості роботи НАЗК у сфері контролю за політичним фінансуванням має стати суттєве вдосконалення навичок і підвищення рівня знань співробітників Департаменту з питань запобігання політичної корупції. Це завдання набуває особливої актуальності в разі розширення функцій і можливостей НАЗК щодо здійснення контролю за фінансуванням партій, про які йшлося вище. **Тому новому керівництву НАЗК варто забезпечити постійне підвищення кваліфікації (навчання, тренінги, курси тощо) працівників, які відповідають за перевірку фінансової звітності партій, а також виявлення й документування правопорушень, зокрема щодо ефективної роботи з відкритими реєстрами, отримання інформації за запитами, здійснення перевірок тощо.**

Досі НАЗК вдавалося виявляти переважно незначні порушення правил фінансування партій, зокрема надання й отримання внесків від осіб із податковим боргом чи неналежне оформлення звітів. Водночас пов'язаний із цим процес документування порушень і розгляду справ судами, а в деяких випадках і накладені санкції, створювали надмірне навантаження і на НАЗК, і на партії та їхніх донорів, що зовсім не відповідали малій суспільній значущості цих порушень. Тому НАЗК доцільно звернути більшу увагу на запобігання таким порушенням, аніж на їх ретельне виявлення й притягнення порушників до відповідальності. **У зв'язку з цим НАЗК варто налагодити систематичну роз'яснювальну роботу з партіями для інформування про найбільш типові порушення та запобігання їх допущенню.** Крім того, НАЗК слід звернути увагу на інструмент видання приписів про усунення партіями допущених правопорушень (відповідно до ст. 20 Закону України «Про політичні партії в Україні») у разі невиконання ними вимог законодавства.

Виборчий кодекс наділяє НАЗК функціями контролю за фінансуванням передвиборної агітації на виборах Президента України й виборах народних депутатів України. В обох випадках повноваження НАЗК у цій сфері розділено з ЦВК, проте цей розподіл є недостатньо чітким і створює умови для дублювання функцій і розмивання відповідальності. На президентських і парламентських виборах 2019 р. ЦВК і НАЗК вдалося налагодити спільну роботу для реалізації покладених на них функцій, однак доволі пізно напередодні дня виборів. Крім того, згідно з висновками спостережної місії ОБСЄ/БДІПЛ, контроль із боку двох контролюючих органів був «переважно технічним», і жоден із них «не взяв на себе функції виявляти порушення вимог прозорості, зокрема фінансування третіми сторонами, отримання негрошових внесків чи зловживання адміністративним ресурсом». **Тому НАЗК і ЦВК варто звернути особливу увагу на спільну підготовку до наступних загальнодержавних виборів і посилення своєї спроможності виявляти незадекларовані доходи й витрати партій і кандидатів.**

В умовах малоефективного державного контролю за політичним фінансуванням протягом 2016–2019 рр. важливу роль у моніторингу фінансової діяльності партій і кандидатів відіграли громадські організації й журналісти-розслідувачі. В деяких випадках саме виявлені ними ознаки можливих порушень стали підставами для аналізу з боку НАЗК чи розслідувань Національної поліції. Представники неурядового сектору, зацікавлені в реалізації реформи політичного

фінансування, можуть стати важливими партнерами оновленого НАЗК. **Саме тому новому керівництву антикорупційного органу варто налагодити ефективну комунікацію з громадськими активістами й журналістами-розслідувачами в контексті фіксації й документування виявлених ними правопорушень, аналізу наданої інформації, а також розробки й реалізації спільних ініціатив у сфері контролю за політичним фінансуванням.**

Висновки

Процес оновлення керівництва НАЗК відкриває вікно можливостей для відновлення прогресу в реалізації реформи політичного фінансування в Україні. Важливу роль у цьому має відіграти злагоджена робота усіх зацікавлених сторін, зокрема парламенту, НАЗК, ЦВК й інших органів державної влади, політичних партій і неурядових організацій. Така співпраця має стати передумовою для втілення основних пріоритетів у сфері реформи політичного фінансування, що стосуються внесення законодавчих змін й імплементації відповідних положень.

Заради удосконалення законодавства про політичне фінансування варто:

- розробити комплексні зміни до законодавства про політичне фінансування, які би врахували всі проблемні аспекти чинного законодавчого регулювання;
- забезпечити обговорення напрацьованих змін у межах робочої групи, до складу якої мають увійти всі зацікавлені сторони;
- перед остаточним ухваленням комплексного законопроекту про політичне фінансування забезпечити проведення належної дискусії в стінах парламенту.

Іншими пріоритетами у сфері реформи політичного фінансування є:

- розробка й запровадження електронної системи звітування партій, що забезпечить оприлюднення інформації зі звітів партій у форматі відкритих даних і буде автоматично під'єднана до всіх реєстрів і баз даних, необхідних для аналізу й перевірки звітів;
- спрощення і приведення у відповідність до законодавства форми фінансового звіту й порядку його подання;
- розробка й затвердження нової методології оцінки негрошових внесків, яка би передбачила чіткий і зрозумілий алгоритм визначення їхньої вартості та відображення їх у фінансових звітах;
- ухвалення нових підзаконних актів, що врегулюють порядок перевірки фінансової звітності партій, порядок використання партіями коштів державного фінансування й порядок перевірки інформації про порушення порядку надання внеску на користь партії;
- налагодження регулярного моніторингу ЗМІ й носіїв зовнішньої реклами для виявлення незадекларованих внесків на підтримку партій і їхніх реальних витрат на рекламу та ЗМІ;
- у разі створення територіальних підрозділів – забезпечення їх належного функціонування та взаємодію з регіональними й місцевими зацікавленими сторонами;
- доукомплектування, а в разі потреби – оновлення складу Департаменту з питань запобігання політичній корупції;
- забезпечення постійного підвищення кваліфікації співробітників НАЗК через їхню участь у навчальних тренінгах, проходження курсів тощо;

- налагодження ефективної роз'яснювальної роботи НАЗК із партіями для запобігання вчинення ними найбільш типових порушень;
- продовження співпраці НАЗК і ЦВК у контексті посилення їхньої спроможності аналізувати й виявляти незадекларовані витрати партій і кандидатів на виборах;
- налагодження ефективної співпраці НАЗК із неурядовими організаціями й журналістами-розслідувачами для виявлення й документування порушень і напрацювання подальших шляхів реалізації реформи політичного фінансування.

Цей документ був підготовлений експертами Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), Центру політико-правових реформ, Громадського руху ЧЕСНО та Комітету виборців України й незалежними експертами за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, висловлені у цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають точку зору USAID, урядів США, Канади або Великої Британії.