

Посібник для політичних партій з політичного фінансування

Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні



Посібник для політичних партій з політичного фінансування

Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні

Авторський колектив:

Ігор Фещенко, Центр UA

Дмитро Калмиков, Центр політико-правових реформ

Альона Шешеня, IFES Україна

Денис Ковриженко, IFES Україна

Олексій Сидорчук, IFES Україна

Сергій Савелій, IFES Україна



Посібник для політичних партій з політичного фінансування
Усі права захищені. © Міжнародна фундація виборчих систем в Україні, 2018

Заява про дозвіл: жодна частина цієї публікації не може бути відтворена у будь-якій формі або будь-якими засобами, електронними чи механічними, включаючи фотокопіювання, запис або будь-який інший спосіб зберігання і пошуку інформації, без письмового дозволу Міжнародної фундації виборчих систем.

Запити на отримання дозволу повинні містити таку інформацію:

- Опис матеріалу, дозвіл на копіювання якого бажають отримати.
- З якою метою буде використано копійований матеріал і в який спосіб.
- Ваше ім'я, посада, назва компанії чи організації, номер телефону, номер факсу, адреса електронної пошти та поштова адреса.

Будь ласка, надсилайте усі запити на отримання дозволу до:

International Foundation for Electoral Systems

2011 Crystal Drive, 10th Floor

Arlington, VA 22202

E-mail: editor@ifes.org

Fax: 202.350.6701

Авторський колектив:

Ігор Фещенко, Центр UA

Дмитро Калмиков, Центр політико-правових реформ

Альона Шешеня, IFES Україна

Денис Ковриженко, IFES Україна

Олексій Сидорчук, IFES Україна

Сергій Савелій, IFES Україна



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Canada



Ця брошура була підготовлена 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. Будь-які думки, викладені у цій брошурі, належать автору і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США, Міністерства міжнародних справ Канади, уряду Канади або уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

Вступ	6
РОЗДІЛ 1. Ключові аспекти реформи політичного фінансування: міжнародні стандарти, зарубіжний досвід, українські реалії	8
РОЗДІЛ 2. Органи контролю у сфері політичного фінансування	28
РОЗДІЛ 3. Приватне фінансування політичних партій	48
РОЗДІЛ 4. Державне фінансування партій в Україні та світі	76
РОЗДІЛ 5. Звітування політичних партій як інструмент прозорості грошей в українській політиці	105
РОЗДІЛ 6. Санкції у сфері політичного фінансування та їх застосування	133

ВСТУП

Протягом тривалого часу фінансові аспекти діяльності політичних партій перебували поза межами належного правового регулювання: внески на їх підтримку законодавчо не обмежувались, подання фінансових звітів із детальною інформацією про партійне майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання до державних органів не вимагалось, тоді як фінансові порушення з боку партій здебільшого не передбачали будь-якої відповідальності. Державний контроль за фінансуванням партій був практично відсутній. Такий стан справ призводив до того, що фінансовий бік діяльності партії лишався таємним для виборців, що знижувало й без того низький рівень довіри до них із боку суспільства. Відсутність дієвих обмежень щодо партійного фінансування посилювала залежність партій від олігархів і, відповідно, ризики політичної корупції – адже олігархи фінансували партії далеко не з благодійних міркувань.

Ухвалення в жовтні 2015 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» суттєво змінило правила гри для партій та започаткувало реформу політичного фінансування. Після вступу його в дію у 2016 році на різні аспекти фінансування партій в Україні було накладено цілу низку обмежень. Зокрема, обмежено максимальний розмір внеску на підтримку партії протягом року; введено комплексне поняття самого внеску; розширено та уточнено перелік заборонених джерел фінансування партій; передбачено подання партіями щоквартальних детальних фінансових звітів до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), яке було зобов'язано проводити їхню перевірку. Зрештою, законодавець також установив санкції за порушення правил у сфері фінансування політики. Отже, новосформована законодавча база у сфері партійного фінансування загалом відповідала міжнародним стандартам, хоча в ній усе ж залишилися певні недоліки і прогалини, які потребували подальшого реагування з боку парламенту.

Перші два роки функціонування нових законодавчих положень показали, що для багатьох українських партій вони стали справжньою несподіванкою. Більшість із них виявилися неготовими виконувати приписи оновленого законодавства. Це зумовлено кількома причинами: коротким строком дії

нових правил, неоднозначністю певних формулювань у законодавстві, неправильним тлумаченням окремих норм з боку партійців або й узагалі їхнім небажанням чи нездатністю відмовитися від звичних практик, які вже не відповідали новим законодавчим вимогам.

Варто згадати й про ще одну важливу причину: відсутність доступного роз'яснення мотивів запровадження й особливостей нового законодавчого регулювання. Протягом 2016 – 2017 рр. НАЗК та інші зацікавлені сторони доклали певних зусиль для підвищення обізнаності представників партій із новим законодавством шляхом проведення тренінгів й інформаційних сесій, підготовки інформаційних матеріалів і роз'яснень. Однак очевидно, що таких зусиль досі недостатньо, адже партії подекуди продовжують демонструвати відсутність розуміння нових законодавчих правил у сфері політичного фінансування.

Саме з метою підвищення обізнаності українських політичних партій у питаннях реформи політичних фінансів та її конкретних складових Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні підготувала цей посібник. У ньому окреслено основні причини запровадження нових законодавчих правил у сфері політичного фінансування та детально проаналізовано всі важливі аспекти законодавчого регулювання в цій царині. Посібник також містить практичні поради представникам партій щодо дотримання нових законодавчих вимог і уникнення типових помилок у своїй діяльності. Ця книга насамперед стане в пригоді представникам політичних партій, які у своїй повсякденній діяльності мають справу з фінансовими питаннями та фінансовою звітністю, а також буде корисною всім, хто зацікавлений у належному впровадженні реформи політичного фінансування в Україні.

РОЗДІЛ 1. Ключові аспекти реформи політичного фінансування: міжнародні стандарти, зарубіжний досвід, українські реалії

1 січня 2016 року в Україні вступив у дію Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (далі – Закон про політичне фінансування), положення якого регламентують питання фінансування політичних партій і кандидатів на виборах. Він суттєво змінив правила гри у сфері політичних фінансів, запровадивши суворіше регулювання діяльності партій і кандидатів та водночас передбачивши державне фінансування партій. Попри те, що реформа політичного фінансування в Україні для багатьох політичних партій стала доволі несподіваним рішенням законодавців, потреба у здійсненні такого кроку існувала вже давно.

По-перше, фінансування українських політичних партій протягом усього періоду незалежності було вкрай непрозорим. Попри те, що Закон України «Про політичні партії в Україні» вимагав від усіх партій оприлюднювати річні фінансові звіти, відсутність будь-яких серйозних вимог до змісту цих звітів і способу їх оприлюднення, а також санкцій за порушення цієї норми призводила до того, що партії або не оприлюднювали цих звітів узагалі, або зазначали в них обмаль інформації. Відповідно, виборці не могли знати, ні хто фінансує політичні партії, ні на які потреби партії витрачають ці кошти. Це значно ускладнювало поінформований вибір громадян і регулярно призводило до розчарувань українців партіями, яким вони віддавали свої голоси.

В умовах відсутності будь-якої достовірної інформації про спосіб фінансування партій і кандидатів у медійному полі раз у раз виникали скандали з приводу підтримки різних партій тими чи іншими олігархами. Це значно підірвало довіру громадян як до конкретних партій, так і до партійної системи загалом.

Надмірна залежність партій від великих приватних донорів була іншою особливістю української політичної системи. І хоча таку інформацію не можна було відшукати у фінансових звітах партій, їхня поведінка часто безпосередньо на це вказувала. Прийшовши до влади, депутати і чиновники, обрані чи делеговані партіями, діяли в інтересах конкретних олігархів та

економічних груп, нехтуючи інтересами своїх виборців. Прямим наслідком такого зв'язку між партіями і великим бізнесом стало поширення корупції у вищих ешелонах влади, яка проявляла себе в наданні привілейованого доступу до вигідних державних контрактів, маніпулюванні процедурами приватизації, необґрунтованій бюджетній підтримці конкретних осіб і компаній тощо.

Зрештою, нерегульованість політичних фінансів призводила до викривлення політичної конкуренції в країні. Шанс перемогти на виборах мали насамперед ті партії й кандидати, які могли витратити величезні суми коштів, незалежно від того, яким способом вони їх отримували. Натомість нові та малі партії були позбавлені можливостей змагатися на рівних із тими політичними силами, які мали за своєю спиною підтримку великого бізнесу чи олігархів. Це порушувало представницький характер українських органів влади і заважало громадянам впливати на процес прийняття рішень у державі.

Вирішення вищезгаданих проблем потребувало цілого комплексу реформ, і нова система регулювання політичних фінансів була одним із його важливих компонентів. Вона мала на меті зменшити залежність українських партій і кандидатів від олігархів, послабити роль грошей у виборчому процесі, підвищити прозорість і підзвітність українських партій, а також дати громадянам ефективні інструменти контролю за партіями і здійснення проінформованого електорального вибору. Водночас реформа політичних фінансів в Україні спиралася на вже напрацьовані міжнародні стандарти в цій сфері та досвід інших країн у впровадженні аналогічних перетворень.

1.1. Міжнародні стандарти у сфері регулювання політичних фінансів

Сьогодні абсолютна більшість країн світу тією чи іншою мірою регулює фінансову діяльність політичних партій на законодавчому рівні. Однак між різними суспільствами існують суттєві відмінності в розвитку політичного середовища та політичної культури. Важливу роль тут відіграє розуміння політичних партій і їхньої ролі у політичному процесі та досвід функціонування демократичних інститутів. У багатьох країнах Західної Європи та Північної Америки, що мають довгу історію загальних виборів, партії зазвичай наділені високим ступенем автономії та зазнають обмеженого регулювання з боку держави. Натомість у молодих демократіях різних куточків світу, у тому числі Східної Європи, держава почала активно контролювати діяльність партій, зокрема фінансову, відразу після здобуття чи відновлення ними незалежності.

Переважаюча більшість стандартів у цій сфері закріплена в регіональних документах, зокрема таких організацій, як Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Рада Європи (РЄ). Попри це існують декілька глобальних інструментів, які визначають загальні принципи у сфері регулювання політичних фінансів. Так, важливим документом є Конвенція Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції, яку Верховна Рада України ратифікувала у 2006 році. У ній, зокрема, міститься заклик до держав-підписантів запровадити нормативне регулювання, необхідне для забезпечення прозорості фінансування кандидатів і партій.¹ Крім того, у Загальному коментарі № 25 Комітету ООН з прав людини (1996) до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачено право держав установлювати обмеження витрат під час виборів, аби зменшити вплив грошей на результати голосування.²

Якщо говорити про європейський контекст, то варто зазначити, що протягом кількох останніх десятиліть РЄ та ОБСЄ активно долучилися до питань регулювання політичних фінансів. Крім того, з 1999 року Група держав проти корупції (GRECO) стежить за дотриманням стандартів РЄ у сфері боротьби з корупцією, а у 2006 році до повноважень цього органу також додався моніторинг за прозорістю фінансування політичних партій.

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

² UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>

Загалом європейські стандарти у сфері політичного фінансування стосуються кількох ключових сфер: приватних внесків на користь партій і кандидатів, державного фінансування, регулювання витрат, фінансової звітності, державного контролю за політичними фінансами і санкцій. Ключові стандарти і документи, в яких вони наведені, показано в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1. Ключові європейські стандарти у сфері політичного фінансування

Стандарт	Міжнародний документ
Правила фінансування політичних партій і кандидатів мають бути чітко врегульовані на законодавчому рівні та узгоджені між собою	Рекомендація Парламентської асамблеї РЄ (ПАРЕ) 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». ³ Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». ⁴
Держави можуть обмежувати максимальний розмір приватних внесків на користь партій, аби послабити залежність партій від великих донорів	Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. ⁵ Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ і Венеціанської комісії. ⁶
Внески на користь партій з боку іноземних держав і компаній слід заборонити	Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній».
Варто заборонити внески і надання будь-якої іншої підтримки на користь партій та кандидатів з боку державних органів і компаній, що мають контракти з органами державної влади	Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій».
Державне фінансування мають отримувати всі парламентські партії, а також ті партії, які набрали певний відсоток голосів на останніх національних виборах, відповідно до об'єктивних критеріїв	Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи перегляду виборчого законодавства ОБСЄ. Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії.

³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 1516 (2001): Financing of political parties. – Режим доступу: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=16907&lang=EN>

⁴ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

⁵ Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001). – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)008-E.Asp](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)008-E.Asp)

⁶ Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2010)024-e)

<p>Партії повинні регулярно, щонайменше щороку, звітувати про свої доходи та витрати</p>	<p>Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії.</p>
<p>У своїх звітах партії мають зазначати суму і природу кожного отриманого ними внеску</p>	<p>Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії.</p>
<p>Партії мають ідентифікувати у своїх звітах кожну особу, яка зробила внесок понад певну суму, встановлену законом</p>	<p>Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій».</p>
<p>Внески у формі товарів і послуг мають підлягати тим самим обмеженням, що і внески в грошовій формі, та розраховуватись відповідно до встановленої методології</p>	<p>Керівні принципи перегляду виборчого законодавства ОБСЄ.</p>
<p>Правила щодо фінансування партій та кандидатів мають поширюватися і на пов'язані з ними організації (так звані «треті особи»)</p>	<p>Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи перегляду виборчого законодавства ОБСЄ.⁷</p>
<p>Партії мають надсилати свої звіти до спеціального органу влади, наділеного повноваженнями у сфері контролю за політичними фінансами</p>	<p>Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи перегляду виборчого законодавства ОБСЄ.</p>
<p>Звіти партій мають оприлюднюватися у відкритому доступі</p>	<p>Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи перегляду виборчого законодавства ОБСЄ.</p>

⁷ OSCE/ODIHR. Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections. – Режим доступу: <http://www.osce.org/odihr/elections/104573?download=true>

<p>Аби сприяти рівності можливостей різних політичних сил, доцільно обмежити обсяг витрат партій і кандидатів під час виборів на законодавчому рівні</p>	<p>Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЄ/БДПЛ і Венеціанської комісії.</p>
<p>Будь-яке порушення правил фінансування партій і кандидатів має тягнути за собою санкції, які повинні бути дієвими, пропорційними та превентивними</p>	<p>Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи перегляду виборчого законодавства ОБСЄ.</p>

Як бачимо, профільні європейські інституції напрацювали ґрунтовний перелік стандартів і рекомендацій у сфері політичного фінансування. Водночас у всіх зазначених документах увагу звертають і на те, що під час розробки відповідного законодавства та його застосування органи влади мають зважати на специфіку власних політичних систем. Відповідно, у держав, які прагнуть наслідувати встановлені стандарти у сфері політичного фінансування, залишається певна свобода вибору. Інший важливий висновок із наведених документів стосується того, що успіх будь-якої системи регулювання політичних фінансів залежить не лише від законодавчої бази, а й від здатності держави забезпечити її належну імплементацію.

1.2. Зарубіжний досвід упровадження реформ політичного фінансування

Латвія

Чинна система регулювання політичних фінансів у Латвії вважається доволі ефективною серед країн посткомуністичного простору. Закон про фінансування політичних партій було ухвалено латвійським парламентом у 1995 році, однак найбільш серйозні реформи у цій сфері відбулися протягом 2000-х років. Зокрема, було запроваджено такі нововведення:

- суттєве зменшення максимального ліміту на приватні внески (наразі – 50 мінімальних заробітних плат, або близько 19 тис. євро);
- заборона пожертв від юридичних осіб;

- закріплення ліміту на витрати партій під час виборів;
- створення онлайн-системи фінансової звітності партій, до якої вони зобов'язані вносити інформацію про кожен отриманий внесок (у тому числі в натуральній формі) протягом 15 днів після його отримання, а також подавати виборчі та річні звіти;
- установа жорстких адміністративних і кримінальних санкцій.

Можливо, найважливішою новацією стало створення незалежного контролюючого органу з широкими повноваженнями – Бюро із запобігання та боротьби з корупцією (KNAB). Із часу свого утворення воно зарекомендувало себе як ефективна та безстороння інституція. Під час виборів до Сейму (латвійського однопалатного парламенту) 2006 року KNAB вдалося встановити факт перевищення дозволених лімітів витрат у виборчий період двома провідними партіями через мережу пов'язаних неурядових організацій. Після кількох років розгляду справи суд визнав обидві партії винними, зобов'язавши їх повернути отримані внески і сплатити штраф на загальну суму 2,2 млн євро. У результаті обидві партії невдовзі припинили своє існування.⁸

Запорукою достатньо успішної реформи політичного фінансування в Латвії стало гнучке і швидке реагування законодавців на проблеми у сфері політичної корупції та проактивність і неупередженість державного контролюючого органу. Водночас деякі проблеми із системою регулювання політичних фінансів у Латвії все ж лишилися. Зокрема, в останньому оціночному звіті GRECO йшлося про необхідність гарантувати більшу автономію KNAB, зокрема в контексті повноважень директора цього органу та розпорядження ним фінансовими ресурсами.⁹

Грузія

Грузинську модель регулювання політичних фінансів також можна вважати доволі прогресивною. Її основні положення були закладені протягом останнього десятиліття завдяки змінам до Закону «Про політичні об'єднання громадян» і Виборчого кодексу. Зокрема, у 2011 році було змінено обмеження на обсяг внесків, які можуть отримувати політичні партії, заборонено внески на користь партій від юридичних осіб і запроваджено обмеження на обсяг витрат,

⁸ Контроль фінансів політичних партій від А до Я: Досвід Латвії. – Режим доступу: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/12/dosvid-latvii_wiew.pdf

⁹ GRECO. Third Evaluation Round, Second Compliance Report on Latvia. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c6d31>

які вони можуть здійснювати. Також було уніфіковано форму звітності партій. Крім цього, повноваження з контролю за фінансами політичних партій було передано від Центральної виборчої комісії (ЦВК) до Державного бюро аудиту (ДБА).¹⁰ Однак Грузія під час упровадження реформи політичних фінансів зіткнулася із серйозними проблемами, пов'язаними з функціонуванням контролюючих інституцій у країні з недостатньою повагою до верховенства права.

Перший досвід здійснення ДБА своїх функцій контролю під час парламентських виборів 2012 року викликав неабияку критику з боку громадських організацій і міжнародних спостерігачів. Згідно з їхніми висновками, ДБА функцінувало як політично заангажована інституція. Під час виборчої кампанії цей орган зосереджував свою увагу майже виключно на покаранні головної опозиційної партії та заплушчував очі на аналогічні порушення з боку правлячої політичної сили. Зокрема, звіт ОБСЄ/БДІПЛ зазначив, що ДБА *«загалом не змогло застосувати закон у прозорий, незалежний, неупереджений і послідовний спосіб»*.¹¹

Після зміни влади внаслідок виборів 2012 року до законодавства було внесено низку змін, які усунули деякі проблемні питання та вдосконалили процедури контролю у сфері політичних фінансів. Зокрема, було збалансовано існуючий режим санкцій та приведено їх у відповідність до ступеня тяжкості відповідних порушень. Також було скасовано заборону юридичним особам фінансувати політичні партії: за свідченням спостерігачів, така заборона значно ускладнила передвиборчу кампанію головної опозиційної політичної партії. Крім цього, закон уточнив деякі поняття та удосконалив процедури розслідування виявлених порушень.¹²

Попри те, що керівника ДБА не було змінено, під час президентських виборів 2013 року і місцевих виборів 2014 року цей орган змінив свою поведінку та зумів уникнути звинувачень у політичній заангажованості.¹³ Очевидно, що важливу роль у відновленні політичного нейтралітету ДБА зіграв той факт, що його керівника призначила партія, яка програла вибори, а нова правляча партія не

¹⁰ Transparency International Georgia. Finances of Political Parties 2012. – Режим доступу: http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/PF%20ENG_0.pdf

¹¹ Georgia Parliamentary Elections, 1 October 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. – Режим доступу: <http://www.osce.org/odihr/elections/98399?download=true>

¹² Финансирование политических партий и избирательных кампаний в странах Восточного Партнерства. – Режим доступу: https://promolex.md/wp-content/uploads/2016/11/Compliance-of-the-Study_EaP_Final_Edited-in-RU.pdf

¹³ Georgia Presidential Elections, 27 October 2013. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. – Режим доступу: <http://www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true>

змогла звільнити його з цієї посади.

Однак поруч зі схвальними оцінками неупередженості в діях ДБА лунали й критичні зауваження з приводу того, що ця інституція припинила активно розслідувати порушення у сфері політичного фінансування і зайняла доволі пасивну позицію.¹⁴ Проблематичними для грузинської системи регулювання політичних фінансів лишається також неузгодженість між законодавством про партії і про вибори, нечітко визначені повноваження та інструменти контролю, якими наділено ДБА, та непропорційно слабкі санкції, які не здатні слугувати ефективними запобіжниками.¹⁵

Важливим уроком з грузинського досвіду регулювання політичних фінансів можна вважати те, що в умовах недостатніх гарантій незалежності контролюючого органу запровадження загалом прогресивного законодавства може дати зворотний ефект і послабити політичну конкуренцію та плюралізм у країні.

Молдова

Довгий час Молдова лишалася однією з небагатьох країн Європи, де сфера політичного фінансування була практично не врегульована на законодавчому рівні. Реформа політичних фінансів у Молдові відбулася практично одночасно з Україною: відповідні зміни до законодавства парламент вніс у 2015 році, а розпочали вони діяти з 1 січня 2016 року. Схожими були й проблеми, що їх намагалися вирішити молдовські законодавці – передусім надмірна залежність партій від великого бізнесу, непрозорість партійних фінансів і політична корупція.

Зміни торкнулися всіх сфер політичного фінансування й отримали схвальні відгуки від міжнародних інституцій, зокрема GRECO.¹⁶ Основні з них такі:

- встановлено ліміти на максимальний обсяг внесків на користь партій, а також загальне обмеження обсягу приватного фінансування, яке партія може отримати протягом року;
- запроваджено державне фінансування для партій, що буде розподілено частково за результатами парламентських виборів і частково за результатами загальних місцевих виборів;

¹⁴ Money, Politics, and Transparency: Georgia. – Режим доступу: <https://data.moneypoliticstransparency.org/countries/GE/>

¹⁵ GRECO. Third Evaluation Round, Second Compliance Report on Georgia. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c62d8>

¹⁶ GRECO. Third Evaluation Round, Addendum to the Second Compliance Report on the Republic of Moldova. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c9b08>

- запроваджено чіткі вимоги до звітності політичних партій, зокрема обов'язок консолідувати інформацію про поточні та виборчі фінанси, і проходження зовнішнього аудиту партій з великим річним оборотом коштів;
- повноваження контролю за партійними фінансами було передано від Міністерства юстиції до ЦВК, більш політично незалежної інституції;
- за порушення правил фінансування партій і кандидатів запроваджено санкції, переважно у вигляді штрафів.

З іншого боку, деякі експерти вже вказали на низку проблемних моментів, що можуть завадити ефективній імплементації реформи. По-перше, партії виявилися неготовими розкривати свою фінансову інформацію та показувати всі свої доходи й витрати. По-друге, законодавство лишило кілька суттєвих прогалин, здатних знизити загальну ефективність реформи. До них можна віднести занадто високі ліміти на приватні внески, що ускладнить зменшення залежності партій від великих донорів. Крім того, запроваджені санкції є надто ліберальними, адже передбачені законодавством штрафи неспівмірно малі та навряд чи ефективно запобігатимуть порушенням.¹⁷ Загалом нова система регулювання політичних фінансів у Молдові має найближчими роками пройти тест на життєздатність. У цьому молдовська ситуація також дуже нагадує Україну.

1.3. Реформа політичних фінансів в Україні: ключові нововведення

В Україні реформа політичного фінансування стала можливою завдяки низці факторів, зокрема Революції гідності 2013–2014 рр., частковому оновленню парламенту внаслідок позачергових парламентських виборів у жовтні 2014 року і впливу Європейського Союзу, який зробив ухвалення відповідного законодавства умовою надання Україні безвізового режиму. Запит на оновлення правил фінансування партій і кандидатів заради приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів та подолання політичної корупції виник у середовищі організацій громадянського суспільства і міжнародних організацій, що діяли в Україні. Текст Закону про політичне фінансування було розроблено українськими експертами і зареєстровано в парламенті народними депутатами з різних парламентських фракцій. Попри опір з боку

¹⁷ Финансирование политических партий и избирательных кампаний в странах Восточного Партнерства. – Режим доступу: https://promolex.md/wp-content/uploads/2016/11/Compliance-of-the-Study_EaP_Final_Edited-in-RU.pdf

багатьох парламентарів законопроект було зрештою ухвалено 8 жовтня 2015 року мінімальною необхідною кількістю голосів.

Закон запровадив цілий комплекс змін до механізму регулювання фінансування партій і учасників виборчих кампаній. Короткий огляд нововведень у ключових сферах політичного фінансування подано далі.

Приватні внески

Закон уперше обмежив максимальний розміру внеску, який фізична чи юридична особа може здійснити на користь однієї партії: протягом року такий ліміт становить 400 розмірів мінімальних заробітних плат (у 2018 році – 1 млн 489 тис. грн) для фізичних осіб і 800 розмірів мінімальних заробітних плат (у 2018 році – 2 млн 978 тис. грн) для юридичних осіб. Хоча ці обмеження є достатньо високими (у першому варіанті Закону до його прийняття в першому читанні приватні внески обмежувались 100 та 200 розмірами мінімальної заробітної плати), вони все ж певною мірою можуть послабити вплив великого бізнесу й олігархів на політичні партії та спонукати партії диверсифікувати джерела власного фінансування.

Згідно з новими законодавчими правилами, внеском на підтримку політичної партії вважається, окрім грошових коштів, також будь-який вид негрошової підтримки, зокрема майно, переваги, пільги, послуги та знижки при наданні товарів, робіт і послуг. Відповідно, обмеження щодо максимального розміру внеску поширюються і на негрошові внески. Тільки в цьому випадку вартість такого внеску повинна вираховуватись на основі ринкових цін подібного чи аналогічного об'єкта внеску.

Закон розширив перелік фізичних і юридичних осіб, яким заборонено здійснювати внески на підтримку партій. До нього було включено осіб, з якими укладено договір про публічні закупівлі, а також тих, які мають непогашений податковий борг. Детальний аналіз законодавчого регулювання приватного фінансування партій наведено в розділі 3.

Державне фінансування

Чи не найбільш помітним нововведенням Закону про політичне фінансування стало започаткування державного фінансування політичних партій. Ним, зокрема, передбачається, що всі партії, які отримують щонайменше 2 % голосів виборців на наступних виборах до Верховної Ради, здобудуть право на

державне фінансування. До того часу таке фінансування зможуть отримувати лише ті політичні партії, які набрали 5 % на останніх виборах 2014 року. Обсяг державного фінансування обчислюється за спеціальною формулою, згідно з якою в державному бюджеті на 2018 рік на ці потреби було закладено 513 млн 671 тис. грн. Як і обмеження приватних внесків, запровадження державної підтримки партій покликано послабити вплив олігархічних грошей на діяльність партій і стати позитивним стимулом для партій, спонукаючи їх заміщати гроші, які вони можуть отримувати від великого бізнесу, на гроші від держави.

Закон також запровадив другий тип державного фінансування – відшкодування витрат на передвиборну агітацію. Політичні партії, які на наступних парламентських виборах подолають прохідний бар'єр (наразі – 5 %), зможуть отримати ту суму коштів, яку вони витратили на власну передвиборну агітацію, але не більше встановленого Законом України «Про вибори народних депутатів України» розміру виборчого фонду (у 2018 році – 335 млн грн). Типам, обмеженням і практиці використання державного фінансування присвячено розділ 4.

Витрати партій і кандидатів

Регулювання витрат політичних партій і кандидатів лишилося практично без змін. Як і раніше, Закон України «Про політичні партії в Україні» не встановлює суттєвих обмежень на спосіб і призначення витрат приватних коштів партій. З іншого боку, партії, що отримують державне фінансування, зобов'язані витратити його тільки на власну статутну діяльність, не пов'язану з їхньою участю у виборах (детальніше про ці обмеження можна прочитати в розділі 4). Таким чином, законодавець мав на меті спонукати великі партії вкладати гроші не в короткострокові завдання, пов'язані зі здобуттям виборних посад, а в довгостроковий інституційний розвиток і посилення зв'язків із виборцями.

Закон про політичне фінансування не змінив обмежень щодо максимального розміру витрат партій і кандидатів у виборчий період. Під час виборів народних депутатів обсяг виборчого фонду політичної партії залишився на рівні 90 тис. розмірів мінімальних заробітних плат (у 2018 році – 335 млн грн), кандидата – 4 тис. розмірів мінімальних заробітних плат (у 2018 році – 14 млн 892 тис. грн). Натомість під час президентських і місцевих виборів обмеження виборчих фондів, як і раніше, відсутні, тобто партії та кандидати можуть витратити необмежену кількість коштів. Це не відповідає міжнародним стандартам, згідно з якими на державному рівні мають впроваджуватись

заходи, спрямовані на запобігання надмірному фінансуванню виборчих кампаній.

Фінансова звітність

Суттєвих змін зазнала система фінансової звітності політичних партій. Відтепер усі партії зобов'язані щокварталу готувати звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та надсилати його до НАЗК. У звіті має бути зазначена інформація про все майно політичної партії, кожен внесок і кожен платіж з ідентифікацією донора й отримувача, а також усі фінансові зобов'язання партії. Крім того, звіт має містити інформацію про всі зареєстровані місцеві організації партії та про всі відкриті нею та її кандидатами виборчі фонди.

Наприкінці року всі партії мають провести внутрішній аудит своєї фінансової діяльності, а партії, що отримують державне фінансування або брали участь у загальнодержавних чи місцевих виборах, – також і зовнішній аудит. Усі звіти та висновки аудитів повинні бути розміщені на офіційному сайті НАЗК. Закон також зберіг обов'язок усіх суб'єктів виборчого процесу подавати проміжні й остаточні звіти щодо надходження і використання коштів власних виборчих фондів до відповідних виборчих комісій і/чи НАЗК. Ці нововведення, суть яких буде розглянуто в розділі 5, покликані підвищити прозорість та підзвітність партій, а також проінформованість громадян.

Державний контроль і санкції

Здійснення контролю за дотриманням нових правил у сфері політичного фінансування законодавець поклав на кілька державних органів. Провідну роль у здійсненні такого контролю відіграє НАЗК, яке розподіляє державне фінансування, отримує й аналізує квартальні фінансові звіти партій, а також може звертатися до суду з метою притягнення порушників до відповідальності. Контроль за цільовим використанням державного фінансування партіями також здійснює Рахункова палата (РП). Повноваження щодо аналізу виборчих звітів партій і кандидатів збереглися за ЦВК та окружними виборчими комісіями (ОВК) (на виборах народних депутатів України). Детально повноваження органів контролю у сфері політичного фінансування проаналізовано в розділі 2.

Нововведенням Закону про політичне фінансування стало запровадження санкцій за порушення правил фінансування і звітування. Відтепер за порушення порядку отримання внеску на підтримку партії чи кандидата

і порушення порядку подання звіту застосовують адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу. Крім того, було запроваджено й кримінальну відповідальність: вона може настати в разі умисного здійснення внеску на підтримку партії з порушенням установлених законом обмежень чи подання завідомо недостовірних відомостей у звітах партій чи кандидатів. Новому режиму санкцій і їх застосуванню присвячений розділ 6.

1.4. Реформа політичних фінансів в Україні: невирішені питання

Ухвалення Закону про політичне фінансування стало важливим кроком на шляху до ефективного регулювання грошей у політиці. Він отримав переважно схвальні відгуки від міжнародних інституцій, зокрема GRECO¹⁸, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії.¹⁹ З іншого боку, міжнародні організації вказали й на низку прогалин у законодавчому регулюванні. Крім того, два роки функціонування нового закону виявили деякі додаткові недоліки, які потребують уваги з боку органів державної влади. Огляд ключових напрямів, які потребують подальшого реформування, наведено нижче.

Неузгодженість законодавства про вибори щодо фінансування передвиборної агітації. Хоча Закон про політичне фінансування переважно узгодив правила фінансування виборчих кампаній на парламентських і президентських виборах, він не передбачив аналогічних змін до Закону України «Про місцеві вибори» 2015 року, який на етапі підготовки проекту Закону про політичне фінансування був лише законопроектом. Унаслідок цього, правила щодо дозволених джерел внесків до виборчих фондів, їхніх обсягів і процедур перевірки виборчих звітів під час місцевих виборів є іншими, ніж ті, що передбачені в Законі про політичне фінансування.

Відсутність механізмів, спрямованих на запобігання надмірному фінансуванню передвиборної агітації на президентських і місцевих виборах. Гранічний розмір виборчого фонду встановлено лише Законом України «Про вибори народних депутатів України». Законами «Про вибори

¹⁸ GRECO. Third Evaluation Round, Second Compliance Report on Ukraine. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806ca329>

¹⁹ Venice Commission and (OSCE/ODIHR) Joint Opinion On The Draft Amendments To Some Legislative Acts Concerning Prevention Of and Fight Against Political Corruption. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)025-e)

Президента України» та «Про місцеві вибори» аналогічних обмежень не визначено. В умовах відсутності будь-яких обмежень на розміщення політичної реклами (а витрати на її виготовлення та розміщення складають левову частку витрат виборчих фондів) це зумовлює нарощування партіями та кандидатами витрат на рекламу і підвищує загальну вартість виборчих кампаній в Україні. Згідно з рекомендаціями ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії, такі ліміти є важливою передумовою для подолання проблеми надмірного фінансування передвиборчих кампаній і неконтрольованого змагання грошей на виборах.

Неврегульованість фінансової діяльності третіх осіб. Попри те, що законодавство забороняє фінансування передвиборної агітації поза виборчим фондом, усталеною практикою українських виборчих кампаній є тіньове фінансування передвиборчої кампанії з боку третіх осіб, які від власного імені та за рахунок власних ресурсів фактично фінансують передвиборну агітацію партій і кандидатів, а в міжвиборчий період – діяльність політичних партій. Таке фінансування не знаходить відображення у фінансовій звітності. Крім того, у суді партія або кандидат завжди можуть довести, що воно здійснюється без їхнього відома, а тому й не відображується у фінансовій звітності. Хоча в зарубіжній практиці існують різні підходи до вирішення цієї проблеми (а вона є типовою не лише для України, а й для багатьох інших країн), дієвим інструментом для її вирішення могло би бути запровадження обов'язку третіх сторін проходити реєстрацію для фінансування політичної діяльності (у тому числі й передвиборної агітації) та подання ними фінансової звітності, аналогічної до тієї, яку подають партії.

Небезпека тіньового фінансування виборчих кампаній через власні кошти кандидатів. Законодавство про вибори дозволяє кандидатам поповнювати свої виборчі фонди за рахунок власних коштів, про походження яких вони не зобов'язані звітувати. Власні внески кандидатів до своїх виборчих фондів (як і власні внески партій до виборчих фондів) не підлягають будь-яким обмеженням за кількістю та розміром перерахувань. На цю прогалину свого часу звертали увагу як GRECO, так і Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ, які рекомендували обмежити граничний розмір власного внеску до виборчого фонду з метою підвищення прозорості фінансування передвиборної агітації та створення для кандидатів рівних умов у боротьбі за виборні посади.

Нечіткий розподіл повноважень та невизначеність принципів

взаємодії між органами контролю. Контроль за фінансуванням партій та передвиборною агітацією здійснює низка державних органів. Так, контроль за цільовим використанням коштів державного фінансування партій здійснюють НАЗК і РП, тоді як перевірку виборчої фінансової звітності проводить як НАЗК, так і відповідні виборчі комісії, у тому числі ЦВК у межах визначених законом повноважень. Певні аспекти фінансової діяльності партій також контролюють органи Державної фіскальної служби, зокрема щодо дотримання ними законодавства щодо статусу неприбуткових організацій. Засади взаємодії між усіма цими органами, а також сфера компетенції кожного з них на законодавчому рівні визначені нечітко, що може послаблювати ефективність відповідного контролю, призводити до дублювання повноважень та інших негативних наслідків. Закон України “Про запобігання корупції” також не визначає механізмів взаємодії НАЗК з органами, які адмініструють державні реєстри. НАЗК може ефективно перевіряти достовірність відображеної у партійних звітах інформації лише за умови доступу до державних реєстрів. Непоодинокими є випадки, коли адміністратори реєстрів відмовляють НАЗК у доступі до відповідних баз даних або надають його у форматі, який ускладнює перевірку включеної до реєстрів і звітів інформації. На проблемі нечіткості розподілу контрольних повноважень у сфері політичного фінансування наголошували й Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ. Вирішити зазначені проблеми можна було б шляхом унесення змін до антикорупційного законодавства та законодавства у сфері фінансування політичних партій, які б спростили доступ НАЗК до державних реєстрів та чітко визначили межі, предмет і спосіб здійснення повноважень органами контролю у сфері фінансування політики.

Відсутність вичерпного переліку напрямів, на які дозволено або заборонено

витрачати бюджетні кошти. Закон про політичне фінансування зобов’язав партії витрачати отримані бюджетні кошти на їхню статутну діяльність, однак він не визначив поняття статутної діяльності. Це породжує ризики вибіркового правозастосування та впливу політичних чинників на прийняття рішень щодо застосування санкцій за порушення вимог щодо державного фінансування партій. Таким чином, існує потреба чітко визначити перелік витрат, які не можуть фінансуватись за рахунок коштів державного бюджету, що їх партії отримують для фінансування власної статутної діяльності.

Нечіткість положень щодо заборони використання державного фінансування на участь партій у виборах. Закон про політичне фінансування забороняє партіям використовувати кошти, отримані з державного бюджету, на діяльність, пов'язану з участю у виборах. Така заборона була запроваджена у зв'язку з тим, що партії, які подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах, отримують з державного бюджету компенсацію витрат на передвиборну агітацію. Тому відсутність заборони на використання державного фінансування на участь у виборах призвела би до подвійного фінансування відповідних витрат державою – партії мали би можливість спрямовувати державне фінансування до виборчих фондів, а потім отримували би відшкодування витрачених бюджетних коштів на вибори з державного бюджету. Однак “участь партій у виборах” є доволі розмитим поняттям. Непоодинокі випадки, коли партії за рахунок бюджетних коштів виготовляють і транслюють політичну рекламу на радіо та телебаченні в час, коли проводяться відповідні місцеві вибори. Формально це не порушує закон, однак фактично така реклама опосередковано пов'язана з виборами, які відбуваються на певній території. Не варто забувати й про те, що у 2019 році відбудуться дві загальнодержавні виборчі кампанії – з президентських та парламентських виборів. Якщо враховувати заборону використання партіями державного фінансування на участь у виборах, то у 2019 році вони майже зовсім не витратять державне фінансування або витратять його неефективно з тим, щоб наприкінці року не повертати невикористані бюджетні кошти державі. З огляду на це, варто розглянути можливість скасування заборони на використання державного фінансування на витрати, пов'язані з участю у виборах, але одночасно потрібно скасувати й відшкодування державою витрат партій на здійснення передвиборної агітації.

Дискусійні підстави надання партіям державного фінансування за забезпечення обрання жінок до парламенту. Закон про політичне фінансування передбачає надання партіям, від яких було обрано визначену кількість жінок до парламенту, додаткового державного фінансування в розмірі 10 % від загального обсягу державного фінансування партій. Таке фінансування має розподілятися між партіями порівну. Оскільки в поточному скликанні парламенту лише одна партія забезпечила виконання зазначеного положення («Самопоміч»), то вона й отримує весь обсяг відповідного державного фінансування. Проте у складі фракції цієї партії кількість жінок уже давно

менша за третину від складу фракції, що в багатьох викликає нарікання щодо несправедливості продовження надання «Самопоміч» такої підтримки. Одним із ефективних варіантів вирішення проблеми може стати запровадження одноразової компенсації партіям, що забезпечили виконання вимог законодавства щодо збалансованого представництва жінок і чоловіків серед обраних від них депутатів, з відмовою від постійного фінансування діяльності таких партій. У цьому випадку розмір компенсації (варіантом також може бути компенсація витрат партії на здійснення передвиборної агітації) має стимулювати партії до забезпечення обрання визначеної кількості жінок до парламенту.

Подання звітів у паперовій формі. Закон передбачає необхідність подання квартальних звітів у паперовій та електронній формах. Однак паперова форма є громіздкою та незручною для заповнення й аналізу, а чинні законодавчі норми не дають змоги заповнювати звіти в онлайн-режимі чи аналізувати їх із використанням доступу до реєстрів і баз даних у реальному часі. Для запуску такої електронної системи звітності необхідні відповідні зміни до законодавства та виділення з державного бюджету коштів, необхідних для запровадження системи онлайн-звітування.

Дискусійні підстави проходження незалежного фінансового аудиту та надто жорсткі вимоги до незалежних аудиторів. Згідно із Законом про політичне фінансування, партія повинна проходити незалежний фінансовий аудит навіть у випадку, якщо від її місцевої організації було висунуто кандидата на чергових чи позачергових виборах сільського голови. Законодавчі вимоги до аудиторських компаній, які мають право проводити щорічний аудит політичних партій, є надто жорсткими – їм відповідає лише декілька десятків компаній, які не надто прагнуть проводити відповідні аудити, оскільки вони породжують для них серйозні політичні ризики. Фактично це створює умови для появи олігополій серед постачальників аудиторських послуг у сфері фінансування партій та контролю за ціноутворенням на ринку таких послуг. Відповідно, обов'язок проходження аудиту варто покласти на партії, які беруть участь у загальнонаціональних виборчих перегонах (парламентських і президентських виборах) або отримують державне фінансування статутної діяльності, а перелік вимог до аудиторів – лібералізувати, щоб кількість потенційних аудиторів партій суттєво зросла.

Непропорційні та неузгоджені санкції. Адміністративні стягнення, передбачені за порушення партіями та кандидатами вимог Закону про політичне фінансування, явно непропорційні ступеню небезпеки відповідних порушень: винним простіше заплатити штрафи і продовжити порушувати закон, ніж виконувати законодавчі приписи. Існує також проблема невідповідності небезпеки порушень передбаченим санкціям. Наприклад, неподання партією звіту до НАЗК тягне за собою лише накладення дрібного штрафу, тоді як подання завідомо недостовірних відомостей у звіті загрожує посадовим особам партії кримінальною відповідальністю. Це може спонукати керівників партії взагалі не подавати звіти і щоквартально сплачувати невеликий штраф. Відповідно до міжнародних стандартів у сфері політичного фінансування, санкції за порушення у сфері фінансування політики мають бути ефективними, пропорційними та дієвими. Отже, положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та норми Кримінального кодексу України (ККУ) варто привести у відповідність до цих стандартів.

Труднощі із застосуванням санкцій. Згідно з КУпАП, необхідною умовою складання протоколу про притягнення до адміністративної відповідальності є його підписання порушником, тобто – фізична присутність порушника при складанні протоколу. На відміну від органів внутрішніх справ, НАЗК не наділене правом приведення/доставлення правопорушника для оформлення адміністративного правопорушення. Відповідно, посадові особи НАЗК здебільшого не можуть скласти протоколи про адміністративні правопорушення та забезпечити їх підписання порушниками, що фактично виключає можливість притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Крім того, строки притягнення до адміністративної відповідальності за порушення, в тому числі пов'язані з фінансуванням партій та виборчих кампаній, надто короткі, що зумовлює уникнення винними особами адміністративної відповідальності у зв'язку із закінченням цих строків.

Крім того, ефективне регулювання грошей у політиці залежить не лише від законодавчої бази, а й від поведінки та співпраці ключових зацікавлених сторін у цій сфері. Зважаючи на обмежений законодавчий мандат НАЗК і брак досвіду в питаннях аналізу політичних фінансів, його здатність забезпечувати дотримання правил у цій сфері значною мірою залежатиме від спроможності налагодити ефективну співпрацю з організаціями громадянського суспільства та ЗМІ. Так само, ключовим завданням лишається забезпечення ефективної

координації між різними державними органами, насамперед НАЗК, ЦВК і РП. Крім того, ефективне правозастосування у сфері політичних фінансів потребує вироблення сталої практики розслідувань правопорушень, пов'язаних із політичною корупцією, з боку органів Національної поліції та розгляду відповідних справ судами.

Висновки

Реформа політичних фінансів в Україні стала важливим кроком на шляху демократизації української політичної системи та приведення правил фінансування політики у відповідність до міжнародних стандартів і кращих зарубіжних практик. Прийняття та впровадження відповідних норм покликане вирішити нагальні проблеми залежності партій від олігархів, політичної корупції та викривленого представництва інтересів виборців. Загалом нова законодавча модель має прогресивний характер, однак містить і недоліки, які необхідно усунути для її подальшого належного впровадження. Важливу роль відіграватиме і здатність основних учасників процесу налагодити співпрацю між собою, а також зростання зацікавленості громадян у питаннях фінансування партій і кандидатів.

РОЗДІЛ 2. Органи контролю у сфері політичного фінансування

Ефективність будь-якого законодавчого регулювання політичних фінансів залежить не лише від відповідних законодавчих норм, а й від спроможності держави забезпечувати здійснення контролю за їх дотриманням. Для цього законодавці зазвичай наділяють або вже існуючі, або – рідше – спеціально для цього створені органи повноваженнями перевіряти дотримання законодавчих норм з боку партій і кандидатів, а також їхніх донорів. Ключові повноваження таких органів у сфері політичного фінансування стосуються перевірки фінансової звітності партій і кандидатів, а також виявлення порушень і притягнення порушників до відповідальності.

2.1. Зарубіжний досвід регулювання політичних фінансів: які органи контролюють цю сферу в інших державах?

ОБСЕ у своїх рекомендаціях щодо правового регулювання діяльності політичних партій наголошує на необхідності мати єдиний незалежний правозастосовний орган. Особливу увагу в ОБСЕ звертають на незалежність такого органу:

*«...незалежність є фундаментальною основою функціонування контролюючого органу і повинна бути гарантована законодавчо. Зокрема, рекомендується проводити ретельну підготовку процедури призначення керівного складу, щоб уникнути політичного впливу на орган».*²⁰

Згідно з рекомендаціями ПАРЕ, ОБСЕ та Комітету міністрів РЕ, окрім незалежності, ключовим фактором належного функціонування контролюючого органу є наділення його відповідними повноваженнями у сфері контролю за політичним фінансуванням.

Крім загальних принципів, міжнародні стандарти визначають і конкретні правила, які можуть сприяти прозорості у сфері політичного фінансування. Наприклад, згадані вище організації одностайно рекомендують оприлюднювати у відкритому доступі фінансові звіти політичних партій. Саме

²⁰ Справочное пособие по надзору за политическим финансированием (ст. 59). – Режим доступу: https://www.ifes.org/sites/default/files/tide_russian_isbn.pdf

це дозволяє кожному громадянину ознайомитися з фінансовою звітністю партій, а експертам, журналістам і науковцям – здійснювати їх глибший аналіз.

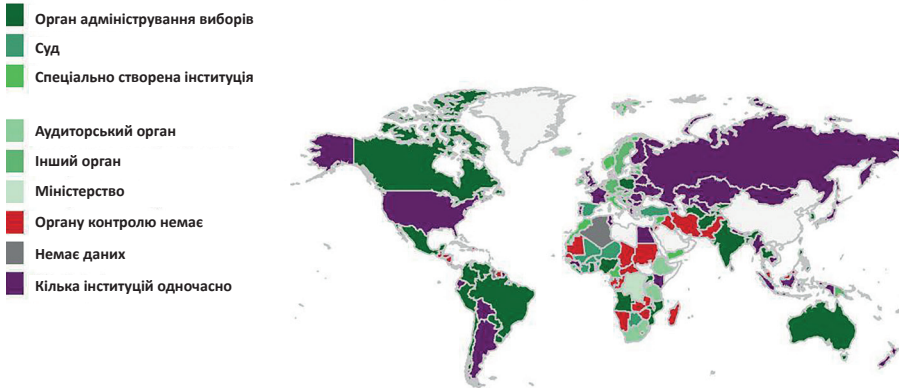
У рекомендаціях також зазначено, що за кожне порушення правил фінансування політичних партій мають застосовуватися санкції, які повинні бути дієвими, пропорційними щодо порушення та виконувати превентивну функцію. Без належного функціонування контролюючого органу та без своєчасного і рівного щодо всіх гравців застосування санкцій будь-яке регулювання втрачає сенс.

У різних країнах функцію контролю за фінансовою діяльністю політичних партій та кандидатів законодавство покладає на різні структури (див. карту 2.1). У 35 % країн таку роль відіграють органи, що адмініструють підготовку та проведення виборів, простіше кажучи – на виборчі комісії. Це можна пояснити тим, що в більшості країн саме під час виборчих кампаній партії й кандидати отримують та витрачають левову частку коштів, і вплив цих коштів на політичний процес є визначальним.

Водночас, оскільки головне завдання виборчих комісій усе-таки полягає в організації виборчого процесу, аби не перевантажувати ці органи, повноваження контролю за політичним фінансуванням часто покладають на інші державні установи. У деяких випадках такі функції здійснюють аудиторські палати як органи, що спеціалізуються на перевірці фінансової звітності організацій різного ґатунку.

Іноді такі функції покладають на суди, міністерства чи навіть парламентські комітети. Останній варіант є проблематичним, оскільки контроль за партіями здійснюють представники цих же партій у парламенті. Залежно від розстановки сил у парламенті це може призвести до того, що одні політичні партії будуть використовувати комітет для тиску на своїх конкурентів і, навпаки, ігнорувати порушення зі свого боку.

Карта 2.1. Органи контролю у сфері політичного фінансування в різних країнах світу



Джерело: Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

Подекуди регуляторні повноваження у сфері політичного фінансування розподілено відразу між кількома органами. Станом на 2013 рік, згідно з даними Міжнародного інституту сприяння демократії та виборів (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA), в абсолютній більшості країн (з 151 країн, які потрапили до цієї бази даних) функції контролю за політичним фінансуванням зосереджено в руках єдиного органу. Ще у 35 країнах контроль здійснюють два, а то й три органи.²¹

Обидва підходи мають свої переваги й недоліки. З одного боку, існування єдиного органу, що контролює фінансування партій і кандидатів, здатне полегшити контроль у цій сфері шляхом зосередження всіх ресурсів в одних руках. Крім того, коли контроль у цій сфері здійснюють одразу кілька інституцій, можуть виникнути проблеми щодо розподілу функцій, дублювання повноважень, неузгодженості їхніх дій тощо. З іншого боку, за належного рівня організації і розмежування повноважень наявність кількох структур, що

²¹ Справочное пособие по надзору за политическим финансированием (ст. 58). – Режим доступу: https://www.ifes.org/sites/default/files/tide_russian_isbn.pdf

займаються питаннями політичного фінансування, може бути й перевагою, дозволяючи різним органам спрямувати всі зусилля на здійснення своїх специфічних повноважень. Крім того, якщо система контролю за політичними фінансами складна і передбачає широке коло осіб, які зобов'язані звітувати, то використання різних регуляторів може бути вдалим рішенням.

Наприклад, у США перевіркою фінансової звітності політичних партій займається одночасно Федеральна виборча комісія та Міністерство юстиції. Виборча комісія притягує до адміністративної відповідальності за несуттєві порушення, у тому числі здійснені без умислу й сума яких не перевищує 2000 доларів (за підсумками року). Справи, які стосуються порушень, що перевищують 2000 доларів, а також справи, пов'язані з прихованим фінансуванням, фінансуванням від іноземців, внески від урядових підрядників тощо належать до юрисдикції Міністерства юстиції.²²

У Великій Британії головним органом контролю за політичним фінансуванням є ЦВК, яка в разі виявлення серйозних правопорушень співпрацює з поліцією та судом. Унікальність британської ЦВК полягає в тому, що основним її завданням є саме контроль за політичним фінансуванням, і вона фактично не здійснює підготовку й адміністрування виборів. Відповідно, вона контролює дотримання законодавства у сфері політичного фінансування і у виборчий, і в невиборчий період. Цікаво, що цей орган було створено менше 20 років тому, тоді як перші правила щодо витрат на виборчі кампанії у Британії були встановлені ще в XIX столітті.²³ Так само британська комісія збирає та перевіряє фінансові звіти так званих третіх сторін, яким дозволено участь у кампаніях, а саме під час виборів та референдумів (до третіх сторін належать, зокрема, профспілки).

У випадках коли контроль і правозастосування у сфері політичного фінансування здійснює окремий орган, перевагою є те, що такі структури накопичують значний досвід у питаннях забезпечення фінансового контролю.²⁴

²² Federal Prosecution of Election Offenses, December 2017 (ст. 13). – Режим доступу: <https://www.justice.gov/criminal/file/1029066/download>

²³ Britain's Campaign Finance Laws Leave Parties With Idle Money. – Режим доступу: <https://www.nytimes.com/2015/05/05/world/europe/britains-campaign-finance-laws-leave-parties-with-idle-money.html>

²⁴ Справочное пособие по надзору за политическим финансированием (ст. 57). – Режим доступу: https://www.ifes.org/sites/default/files/tide_russian_isbn.pdf

Серед різних країн світу існують також відмінності в обсязі повноважень контрольних органів. З одного боку, більшість інституцій у різних країнах світу мають певний базовий набір повноважень, пов'язаних зі збором фінансової звітності, її перевіркою та можливістю витребувати додаткові документи чи свідчення від відповідальних осіб, представників партій тощо. Водночас є відмінності щодо повноважень у сфері притягнення порушників до відповідальності. Зокрема, поширеною є практика, коли органи контролю передають виявлені порушення для подальшого розслідування до правоохоронних органів. Переваги такого підходу полягають у тому, що правоохоронні органи здатні якісно розслідувати справи та в разі потреби передавати їх до суду. Крім того, таким чином зменшується ризик зловживання повноваженнями з боку контролюючих органів.

Однак у деяких країнах один орган поєднує функції контролю та розслідування. За умов належного професійного рівня така структура може оперативніше притягати порушників до відповідальності. Зокрема, латвійське KNAB є своєрідним аналогом структури, що об'єднує повноваженнями двох українських антикорупційних органів – НАЗК і Національного антикорупційного бюро (НАБУ). Наприклад, KNAB може самостійно приймати рішення щодо притягнення партій до адміністративної відповідальності. Якщо партія не згодна із рішенням KNAB, існують кілька послідовних етапів його оскарження: спочатку через керівництво цього органу, а потім через суд. KNAB також має повноваження розслідувати справи, пов'язані з кримінальними правопорушеннями, тоді як у більшості інших країн такі справи передаються до поліції, суду чи міністерства юстиції.

У Франції збір і перевірку фінансових звітів політичних партій здійснює Національна комісія з питань фінансування політичних партій. Однак справи, пов'язані із серйозними кримінальними порушеннями, передають до спеціальної антикорупційної поліції. Саме антикорупційна поліція розслідує справу экс-президента Франції Ніколя Саркозі, якого підозрюють у тому, що його президентську кампанію на 50 млн євро профінансував лівійський диктатор Муаммар Каддафі. Згідно із французьким законодавством, партіям та кандидатам заборонено приймати внески від іноземців.²⁵

²⁵ Gaddafi relations haunt Sarkozy in 2007 campaign financing case. – Режим доступу: <http://www.france24.com/en/20180320-france-libya-sarkozy-gaddafi-relations-haunt-2007-campaign-financing-case-custody>

2.2. Державний контроль за дотриманням законодавства у сфері політичного фінансування в Україні: роль НАЗК

Функцію державного контролю за фінансовою діяльністю політичних партій і кандидатів в Україні виконують одразу три органи влади: НАЗК, РП та ЦВК. При цьому, згідно із законодавством, яке стосується політичного фінансування, центральну роль у контролі за партійними фінансами відіграє саме НАЗК.

Якщо РП і ЦВК – інституції з довгою історією та значним досвідом, то НАЗК було створено порівняно недавно. Його створення передбачено ухваленим у жовтні 2014 року Законом України «Про запобігання корупції». Наділення НАЗК функціями контролю у сфері політичного фінансування відбулося у жовтні 2015 року, коли парламент ухвалив Закон про політичне фінансування. При цьому створено НАЗК було лише наприкінці березня 2016 року, а повноцінно функціонувати орган почав із серпня того ж року (із штатом, наповненим на 65 %). Таким чином, НАЗК працює менше двох років, що є достатньо мало для таких інституцій.

Пересічні громадяни знають про існування НАЗК здебільшого завдяки електронним деклараціям, що їх подають до НАЗК службовці органів державної влади і місцевого самоврядування. Однак до складу НАЗК також входить департамент із питань запобігання політичній корупції, який наділений повноваженнями у сфері збору, оприлюднення та перевірки звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – звіти).

Основні повноваження НАЗК у сфері політичного фінансування визначені законами «Про запобігання корупції» та «Про політичні партії в Україні». До них належать:

- здійснення державного контролю за дотриманням установлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій;
- оприлюднення звітів політичних партій на своєму веб-сайті в установлені законом строки;
- здійснення аналізу звітів політичних партій та оприлюднення його результатів на власному веб-сайті;
- складання протоколів про адміністративні правопорушення у разі виявлення фактів порушення порядку фінансування політичних партій, порядку подання політичними партіями звітів;

- повідомлення відповідних правоохоронних органів про виявлені у звітах порушення, а також оприлюднення інформації про це на своєму офіційному веб-сайті;
- звернення до суду з позовом про встановлення фактів, що кошти, виділені з державного бюджету, використані партією для участі у виборах або на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю;
- розгляд заяв, скарг громадян і ухвалення відповідних рішень у межах власних повноважень;
- затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;
- щоквартальне перерахування коштів, виділених із державного бюджету, на фінансування статутної діяльності політичних партій.

Аналіз звітів політичних партій можна вважати ключовим завданням НАЗК. На це закон надає два місяці, протягом яких НАЗК має підготувати і затвердити висновки за результатами такого аналізу. Аналіз звітів здійснюється за такими критеріями:

- відповідності оформлення звіту і включених до нього звітних даних вимогам законодавства;
- своєчасності подання звіту;
- повноти та достовірності відображеної у звіті інформації;
- установлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій і передвиборної агітації.

Процедура перевірки квартальних звітів деталізована в Положенні про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженому НАЗК у вересні 2016 року. Ключові етапи аналізу звітів з боку НАЗК наведено в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1. Етапи аналізу звітів політичних партій з боку НАЗК

Етап	Складники перевірки
Перевірка своєчасності подання звіту	<ul style="list-style-type: none"> — встановлення факту дотримання політичною партією строків подання звіту до НАЗК, встановлених ч. 7 ст. 17 Закону
Аналіз відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства	<ul style="list-style-type: none"> — перевірка відповідності відображеної у звіті інформації вимогам Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; — перевірка відповідності відображеної у звіті інформації вимогам законодавства; — встановлення наявності (відсутності) факту оформлення звіту з грубим порушенням установлених вимог
Аналіз повноти та достовірності відображеної у звіті інформації	<ul style="list-style-type: none"> — зіставлення та звірка відомостей, зазначених у звіті, з доданими до звіту документами, відомостями з інформаційних баз даних та іншою інформацією, отриманою НАЗК; — встановлення недостовірності відомостей про майно, кошти або витрати політичної партії, її місцевої організації
Установлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації	<ul style="list-style-type: none"> — аналіз даних про рахунки політичної партії та її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, а також рахунків виборчого фонду політичної партії, її місцевих організацій і висунутих політичною партією та її місцевими організаціями кандидатів; — аналіз відповідності даних звіту інформації, отриманій від банківських установ, з інформаційних баз даних державних органів та інформації, отриманій від інших фізичних і юридичних осіб; — аналіз даних про внески на користь політичної партії, її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, до виборчого фонду політичної партії, її місцевих організацій і висунутих політичною партією та її місцевими організаціями кандидатів; — виявлення фактів порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії; — аналіз законного і цільового використання політичною партією коштів державного бюджету на фінансування її статутної діяльності (у разі отримання такого фінансування)

Крім того, законодавець поклав на НАЗК кілька завдань, які воно повинно здійснити одноразово:

- розробка форми звіту;
- розробка і затвердження форми заяви про відсутність обставин, наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку партії;
- визначення термінів «пов’язані особи», «спонсорство», «треті особи», що зустрічаються в Законі України «Про політичні партії в Україні»;
- розробка і затвердження методології визначення розміру (суми) внеску у формі робіт, товарів або послуг (далі – методологія).

Варто зазначити, що НАЗК виконало усі з перелічених вище завдань, окрім затвердження методології (детальніше про це – в наступних підрозділах). Однак якість затверджених НАЗК документів, згідно з результатами моніторингу Центру політико-правових реформ, далеко не ідеальна і під час їх розробки було враховано далеко не всі рекомендації зацікавлених сторін.²⁶

Законодавець також намагався узгодити нові норми щодо політичного фінансування та контролю за ним із виборчим законодавством, зокрема із законами «Про вибори Президента України» та «Про вибори народних депутатів України». Відповідно до положень цих законів, на НАЗК покладено повноваження здійснювати контроль за дотриманням вимог законодавства щодо фінансування передвиборної агітації, тоді як ЦВК має здійснювати контроль за надходженням, обліком та використанням коштів з фондів кандидатів.

Однак навіть на законодавчому рівні існує значна проблема з розмежуванням повноважень цих органів (детальніше див. таблиці 2.2). Під час президентських виборів обидва органи повинні перевіряти та оприлюднювати результати перевірок проміжних і фінальних фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів (далі – виборчі звіти).²⁷

²⁶ Моніторинговий звіт щодо імплементації положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року №731-VIII. – Режим доступу: [http://pravo.org.ua/img/zstored/files/FD\(2\).pdf](http://pravo.org.ua/img/zstored/files/FD(2).pdf)

²⁷ Цікаво, що Закон України «Про вибори Президента України» зобов’язує розпорядників накопичувальних рахунків виборчих фондів подавати до НАЗК та ЦВК проміжні виборчі звіти за п’ять днів до дня голосування. Аналіз проміжних виборчих звітів, згідно з цим же Законом, НАЗК і ЦВК повинні опублікувати також за п’ять днів до дня голосування, тобто в той же день, коли вони отримують доступ до цих звітів. Уже зараз зрозуміло, що навіть про поверхневий аналіз виборчих звітів у такій ситуації не може бути мови.

При цьому незрозуміло, яким чином НАЗК і ЦВК мають здійснювати аналіз виборчих звітів і оприлюднювати його результати – спільно чи окремо одне від одного.

Водночас під час парламентських виборів НАЗК позбавлено функції аналізувати виборчі звіти партій і кандидатів. Такий аналіз мають здійснювати ЦВК та ОВК, і лише в разі виявлення порушень інформація про них передається до НАЗК.

Водночас Верховна Рада не змогла узгодити Закон України «Про місцеві вибори» з новим законодавством про політичне фінансування. Кандидати та партії на місцевих виборах повинні подавати виборчі звіти тільки до територіальних виборчих комісій (ТВК), на які й покладено функції аналізу виборчих звітів. У випадку виявлення порушень ТВК повідомляють про них правоохоронні органи, тож під час місцевих виборів ЦВК та НАЗК взагалі виключені з процесу аналізу виборчих звітів.

Таблиця 2.2. Розподіл повноважень між різними органами контролю за фінансуванням передвиборчої кампанії

Тип виборів	Президентські	Парламентські (партії)	Парламентські (кандидати)	Місцеві
Розробка форми виборчих звітів	ЦВК за погодженням із НАЗК	ЦВК за погодженням із НАЗК	ЦВК за погодженням із НАЗК	ЦВК
Оприлюднення роз'яснень	?	?	?	?
Отримання виборчих звітів	ЦВК і НАЗК	ЦВК і НАЗК	ОВК (направляють копії звітів ЦВК і НАЗК)	ТВК
Аналіз виборчих звітів	ЦВК і НАЗК	ЦВК	ОВК	ТВК
Повідомлення про виявлення ознак порушень	ЦВК і НАЗК повідомляють правоохоронним органам	ЦВК повідомляє НАЗК і правоохоронним органам	ЦВК повідомляє НАЗК і правоохоронним органам	ТВК повідомляють правоохоронним органам
Оприлюднення виборчих звітів	ЦВК і НАЗК	ЦВК і НАЗК	ЦВК і НАЗК	ТВК
Оприлюднення результатів аналізу	ЦВК і НАЗК	ЦВК	ЦВК	-
Контроль за дотриманням вимог законодавства	Контроль за дотриманням вимог законодавства – НАЗК, контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів – ЦВК ²⁸	ЦВК контролює надходження, облік і використання коштів виборчих фондів партій. НАЗК контролює дотримання вимог законодавства з боку партій і кандидатів	ОВК контролюють надходження, облік і використання коштів виборчих фондів кандидатів. НАЗК контролює дотримання вимог законодавства з боку партій і кандидатів	ТВК і банківські установи ²⁹

²⁸ Оскільки ЦВК має перевіряти «використання коштів виборчого фонду», це можна витлумачити як відсутність повноважень ЦВК щодо перевірки дотримання вимог щодо максимальних обсягів внесків.

²⁹ У ч. 9 ст. 72 йдеться про «вибірковий» контроль. Незрозуміло, що це має означати на практиці.

Тип виборів	Президентські	Парламентські (партії)	Парламентські (кандидати)	Місцеві
Інше	ЦВК і Національний банк встановлюють порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів	Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів відповідно до порядку, встановленого ЦВК спільно з Національним банком	Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів відповідно до порядку, встановленого ЦВК спільно з Національним банком. ЦВК за погодженням із НАЗК встановлює порядок надсилання копій звітів з боку ОВК	-

Автор таблиці – Магнус Оман, Старший радник IFES з політичного фінансування

Дублювання функцій і прогалини в регулюванні можуть спричинити безліч проблем, тож на законодавчому рівні варто якомога чіткіше розмежувати повноваження НАЗК і ЦВК. Бажано, щоб аналіз виборчих звітів здійснював один орган, який би й отримував ці звіти. Можна говорити принаймні про два способи врегулювання ситуації:

- 1) зосередити всі функції, пов'язані з отриманням, оприлюдненням й аналізом виборчих звітів, у руках виборчих комісій, а функції НАЗК обмежити контролем за поточним фінансуванням партій (у міжвиборчий період);
- 2) виборчим комісіям залишити тільки функції адміністрування виборів, а НАЗК передати всі повноваження щодо контролю за фінансуванням партій і кандидатів як у міжвиборчий, так і у виборчий період.

Обидва варіанти мають свої переваги й недоліки, однак вони хоча б гарантують чітке розмежування повноважень між різними державними інституціями у сфері контролю за фінансуванням виборчих кампаній. З іншого боку, поки до законодавства не внесено жодних змін з цього приводу, НАЗК і ЦВК мають зосередити свої зусилля на координації власних дій під час наступних виборчих кампаній та розподілі обов'язків і відповідальності в межах, дозволених законодавством.

2.3. Державні органи, з якими взаємодіє НАЗК у питаннях контролю за політичним фінансуванням (ЦВК, РП)

Згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні», РП здійснює державний контроль за законним і цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. До повноважень цього органу також належить можливість звертатися до суду з позовом про встановлення фактів, що кошти, виділені з державного бюджету, партія використала на фінансування участі у виборчій кампанії або на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю.

Фактично закон передбачає, що РП спільно з НАЗК має здійснювати контроль за політичними партіями та витратами державних коштів. На практиці ж вона не здійснює функцій контролю за використанням коштів державного фінансування партіями і натомість зосередилась на здійсненні контролю за реалізацією НАЗК повноважень, пов'язаних із державним фінансуванням партій. Така ситуація зумовлена передусім тим, що законодавець, покладаючи ці функції одразу на дві структури, не розмежував сфер їхніх повноважень, а також не деталізував, яким чином РП може реалізовувати свої повноваження на практиці. Відповідно, РП витлумачила законодавчі повноваження таким чином, що вона може контролювати здійснення повноважень органами державної влади щодо використання державних коштів, а не використання таких коштів самими політичними партіями.

У 2017 році РП провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету з боку НАЗК. У своєму звіті вона вказала на низку проблемних моментів, пов'язаних із тривалим процесом становлення та започаткування діяльності агентства, недосконалістю чинного законодавства, що регламентує порядок використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відсутності затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку використання бюджетних коштів на зазначені цілі, відхилень від установленого законодавством порядку формування бюджетних призначень на утримання НАЗК, а також організаційними недоліками НАЗК. Усе це, на думку представників РП, не сприяло «здійсненню належного управління коштами державного бюджету, що виділялися за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій», та дієвого

контролю за законним і цільовим використанням цих коштів».³⁰

Повноваженнями у сфері контролю за політичними фінансами також наділена ЦВК, а також ОВК під час виборів народних депутатів і ТВК під час місцевих виборів. До функцій цих органів належать:

- контроль за дотриманням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі;
- контроль, у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних виборчих звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

До обов'язків ЦВК також входить винесення рішення про відшкодування політичній партії витрат, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні. Крім того, у разі виявлення у виборчих звітах фактів порушень саме ЦВК повідомляє про це відповідні правоохоронні органи.

Загалом законодавство недостатньо чітко розподіляє повноваження контролю за фінансами партій і кандидатів під час виборів між НАЗК та органами адміністрування виборів (ЦВК та ОВК). Ризики дублювання функцій та перехресної відповідальності під час наступних президентських і парламентських виборів, які відбудуться в 2019 році, можуть стати особливо помітними, зважаючи на нестачу досвіду ЦВК у здійсненні контролю за фінансами партій та кандидатів відповідно до нових правил і повну відсутність такого досвіду в НАЗК.

2.4. Ключові досягнення НАЗК у сфері контролю за політичним фінансуванням

Зважаючи на порівняно коротку історію функціонування НАЗК, можна вважати, що основні досягнення органу прямо пов'язані з початком його роботи. Насамперед від вирішення організаційних питань роботи цієї структури залежав запуск процесу звітування політичних партій і старт державного фінансування. І те, й інше стали першими та одночасно ключовими досягненнями НАЗК. Формально НАЗК було створено лише 30

³⁰ Рахункова палата. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753383/Zvit_19-3_2017.pdf?subportal=main

березня 2016 року. Ще через місяць воно отримало приміщення, а в травні – перші кошти на функціонування. При цьому законодавство вимагало від НАЗК розпочати перевірку партійних звітів і розподілити кошти державного фінансування ще з початку 2016 року. Саме в умовах організаційного становлення НАЗК було змушене оперативно вирішувати питання із розробкою та затвердженням низки документів, серед яких форма звіту політичних партій, а також положення про порядок подання та положення про порядок аналізу цих звітів.

У зв'язку із запізненим створенням НАЗК політичні партії отримали змогу подати звіти за I і II квартали 2016 року наприкінці липня того року.³¹ З тих же причин у 2016 році НАЗК розподілило серед партій, які отримали право на державне фінансування, менше половини від загальної суми, закладеної на ці потреби у бюджеті на 2016 рік. Перші кошти державного фінансування статутної діяльності фактично надійшли на рахунки парламентських партій в останні дні вересня.

Протягом 2016 – 2017 рр. НАЗК також налагодило процес перевірки звітів політичних партій, хоча в багатьох експертів досі існують сумніви щодо якості цієї перевірки. Крім того, співробітники НАЗК поступово опановують інструменти притягнення порушників до відповідальності. Наприклад, за 2017 рік НАЗК склало 264 протоколи про адміністративні правопорушення у сфері контролю за політичним фінансуванням, більшість із яких було направлено до суду. Попри те, що спочатку якість цих протоколів була далеко не ідеальною, з часом співробітники НАЗК покращили свої навички складання адміністративних матеріалів (детальніше про це див. у розділі 6).

До здобутків департаменту з питань запобігання політичній корупції можна також зарахувати доволі високий рівень комунікації з партіями, громадськістю та експертним середовищем. Протягом 2016 – 2017 рр. представники цього департаменту НАЗК надавали роз'яснення політичним партіям, організовували та брали участь в інформаційних і тренінгових заходах, а також зверталися за консультаціями до неурядових та міжнародних організацій. У першій половині 2018 року НАЗК провело кілька зустрічей з представниками політичних партій щодо вдосконалення форми фінансового звіту та напрацювання змін до законодавства. Поступово такі зустрічі перетворюються на більш

³¹ НАЗК. Перші 10 політичних партій вже подали звіти до НАЗК. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/pershi-10-politychnyh-partiy-vzhe-podaly-zvity-do-nazk>

конструктивні розмови з поданням конкретних пропозицій.

На момент написання цього матеріалу минає лише два роки від моменту формального створення НАЗК. Повноцінно функціонувати орган почав лише півтора роки тому, тоді як для повноцінного становлення органу потрібно «пережити» принаймні кілька виборчих циклів. А перші загальнонаціональні вибори з моменту створення НАЗК відбудуться лише у 2019 році. Робота НАЗК саме під час виборчих кампаній наступного року і стане для нього одним із головних викликів.

2.5. Головні завдання НАЗК на найближче майбутнє

Одним із ключових завдань на наступні роки, визначеним самим НАЗК, є **створення електронної системи звітності для політичних партій**. Про це зазначено й у Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та планів її реалізації (далі – Стратегія розвитку НАЗК)³² та розробленій НАЗК Антикорупційній стратегії на 2018–2020 рр., яку нещодавно зареєстрували як законопроект у Верховній Раді України.³³

З різним рівнем інтенсивності робота зі створення такої форми ведеться в НАЗК ще з моменту його початку діяльності у 2016 році. У 2018 році, найімовірніше, буде прийнята **«проміжна» форма звіту**, яку, однак, доведеться знову подавати в паперовому та електронному вигляді (таблицях Microsoft Excel). І хоча процес розробки й узгодження цієї форми досить тривалий, усе ж звіт в електронній таблиці здатен значно спростити життя як для партій, так і для самого НАЗК. Зацікавлені в цьому й ЗМІ, громадські організації, представники експертного та наукового середовища, які виявляють інтерес до даних зі звітів. Проте форма, структура та якість даних із актуальної форми звіту поки не дозволяють ефективно обробляти такий значний масив даних (див. вставку 2.1).

³² Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017 – 2020 роки та плани з її реалізації. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83/2%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83.pdf>

³³ Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 – 2020 роки. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942

Вставка 2.1. Скриншот із сайту НАЗК з інформацією про товщину найбільших звітів політичних партій



Джерело: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zvit_polit_parti/news/Аналіз.Полімпартії.pdf

При цьому важливим кроком уперед стала б **автоматизація процесу перевірки звітів**. Однак обов'язковою передумовою цього є запровадження електронної системи звітності, в основу якої має лягти нова форма звітності. Відповідно, така форма звіту покликана не лише спростити процес її заповнення. Процес перевірки таких звітів може стати значно ефективнішим та якіснішим, оскільки структурованість даних дозволить працювати з ними, використовуючи машинні методи обробки та узагальнення даних. Очевидно, це нововведення позитивно відобразиться на спроможності НАЗК, а також експертів, активістів та журналістів оперативно аналізувати дані звітів та інформувати суспільство.

Фактично, після запровадження електронної системи звітності у НАЗК відкриється можливість для запровадження автоматизованої системи перевірки звітів, яка б самостійно і миттєво виявляла потенційні порушення та повідомляла би про них за допомогою системи «червоних прапорців». Якщо говорити суто про зміст фінансових звітів, то система могла б за заданим алгоритмом повідомляти про такі ознаки порушень:

- перевищення максимально допустимої суми внеску;

- нетипова активність щодо здійснення внесків в окремі дні або часові проміжки;
- нетипова активність донорів з одного регіону;
- значна кількість внесків, здійснених централізовано (можна визначити за номером розрахункового документа).

Поєднання такої автоматизованої системи з іншими базами даних, як-от: реєстр бенефіціарів, реєстр податкових боржників, бази даних про публічні закупівлі товарів і послуг, дозволятиме в реальному часі виявляти фінансування партії фізичними чи юридичними особами, які не мають на це права: іноземцями, особами, з якими було укладено угоди про публічні закупівлі, особами з непогашеним податковим боргом тощо.

Очевидно, надміру покладатися на такі системи не варто. Вони із високою ймовірністю виявлятимуть порушення, але фінальна перевірка і прийняття рішень буде за працівниками департаменту НАЗК. Однак така автоматизована система значно спростить і пришвидшить роботу органу та дозволить ефективніше розпоряджатися людським і часовим ресурсами. Головним застереженням щодо функціонування автоматизованої системи перевірки звітів є питання якості та структурованості даних. Ідеться як про самі звіти політичних партій, так і про бази даних інших державних органів – до частини з яких НАЗК наразі немає доступу.

У Стратегії розвитку НАЗК пріоритетом є організація ефективного **обміну даними з іншими державними органами та реєстрами**. У листопаді 2017 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект №7276, який передбачає надання НАЗК доступу до необхідних баз даних, однак відтоді його так і не було розглянуто. За відсутності електронної системи звітності законодавче закріплення такого доступу дало би НАЗК змогу якісніше перевіряти інформацію у звітах.

Важливим завданням для НАЗК є також **удосконалення законодавства** та підзаконних актів. Протягом першої половини 2018 року НАЗК організувало кілька зустрічей із представниками партій щодо вдосконалення законодавства, форми фінансового звіту та окремих підзаконних актів, зокрема напрацювання методології. Затвердження цього документа є одним із основних завдань НАЗК на найближчі місяці, зважаючи на те, що партії доволі часто отримують негрошові внески, однак не мають можливості декларувати їх у своїх звітах.

Серед цілей НАЗК до 2020 року, згідно з його Стратегією, є також **підвищення обізнаності політичних партій** щодо вимог законодавства про політичне фінансування. Підвищувати обізнаність НАЗК планує завдяки серії навчань, зустрічей та інформаційних матеріалів. Такі заходи дійсно здатні підвищити рівень дотримання законодавства, однак краща обізнаність не завжди достатня для ефективного запобігання порушенням. Очевидно, що НАЗК мусить застосовувати й інші методи превенції, зокрема через вдосконалення та спрощення законодавства і процедур.

Наприклад, значна частина партій отримує кошти від своїх донорів через онлайн-платіжні системи чи банківські термінали, хоча, згідно з законодавством, це є порушенням порядку надання внеску на підтримку політичної партії (детальніше про це див. у розділі 3). Очевидно, що скасування цієї вимоги в законі полегшить процедуру здійснення внесків, усуне проблему фактичного ігнорування цієї заборони з боку багатьох партій і самого НАЗК, а також дасть партіям ефективний інструмент залучення дрібних пожертв. Ймовірність того, що потенційний донор перерахує кошти на користь партії, зросте, якщо порядок надання внесків буде спрощено.

Без сумніву, **невідворотність покарання** за серйозні порушення має стати одним із ключових пріоритетів для НАЗК. Агентство вже має значний досвід у застосуванні санкцій за порушення на кшталт фінансування партій за рахунок коштів юридичних осіб, власниками яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування (йдеться передусім про депутатів місцевих рад), чи юридичними особами, бенефіціарами яких є іноземці. Водночас НАЗК фактично не здійснює жодної діяльності щодо зіставлення даних, поданих партіями у звітах, із їхніми реальними витратами. Така перевірка має стосуватися як даних про офіси і працівників, так і витрат на ЗМІ, адже не секрет, що медіа є основною статтею витрат політичних партій, особливо під час виборів. Натомість у НАЗК концентруються здебільшого на даних зі звітів і приділяють мало уваги моніторингу реальної діяльності партій. Відповідно, якщо партія подає «нульові» звіти, однак при цьому активно провадить діяльність, за результатами перевірки звітів такої партії НАЗК, найімовірніше, затвердить позитивний висновок, оскільки не виявить формальних порушень у звіті.

Важливо, що верифікація даних про фактичну діяльність партій прямо

залежить від організаційної спроможності департаменту НАЗК, у тому числі від наповнення штату працівників, підвищення рівня їхньої кваліфікації та можливості здійснювати контроль за діяльністю партій у регіонах. Експерти неодноразово обговорювали питання створення регіональних підрозділів НАЗК. Це дозволить суттєво підвищити спроможність НАЗК зіставляти задекларовані та фактичні витрати партій.

Зважаючи на особливості українського законодавства, НАЗК також украї важливо налагодити **ефективну співпрацю з правоохоронними органами**. За півтора роки повноцінного функціонування НАЗК спрямувало до Національної поліції матеріали щодо трьох десятків партій, чії звіти містили ознаки кримінальних порушень, однак відтоді жоден із цих матеріалів не потрапив до суду. На жаль, саме поліція виявилася найслабшою ланкою в питанні притягнення представників політичних партій до відповідальності. Очевидно, це можна пояснити тим, що слідчі Національної поліції не обізнані з тим, яким чином розслідувати ймовірні правопорушення у сфері політичного фінансування.

Таку ситуацію можна змінити кількома шляхами. По-перше, завдяки підвищенню кваліфікації співробітників Національної поліції. По-друге (і це ефективніший шлях), змінивши законодавство та передавши справи, пов'язані з політичною корупцією, до НАБУ. Однак друге рішення є малоімовірним, зважаючи на непрості відносини більшості парламентських фракцій із цим антикорупційним органом.

Ще одним нагальним питанням для НАЗК є **інформування суспільства про власну діяльність**, зокрема про результати аналізу фінансових звітів партій і про витрати державних коштів політичними партіями. НАЗК робить деякі кроки у цьому напрямі, зокрема періодично інформує про окремі виявлені порушення та судові справи, а також веде облік складеним протоколам про адміністративні правопорушення, однак може робити суттєво більше. Для підвищення якості інформування НАЗК варто оприлюднювати результати перевірки звітів у форматі, доступному для розуміння пересічними громадянами, з використанням графіків чи інших візуальних матеріалів. Суспільству також буде вельми цікаво дізнатись про те, на які потреби партії використовують кошти державного фінансування, бо отримати цю інформацію з оприлюднених на сайті НАЗК звітів подекуди дуже важко.

Варто згадати й про низку проблемних моментів, пов'язаних із доступом до публічної інформації. Наприклад, НАЗК на своєму сайті оприлюднює лише загальні висновки щодо перевірки фінансових звітів політичних партій. Ці висновки малоінформативні та не дозволяють зрозуміти, які саме порушення НАЗК виявило у звітах партій. Натомість доступ до актів про проведення аналізу звітів, де викладено детальну інформацію, наразі можливий лише через інформаційний запит. Якщо НАЗК почне оприлюднювати на власному веб-сайті повні дані про перевірку звітів, то це спростить не лише доступ до цієї інформації з боку всіх зацікавлених сторін, а й роботу самого НАЗК, адже його співробітники не витратимуть додатковий час на обробку інформаційних запитів. Це ж стосується актів і договорів щодо витрат політичних партій, які було здійснено за рахунок коштів державного фінансування. Дуже часто з фінансових звітів незрозуміло, на що партії витрачають кошти, і з'ясувати це питання можна лише за допомогою відповідних документів, доступ до яких можливий лише через інформаційний запит. Отже, оприлюднення максимальної кількості даних допоможе НАЗК збільшити прозорість та ефективності власної роботи.

Висновки

Україна лише починає свій рух на шляху до прозорості у сфері політичного фінансування. Навіть перші проміжні висновки про успіхи й невдачі цієї реформи можна буде робити лише після двох загальнонаціональних виборчих кампаній 2019 року. Однак є певний перелік нагальних завдань, які потребують вирішення ще до старту виборчих кампаній, зокрема вдосконалення форми звіту політичних партій, налагодження координації між НАЗК і ЦВК у сфері контролю за фінансуванням партій і кандидатів на виборах та покращення комунікаційних зусиль НАЗК. Перші кроки вже зроблено, але ще більше викликів попереду. Успіх реформи прямо залежатиме від продуманості та послідовності дій регуляторних органів і від їхньої взаємодії з експертним середовищем, партіями, міжнародними організаціями й іншими інституціями.

РОЗДІЛ 3. Приватне фінансування політичних партій

Традиційно внески з приватних джерел були єдиним способом фінансування політичних партій. Після запровадження державного фінансування партій у більшості країн світу роль приватних коштів дуже зменшилася, однак вони і надалі продовжують мати велике значення у фінансуванні партій, зокрема тих, які не можуть претендувати на підтримку з державного бюджету. Крім того, зростання вартості політики і виборів, а також тенденції до зростання впливу на політику фінансово-промислових груп та багатих бізнесменів у більшості країн світу посилили ризик «захоплення» партій великим бізнесом та перетворення їх на інструменти відстоювання вузьких корпоративних інтересів. У зв'язку з цим багато держав обрали шлях чіткого законодавчого врегулювання приватного фінансування партій і встановлення різного роду обмежень на фінансову підтримку партій приватними коштами.

Регулювання приватного фінансування партій охоплює кілька ключових аспектів, зокрема:

- визначення дозволених/заборонених джерел приватного фінансування;
- встановлення обмежень на суми приватних внесків із різних джерел;
- визначення способів і процедур перерахування приватних коштів політичним партіям;
- регулювання способів відображення інформації про приватних донорів, зокрема можливість/неможливість анонімних внесків.

Насамперед варто розглянути міжнародні стандарти у сфері приватного фінансування партій, а також зарубіжний досвід регулювання цієї сфери.

3.1. Міжнародні стандарти у сфері приватного фінансування політичних партій

Ключові стандарти у сфері регулювання приватного фінансування політичних партій узагальнено в низці документів, ухваленими європейськими й міжнародними організаціями, на які спиралися розробники українського законодавства. В усіх цих документах узагальнено досвід регулювання приватного фінансування цілої низки країн з різними історичними й

політичними особливостями. На цій підставі запропоновано кілька базових принципів, що їх рекомендують застосовувати державам у сфері регулювання приватного фінансування партій. Короткий огляд цих стандартів наведено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1. Ключові міжнародні стандарти у сфері приватного фінансування партій

Стандарт	Міжнародний документ
<p>Заборона на фінансування партій іншими державами, іноземним бізнесом та іноземцям (аби запобігти втручанню у внутрішні справи країни та її політику)</p>	<p>Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній»</p>
<p>Установлення обмеження на максимальну суму внеску від однієї фізичної чи юридичної особи (для послаблення впливу великих донорів). Ці ж обмеження повинні стосуватися негрошових внесків (у формі товарів, робіт, послуг, знижок, переваг тощо)</p>	<p>Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій». Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЕ/БДІПЛ і Венеціанської комісії.</p>
<p>Заборона на фінансування партії державними органами (окрім державного фінансування партій) та компаніями, що мають контракти з державними органами (обмеження покликане запобігти ситуаціям, коли юридичні особи «купують» собі право на державні контракти через фінансування певних партій)</p>	<p>Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій»</p>
<p>Звітуння про отримані внески із зазначенням інформації про суму та джерело походження коштів із ідентифікацією кожної особи, яка здійснювала внески на користь партії (для можливості встановлення реального походження коштів і запобігання «тіньового» фінансування партій)</p>	<p>Рекомендації Комітету міністрів PE Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Керівні принципи щодо регулювання діяльності політичних партій ОБСЕ/БДІПЛ і Венеціанської комісії. Керівні принципи щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії. Рекомендація ПАРЕ 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій».</p>

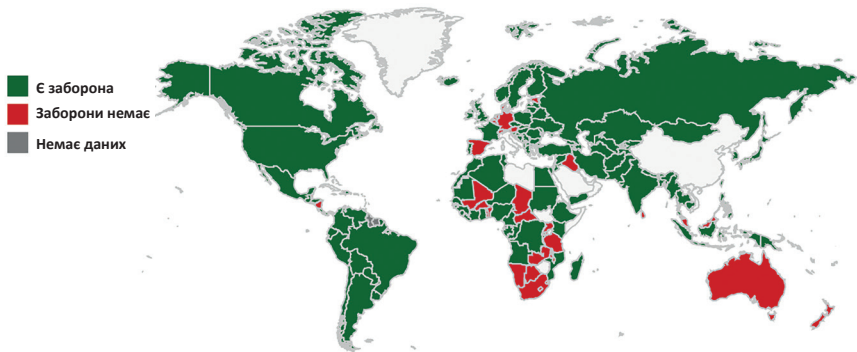
3.2. Іноземний досвід законодавчого регулювання приватного фінансування партій

На практиці регулювання сфери приватного фінансування в кожній країні має свої особливості. Загалом у країнах зі сталою демократією таке регулювання слабше, адже там важливими елементами забезпечення прозорості таких фінансів є порівняно високий ступінь верховенства права і поваги до закону. Натомість у молодих демократіях, зокрема в пострадянських державах, законодавство тяжіє до жорсткішого регулювання.

Обмеження та заборони щодо джерел внесків

Майже у всіх країнах певним категоріям осіб і компаній заборонено здійснювати внески на користь політичних партій. Кожна з таких заборон має певну мотивацію. Наприклад, партіям фактично всюди заборонено отримувати фінансування з іноземних джерел – таким чином законодавці прагнуть запобігти втручанням іноземних держав, громадян, організацій чи корпорацій у внутрішню політику власної країни (див. карту 1.1).

Карта 3.1. Поширеність законодавчої заборони на фінансування партій з іноземних джерел



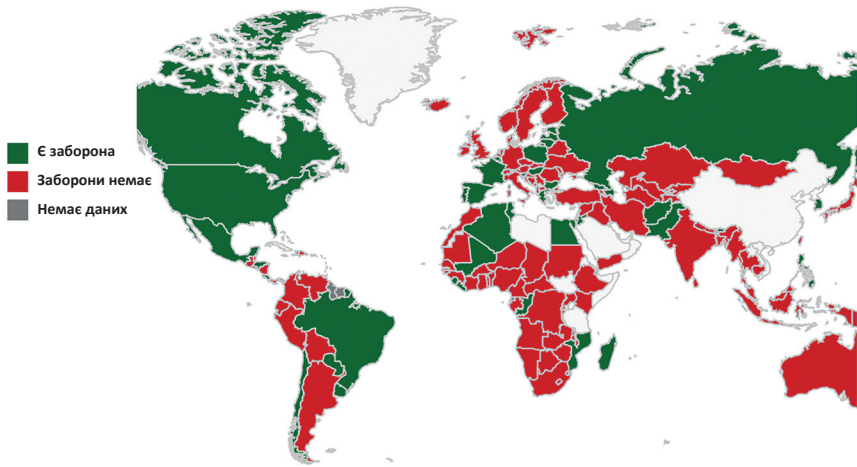
Джерело: Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

Щоправда, в деяких країнах можна відшукати способи «обходу» цих правил. Наприклад, у Великій Британії дозволено внески від іноземних юридичних осіб із місцевою реєстрацією, що теоретично дозволяє певним компаніям перераховувати кошти з-за кордону для фінансування партій чи кампаній. У невеликій кількості країн іноземцям дозволено фінансувати місцеві партії, однак не більше певної суми. Наприклад, у Німеччині іноземні громадяни можуть здійснювати внески на підтримку партій на суму не більше ніж 1 тис. євро (хоча закон не деталізує, йдеться про одноразовий внесок чи про загальну суму внесків протягом певного періоду).³⁴

Значно менш поширеною є практика заборони внесків від юридичних осіб: вона існує лише в 24 % країн світу (див. карту 1.2). Водночас на європейському континенті така заборона зустрічається помітно частіше: вона передбачена на законодавчому рівні у Бельгії, Болгарії, Естонії, Литві, Латвії, Франції, Греції, Польщі, Португалії, Угорщині, Іспанії, Словенії. Країни, що вирішили заборонити юридичним особам, зокрема корпораціям і профспілкам, фінансувати партії, переважно мотивують свій вибір тим, що саме через юридичних осіб партії отримують «тіньове» фінансування, а сама практика такого фінансування загрожує підпорядкуванням партій корпоративним інтересам.

³⁴ Act on Political Parties. – Режим доступу: <https://www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>

Карта 3.2. Поширеність законодавчої заборони на фінансування партій юридичними особами



Джерело: Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

У Латвії, наприклад, закон чітко визначає джерела, з яких партія може отримувати внески. У переліку цих джерел юридичні особи відсутні. Передусім така заборона пов'язана з ускладненим процесом виявлення реального походження коштів. Часто неможливо з'ясувати, чи перераховані кошти були накопичені завдяки господарській діяльності або ж перераховані на рахунки юридичної особи спеціально для фінансування політичної партії. Крім цього, однією юридичною особою може володіти кілька, а то й десятки осіб, тож іноді неможливо зрозуміти, хто з власників підприємства стоїть за рішенням про перерахунок коштів. У законодавстві Бельгії, натомість, юридичні особи не мають права не лише здійснювати грошові внески на користь партій, а й надавати партіям знижки на товари і послуги. У цьому випадку знижка розцінюється як надання внеску на користь партії.

Вартий уваги також приклад США. Там існує заборона на прямі пожертви на користь політичних партій і кандидатів із боку корпорацій і профспілок. Водночас ці юридичні особи можуть фінансово підтримувати партії через так звані Комітети політичної дії (Political Action Committees/PACs) чи Незалежні видаткові комітети (The independent-expenditure only committee/superPACs),

які, у свою чергу, можуть фінансувати окремих кандидатів. Створюють такі комітети як політики і партії, так і окремі групи інтересів чи навіть компанії.³⁵ Відповідно, американське регулювання джерел внесків на користь партій і кандидатів виглядає слабким та постійно зазнає критики з боку прихильників прозорості політичних фінансів.

Обмеження величини внесків

У багатьох країнах встановлено обмеження на суму коштів, яку фізична чи юридична особа може перерахувати на користь партії одноразово або протягом певного періоду. Мета такого обмеження полягає в тому, аби запобігти надмірній залежності партій від великих приватних донорів і спонукати партії диверсифікувати джерела власного фінансування, зберігаючи при цьому свою незалежність.

Існують два основні підходи до встановлення такого ліміту. Перший полягає у закріпленні фіксованої суми в законодавстві, більше якої одна особа чи корпорація не може перерахувати партії – зазвичай протягом одного року. При цьому суми дуже відрізняються. Якщо в Канаді максимальна сума внеску протягом одного календарного року становить 1,5 тис. доларів, то у Болгарії – 13 тис. доларів, а на Кіпрі та в Іспанії – 50 тис. євро. В інших країнах такий ліміт варіюється і визначається з урахуванням певних показників: мінімальної заробітної плати (наприклад, 15 розмірів мінімальних заробітних плат у Польщі), вартості споживчого кошика тощо. У грошовому еквіваленті сума такого внеску від однієї особи може становити до кількох сотень тисяч євро.

Кілька країн, зокрема Латвія, окрім ліміту в 50 розмірів мінімальних заробітних плат, обмежують максимальну суму внеску від фізичних осіб їхнім реальним доходом. Так, латвієць протягом одного календарного року може пожертвувати на партію не більше 30 % від свого доходу за попередній рік. Раніше таку суму вираховували відповідно до доходу за 2 роки, однак останні зміни до закону скоротили цей строк.

³⁵ Who Funds Political Campaigns? – Режим доступу: <https://www.thoughtco.com/who-funds-political-campaigns-3367629>

Таке жорстке регулювання викликане, зокрема, тим, що значна частина партійних донорів не могла пояснити походження коштів, отриманих партією. Крім того, було зафіксовано низку випадків, коли партії використовували третіх осіб (пенсіонерів, студентів) для перерахунку коштів на офіційні рахунки. Саме тому в законодавство цієї країни внесли низку змін, які передбачають суворіше покарання для політичних партій за використання третіх осіб для фінансування партій.

Способи перерахування коштів на користь політичних партій

З часом усе більше країн намагається обмежувати обіг готівкових коштів у власній економіці, аби ефективніше боротися з відмиванням коштів і корупцією. У багатьох державах ця практика вже поширилась і на фінансування партій. Зокрема, значна кількість країн Європи обмежує суму коштів, яку партія може отримати в готівковій формі. Наприклад, у Бельгії партія може отримати готівкою внесок не більше 125 євро, тоді як будь-яка пожертва на більшу суму має бути здійснена через банківський переказ. Аналогічні обмеження встановлено в Австрії (не більше 2,5 тис. євро), Болгарії (не більше 600 доларів), Німеччині та Італії (в обох – не більше 1 тис. євро), Польщі (не більше розміру мінімальної заробітної плати), Сербії (не більше 12 доларів, і лише у випадку членських внесків), Словенії (не більше 50 євро).

Одним із найбільш поширених способів перерахунку коштів у безготівковій формі є платіжні онлайн-системи. Це дозволяє у зручні для донора час і місце перерахувати кошти на рахунок партії. Зазвичай це можна зробити на сайті партії, де в спеціальному розділі необхідно заповнити реквізити та здійснити платіж. Проблема в такому випадку може виникнути з персональними даними платника. У більшості країн особа, яка здійснила платіж, має бути ідентифікована. Слід зауважити: на банки покладено певні обмеження щодо передачі персональних даних її платника. Однак здебільшого ця проблема не є аж такою серйозною. Наприклад, німецькі партії разом із реквізитами та сумою платежу в цій же платіжній системі вимагають надати додаткову інформацію про платника, у тому числі його адресу проживання та контактні дані (див. вставку 3.1).

Вставка 3.1. Скриншот із сайту партії «Християнсько-демократичний союз» (Німеччина)

Bitte wählen Sie Spendenzweck und -betrag

Spendenzweck **Spende für die CDU Deutschlands**

Ihre Spende* **70 €** **einmalig**

Bitte wählen Sie Ihre Zahlungsart

SEPA **VISA** **PayPal**

Bitte geben Sie Ihre Kontaktdaten an

Anrede* **akad. Titel** Firma
Bitte wählen Bitte wählen

Vorname* Nachname*

Straße* Nr.* PLZ* Stadt*

E-Mail*

Land* Deutschland

Ja, ich habe die [Datenschutzbestimmungen](#) gelesen.*
 Ja, die Organisation hält mich über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden.

Jetzt spenden!

Джерело: <https://www.cdu.de/spenden>

Хоча в Україні такий спосіб фінансування партій не дозволений, в окремих країнах світу він узагалі навіть деякою мірою застарілий. Останніми роками дуже поширеними стали інструменти text-to-give (настільки, що у США його масово розпочали використовувати навіть церкви, аби прихожанам було зручно здійснювати пожертви). Особливість інструменту – у максимальній пристосованості сервісу до мобільних пристроїв. Text-to-give технології працюють у зв'язці із загальною інформаційною кампанією зі збору коштів (на вставці 3.2 зображено приклад такої кампанії). Потенційний донор надсилає на спеціальний номер СМС із типовим коротким змістом, заздалегідь продуманим партією. У відповідь він отримує текст із посиланням на сторінку оплати. Суть сервісу полягає в тому, що платіж можна здійснити будь-де та будь-коли. У найкращих випадках його оформляють за кілька десятків секунд після моменту прийняття рішення про підтримку партії.

Вставка 3.2. Інформаційний плакат із закликом підтримати представника Демократичної партії Берні Сандерса під час президентських праймеріз 2016 року у США



Проте такі сервіси й інструменти не позбавлені слабкостей. Інтернет-шахрайство, шкідливе програмне забезпечення і хакерство певною мірою можуть бути загрозою як з погляду фінансової безпеки, так і з погляду збереження персональних даних прихильників політичних партій.

Деякі країни, такі як Швеція і Велика Британія, взагалі не забороняють здійснювати готівкові внески на користь партій, однак їхній підхід до регулювання цієї проблеми є винятком. З іншого боку, з часом усе більше країн обирають варіант повної заборони внесків у формі готівки – такі норми існують у законодавстві Хорватії, Грузії, Румунії. Характерно, що абсолютні заборони готівкових внесків на користь партій більш притаманні країнам Центральної та Східної Європи. Цьому можна знайти принаймні два пояснення. По-перше, у такому регіоні регулювання політичних фінансів є загалом жорсткішим, ніж у країнах Західної Європи з довгими традиціями демократії. По-друге, саме тут проблема «тіньової» економіки виглядає більш гострою, що змушує уряди цих держав активніше з нею боротися.

Способи оприлюднення інформації про донорів

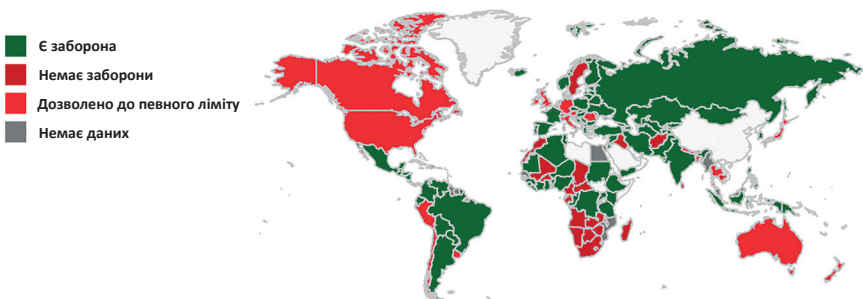
Українцям чутливим питанням є можливість оприлюднення інформації про прихильників тієї чи іншої партії, які здійснювали внески на її користь, у

фінансових звітах партій. З одного боку, детальна інформація про донорів важлива для ефективного контролю за фінансуванням партій і виявлення можливих порушень чи махінацій із їхніми доходами. З іншого боку, розкриття всієї інформації про осіб, які фінансово підтримують певну партію, здатне не лише порушити право особи на приватність, а й – якщо ця партія є опозиційною – загрожувати їй переслідуванням з боку правоохоронних чи фіскальних органів, що перебувають під контролем правлячої партії.

Тому й не дивно, що єдиного підходу до вирішення цієї проблеми у світі немає. На європейському континенті переважна більшість країн усе ж забороняє анонімні внески (див. карту 3.3). Наприклад, такі внески повністю заборонено в усіх країнах Балтії, Польщі, Франції, Іспанії тощо. Винятками з цієї закономірності є Нідерланди, Данія, Швейцарія та Швеція, де внески від анонімних донорів дозволені без якихось обмежень.

Деякі країни вирішили обрати проміжний варіант, а саме дозволити анонімні внески лише тоді, коли їхня сума не перевищує певний поріг. Таким шляхом пішли в Німеччині, Великій Британії, Румунії та Ірландії. У Німеччині цей ліміт становить 500 євро, Великій Британії – 500 фунтів стерлінгів, Румунії – 10 розмірів мінімальних заробітних плат, Ірландії – 100 євро.

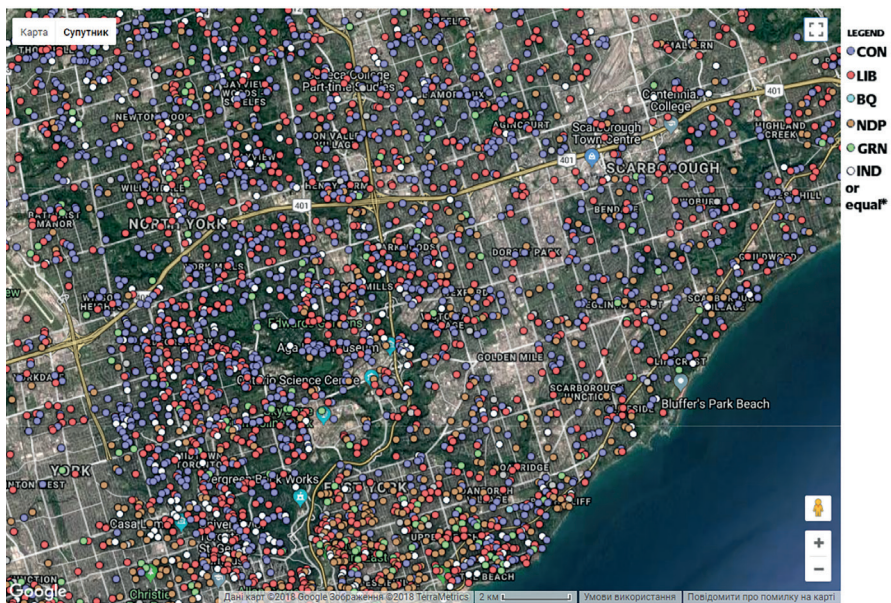
Карта 3.3. Поширеність законодавчої заборони на анонімні внески на користь партій



Джерело: Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

Відповідно, практика оприлюднення даних про внески на користь політичних партій є загалом усталеною. При цьому аби захистити приватну інформацію про осіб, які здійснювали внески, майже завжди оприлюднюється лише частина даних про донора. Це доволі типовий набір даних: дата внеску, сума внеску та повне ім'я особи, яка здійснила пожертву. Однак і тут є певні відмінності між різними країнами. Застарілою, але й досі поширеною є практика оприлюднення інформації про внески на користь партій у звичайних документах PDF-формату. Проте є й значно сучасніші підходи, коли на сайтах контролюючих органів інформацію оприлюднюють у форматі відкритих даних, яку подекуди можна завантажити для подальшої обробки й аналізу. Вартий уваги досвід оприлюднення даних про донорів партій у Канаді. У цій країні дані про внески на користь партій оприлюднюють у вигляді мапи (див. вставку 3.3).

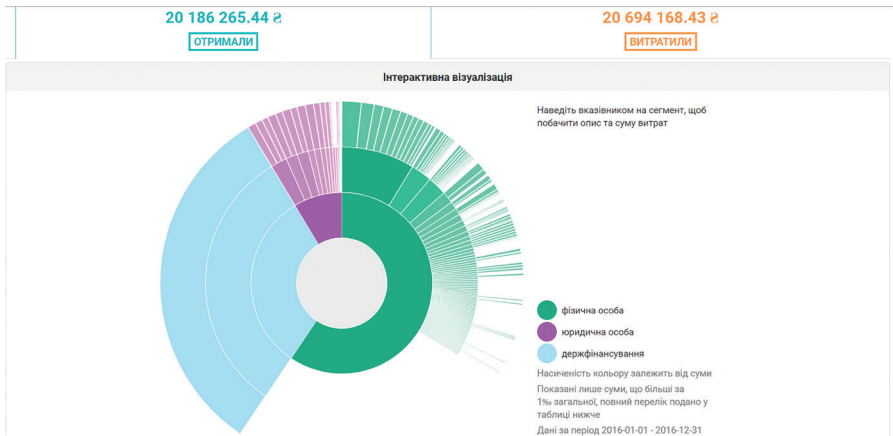
Вставка 3.3. Карта донорів політичних партій у Торонто (Канада)



Мапа Торонто. Кожна цятка на мапі відповідає адресі певного донора. Натиснувши на цятку, відкривається вікно з інформацією про те, хто, на яку партію, коли та скільки перерахував коштів. Колір цяток відповідає кольору конкретної партії. Джерело: <http://www.lapresse.ca/actualites/elections-federales/political-financing-map/>

Інструмент «Золото партій», розроблений Громадським рухом ЧЕСНО, також подає дані про основних донорів українських політичних партій у спрощеному вигляді – у графіках і таблицях (див. вставку 3.4).³⁶

Вставка 3.4. Скриншот із сайту «Золото партій» Громадського руху ЧЕСНО з візуалізацією розподілу типів доходів політичної партії



Є також приклади, у яких інформацію про донора та його платежі оприлюднюють лише тоді, коли внесок від нього перевищує певний ліміт. Така практика існує в Німеччині, Іспанії, Ірландії, Люксембурзі, Норвегії, Польщі, Великій Британії. Відрізняється також періодичність, з якою політичні партії звітують про внески. Наприклад, у Чехії такі звіти подаються раз на рік, а в Латвії інформація про внесок (крім членських внесків) подається до регулюючого органу не пізніше ніж через 15 днів з моменту отримання внеску.³⁷

³⁶ Золото партій. – Режим доступу: <http://zp.chesno.org/>

³⁷ Закон о финансировании политических организаций (партий). – Режим доступу: https://www.knab.gov.lv/upload/knab_normativie_akti/ppfl_tulkojums_rus.pdf

3.3. Як іноземні партії залучають кошти з приватних джерел

Незважаючи на те, що партіям вигідно отримувати фінансову підтримку насамперед із приватних джерел, у значній кількості країн основним джерелом коштів на діяльність політичної партії є кошти державного фінансування. Серед країн Європи залежність політичних партій від державного фінансування варіюється від 20 – 30 % у Великій Британії та Нідерландах до 80 – 90 % у Бельгії, Греції, Словаччині, Польщі, Іспанії та Італії.³⁸ Відповідно, навіть у багатьох усталених демократіях політичні партії стають усе більш залежними від державної підтримки та скорочують власне фінансування з приватних джерел.

Однак зарубіжна практика показує і приклади успішного залучення коштів з приватних джерел. Очевидно, у структурі доходів політичних партій суттєву частку можуть становити членські внески. Такий шлях залучення коштів залежить від кількості активних членів партії. Німецькі партії як членські внески залучають до 20 – 30 % річного доходу. Кількість членів Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН) сягає 483 тис. осіб, а у 2012 році як внески ця партія залучила 46 млн євро. Однак і тут простежується тенденція до зниження сум, залучених як членські внески, адже у 2001 році СДПН збрала 78 млн євро. У Німеччині також поширена практика плати за «мандат». Такі внески сплачують депутати та міські голови, обрані від партії. У деяких партій ці внески є добровільними, тоді як партія «Союз 90 / Зелені» затвердила їх як обов'язкові.

Дещо інша ситуація з фінансуванням Лейбористської партії у Великій Британії. Одним із основних джерел доходів цієї партії є внески від профспілок. 117 років тому саме профспілки заснували Лейбористську партію, і вона й досі зберігає з ними тісні відносини. Обов'язковою умовою членства у Лейбористській партії є членство в одній із 13 афілійованих з нею профспілок. Кожну з них фінансують членськими внесками, основну частину яких витрачають на діяльність самої профспілки. Однак незначну частку кожного членського внеску спрямовують до спеціального фонду на політичну

³⁸ Дані GRECO за 2007 – 2012 рр. Джерело: посібник «Фінансування політичних партій та виборчих кампаній: довідник з фінансування політичної діяльності», International IDEA.

діяльність. У випадку із профспілкою GMB із 13 фунтів щомісячного внеску 60 пенсів спрямовують до спеціального фонду. Лише одна ця профспілка накопичує в такому спецфонді майже 400 тис. фунтів на рік (GMB налічує 640 тисяч членів). Закон дозволяє профспілкам перерахувати всі ці кошти політичній партії, хоча зазвичай їх також використовують на виборчу кампанію окремих кандидатів. Натомість Консервативну партію дуже часто фінансують корпоративні донори. Обидві партії вдаються й до інших способів залучення коштів – продажу символіки, організації спеціальних фандрейзингових заходів та навіть відкриття тематичних пабів.

Велику роль приватне фінансування відіграє у США, де державне фінансування, яке можуть отримати партії та кандидати, дуже незначне за обсягом. Відповідно, партіям і кандидатам критично важливо залучати багато коштів від приватних спонсорів. Однак і тут у структурі доходів домінують внески від великих спонсорів. Згідно з опитуванням громадської думки, лише близько 10 % американців фінансують політичні партії чи кандидатів.³⁹

Одну з найяскравіших фандрейзингових кампаній у США провів у 2012 році Барак Обама. Лівову частку цих коштів йому вдалося зібрати завдяки серії бенкетів та вечорів, які відбувалися в найбільших містах країни. Наприклад, у Маямі протягом одного вечора з цією метою організували три прийоми, вхід на які коштував 1 тис., 15 тис. і 30 тис. доларів, відповідно. Таким чином, за одну ніч на кампанію було зібрано 4 млн доларів. Важливою в проведенні таких заходів була активна участь знаменитостей, оскільки часто їх організовували відомі та впливові люди чи зірки шоу-бізнесу.⁴⁰

Попри домінування великих донорів на останніх президентських виборах 2016 року приклад залучення дрібних пожертв від великої кількості прихильників продемонстрував кандидат Берні Сандерс. 82 % коштів, залучених на його кампанію, було отримано через онлайн-сервіс для збору пожертв від малих донорів ActBlue (близько 112 млн доларів за лютий 2016 року). Цей прецедент може стати своєрідним стандартом фандрейзингу на наступних виборах. Таких

³⁹ 5 facts about U.S. political donations. – Режим доступу: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/17/5-facts-about-u-s-political-donations/>

⁴⁰ Obama's 13 Most Outrageous Fundraisers. – Режим доступу: <https://www.businessinsider.com.au/obamas-13-most-outrageous-fundraisers-2012-2#gaga-oooh-la-la-12>

результатів команді Сандерса вдалось досягти завдяки потужному цифровому компоненту виборчої кампанії та активній роботі з онлайн-інструментами.⁴¹

У Норвегії кошти на фінансування партій виділяють і з державного, і з місцевих бюджетів. Останній показник становить 10 % із загальної структури доходу. Крім цього, цікаво, що від участі в лотереях партії одержують суму (2,3 %), яка не дуже відрізняється від суми коштів, отриманих від внесків фізичних осіб (3,1 %).⁴²

У всьому світі найбільш проблемним аспектом приватного фінансування є корпоративні внески. З одного боку, значні суми внесків від бізнесу дозволяють швидко наповнювати виборчі фонди партій і кандидатів. Однак завжди існує ризик, що партія стане залежною від вузького кола спонсорів, які можуть використовувати свій вплив задля лобіювання бізнес-інтересів. У такому випадку існує дуже тонка лінія між відстоюванням інтересів певних груп та лобіюванням інтересів конкретних ринкових гравців. Так, у Німеччині у 2009 році власник концерну Movenpick, що володіє готельним бізнесом, пожертвував Вільній демократичній партії (ВДП) понад 1 млн євро. Вигравши вибори, ВДП пролобіювала закон про зниження податків для власників готелів.

Така ж ситуація трапилась і в Австралії. У цій країні комерційні структури доволі часто фінансують відразу кілька конкуруючих партій (Лейбористську та Ліберальну партії). Серед таких донорів були компанії, пов'язані з ігровим бізнесом. Коли представники Лейбористської партії вирішили запровадити певні обмеження на ігровий бізнес, ці компанії припинили фінансувати цю партію і збільшили підтримку Ліберальної партії, яка виступила проти реформи. При цьому, як показували опитування, 70 – 75 % виборців підтримували реформу лейбористів.⁴³

Цікаве рішення прийняла німецька партія Die Linke, з власної ініціативи прописавши у статуті, що не братиме внески від юридичних осіб, аби залишатися незалежною від впливу бізнесу, хоча законодавство Німеччини дозволяє приймати такі внески.

⁴¹ How Bernie Sanders Raises All That Money. – Режим доступу: https://www.buzzfeed.com/johntemplon/how-bernie-sanders-raises-all-that-money?utm_term=.eterr78EJ#.jsRJJpzem

⁴² Statistics Norway. Political parties' financing. – Режим доступу: <https://www.ssb.no/en/partifin>

⁴³ Political donations corrupt democracy in ways you might not realise. – Режим доступу: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/11/political-donations-corrupt-democracy-in-ways-you-might-not-realise>

Щодо України, то про конкретні цифри говорити ще зарано, оскільки партії отримують кошти державного фінансування лише два роки. Позапарламентським партіям гарантовано такі кошти тільки з наступного виборчого циклу (тим із них, які наберуть більше 2 % голосів виборців). Однак уже сьогодні можна стверджувати, що деякі парламентські партії на 95 – 100 % покладаються на державне фінансування. Так, партія «Народний фронт» у 2016 році, згідно з даними її звітів, не отримала жодної гривні приватних внесків, а у 2017 році така сума склала всього 6 тис. грн. Водночас за два роки вона отримала близько 164 млн грн державного фінансування. Більш ніж 90 % від усього обсягу доходів державне фінансування також становило для партій «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Об'єднання «Самопоміч» та Радикальної партії Олега Ляшка. У випадку партії «Опозиційний блок» цей показник склав 82 %, партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 59 %.

3.4. Гра за правилами: актуально про внески в Україні (види внесків, обмеження, заборони)

До початку реформи політичного фінансування в Україні фактично не існувало правил, які б регулювали питання грошей у політиці, у тому числі правил здійснення внесків. Законодавство передбачало заборону на фінансування партій із певних джерел, однак не було жодних обмежень на суму внесків чи щодо правил здійснення таких внесків. Зі вступом у дію Закону про політичне фінансування в 2016 році (деякі норми розпочали діяти з 1 січня 2016 року, інші – з 1 липня 2016 року) було запроваджено низку правил та обмежень щодо приватного фінансування партій.

Обмеження на суму внеску

По-перше, було встановлено обмеження на максимальну суму, яку фізична та юридична особа можуть пожертвувати на користь партії протягом одного року. Для фізичних осіб таке обмеження встановлено на рівні 400 розмірів мінімальних заробітних плат, для юридичних – 800 розмірів мінімальних заробітних плат. У грошовому еквіваленті станом на 2018 рік це відповідає 1 млн 498 тис. 200 грн для фізичних та 2 млн 978 тис. 400 грн для юридичних осіб. Варто наголосити, що йдеться саме про обмеження суми внеску протягом календарного року з 1 січня по 31 грудня. Тобто якщо фізична особа

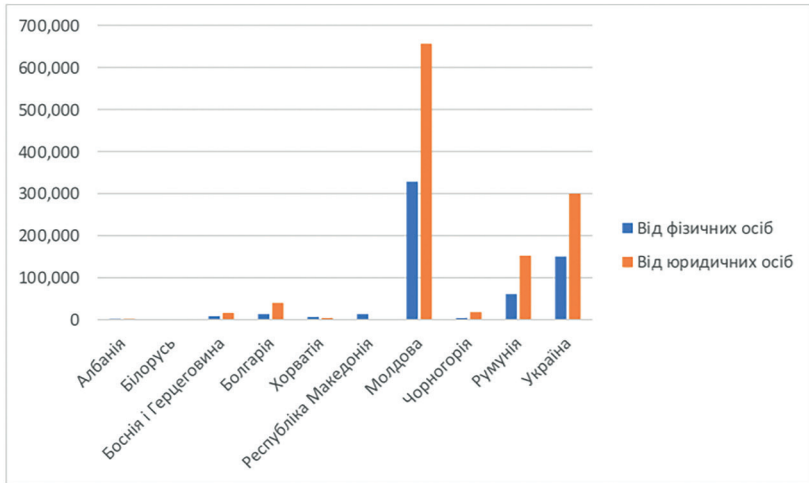
перерахує 1 млн грн 31 грудня цього року та ще 1 млн грн 1 січня наступного року, вона не порушить установлених лімітів.

Запровадження такого обмеження продиктовано кількома причинами. Передусім воно потрібне, аби зменшити вплив фінансово-промислових груп та окремих заможних бізнесменів на партії, а отже, й на політику в країні. Однак є й інші причини. Такі ліміти спонукають партії активніше працювати для залучення коштів із інших джерел, налагоджувати систему членських внесків, організовувати збір коштів серед виборців та встановлювати контакти з малим і середнім бізнесом. Відповідно, якщо партія залежна від одного донора, то навіть тимчасова втрата фінансування може стати для неї фатальною, тоді як втрата одного чи кількох донорів у випадку диверсифікованих джерел доходів для партії не буде критичною.

Показово, що порівняно з іншими країнами Європи обмеження суми внеску в Україні є одними з найвищих (див. діаграму 3.1), хоча рівень доходів населення лишається одним із найнижчих у Європі. Відповідно, здатність таких обмежень ефективно спонукати партії диверсифікувати джерела своїх доходів викликає сумніви.

Дуже важливо пам'ятати, що внеском на користь політичної партії є не лише грошові кошти. Згідно зі ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні», внесок охоплює також майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, спонсорство з боку третіх осіб, а також товари, роботи та послуги, надані партії безкоштовно або на пільговій основі. При цьому грошовий еквівалент внеску у формі товарів, робіт і послуг має обраховуватись на основі відповідної методології, що її повинно розробити НАЗК. У контексті обмежень на суми внесків вона важлива для того, аби обраховувати загальну суму внеску, яку та чи інша фізична чи юридична особа здійснила на користь партії, адже до такої суми варто включати і грошові, і негрошові внески.

Діаграма 3.1. Обмеження щодо максимальних розмірів внесків на підтримку партій у країнах Східної Європи (у доларах за паритетом купівельної спроможності)



Джерело: діаграму розробив Старший радник IFES з політичного фінансування Магнус Оман на основі бази даних Political Finance Database, створеної IDEA.

Обмеження щодо джерел фінансування партій:

Закон також установлює перелік фізичних і юридичних осіб, яким заборонено фінансувати політичні партії. До них належать:

1. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування.
Така заборона продиктована необхідністю запобігти зловживанню адміністративним ресурсом з боку партій, які отримали владні посади, та уникнути злиття партій і держави.
2. Державні і комунальні підприємства та підприємства, частка державного капіталу у яких становить понад 10 % або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Це положення має аналогічну мету з попередньою заборonoю. Водночас заборона фінансувати партії компаніям, власниками яких є в тому числі депутати місцевих рад, – дискусійна, адже може створювати необґрунтовані

перешкоди для функціонування окремих партій.

3. Іноземці, особи без громадянства, іноземні держави, іноземні юридичні особи, юридичні особи, бенефіціарними власниками яких є іноземці чи особи без громадянства. Відповідно до міжнародної практики, українські законодавці закріпили цю заборону, аби не допустити втручання іноземних держав, осіб чи компаній у діяльність українських партій.
4. Незарєєстровані громадські об'єднання, благодійні та релігійні об'єднання.
5. Неповнолітні особи та особи, визнані недієздатними.
6. Анонімні особи чи особи під псевдонімом. Це положення спрямоване на забезпечення повної прозорості доходів політичної партії та уникнення практики приховування її справжніх донорів.
7. Інші політичні партії.
8. Фізичні та юридичні особи, з якими укладено договір про публічні закупівлі протягом строку дії такого договору та двох років після його завершення (виняток становлять випадки, коли обсяг коштів, отриманих від такого договору протягом строку дії договору та двох років після його завершення, не перевищує 10 % від загального доходу особи за відповідний період). Зазначена заборона також покликана запобігти зловживанню адміністративним ресурсом і перешкодити виникненню корупційних зв'язків між приватними донорами й партіями.
9. Фізичні та юридичні особи, які мають непогашений податковий борг.

Процедури здійснення внесків

Закон чітко визначає, що внески на користь політичної партії здійснюються **особисто та через банківські операції**. Тож навіть найменші готівкові внески до «партійної каси» заборонено. Така вимога продиктована необхідністю забезпечити максимально прозорий процес фінансування партій донорами та уникнути «тіньового» фінансування партій, яке найчастіше відбувається в готівковій формі.

Хоча ця норма максимально чітка, все ж окремі партії у своїх звітах до графі, де має бути зазначене ім'я платника, вписують «членські внески» або назву своєї партії. Обидва варіанти є порушенням, адже унеможливають

ідентифікацію фізичної чи юридичної особи, яка здійснила такий внесок. В окремих звітах партії навпроти однієї суми платежу вписують відразу кілька імен платників. У цьому випадку хоча особи платників є ідентифікованими, із загальної суми внеску неможливо виокремити конкретну суму внеску від кожної особи. Крім цього, логіка закону побудована таким чином, що виключає можливість здійснення внесків не особисто. Відповідно, банк повинен ідентифікувати платника за документами, які засвідчують його / її особу.

Особливістю українського законодавства є також вимога до особи, яка має намір здійснити внесок на користь партії, підписувати спеціальну заяву про відсутність обставин, що забороняють їй здійснювати такий внесок. На практиці, однак, існує ситуація, коли банки не мають зразків таких заяв або взагалі відмовляються їх приймати, оскільки цей документ для банку не є документом фінансової звітності. Незважаючи на спроби НАЗК регулярно роз'яснювати банкам цю законодавчу вимогу, зазначену проблему досі не вирішено.

Попри це варто пам'ятати, що, **згідно з чинним законодавством, законним вважається лише той внесок, який було здійснено через банківську операцію разом із поданням згаданої заяви**. Тому політичним партіям варто ознайомити своїх членів і прихильників із правилами здійснення внесків та надати їм разом із банківськими реквізитами власних рахунків також і зразки заяв, затверджених НАЗК. Слід зауважити, що заяви для фізичних і для юридичних осіб мають відмінності. Зразки обох документів можна завантажити за посиланням: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-16>

Особливості оприлюднення інформації про донорів

Показовою ознакою українського законодавства є також вимога до донорів надавати свої ідентифікаційні дані під час здійснення будь-якого внеску незалежно від його розміру. Прямим наслідком цього є заборона здійснення внесків анонімно. Таку норму було введено в законодавство, щоб уникнути ситуації, коли партії приховують своїх реальних донорів, навмисне дроблячи внески на дрібні пожертви на свою користь.

Водночас представники політичних партій періодично порушують питання щодо можливості приймання дрібних внесків від анонімних жертводавців, апелюючи, що їхні прихильники побоюються оприлюднювати інформацію про те, що вони підтримують котрись із партій. Однак цей аргумент

непереконливий, адже оприлюдненню підлягають не всі дані про донора, а лише його повне ім'я та населений пункт, де він/вона проживає. Доступ до всіх даних про будь-якого донора має лише НАЗК. Також таку інформацію мають банки, через які ці донори здійснювали внески. В обох випадках такі персональні дані захищені законом від оприлюднення. Натомість в оприлюднених звітах точна адреса донора та його/її реєстраційний номер облікової картки платника податків (ідентифікаційний код) відсутні. Це дозволяє збалансувати високий рівень прозорості фінансування партій із достатнім ступенем захисту персональних даних їхніх донорів.

3.5. Типові порушення правил здійснення приватних внесків: як не треба залучати приватні кошти

За період дії нових положень законодавства про політичне фінансування практика звітування виявила цілу низку порушень правил залучення приватних коштів. Причини таких порушень найрізноманітніші: короткий строк дії нових обмежень, що завадив деяким партіям пристосуватися до нових умов; неправильне тлумачення нових правил з боку партій; небажання партій змінювати зручні для них канали приватного фінансування тощо. Нижче буде наведено найбільш поширені порушення правил приватного фінансування, яких припустилися деякі партії за період 2016 – 2017 рр.

Отримання внесків від заборонених донорів: юридичних осіб з іноземною реєстрацією чи бенефіціарами яких є іноземці

Отримували внески з таких джерел після початку реформи політичного фінансування відразу кілька партій, на що вказують оприлюднені ними звіти. У таких випадках, згідно із законодавством, відповідальність може понести й політична партія, яка отримала такий внесок, і юридична особа, яка його здійснила.

Очевидно, що політичні партії не застраховані від таких випадків, адже не можуть контролювати всіх своїх донорів. Тому для уникнення відповідальності політичні партії повинні самостійно з'ясувати, чи серед юридичних осіб, які здійснювали внески на їхню користь, немає таких, які підпадають під зазначену заборону. Визначити місце реєстрації та громадянство бенефіціарів усіх юридичних осіб можна швидко та безкоштовно за допомогою сайту Міністерства юстиції шляхом пошуку за найменуванням юридичної особи

або її ЄДРПОУ за посиланням: <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>. У разі виявлення, що гроші надійшли від юридичної особи, яка не має на це права, партія зобов'язана в триденний строк з дати виявлення цієї обставини повернути отримані кошти донору. У такому випадку партія не нестиме відповідальності за отримання цього внеску. Однак варто зазначити, що це не знімає відповідальності з самого донора, який здійснив такий внесок.

Як наочний приклад можемо розглянути внесок на користь обласного осередку однієї з партій. Згідно зі звітом, партія отримала від компанії "В-центр" внесок розміром 15 тис. грн (див. вставку 3.5). Оскільки це єдина юридична особа, яка перераховувала кошти на користь такого осередку партії, перевірка реєстрації та власників цієї компанії займе менше хвилини.

Вставка 3.5. Скриншот зі звіту політичної партії з назвою юридичної особи, яка здійснила внесок на її підтримку

2) від юридичних осіб

Дата надходження внеску	Вид рахунку	Номер розрахункового документа	Повна найменування плативця	Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРПОУ	Місцезнаходження плативця	Сума (грн)
10/27/2016	Поточний	4355	Товариство з обмеженою відповідальністю "В-Центр"	36416075	56500, Миколаївська обл., місто Вознесенськ, ВУЛИЦЯ ЛЕНИНА, будинок 33	15000.00
Усього надійшло коштів						15000.00

Увівши ЄДРПОУ компанії в пошуковій стрічці на сайті Міністерства юстиції, можна виявити, що кінцевим бенефіціаром цього підприємства є громадянин Кіпру (див. вставку 3.6).

Вставка 3.6. Скриншот із сайту Міністерства юстиції з інформацією про засновників юридичної особи, яка здійснила внесок на підтримку політичної партії

Перелік засновників (учасників) юридичної особи, у тому числі прізвище, ім'я, по батькові, якщо засновник – фізична особа; найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код юридичної особи, якщо засновник – юридична особа

"КАМЕЛТІА ХОЛДІНГЗ ЛІМІТЕД",
КОМПАНІЯ, ЗАСНОВАНА ТА
ЗЕРЕСТРОВАНА НА ТЕРИТОРІЇ
РЕСПУБЛІКИ КІПР ЗА НОМЕРОМ,
ЮРИДИЧНА АДРЕСА ВУЛ. СПІРУ
КІПРІАНУ, 84, ІНДЕКС 4004,
ЛІМАСОЛ, КІПР
Розмір внеску до статутного фонду
(грн.): 99000.00

ТУЛЬЧИНСЬКИЙ ДМИТРО
ЛЕОНІДОВИЧ
Адреса засновника: 56500,
Миколаївська обл., місто
Вознесенськ, ВУЛИЦЯ
БУДІВЕЛЬНИКІВ, будинок 3,
квартира 71
Розмір внеску до статутного фонду
(грн.): 1000.00

КІНЦЕВИЙ БЕНЕФІЦІАРНИЙ
ВЛАСНИК
(КОНТРОЛЕР)ЗАСНОВНИКА
ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ - КОСТАС
ПАПАСІС, ПАСПОРТ К 00253386,
КІПР, МІСЦЕ ПРОЖИВАННЯ -
НЕОКЛИ АНАСТАСІАДИ, 26
ЙОРДАНУ ХАУС, КВАРТИРА 102,
3076 ЛИМАССОЛ, КІПР

Варто додати, що строк, протягом якого політична партія повинна повернути внесок, здійснений із порушеннями законодавства – три дні – є доволі коротким. До прикладу, у Латвії внесок вважається прийнятим партією лише на 60-й день із дня надходження коштів. З іншого боку, українське законодавство веде відлік цього триденного строку не з дня отримання внеску, а від дати виявлення партією обставин, що підтверджують його протиправність. Відповідно, це залишає політичній партії простір для маневру в разі, якщо її представнику доведеться захищатися в суді.

Отримання внесків від заборонених донорів: юридичних осіб, бенефіціарами яких є депутати місцевих рад

Заборона фінансувати партії юридичним особам, власниками яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, ускладнило функціонування цілої низки партій, адже закон відносить до таких осіб у тому числі депутатів місцевих рад. Відповідно, вони не мають права фінансувати партії через власні компанії, хоча можуть робити це як фізичні особи. Однак після запровадження цієї новели деякі партії продовжили отримувати внески від депутатів місцевих рад (власників компаній) і відображати їх у своїх звітах.

Як і у випадку внеску від компанії з іноземною реєстрацією чи іноземним бенефіціарним власником, у разі надходження внеску від юридичної особи, бенефіціаром якої є депутат місцевої ради, партія зобов'язана повернути отримані кошти їх власнику в триденний строк з дати виявлення цих обставин. Якщо партія так і вчинить, відповідальність лежатиме виключно на відправнику коштів, і НАЗК матиме право скласти на нього адміністративний протокол щодо порушення порядку фінансування політичної партії і направити його до суду. Порушнику загрожуватиме адміністративний штраф від 70 до 130 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1190 – 2210 грн). Задля уникнення таких ситуацій рекомендуємо партіям ознайомити депутатів із вимогами закону.

Порушення порядку отримання внеску: внески готівковими коштами

Серед типових порушень також трапляються випадки, коли партії продовжують збирати членські й донорські внески в готівковій формі, хоча в законі чітко передбачено, що внески здійснюються лише через банківські операції. НАЗК

виявляє такі порушення завдяки аналізу додатків до звітів, наприклад прибуткових касових ордерів, які свідчать, що партія отримала кошти готівкою через касу. Очевидно, що деяким партіям та їхнім членам складно відмовитися від звичної практики сплати внесків готівкою, однак варто пам'ятати, що вони незаконні, а санкцією за таке порушення є конфіскація суми внеску й адміністративний штраф.

Багато представників партій уже озвучували зауваження з приводу того, що значна частина їхніх членів чи прихильників є людьми з низьким рівнем доходу і їм не вигідно вносити через банк малі платежі (наприклад, по 10 грн), оскільки комісія за перерахунок цих коштів становитиме суму, що дорівнює самому внеску. Виходом із цієї ситуації може стати зміна внутрішніх правил і порядку здійснення членських внесків. Наприклад, членські внески можна сплачувати раз на квартал чи раз на півроку. У такому випадку сплачується сума членських внесків за 3–6 місяців, а комісія за такий перерахунок буде становити незначну частину перерахованих коштів, адже її доведеться сплачувати лише один раз.

Дозволено, але не рекомендовано: фінансування партії через неприбуткові організації

Під час фінансування діяльності політичним партіям варто також уникати перерахунку коштів чи здійснення спонсорських внесків через неприбуткові організації, як-от: громадські організації та благодійні фонди. Прямої заборони на здійснення таких внесків немає. Але реальне походження коштів, перерахованих партії за посередництва неприбуткових організацій, з'ясувати практично неможливо. Партії часто зловживають можливістю приховувати своїх реальних донорів та фактичні витрати за громадськими організаціями, які інколи мають таку ж назву й логотип, що й партія. Існують навіть практики, коли через сайт, що позиціонує як партійний, від фізичних та юридичних осіб збирають кошти на рахунок громадської організації, яка, у свою чергу, перераховує ці кошти партії. Однак і у випадках, коли формальний зв'язок партії та неприбуткової організації неочевидний, питання реального походження коштів викликає сумніви в добросовісності як донора, так і реципієнта.

Відповідно, продовження такої практики може загрожувати політичним партіям пильнішою увагою з боку НАЗК, неурядових організацій та ЗМІ, що здійснюють антикорупційні розслідування. Розголошення таких випадків, якщо їх супроводжує приховування інформації про справжніх донорів, здатне також

вдарити по іміджу політичної партії та погіршити її електоральні перспективи. У зв'язку з цим в експертному середовищі вже лунають заклики заборонити фінансування партій громадськими та іншими неприбутковими організаціями.

3.6. Як партіям ефективно залучати приватні кошти в нових законодавчих умовах

Реформа політичного фінансування хоч і запровадила цілу низку нових обмежень на різні аспекти фінансової діяльності партій, проте водночас і створила для них нові можливості. З одного боку, рівень довіри до партій в Україні дуже низький: згідно з останнім опитуванням Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центру Разумкова (грудень 2017 року), баланс довіри до політичних партій становить -71 % (мінус 71 %).⁴⁴ Мабуть, це і є головною перешкодою на шляху ефективного залучення приватних коштів політичними партіями. З іншого боку, в сучасній Україні безліч прикладів успішних кампаній зі збору коштів благодійними, волонтерськими та громадськими організаціями на найрізноманітніші цілі, починаючи від допомоги військовим і закінчуючи фінансуванням притулків для тварин.

Найперше – варто оголосити конкретну мету збору коштів. Очевидно, що людина охочіше поділиться власними коштами, якщо знатиме, на що вони будуть витрачені. Дуже важливим аспектом є абсолютна прозорість, і в цьому нова система звітності здатна допомогти партіям, адже дозволяє громадянам побачити, на що партії витрачають пожертвовані їм кошти. Практики залучення коштів неурядовими організаціями вказують на те, що навіть після збору необхідної суми коштів комунікацію між одержувачем і донором зазвичай не припиняють. Донори отримують листи вдячності й актуальну інформацію про діяльність реципієнта. Тяглість і системна діяльність також є вагомим аспектом. Люди охочіше працюють із організаціями, з якими вони чи їхні знайомі вже мали позитивний досвід співпраці в минулому.

Отже, для побудови успішної й диверсифікованої системи фінансування партіям варто налаштуватися на довгу гру та системну комунікацію. При цьому

⁴⁴ Громадська думка, грудень-2017: виборчі рейтинги і рейтинги довіри. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/rejtingijfojseoj8567547>

комунікація має виглядати не як одностороннє розміщення реклами у ЗМІ та на зовнішніх носіях, а передбачати двосторонній зв'язок із виборцями чи прихильниками, який дає останнім змогу висловлювати свої думки та пропозиції, а партіям – використовувати їх у своїй подальшій діяльності.

Найкраще вибудовувати таку комунікацію через системні консультації з групами інтересів. Такі консультації можуть відбуватися як у межах напруження певних рішень щодо конкретних проблем місцевого рівня, так і в момент розробки чи оновлення програми політичної партії. Коли партія приймає позицію певної групи інтересів, відбувається позитивний контакт. Виборець розуміє, що має вплив на політику партії та що партія готова відстоювати його інтереси й інтереси його оточення. Очевидно, що за таких умов виборець має значно більше аргументів, аби прийняти рішення про фінансову підтримку партії. У разі якісного зворотного зв'язку також зростає ймовірність повторних переказів коштів від однієї й тієї ж особи. До того ж виборець, який голосує гривнею, найімовірніше проголосує за таку партію і в бюлетені. А позитивний досвід співпраці з партією спонукатиме таку людину певним чином стати її агітатором у своєму середовищі.

Виконання програмних обіцянок – мабуть, один із найважливіших аспектів, що дозволяє зберігати та примножувати прихильність виборця. У випадках коли партія здобула представництво в парламенті чи місцевих радах, але перебуває там у меншості і це не дозволяє їй повною мірою реалізувати власні завдання, для партії важливо продемонструвати, що вона робить усе можливе.

Останнім часом з'являється все більше організованих груп інтересів, починаючи від секторальних об'єднань у бізнесі (ІТ, аграрний сектор) та закінчуючи асоціаціями власників зброї, мисливців чи рибалок. Усі ці групи мають власні проблеми, що потребують вирішення у законодавчій площині. Оскільки вони володіють найповнішою інформацією у своїх сферах, тож є незамінним джерелом інформації під час створення програм та підготовки законодавчих ініціатив. Навіть невдала спроба вирішити їхні проблеми сприятиме встановленню стійких контактів та довіри, а отже, і стимулу фінансово підтримувати політичну партію.

Водночас варто зауважити, що важливою запорукою успішної фандрейзингової кампанії є простота і прозорість процедури перерахунку коштів. У цьому контексті чинне законодавство недосконале, адже вимагає від донора

відвідувати банк і підписувати заяву навіть для найдрібніших внесків. При цьому рівень корупції та зловживання персональними даними не дозволяє нам повернутися до практики готівкових платежів. Тож логічним виходом із ситуації є зміна правил, що дозволить перераховувати кошти через платіжні системи, термінали й інші сервіси, які дозволяють повноцінно ідентифікувати особу кожного платника.

Висновки

Важливість приватного фінансування для функціонування політичних партій спонукала більшість країн світу встановити певні законодавчі обмеження, які дозволили контролювати цей процес і боротися зі спробами великих приватних донорів «купувати» чи «присвоювати» політичні партії. Заради цього в багатьох країнах встановлено максимальні ліміти на обсяги внесків, які партії можуть отримувати від одного джерела. Поширеними є також заборони на фінансування партій з іноземних джерел, а також з боку державних органів, що покликане захистити партії від втручання з боку держави.

В Україні нове законодавче регулювання приватного фінансування партій загалом відповідає міжнародним стандартам щодо обмеження максимальних сум внесків, запобігання фінансування партій державою і державними (комунальними) підприємствами та розкриття детальної інформації про кожного донора. Однак реалізація законодавства на практиці також виявила деякі недоліки: насамперед надто ліберальні обмеження на внески та невиправдано складну процедуру здійснення внесків.

Не всі українські партії зуміли відразу ж пристосуватися до нових законодавчих правил. Практика подання та перевірки звітів протягом 2016 – 2017 рр. виявила низку порушень вимог щодо приватних внесків, наприклад фінансування партій іноземними компаніями чи депутатами місцевих рад, а також продовження практики готівкових внесків на користь партій, які відтепер закон забороняє. Нові обмеження мають спонукати партії приділяти більше уваги залученню пожертв від громадян та малого й середнього бізнесу, хоча успішність цього залежатиме також і від внесення відповідних законодавчих змін.

РОЗДІЛ 4. Державне фінансування партій в Україні та світі

4.1. Міжнародні стандарти у сфері державного фінансування партій

Основні документи, що визначають європейські стандарти у сфері політичного фінансування (детальніше про це див. у розділі 1), рекомендують усім країнам Європи **запровадити державне фінансування політичних партій**. Необхідність такого запровадження пояснюється двома головними **обставинами**:

- із розвитком демократії та плюралізму у ХХ столітті вплив партій на стан справ у кожній державі став визначальним. Цей факт обумовив підвищений інтерес до діяльності найпотужніших політичних партій з боку олігархів, які прагнуть впливати на ті сфери, які для них є важливими;
- із кожним роком обсяг витрат, необхідних для нормального функціонування та ведення ефективної політичної боротьби, зростає – унаслідок стрімкого розвитку різних видів ЗМІ та суттєвого збільшення вартості їхніх послуг. Власних коштів (у вигляді членських внесків і внесків приватних осіб) на ефективну політичну боротьбу партіям зазвичай не вистачає, що стимулює їх до пошуку «додаткових» джерел фінансування. І саме в цей момент «на допомогу» таким партіям надходять гроші з бізнесу, за допомогою яких олігархи та фінансово-промислові групи прагнуть у незаконний спосіб лобювати власні економічні інтереси.

Унаслідок цього партії повністю або частково *втрачають свою незалежність*, а громадяни – *інтерес до політичного життя* в країні, що, у свою чергу, ставить під загрозу базові принципи функціонування плюралістичної демократії.

Описана вище проблема в різні періоди була притаманна практично всім країнам Європи. Про це, зокрема, свідчать численні скандали, які мали місце наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. у країнах Європи.

Враховуючи зазначене, а також беручи до уваги зміст міжнародних документів у цій сфері, можна стверджувати, що запровадження державного фінансування політичних партій переслідує кілька основних **цілей**:

- 1) надати можливість політичним партіям стати фінансово незалежними від потужних економічних гравців;
- 2) запобігти втраті інтересу громадськості до політичного життя у своїх країнах;
- 3) зменшити ризики корупції у політиці завдяки зменшенню залежності партій від приватних донорів;
- 4) створити умови для чесної та вільної політичної конкуренції, розвитку нових партій.

При цьому запровадження державного фінансування партій вимагає дотримання державами низки **принципів**, серед яких можна виокремити такі:

- 1) забезпечення обґрунтованого балансу між державним і приватним фінансуванням (державне фінансування не повинне послаблювати зв'язку між партією та виборцями);
- 2) справедливий обґрунтований критерій розподілу державного фінансування;
- 3) неприпустимість будь-якого втручання держави у діяльність політичних партій;
- 4) обов'язкова фінансова звітність усіх надходжень і витрат партій, які отримують державне фінансування;
- 5) якісний контроль за витрачанням державних коштів з боку незалежного органу контролю;
- 6) ефективна система санкцій, яка повинна передбачати можливість повної або часткової втрати державного фінансування.

4.2. Державне фінансування партій в інших країнах

Державне фінансування політичних партій запроваджено майже в усіх країнах Європи (виняток становлять Білорусь, Андорра, Мальта і Швейцарія) та багатьох державах інших куточків світу (див. карту 4.1).

Карта 4.1. Запровадження державного фінансування партій у різних країнах світу



Джерело: Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

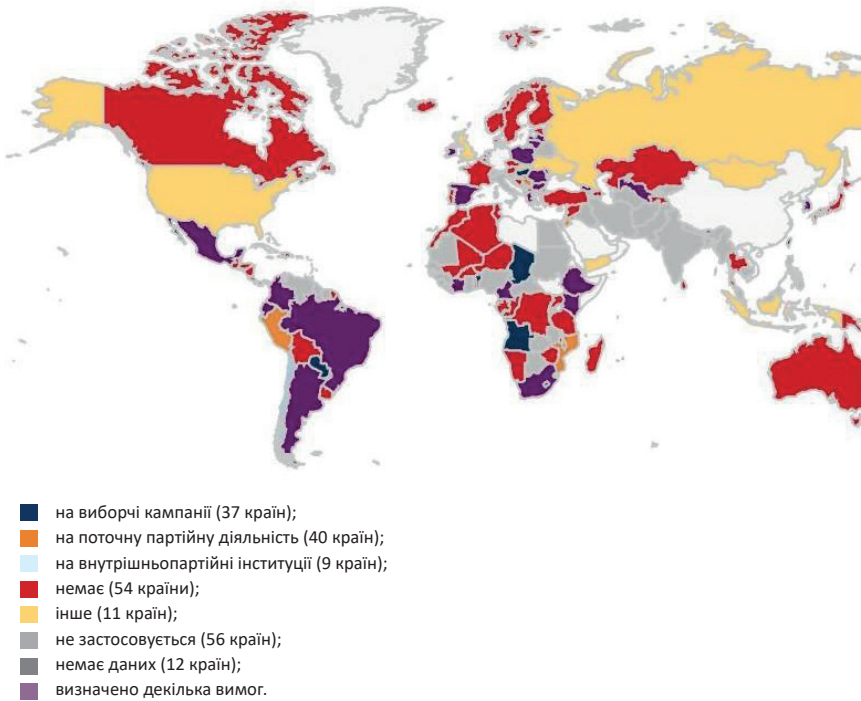
Водночас унаслідок історичних, політичних та інших особливостей підстави, умови та порядок надання і використання державного фінансування в різних країнах суттєво відрізняються. Це стосується передусім двох ключових аспектів: умов надання державного фінансування і визначення потреб, на які партії можуть витратити бюджетні кошти.

Аналіз законодавства різних країн світу дозволяє виокремити **п'ять основних підходів** до правової регламентації цього питання (див. карту 4.2).

1. Законодавством не встановлено жодних умов чи обмежень щодо напрямів використання коштів державного фінансування – партії

можуть використовувати таке фінансування на власний розсуд; напрями використання цих коштів держава не контролює (Норвегія, Естонія, Чехія, Японія, Франція, Угорщина).

Карта 4.2. Дозволені напрями використання партіями коштів державного фінансування за законодавством різних країн світу



Джерело: Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

У країнах, законодавство яких не визначає ні дозволених, ні заборонених напрямів використання партіями державних коштів, держава демонструє свою повагу до «свободи політичної діяльності партії». Утім, варто відзначити, що такий підхід ефективний лише в тих країнах, де існує високий рівень демократії та довіри виборців до політичних партій. Така довіра небезпідставна, адже ці партії здебільшого використовують державні кошти на власний розвиток, посилення зв'язків зі своїми виборцями, аналітику та

розробку важливих документів політики тощо.⁴⁵

2. Державне фінансування надається на виконання завдань, передбачених статутами та програмами партій (зокрема, на поточну діяльність партій та/або виборчі кампанії) (Австрія, Болгарія, Словенія, Німеччина, Грузія, Росія, Бразилія). У цих країнах дозволені напрями використання державних коштів окреслені доволі широко і зазвичай мають відповідати статутним документам партій.

Так, відповідно до законодавства Австрії, політичні партії отримують щорічне державне фінансування, яке можуть використовувати як для забезпечення поточної діяльності партії, так і для реалізації заходів виборчої кампанії. При цьому чіткі критерії такої діяльності відсутні.⁴⁶ Словенське законодавство дозволяє партіям отримувати додаткові кошти від держави, які вони мають право витратити для підтримки діяльності парламентських груп і власних депутатів.⁴⁷ Згідно із законодавством Німеччини та Росії, кошти, виділені з державного бюджету, мають витратитися на цілі, задля яких створена партія, та в межах діяльності, передбаченої статутом і програмою партії. У Бразилії політичні партії можуть використовувати державне фінансування на оплату персоналу партії, проведення рекламних і виборчих кампаній, розвиток партійних структур, дослідження та навчання, а також залучення жінок до політики. Бразильське законодавство так само встановлює відсоткові квоти щодо різних типів витрат державних коштів, дотримання яких контролюють виборчі суди.

3. Передбачено чіткий перелік дозволених витрат політичних партій, які можна здійснювати за кошти державного фінансування (Литва, Латвія, Люксембург, Румунія, Велика Британія).

У цих країнах встановлено вичерпні та чіткі переліки витрат, що їх партії можуть здійснювати за рахунок державних коштів. Використання бюджетних коштів на інші потреби заборонено. У таблиці 4.1 наведено напрями витрат державних коштів, дозволені в Латвії та Румунії.

⁴⁵ Звіт про оцінку GRECO (2006) щодо Норвегії, прозорість фінансування політичних партій (Тема II) (розділ 10, пункти 3 та 4 УПС).

⁴⁶ Закон про підтримку політичних партій 2012 року, Федеральний бюлетень I, № 57/2012.

⁴⁷ Закон про політичну партію (ZPols-E) зі змінами, внесеними у 2014 році.

Таблиця 4.1. Дозволені законодавством напрями витрат коштів державного фінансування політичних партій

Латвія	Румунія
<ul style="list-style-type: none"> – оренда приміщень і пов'язані з цим послуги; – послуги зв'язку й інтернету; – заробітна плата та інші платежі, пов'язані з діяльністю політичної партії; – послуги аудитора/ревізора; – наукова та дослідницька діяльність; – проекти громадської обізнаності; – передвиборна агітація. 	<ul style="list-style-type: none"> – організація поточної політичної діяльності партії; – оплата праці персоналу партії та придбання канцелярського приладдя; – оренда та оплата комунальних послуг; – послуги зв'язку та телекомунікації; – оплата послуг ЗМІ та інші форми послуг з політичної пропаганди; – оплата відряджень представників партії і прийом іноземних делегацій; – внески до міжнародних політичних організацій, до складу яких входить партія; – придбання рухомого та нерухомого майна, обслуговування транспорту; – оплата банківських витрат; – оплата страхових внесків.

У Великій Британії існують два типи державного фінансування, хоча їх обсяги дуже невеликі, як порівняти з іншими країнами. Перший тип державного фінансування отримують опозиційні партії, представлені в Палаті громад (нижній палаті британського парламенту) та Палаті лордів (верхній палаті). Ці кошти опозиційні партії можуть використовувати на витрати, пов'язані з поточною парламентською діяльністю, робочі поїздки та покриття адміністративних витрат офісу лідера опозиції. На інший тип державного фінансування – спеціальний грант – можуть претендувати всі партії, які мають щонайменше двох депутатів національного парламенту (або одного депутата національного парламенту та одного депутата Європейського парламенту). Кошти цього гранту партії можуть використовувати лише на розробку політик.

4. Встановлено заборону конкретних форм використання коштів державного фінансування (Словаччина).

Законодавство Словаччини передбачає певні обмеження щодо використання державного фінансування політичними партіями. Зокрема, таке фінансування не може використовуватися на організацію президентських виборчих кампаній, для надання позик чи кредитів фізичним або юридичним особам, для реалізації угод про партнерство.⁴⁸

⁴⁸ Оціночний звіт GRECO (2008) про Словацьку Республіку, прозорість фінансування політичних партій (Тема II).

5. «Змішані» форми правової регламентації використання державних коштів (Україна, Польща).

У Польщі законодавство не містить переліку витрат, які дозволено / заборонено здійснювати партіям за рахунок бюджетних коштів. Водночас на політичні партії покладено обов'язок скеровувати від 5 до 15 % субвенцій з державного бюджету до Експертного фонду партії, кошти якого можна використати на фінансування пов'язаних зі статутною діяльністю партії правових, політичних, соціологічних та суспільно-економічних експертиз. Проте відсутність деталізації потреб, на які можна витратити ці гроші, і відповідних санкцій призводить до того, що частина партій взагалі не створює такого фонду, а частина, формально створивши його, використовує кошти із зовсім іншою метою.

Україна також є прикладом «змішаного» правового регулювання. З одного боку, Закон України «Про політичні партії в Україні» передбачає, що кошти державного фінансування виділяються політичним партіям на їхню статутну діяльність. З іншого боку, він встановлює імперативну заборону використовувати ці кошти на фінансування участі партії у виборах.

4.3. Державне фінансування політичних партій в Україні

В Україні запроваджено **дві форми** державного фінансування політичних партій:

- 1) державне фінансування статутної діяльності політичних партій;
- 2) відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації партій під час виборів народних депутатів України.

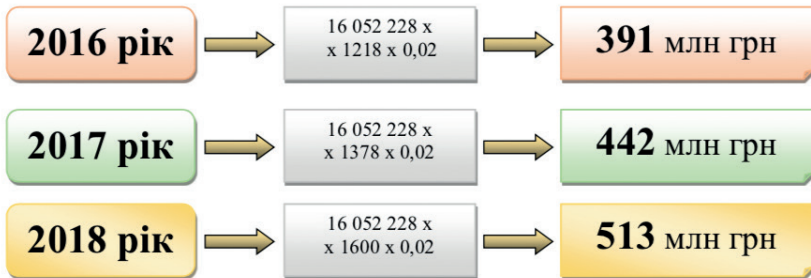
Право на отримання **державного фінансування статутної діяльності** має політична партія, яка на останніх парламентських виборах набрала не менше 2 % голосів виборців у багатомандатному виборчому окрузі. Однак, згідно з перехідними положеннями Закону про політичне фінансування, ця норма вступить у дію лише після наступних виборів до Верховної Ради України. До того ж такий тип державного фінансування можуть отримати лише ті партії, які на парламентських виборах 2014 року набрали 5 % і більше голосів. Із цих положень випливає, що починаючи з III кварталу 2016 року право на отримання державного фінансування статутної діяльності отримали шість парламентських партій: «Народний фронт» (здобув 22,14 % на виборах 2014 року), «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (21,82 %), «Об'єднання «Самопоміч» (10,97 %), «Опозиційний блок» (9,43 %), Радикальна партія Олега Ляшка (7,44 %) і «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (5,68 %).

Щорічний обсяг державного фінансування становить 0,02 *розміру мінімальної зарплати*, встановленого на 1 січня року, що передує року виділення коштів державного бюджету, помноженого на *загальну кількість виборців*, які взяли участь у голосуванні за партійними списками на останніх парламентських виборах.⁴⁹ Згідно із Законом, 100 % від щорічного обсягу державного фінансування розподіляється між політичними партіями, які мають право на отримання такого фінансування, пропорційно до кількості голосів, відданих за їхні виборчі списки. Ще 10 % вищезгаданої суми розподіляються порівну між партіями, серед обраних депутатів від яких представники однієї статі не

⁴⁹ Загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, визначається на підставі даних протоколу ЦВК про результати останніх чергових або позачергових виборів народних депутатів України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

перевищують двох третин.⁵⁰ У 2017 році на потреби державного фінансування статутної діяльності партій у бюджеті було закладено близько 442 млн грн, у 2018 році (унаслідок зміни механізму визначення розміру мінімальної заробітної плати) – близько 513 млн грн.

Вставка 4.1. Схема розрахунку загальної суми коштів державного фінансування на статутну діяльність політичних партій



⁵⁰ Варто відзначити, що некоректний виклад цієї норми призвів до низки проблем у питанні правильного визначення загального обсягу такого фінансування. На думку НАЗК та деяких інших державних інституцій (Міністерства фінансів України, парламентського комітету з питань запобігання і протидії корупції), загальний обсяг щорічного державного фінансування має складатися із 90 % від загальної суми державного фінансування і 10 % від суми, призначеної на виплату за дотримання «гендерної квоти». Таке трактування, хоч і виглядає логічним, формально суперечить Закону України «Про політичні партії в Україні», згідно з яким НАЗК має розподіляти 110 % від усієї суми державного фінансування. Детальніше про це див.: Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів (станом на 1 січня 2017 року)/ [М. І. Хавронюк, О. А. Банчук, М. Л. Серета, О. О. Сорока, Д. О. Калмиків] ; за ред. Д. О. Калмикова. – К. : Москаленко О. М., 2017.

Закон зобов'язує партії, які отримують державне фінансування, відкрити для цього спеціальні рахунки, на які заборонено зараховувати будь-які інші кошти. Завдяки цьому державні органи, зокрема НАЗК і РП, мають змогу стежити за законним і цільовим використанням цих коштів. Взаємодії цих органів та проблемам у цій сфері присвячено окрему частину розділу 2.

Право на **відшкодування витрат, пов'язаних зі здійсненням передвиборної агітації**, матимуть ті партії, які візьмуть участь у розподілі депутатських мандатів, тобто подолають 5-відсотковий бар'єр, на наступних парламентських виборах. Як і у випадку з державним фінансуванням статутної діяльності, для отримання цих коштів партія має відкрити спеціальний рахунок. Однак Закон не встановлює будь-яких обмежень щодо способу використання цих коштів, дозволяючи партіям витратити їх на будь-які законні потреби. Вперше ці кошти партії мають отримати вже після наступних виборів до Верховної Ради України.

4.4. На які потреби політичні партії можуть витратити державні кошти: вимоги чинного законодавства та проблеми його практичної реалізації

Закон України «Про політичні партії в Україні» визначає, що кошти державного фінансування партії *можуть* використовувати **лише на свою статутну діяльність** і *не можуть* використовувати на діяльність, пов'язану з їхньою участю у виборах. Утім, детальний аналіз цих вимог змушує констатувати, що ніхто в Україні не має однозначної відповіді на запитання про те, на які саме потреби політичні партії можуть витратити державні кошти, а на які – ні.

Така ситуація обумовлена трьома основними **причинами**.

1. У жодному нормативному акті не визначено, що таке «статутна діяльність партії». На жаль, у чинному законодавстві України немає ні переліку видів витрат політичних партій, які *можна* здійснювати за рахунок бюджетних коштів, ні переліку видів витрат, які *не можна* здійснювати за рахунок цих коштів. Усе це призвело до абсолютного нерозуміння партіями того, на які потреби їм можна використовувати ці кошти, а на які – ні; які витрати на статутну діяльність є законними та цільовими, а які – ні.

Проте від правильності вирішення цього питання в кожному конкретному

випадку залежить, чи отримуватиме партія державне фінансування й надалі, чи не доведеться потім у суді доводити факт законного використання коштів, а може, й узагалі стати причиною притягнення посадових осіб керівника партії до кримінальної відповідальності.

Парламентські партії протягом 2016 – 2017 рр. неодноразово зверталися до НАЗК та РП (зокрема, під час проведення різного роду публічних заходів) із проханням надати офіційне тлумачення терміну «статутна діяльність партії» або розробити нормативний документ, який би визначав дозволені чи заборонені напрями використання цих коштів.

Утім, оскільки Закон України «Про політичні партії в Україні» не наділяє НАЗК повноваженнями щодо «офіційного» тлумачення цього юридичного терміну, воно просто не мало на це права. Щоправда, за наявності політичної волі НАЗК та РП (з потенційним залученням фахівців парламентського Комітету з питань запобігання та боротьби з корупцією могли б суттєво допомогти партіям, якби за результатами ретельного вивчення та узагальнення законодавство в цій сфері):

- 1) сформували спільну правову позицію щодо того, які види статутної діяльності партії не можуть фінансуватися за рахунок державного бюджету;
- 2) розробили порядок використання бюджетних коштів, що надається партіям на фінансування їхньої статутної діяльності.

Заради справедливості варто зазначити, що влітку 2016 року НАЗК намагалося визначити механізм використання цих коштів, затвердивши відповідний порядок, але не знайшло порозуміння з Міністерством фінансів України, яке наділено повноваженнями затверджувати такий порядок.

Наразі в парламенті зареєстровано два законопроекти, які повністю чи частково спрямовані на визначення напрямів використання коштів державного фінансування:

- 1) проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій» від 24 листопада 2016 року № 5446;
- 2) проект Закону «Про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій» від 3 лютого 2017 року № 6026.

Утім, детальний аналіз цих законопроектів засвідчив наявність у них суттєвих недоліків, які не дозволяють стверджувати про однозначно позитивне (правильне) вирішення позначеної проблеми.⁵¹ НАЗК також критично оцінило законопроект № 6026 та запропонувало парламенту повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.⁵²

Саме тому наразі є нагальна потреба в подальшому вивченні цього питання, підготовці та ухваленні законодавчих змін, які б унормували дозволені чи заборонені напрями використання коштів державного фінансування партіями.

Поки ж до законодавства таких змін не внесено – партіям, НАЗК, РП та іншим суб'єктам слід виходити з вимог чинного законодавства та максимально коректно тлумачити їх зміст (див., зокрема, підрозділ 4.6. цього розділу).

2. Невизначеність діяльності, «пов'язаної з участю у виборах». Попри те, що законодавство забороняє партіям витратити кошти державного фінансування на діяльність, пов'язану з їхньою участю у виборах, у жодному законі не уточнюється, яка діяльність партії є «пов'язаною» з тими чи іншими виборами, а яка – ні. Так само немає й офіційного тлумачення поняття *«витрати на фінансування передвиборної агітації»*, яке неодноразово згадується в законодавстві про політичні партії та вибори.

За таких обставин дати однозначну відповідь на запитання про те, яка діяльність партій пов'язана з участю у виборах, а яка – ні, дуже важко. Наприклад, чи є такою діяльністю друк і поширення партією своєї програми, стратегії чи основних пріоритетів діяльності напередодні виборів; створення та «розкручування» сайту партії в передвиборчий період; збільшення тиражування партійної газети; фінансування виступу того чи іншого політика на телебаченні чи радіо, під час якого він не висловлює прямих закликів до голосування за ту чи іншу партію тощо? Однозначної відповіді на ці та багато інших запитань немає.

⁵¹ Див., зокрема, Висновок ЦППР на проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій» від 24 листопада 2016 року № 5446. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872120-visnovok-na-zakonoproekt-pro-venesennya-zmin-do-zakonu-ukrayini-pro-politichni-partiyi-v-ukrayini-schodo-udoskonalennya-poryadku-dergeavnogo-finansuvannya-politichnih-partiy--5446>.

⁵² НАЗК. Законопроект № 6026 щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій підлягає доопрацюванню. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-zakonoproekt-no-6026-shchodo-cilovogo-vykorystannya-derzhavnogo-finansuvannya-statutnoyi>.

Тому навіть цей факт нецільового використання коштів державного фінансування на практиці довести дуже складно.

3. Невизначеність із тим, чи можуть партії здійснювати капітальні видатки.

Як випливає із додатку №3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», фінансування статутної діяльності політичних партій передбачено виключно в межах так званих «видатків споживання» («поточних видатків»). Оскільки, згідно з позицією фахівців з бюджетного законодавства (зокрема, представників РП⁵³), політичні партії не належать ні до категорії «бюджетні установи», ні до категорії «одержувачі бюджетних коштів», фінансування видатків державного бюджету на статутну діяльність політичних партій доводиться проводити в межах *КЕКВ 2600 «Поточні трансферти»*, за рахунок якого здійснюються видатки на надання субсидій, дотацій, поточних трансфертів *юридичним особам*.

За рахунок цього коду передбачаються та здійснюються **виключно поточні видатки**, а саме: заробітна плата, придбання предметів і матеріалів, господарського інвентаря, відрядження, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, оплата послуг сторонніх організацій (оренда, поточні ремонти, консультації, різні заходи тощо). Згідно з цією класифікацією, партії не можуть витратити кошти державного фінансування на **капітальні видатки**, такі як придбання офісних приміщень, транспортних засобів, комп'ютерної чи оргтехніки, капітальний ремонт тощо.

У результаті виникає юридична колізія: згідно з бюджетним законодавством, партії можуть витратити державні кошти виключно на поточні видатки, а відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» – на будь-які видатки, не пов'язані з участю партії у виборах.

При цьому варто відзначити, що наразі і РП, і НАЗК дотримуються позиції, згідно з якою політична партія не повинна бути обмежена в праві придбати для власних потреб засоби комп'ютерної або офісної техніки, меблі та інше офісне приладдя, якщо цього потребує виконання нею своїх статутних завдань.

⁵³ Див., зокрема, Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753383/Zvit_19-3_2017.pdf?subportal=main.

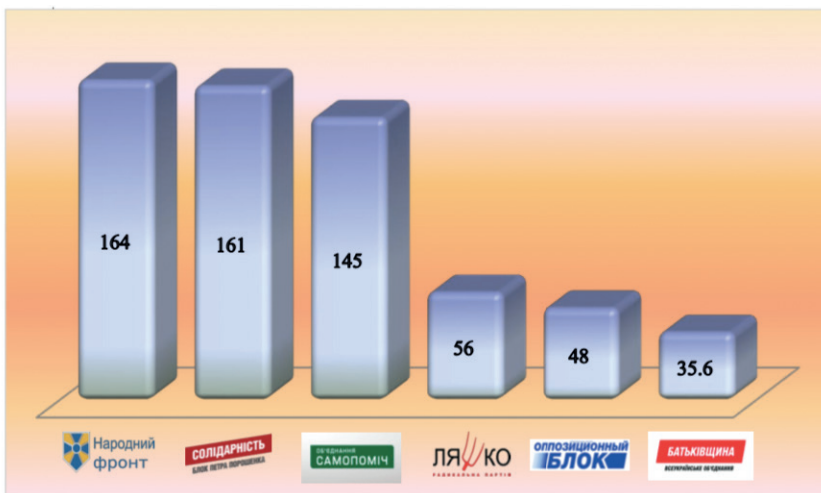
Отже, у найближчій перспективі:

- а) парламент має внести зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» та чітко встановити напрями, за якими партії можуть витратити кошти отриманого бюджетного фінансування, або напрями, за якими партії не можуть витратити ці кошти;
- б) НАЗК як головний розпорядник коштів повинно розробити та подати на затвердження Уряду Порядок використання коштів за відповідною бюджетною програмою.

4.5. На що партії витрачають державні кошти?

У вересні 2016 року вперше в історії України політичні партії отримали державне фінансування своєї статутної діяльності. Станом на 1 січня 2018 року серед парламентських партій розподілено вже **610 047 010 грн** (фактично використано – 603 874 498 грн), що є досить пристойною сумою навіть за європейськими показниками (див. діаграму 4.1). Ці кошти мали б забезпечити відносну фінансову незалежність цих партій, суттєво допомогти їм у розбудові інституційного й аналітичного потенціалу, посприяти більш оперативному й ефективному втіленню в життя запланованих цілей і завдань тощо.

Діаграма 4.1. Розподіл державного фінансування між парламентськими партіями у 2016–2017 рр. (млн грн)

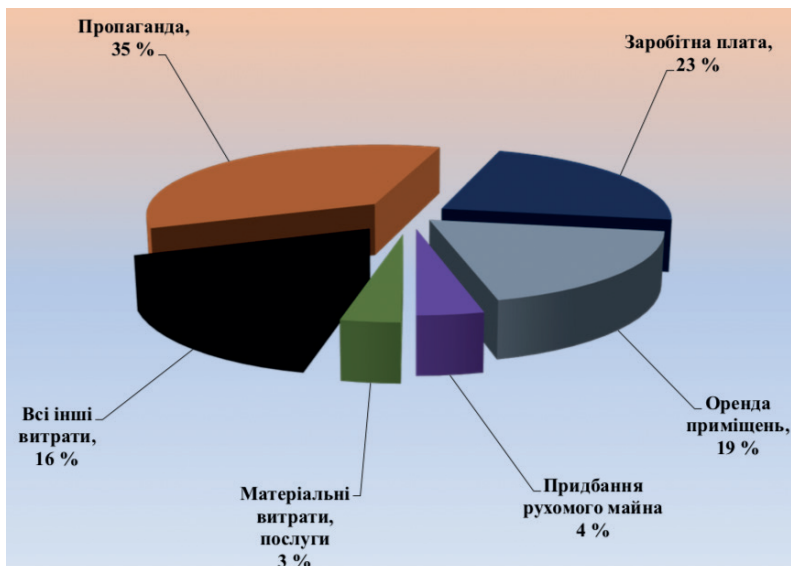


Аби отримати краще розуміння того, як державне фінансування вплинуло на функціонування парламентських партій, достатньо проаналізувати інформацію про обсяги отриманого державного фінансування кожною парламентською партією у 2016 – 2017 рр. та основні напрями його використання.

Так, одержавши найбільшу підтримку виборців (22,14 %) на парламентських виборах 2014 року, політична партія «**Народний фронт**» отримала й право на найбільший розмір фінансової підтримки з боку держави. Загалом за півтора роки такого фінансування ця партія отримала понад **164 млн грн**, що становило 99,99 % усіх доходів цієї партії.

У 2016 – 2017 рр. «Народний фронт» використав 160 млн грн державного фінансування, передусім задовольнивши свої потреби в проведенні *пропагандистської діяльності* (36 %), *оплати праці своїх працівників* (23 %) та *оренди приміщень* (19 %). Порівняно незначну частину витрат державних коштів склали витрати на придбання рухомого майна (4 %), а також матеріальні витрати та витрати, пов'язані з оплатою послуг (3,5 %). Усі інші види витрат державних коштів цієї партії становлять лише 16 % у загальному «кошику» витрат державного фінансування (див. діаграму 4.2).

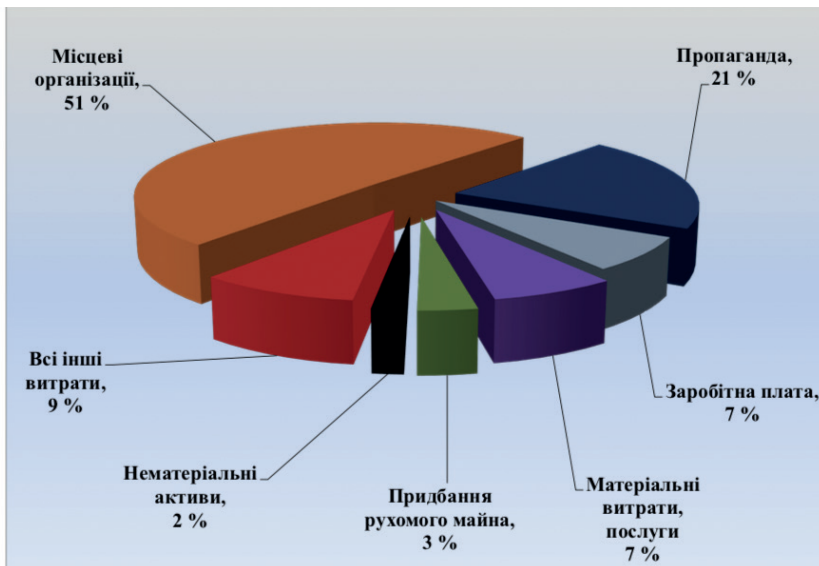
Діаграма 4.2. Використання державного фінансування політичною партією «Народний фронт»



Завдяки підтримці 21,8 % виборців на парламентських виборах 2014 року політична партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність» у 2016 – 2017 рр. отримала **161 млн грн** державного фінансування, що становить 99,31 % усіх доходів цієї партії.

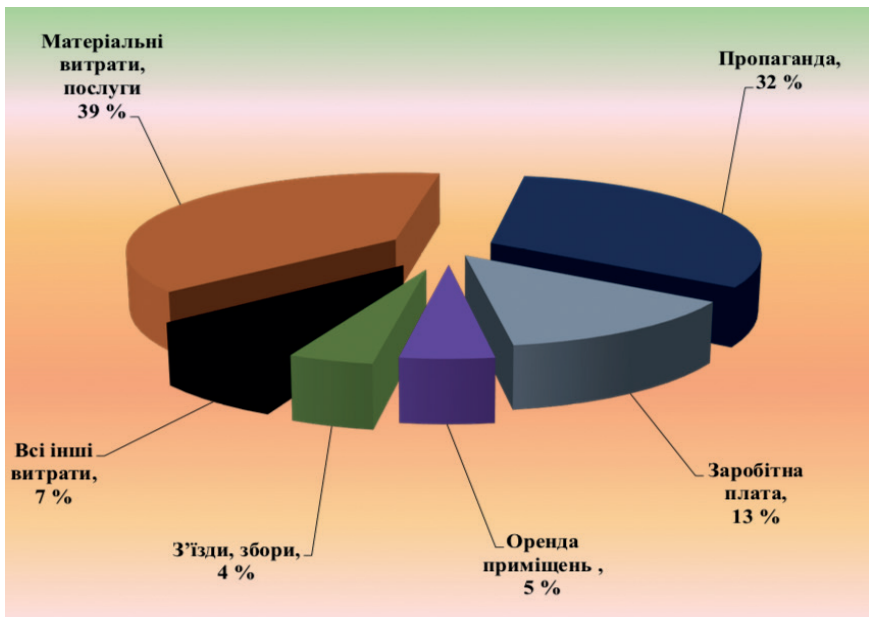
Аналіз фінансової звітності цієї партії дозволяє стверджувати, що вона прийняла рішення про використання державних коштів передусім на *потреби своїх місцевих організацій* (понад 50 %). Щоправда, оскільки місцеві організації партій не зобов'язані мати окремі рахунки для зарахування бюджетних коштів, то достовірно визначити, на які потреби було використано ці кошти, наразі немає можливості. Значну частину витрат політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» становлять витрати на проведення *пропагандистської діяльності* (21 %). Серед інших витрат державного фінансування переважають витрати на виплату заробітної плати (7,3 %), матеріальні витрати та оплату послуг (7,1 %), витрати на придбання рухомого майна (3,3 %) та витрати на придбання нематеріальних активів (1,8 %) (див. діаграму 4.3).

Діаграма 4.3. Використання державного фінансування політичною партією «Блок Петра Порошенка «Солідарність»



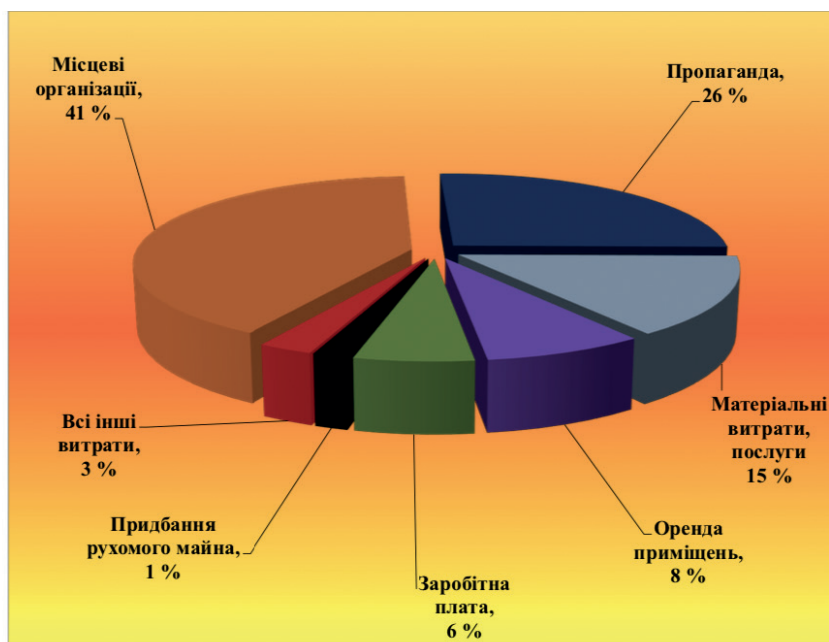
З моменту запровадження державного фінансування політична партія «Об'єднання «Самопоміч» отримала з державного бюджету **145 млн грн.** Частка державного фінансування цієї партії становить 98,7 % загального обсягу доходів у вигляді грошових коштів. У 2016 – 2017 рр. ця партія витратила понад 143 млн грн. Майже 40 % державного фінансування цієї партії використано на *оплату послуг та матеріальні витрати*. Одну третину цих коштів партія витратила на *пропагандистську діяльність*, понад 13 % – на *виплату заробітної плати* своїм працівникам, 4,9 % та 4,4 % – на оренду приміщень та проведення з'їздів чи зборів. Всі інші види витрат партії «Об'єднання «Самопоміч» є мізерними в контексті загального обсягу державного фінансування цієї партії (див. діаграму 4.4).

Діаграма 4.4. Використання державного фінансування політичною партією «Об'єднання «Самопоміч»



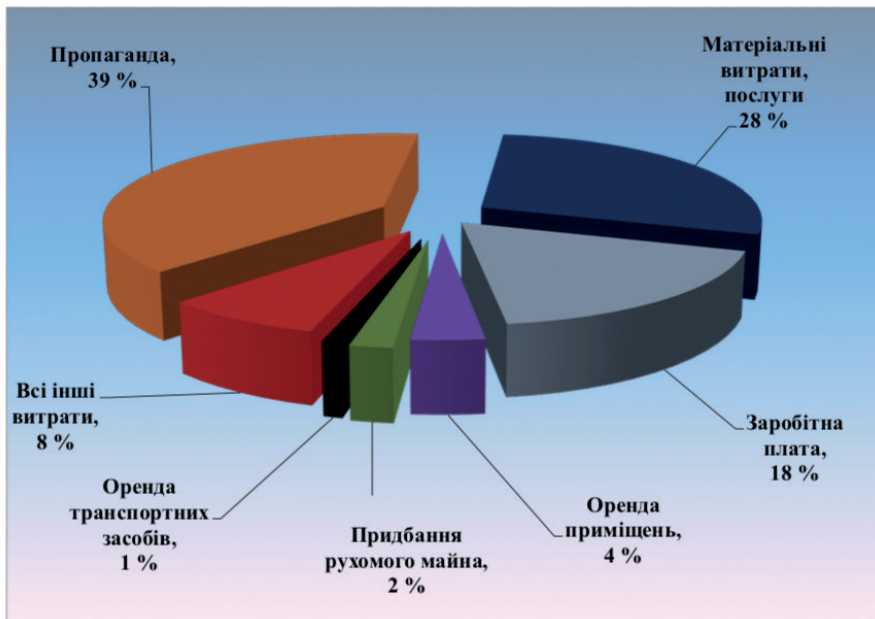
Політична партія «Опозиційний блок» у 2016 – 2017 рр. отримала **48 млн грн** з державного бюджету, що становило 82 % загального державного фінансування цієї партії у 2017 році. Варто відзначити, що у 2016 році «Опозиційний блок» не виявив бажання отримувати кошти з державного бюджету, а тому в зазначеному році таких коштів не одержав. Понад дві третини цих грошей партія витратила на свої *місцеві організації* (41 %) та *пропагандистську діяльність* (26 %), істотну частину – на *матеріальні витрати* та *оплату різних послуг* (15 %), на оренду нерухомого майна – 8 %, а ще 6 % – на виплату заробітної плати працівникам партії. Всі інші види витрат цієї партії становлять лише 4 % усього обсягу державного фінансування (див. діаграму 4.5).

Діаграма 4.5. Використання державного фінансування політичною партією «Опозиційний блок»



Радикальна партія Олега Ляшка у 2016 – 2017 рр. отримала **56 млн грн** державного фінансування, що становило 97,83 % всіх доходів цієї партії. З фінансової звітності Радикальної партії випливає, що 39 % коштів державного фінансування витрачено *на пропагандистську діяльність*, понад чверть цих коштів (28 %) – *на оплату послуг та придбання матеріалів, на виплату заробітної плати* – майже 18 %. Серед інших витрат державного фінансування переважають витрати на оплату оренди приміщень (3,6 %), придбання рухомого майна (2,1 %) та оренду транспортних засобів (1 %) (див. діаграму 4.6).

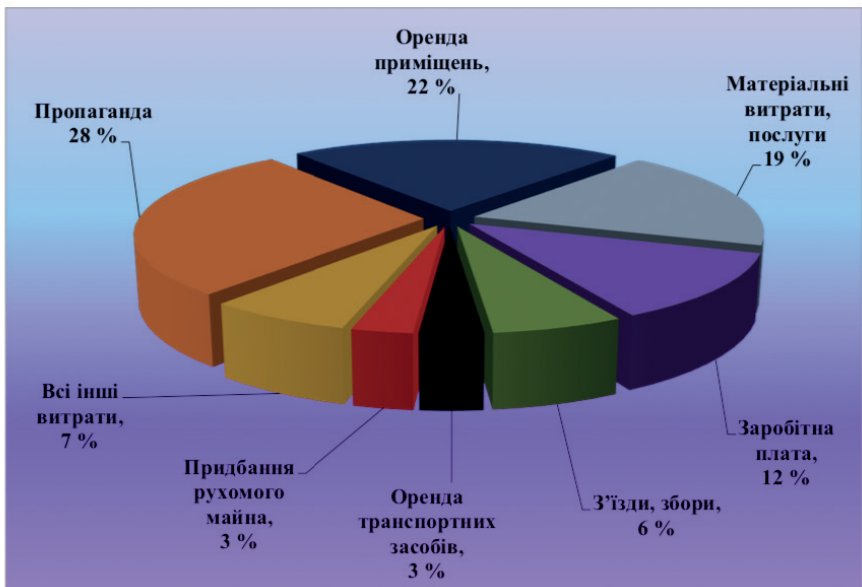
Діаграма 4.6. Використання державного фінансування політичною партією «Радикальна партія Олега Ляшка»



На парламентських виборах 2014 року політична партія **«Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»** отримала найменшу підтримку виборців серед усіх партій, які пройшли до парламенту (5,68 %), а тому й отримала у 2016 – 2017 рр. найменший обсяг державного фінансування – **35,6 млн грн**. У загальному «кошику» доходів цієї партії державне фінансування становило 59 %.

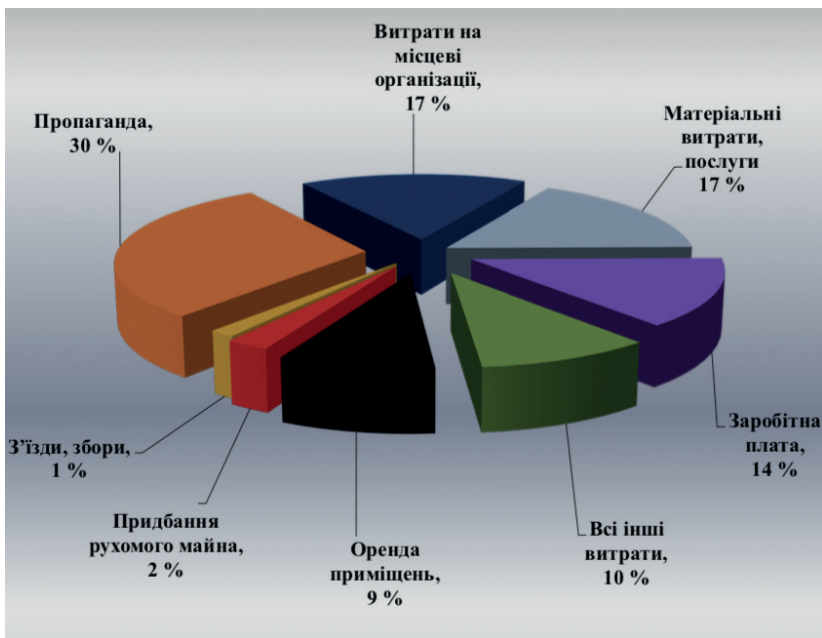
Більше чверті бюджетних коштів (28 %) ця партія витратила на *пропагандистську діяльність*, трохи меншу частку (22 %) – на *оренду приміщень*. Достатньо значними є витрати цієї партії на *придбання матеріалів та оплату послуг* (19 %), а також *виплату заробітної плати* працівникам партії (12 %). Порівняно незначну частину коштів, виділених партії з державного бюджету, було витрачено на проведення партійних з'їздів/зборів (6 %), оренду транспортних засобів (3 %) та придбання рухомого майна (3 %) (див. діаграму 4.7).

Діаграма 4.7. Використання державного фінансування політичною партією «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»



Якщо ж говорити про **загальну ситуацію** з використанням парламентськими партіями державного фінансування, то варто відзначити, що одну третину всіх державних коштів партії витратили на свою *пропагандистську діяльність* (179 710 373 грн). Друга третина державних коштів була поділена між *матеріальними витратами* і *витратами з оплати послуг* (101 873 756 грн) та *витратами на потреби місцевих організацій* (101 861 437 грн). Всі інші кошти були використані парламентськими партіями на найрізноманітніші потреби. Лівову частину цих витрат склали витрати *на виплату заробітної плати* працівникам партії (84 178 362 грн), *витрати на оренду приміщень* (52 000 485 грн) та *придбання рухомого майна* (14 747 935 грн). На всі форми внутрішньої комунікації всередині партії (наприклад, обговорення поточної ситуації в країні та регіонах, стратегічне планування майбутньої діяльності партії, пошук шляхів реалізації заходів, передбачених програмою партії, та імплементації окремих стратегічно важливих пріоритетів) було витрачено 8 869 524 грн, що становило лише трохи більше 1 % від загальної суми таких витрат (див. діаграму 4.8).

Діаграма 4.8. Загальна ситуація з використанням державного фінансування (всіма парламентськими партіями)



Як бачимо, абсолютну більшість коштів, отриманих від держави у 2016 – 2017 рр., парламентські партії витратили на пропагандистську діяльність та задоволення побутових потреб (оренда офісу, придбання техніки, виплата заробітної плати тощо). Лише окремі партії сфокусувалися на потребах своїх місцевих організацій. З юридичного погляду абсолютна більшість цих витрат є цілком законними, адже належать до статутної діяльності партій, тоді як про ефективність використання цих коштів можна сперечатись.

Варто також звернути увагу на те, що навіть зараз, у міжвиборчий період, витрати на пропагандистську діяльність складають найбільшу частину витрат парламентських партій. І це за офіційною інформацією, яку до НАЗК подають самі партії (це так звана «видима частина айсберга» витрат партій). Реальна ж частка витрат на пропагандистську діяльність (передусім на політичну рекламу в передвиборчий період), за оцінками незалежних експертів, досягає 90 – 95 %. У контексті найбільших партій йдеться про суми в кілька мільярдів гривень за одну передвиборчу кампанію. Така ситуація призводить до надмірної ролі грошей у політиці та перешкоджає малим і новим партіям без підтримки великого бізнесу ефективно конкурувати за голоси виборців.

Саме тому в Україні все більш жвавою стає дискусія щодо **заборони (або, принаймні, суттєвого обмеження) політичної реклами**. З погляду прихильників цієї ідеї, це значно вирівняє перспективи різних за обсягом фінансування партій завдяки суттєвому зменшенню ролі грошей у виборчих перегонках, а також змусить партії боротися між собою не шляхом залучення коштів, а завдяки розробці якісних програмних документів партії, донесення змісту своїх ідей безпосередньо до виборців тощо.

Утім, далеко не всі партії (особливо парламентські) підтримують цю ідею, адже існуючий стан речей їх цілком влаштовує. Отже, реальна заборона політичної реклами в Україні можлива хіба що у віддаленому майбутньому.

Варто відзначити, що існує й низка загроз, пов'язаних із реалізацією такої заборони. На практиці це може призвести до суттєвого збільшення обсягів прихованої реклами (так званої «джинси»), яка поширюватиметься через новини, різного роду ток-шоу, теле- та радіопередачі, так звані «експертні» коментарі, «аналітичні» матеріали тощо. Тому під час вирішення цього питання парламентарям слід чітко усвідомлювати всі ризики, пов'язані із заборону політичної реклами, та мати реальні механізми боротьби з цими явищами.

4.6. Поради партіям, які отримують державне фінансування

Одне з головних питань, що турбує партії, які отримали державне фінансування, стосується дозволених напрямів використання цих коштів, а також найкращих способів розпоряджатися цими коштами в передбачених законом межах. Вирішуючи це вкрай непросте питання, представникам партій, передусім, слід розділити всі можливі витрати на кілька категорій.

По-перше, виходячи з вимог чинного законодавства, **партіям категорично заборонено** використовувати державні кошти для:

1) *фінансування незаконної діяльності партії чи інших осіб* (ст. 37 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про політичні партії в Україні»), зокрема, спрямованої на:

- ліквідацію незалежності України;
- зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;
- порушення суверенітету і територіальної цілісності держави;
- підрив безпеки держави;
- незаконне захоплення державної влади;
- пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;
- посягання на права і свободи людини;
- посягання на здоров'я населення;
- пропаганду комуністичного та / або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки;
- створення воєнізованих формувань;
- створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, на державних підприємствах, у навчальних закладах, інших державних установах і організаціях;
- вчинення будь-яких інших правопорушень (злочинів, адміністративних або дисциплінарних проступків, цивільно-правових деліктів);⁴⁷

⁵⁴ Детальніше про це див.: Хавронюк М. І. Яка діяльність політичної партії є «статутною»? – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyi-e-statutnoyu>.

2) *прямого або опосередкованого фінансування теле- або радіоорганізацій* (ст. 19 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»);

3) *фінансування діяльності, яка не передбачена або прямо заборонена її статутом* («на цілі, не пов'язані зі статутною діяльністю») (ст. 17-1 та 17-9 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Тому перед тим як визначати перелік потенційних витрат державних коштів, представникам таких партій слід ретельно вивчити статут своєї партії та, за потреби, внести до нього зміни;

4) *фінансування участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах*. При цьому слід відзначити, що чинне законодавство не визначає критеріїв, за якими можна було б чітко визначити ті чи інші витрати як такі, що є фінансуванням участі у виборах (детальніше про це див. підрозділ 4.4 цього посібника).

Фінансування усіх зазначених вище напрямів є неприпустимим за рахунок державних коштів. У випадку сумніву щодо того, чи є те чи інше витрачання коштів законним, партіям усе ж таки краще втриматися від таких витрат, аби у майбутньому не втратити право на державне фінансування, а також не бути притягнутими до юридичної відповідальності.

По-друге, партіям варто так само утримуватися від витрачання державних коштів на інші напрями, у правомірності яких представники партії сумніваються. Йдеться, передусім, про те, що **партіям не бажано використовувати** державні кошти на ті **категорії витрат, які бюджетним законодавством відносяться до категорії «капітальні видатки»** (капітальне будівництво, капітальний ремонт, придбання обладнання і предметів довгострокового користування, придбання землі, придбання нематеріальних активів), адже наразі немає чіткої відповіді на запитання про те, чи поширюються вимоги бюджетного законодавства на партії (детальніше про цю проблему йдеться в підрозділі 4.4 цього посібника). В іншому разі партії можуть стати «заручниками» неякісного законодавства, втративши державне фінансування, а їхнє керівництво може «виявитися» суб'єктом кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 ККУ (нецільове використання бюджетних коштів). Особливо актуальною ця проблема може стати напередодні виборів (як засіб усунення з політичної «арени» конкурентів).

По-третє, обираючи напрями використання державних коштів у межах чинного законодавства, представникам партій слід завжди пам'ятати, які цілі переслідує реформа політичних фінансів взагалі та інститут державного фінансування партій зокрема.

Основною метою запровадження державного фінансування статутної діяльності партій в Україні є суттєве зменшення фінансової залежності партій від великих приватних донорів – олігархів або так званих «промислово-фінансових груп», а також недопущення втрати інтересу громадян до політичного життя в країні. Ця мета державного фінансування є первинною, визначальною та постійно актуальною.

Поряд із цим важливо підкреслити, що запровадження в Україні інституту державного фінансування статутної діяльності партій переслідує й низку інших цілей. Зокрема, завдяки розумному використанню цих коштів українські політичні партії можуть досягти принаймні **п'яти важливих цілей**, що сприятимуть їхньому становленню та розвитку в довгостроковій перспективі:

1. Посилення організаційної спроможності партій через формування легального та ефективного апарату партії; розбудову мережі територіальних підрозділів на регіональному та місцевому рівнях; запровадження посад спеціалістів різного спрямування тощо.

Реалізуючи цю мету, партії мали би витратити державні кошти на:

- оплату праці менеджменту партії (юристи, бухгалтери тощо) та іншого персоналу (наприклад, комунікаційного менеджера, менеджера з ІТ-технологій);
- утворення та розбудову місцевих організацій і партійних осередків;
- розробку та реалізацію багаторічної концепції розвитку партії;
- проведення низки внутрішньопартійних заходів (з'їздів, конференцій тощо), спрямованих на оптимізацію та координацію роботи партії на всіх рівнях.

2. Підвищення якості комунікації та зв'язків партій зі своїми виборцями.

У межах реалізації цієї мети партія мала б здійснювати витрати на:

- систематичну організацію та проведення тематичних зустрічей із виборцями з метою обговорення конкретних проблем і перспектив їхнього вирішення, наприклад забудови територій, навчання чи охорони здоров'я, соціального забезпечення, захисту навколишнього

середовища, захисту прав людини тощо;

- проведення з громадськістю широких комунікаційних заходів у формі громадських обговорень, конференцій, круглих столів, форумів тощо з метою збору й обговорення інформації про найбільш важливі проблеми суспільства у всіх сферах його життя та пошук найбільш оптимальних шляхів їх вирішення;
- підготовку, дизайн, оприлюднення й поширення книг, брошур, газет та інших комунікаційних матеріалів, в яких висвітлюється поточна діяльність партії та плани на майбутнє.

3. Розвиток здатності партій брати ефективну участь у формуванні та реалізації політики, що включає ґрунтовний аналіз поточної ситуації в тій чи іншій сфері суспільного життя та розробку оптимальних шляхів вирішення проблем, виявлених за результатами такого аналізу.

У межах цього напрямку діяльності слід вести мову про доцільність витрачання державних коштів на:

- навчання депутатів та підвищення їхньої кваліфікації, зокрема у сфері аналізу політики та публічного врядування, конкретних сфер державної політики та реформ, набуття юридичних знань, опанування основ нормопроектувальної техніки тощо;
- оплату проведення аналітичними та науково-експертними установами правових, політичних, економічних, соціологічних та інших досліджень (аналітика, експертиза, опитування тощо), а також оплату праці окремих експертів під час реалізації цих досліджень;
- оплату послуг окремих фахівців, які здійснюватимуть збір та аналіз інформації про найбільш важливі проблеми суспільства у тій чи іншій сфері, надаватимуть корисні та реалістичні ідеї щодо вирішення тих чи інших проблем, продукуватимуть проекти документів політики (концепції, стратегії, програми, законопроекти та проекти інших нормативних актів, проекти індивідуальних управлінських рішень тощо);
- створення власних аналітичних центрів, які би функціонували в структурі партії на постійній основі та дозволяли їй максимально оперативно реагувати на поточні виклики.

4. Підвищення інтересу жінок до політичного життя в країні, а також залучення жінок до політики. У межах цієї мети витрати партії могли би полягати в:

- проведенні різного роду просвітницьких кампаній і публічних заходів;
- організації тренінгів, навчань і семінарів для жінок-членів партії;
- поширенні інформації про діяльність партії серед жінок;
- вивченні, узагальненні та відображенні в програмі партії проблем, що турбують жінок, і діяльності з вирішення цих проблем.

5. Підтримка ефективного функціонування парламентських фракцій або «тіньового уряду»:

- загальна фінансова підтримка функціонування фракції чи «тіньового уряду»;
- фінансування публічних заходів;
- оплата експертної підтримки діяльності фракції чи «тіньового уряду» тощо.

Як рекомендації для партій, що отримують державне фінансування, можна також навести приблизний **відсотковий розподіл витрат коштів державного фінансування**, який би найкраще сприяв їхньому ефективному розвитку:

- 1) витрати на посилення організаційної спроможності партій – **10 – 20 %**;
- 2) витрати на підвищення якості комунікації та зв'язків партій зі своїми виборцями – **15 – 30 %**;
- 3) витрати на розвиток здатності партій брати ефективну участь у формуванні та реалізації політики – **40 – 60 %**;
- 4) витрати на підвищення інтересу жінок до політичного життя в країні, а також залучення жінок до політики – **5 – 10 %**;
- 5) витрати на підтримку ефективного функціонування парламентських фракцій або «тіньового уряду» – **10 – 20 %**;
- 6) всі інші витрати – до **10 %**.

Порушення цих «неписаних» правил використання державного фінансування з великою вірогідністю призведе до:

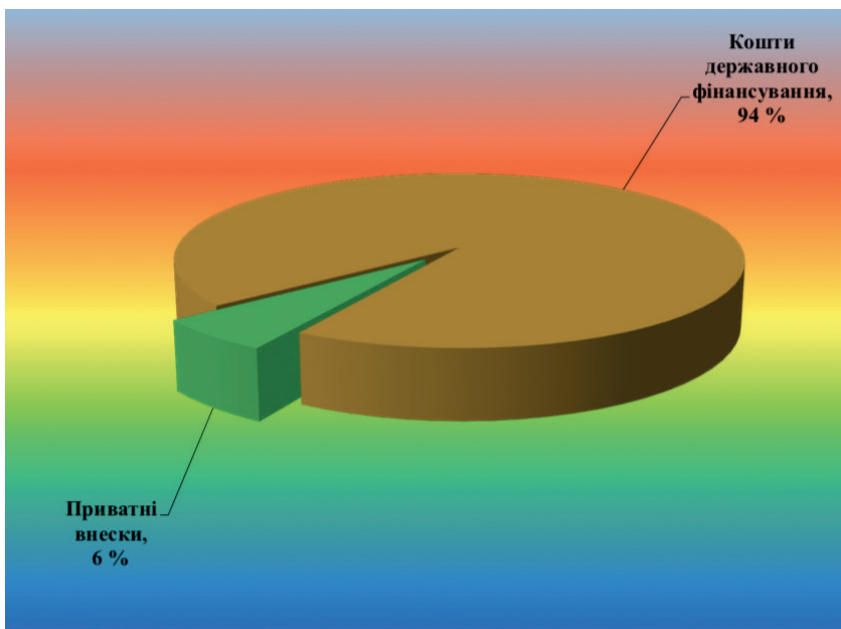
- а) неминучого зменшення кількості осіб, які підтримують ту чи іншу партію на виборах (виборці, за рахунок яких відбувається фінансування таких партій, зневірюються у справжності намірів та обіцянок партії, за яку вони свого часу віддали свій голос);

б) суцільної зневіри населення в доцільності запровадженого в Україні державного фінансування партій, його скасування та провалу реформи політичних фінансів загалом.

Саме тому партіям, які отримали державне фінансування, слід приймати зважені рішення щодо того, як правильно витратити державні кошти, щоб якнайкраще розвивати свою інституційну й аналітичну спроможність, а також представляти інтереси своїх виборців у владі.

Наостанок варто відзначити, що партіям, які отримали державне фінансування, слід суттєво активізувати свою діяльність у контексті пошуку офіційного фінансування з боку приватних фізичних і юридичних осіб (постійна робота з прихильниками партії, пошук нових прихильників партії та її ідеології, збільшення членів партії тощо), адже нинішнє співвідношення приватного та державного фінансування парламентських партій дуже непропорційне: згідно з офіційними даними, більш ніж 90 % доходів парламентських партій протягом 2016 – 2017 рр. становили кошти державного фінансування (див. діаграму 4.9).

Діаграма 4.9. Співвідношення доходів парламентських партій, отриманих від приватних осіб та від держави у 2016–2017 рр.



Висновки

Запровадження державного фінансування статутної діяльності партій є одним із основних міжнародних стандартів у сфері фінансування партій. Цей інститут покликаний, з одного боку, надати партіям можливість стати фінансово незалежними від великих приватних донорів, а з іншого – запобігти втраті інтересу громадськості до політичного життя у своїх країнах. Його запроваджено практично в усіх країнах Європи та у значній частині інших країн світу. Утім внаслідок певних особливостей кожної такої країни підстави, умови та порядок надання й використання державного фінансування суттєво відрізняються.

В Україні впроваджено дві форми державного фінансування політичних партій: державне фінансування статутної діяльності політичних партій і відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації під час виборів народних депутатів України. Право на перший тип фінансування мають усі партії, що набрали 5 % голосів на парламентських виборах 2014 року (з 2019 року цей бар'єр знизиться до 2 %). Другий тип фінансування після виборів народних депутатів 2019 року отримуватимуть усі політичні партії, що подолають прохідний бар'єр (наразі – 5 %).

Державне фінансування статутної діяльності партій пов'язано з низкою проблем, передусім із невизначеністю поняття «статутна діяльність». Унаслідок цього ні партії, ні органи контролю достеменно не знають, на які потреби ці кошти можна витратити, а на які – не можна. Водночас шість парламентських партій, які отримують державне фінансування (понад 622 млн грн за весь час), уже активно витрачають його кошти. Одну третину цих коштів партії витратили на свою пропагандистську діяльність, другу третину – на витрати своїх місцевих організацій та на виплату їхнім працівникам заробітної плати, а третю – на найрізноманітніші потреби (матеріальні витрати та витрати з оплати послуг, витрати на оренду приміщень, придбання рухомого майна тощо).

За таких обставин партіям варто налагодити чітке планування того, на які потреби вони будуть витрачати кошти, аби уникнути загрози притягнення до відповідальності та водночас ефективно використати бюджетні кошти на посилення власної інституційної, аналітичної й комунікативної спроможності.

РОЗДІЛ 5. Звітування політичних партій як інструмент прозорості грошей в українській політиці

5.1. Міжнародні стандарти у сфері звітування партій і кандидатів

Регулярне звітування політичних партій за отримані внески та здійснені видатки – один із ключових міжнародних стандартів у сфері політичного фінансування. Головним елементом у цій сфері є Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec (2003) 4 «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». У ньому державам-членам РЄ рекомендують здійснити комплекс засобів, які б гарантували досягнення таких результатів:

- повна прозорість ведення партійної бухгалтерії, в тому числі створення системи незалежного контролю (аудиту);
- ведення реєстрації внесків від фізичних і юридичних осіб політичним партіям у бухгалтерських книгах і звітності партій;
- регулярне (щонайменше кожного року) надання партіями незалежному органу влади, наділеному спеціальними повноваженнями у сфері контролю за політичними фінансами, своєї звітності;
- оприлюднення звітності у відкритому доступі;
- ведення обліку всіх витрат, прямих і непрямих, здійснених у межах виборчих кампаній кожною політичною партією або кандидатом.⁵⁵

З 1999 року GRECO стежить за дотриманням стандартів РЄ у сфері боротьби з корупцією, а у 2006 році до повноважень органу також додався моніторинг за прозорістю фінансування політичних партій. Експерти GRECO регулярно здійснюють аналіз законодавства країн-членів РЄ, і її документи є вагомим джерелом інформації про стан законодавчого регулювання цієї сфери в різних країнах. Аналіз GRECO дає зрозуміти, що практика звітування політичних партій і кандидатів у європейських країнах доволі різноманітна. Це стосується різних аспектів звітності партій і кандидатів, зокрема суб'єктів звітування, змісту і ступеня деталізації звітів, періодичності звітування, типів звітування і форм оприлюднення звітів.

⁵⁵ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

5.2. Практики законодавчого регулювання звітності в різних країнах світу

Практика законодавчого регулювання звітності політичних партій і кандидатів у Європі виникла не так давно, однак уже набула великого поширення. Як питання фінансування політичних партій, так і питання звітування тісно пов'язані з конституційною та виборчою системою кожної окремої країни. Водночас глобальні прояви політичної корупції та брак прозорості спонукали міжнародні організації випрацювати міжнародні стандарти і стежити за їх дотриманням. Можна констатувати факт, що вимоги про надання звітності з боку партій і кандидатів існують у майже 90 % країн. Тому в цьому розділі ми розглянемо різні підходи до унормування процедури звітності про політичні фінанси в різних країнах світу.

Хто звітує?

Аби законодавство про звітування було цілісним, згідно з Рекомендаціями РЕ, одні й ті ж положення слід застосовувати і до партій, і до кандидатів. Утім, існує помітна різниця між вимогами до звітності партій і кандидатів. Майже у 24 країнах Європи фінансова звітність для партій є обов'язковою, тоді як лише в половині ті ж вимоги висуваються й до кандидатів.⁵⁶ Крім того, відповідно до Рекомендацій РЕ, держави мають забезпечити уніфіковану звітність, яка включатиме не лише партій та кандидатів, а й пов'язані з ними суб'єкти.

На практиці обсяг звітування політичних партій часто залежить від законодавчого визначення самого поняття «партія». Більшість європейських країн, які пройшли оцінку GRECO, дали визначення «політична партія» у своєму законодавстві. Є випадки вельми широкого звітування. Наприклад, у Франції фінансова звітність партій повинна включати звіт самої партії, усіх партійних організацій, компаній, підприємств, в яких партійна організація має половину акціонерного капіталу, половину місць у раді директорів, приймає головні рішення чи виконує управлінські функції.⁵⁷

Водночас у Бельгії поняття «політична партія» не містить місцевих організацій, хоча вони беруть участь у виборах та збирають кошти, які

⁵⁶ IDEA. Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance. – Режим доступу: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>

⁵⁷ GRECO. Third Evaluation Round, Evaluation Report on France. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c5dcf>

потім перераховуються на рахунки партій.⁵⁸ У Литві партії можуть самі визначати, включати чи не включати до своїх звітів інформацію від місцевих організацій.⁵⁹ У Румунії місцеві організації звітують у спрощеній формі.⁶⁰ Однак ці випадки є, швидше, винятками, які демонструють особливості організації партійних систем у різних державах.

Особливо чутливим є питання звітності так званих третіх сторін, тобто фізичних чи юридичних осіб, які фінансують чи підтримують ту чи іншу партію та кандидата на виборах, не будучи з ними формально пов'язаними. Прогресивним у цьому контексті можна вважати британське законодавство. Воно обмежує суми, що їх треті сторони можуть використовувати на підтримку кандидатів чи партій під час виборчої кампанії. Якщо ж ці особи перевищують установлений ліміт, вони зобов'язані зареєструватись у виборчій комісії та подавати фінансові звіти.

Про що звітують?

Важливий елемент звітності політичних партій – це зміст їхніх фінансових декларацій. Загальною є практика відображення усіх внесків, які отримала партія, однак не у всіх країнах партії зобов'язані розкривати детальну інформацію про кожен внесок. Окремі держави (Вірменія) взагалі не вимагають від партії розкривати дані про донорів у своїх звітах, однак такі випадки поодинокі. Деякі зобов'язують партії розкривати цю інформацію, якщо внесок перевищує певну суму. Наприклад, у Німеччині партії подають інформацію про особу, яка зробила внесок, лише тоді, якщо сума внеску перевищує 10 тис. євро, тоді як у Бельгії аналогічний поріг складає всього 125 євро. Водночас у низці країн закріплена вимога розкривати детальну інформацію про кожен отриманий партією внесок (Грузія, Латвія, Литва, Хорватія).⁶¹

Зовсім небагато держав (Данія, Швеція, Нідерланди) дозволяють здійснювати анонімні внески – у такому разі дані донора невідомі не лише контролюючому органу у сфері політичного фінансування, а й самій партії. Проте в більшості країн анонімні внески прямо заборонені законодавством, адже це сприяє максимальній прозорості у сфері фінансування партій.

⁵⁸ GRECO. Third Evaluation Round, Evaluation Report on Belgium. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c25a2>

⁵⁹ GRECO. Third Evaluation Round, Evaluation Report on Lithuania. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c761b>

⁶⁰ GRECO. Third Evaluation Round, Evaluation Report on Romania. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806c7cc7>

⁶¹ Тут і далі використано дані Political Finance Database, створеної IDEA. – Режим доступу: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

Багато країн у той чи інший спосіб регулюють відображення у звітах внесків у негрошовій формі, тобто внесків товарами, роботами чи послугами, що надані на безоплатній чи пільговій основі. Такі законодавчі вимоги існують у Польщі, Румунії, Бельгії, Італії. В інших державах регулювання цього може бути неповним або зовсім відсутнім. Наприклад, у Вірменії такі внески повинні бути відображені в партійному звіті, але аналогічна норма відсутня у виборчому кодексі. В Естонії, натомість, надання послуг, товарів, матеріальних та нематеріальних прав політичним партіям є прихованими внесками, які заборонені законодавством.

У багатьох країнах важливим джерелом фінансування партій і кандидатів є кредити та позики, однак далеко не завжди інформацію про них обов'язково відображати у фінансових звітах. Одним із найрозвинутіших у цьому контексті є законодавство Великої Британії, яке зобов'язує партії регулярно звітувати про отримані позики: у невиборчий період це має відбуватися щокварталу, під час виборів – щотижня.

Як часто звітують?

Визначення частоти і строків звітування – ще один важливий елемент законодавчого регулювання у сфері політичного фінансування. У світі відбувається дискусія між перевагами та недоліками коротких і довгих строків звітування. Адже довші строки звітності дають суб'єктам, що звітують, більше часу для збору та оформлення даних і підготовки якісніших звітів. Прихильники коротких строків звітності апелюють до необхідності оперативного оприлюднення інформації про фінанси партій і кандидатів та доступу до неї з боку органів контролю і громадськості (таблиця 5.1).

Таблиця 5.1. Періодичність і строки звітування політичних партій у різних країнах світу

<i>Країна</i>	<i>Періодичність звітування</i>	<i>Строк подання звіту</i>
Естонія	Щокварталу	Протягом 10 днів після завершення звітного кварталу
Канада	Щороку (для всіх партій)	Протягом 6 місяців після завершення звітного року
	Щокварталу (для партій, що набрали певний відсоток на останніх національних виборах)	Протягом 30 днів після завершення звітного кварталу

<i>Країна</i>	<i>Періодичність звітування</i>	<i>Строк подання звіту</i>
Хорватія	Кожного півріччя	Протягом 15 днів після завершення звітного півріччя
Данія	Щороку	Протягом 12 місяців після завершення звітного року
Грузія	Щороку	До 1 лютого наступного за звітним року
	Після отримання кожного внеску	Протягом 5 днів після отримання внеску
Литва	Щороку	До 1 березня наступного за звітним року
	Щороку	До 1 квітня наступного за звітним року
Росія	Щороку	Протягом 30 днів після завершення звітного кварталу
	Щокварталу	Протягом 4 місяців після завершення звітного року
Велика Британія	Щороку	Протягом 4 місяців після завершення звітного року
	Щокварталу (тільки щодо отриманих внесків і кредитів)	Протягом 30 днів після завершення звітного кварталу

Не менш важливе значення має періодичність звітування партій і кандидатів під час виборчого періоду. Згідно з міжнародними стандартами, партії та кандидати мають подавати щонайменше два звіти: проміжний, який має бути оприлюднений до дня голосування, та остаточний, публікація якого відбувається вже після завершення виборів. При цьому особливий наголос робиться на проміжному звіті, адже саме завдяки ньому виборці можуть зробити більш усвідомлений вибір. Однак не всі держави дотримуються цих рекомендацій. У деяких країнах передбачені обидва типи звітів (Словенія, Болгарія, Грузія), тоді як в інших виборчі звіти взагалі не згадуються в законодавстві (Німеччина, Швеція).⁶²

Де і як оприлюднюють звіти?

Оприлюднення фінансових звітів партій і кандидатів – загальноприйнята світова практика, що дозволяє громадянам ознайомлюватися з інформацією щодо фінансів ключових суб'єктів політичного процесу. Загальноприймаютою є практика подання фінансових звітів в електронному форматі згідно зі

⁶² Тут і далі використано дані сайту Money, Politics and Transparency. – Режим доступу: <https://data.moneypoliticaltransparency.org/>

стандартизованою формою. Зазвичай партії мають подавати звіти до спеціальних органів, наділених функціями контролю у сфері політичного фінансування. При цьому в переважній більшості країн світу та майже в кожній країні Європи такі звіти доступні для широкого загалу. Таким чином, і державні органи, і представники громадянського суспільства й медіа мають змогу отримувати потрібну інформацію про фінанси партій та кандидатів, аналізувати і порівнювати її між собою.

Водночас окремим є питання доступності інформації, поданої у звітах. Досі звіти партій і кандидатів переважно мають вигляд відсканованих PDF-файлів, що значно ускладнює їх повноцінний аналіз. Однак із часом усе більше країн запроваджують повноцінну електронну форму подання звітності, а також починають оприлюднювати звіти в машинозчитувальному форматі, що суттєво спрощує їх аналіз. Остання практика поки що існує в небагатьох країнах, але доволі швидко поширюється.

Велика Британія – один із кращих прикладів публічного розкриття фінансової звітності політичних партій через веб-сайт виборчої комісії. Система онлайн-подання звітності у Великій Британії називається «Фінансування партій і виборчих кампаній онлайн» (PEF online). Виборча комісія Австралії використовує систему eReturn, що нагадує британську систему. У США, де деякі учасники федеральних виборів повинні подавати звіти в електронній формі, Федеральна виборча комісія через свій веб-сайт надає доступ до програмного забезпечення, яке називається FECFile. Воно дозволяє завантажувати звітність безпосередньо до електронної системи, але водночас можливий варіант звітності електронною поштою. У виборчій системі Канади використовують схоже забезпечення Electronic Financial Return. Варіант заповнення електронних форм із надсиланням їх електронною поштою використовує латвійське Бюро боротьби і попередження корупції. У випадках коли звіти повинні подаватися за підписом керівника партії, можна використовувати або електронний цифровий підпис, або подавати паперовий звіт, на якому будуть наявні підписи та печатка політичної партії.

Центральний реєстр Статистичного управління Норвегії, французька Національна комісія з перевірки звітів про виборчі кампанії та політичне фінансування й ірландська Комісія зі стандартів державної служби надають схожі послуги громадянам, оприлюднюючи на своїх сайтах зведені річні звіти партій, статистичні дані з фінансування політичної діяльності та аналітичні звіти.

5.3. Звітування політичних партій як інструмент прозорості грошей в українській політиці

Попри те, що формально українські партії мали звітувати за свої доходи та витрати й до початку реформи політичних фінансів, мало хто робив це на практиці, а з тих звітів, які були доступні, не можна було отримати практично жодної корисної інформації. Законодавчі зміни 2015 року встановили чіткі правила та строки звітування для всіх партій, а також відповідальність за недотримання цих норм. Тому в Україні з 2016 року діє механізм комплексного звітування політичними партіями про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Звітувати зобов'язані всі партії, що зареєстровані в Україні, та всі їхні місцеві організації, які мають статус юридичної особи.

Особливостям звітування політичних партій присвячена ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні». Згідно з нею, кожна політична партія має готувати Звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за підсумками кожного кварталу (далі – звіт) та не пізніше ніж на сороковий день після завершення кварталу подавати його до НАЗК, а також оприлюднювати в себе на сайті (за його наявності). У цьому українське законодавство вимогливіше, ніж у більшості інших країн світу, де найбільш поширеним є щорічне звітування партій.

Порядок подання звіту врегульовано також Положенням про порядок подання звіту, затвердженим НАЗК у 2016 році.⁶³ У ньому на партії також покладений обов'язок готувати звіт за підсумком року, однак законність такої вимоги дуже сумнівна, оскільки Закон України «Про політичні партії в Україні» говорить лише про щоквартальне звітування. Водночас протягом 2016 – 2017 рр. в Україні вже склалася практика п'ятиразового звітування партіями протягом одного року (чотири квартальні звіти й один річний).

Відповідно до законодавства, звіт повинен містити інформацію щодо таких аспектів фінансової діяльності партій:

- 1) майно, що перебуває у власності та користування партії та її місцевих організацій;

⁶³ НАЗК. Рішення «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1185-16>

- 2) кошти на рахунках партії та її місцевих організацій;
- 3) доходи партії, її місцевих організацій і висунутих ними кандидатів зокрема отримані ними внески;
- 4) витрати політичної партії, її місцевих організацій і висунутих ними кандидатів;
- 5) фінансові зобов'язання партії та її місцевих організацій.

Закон також передбачає, що до звіту необхідно додавати копії документів, які підтверджують відображені у звіті відомості (наприклад, платіжні документи, довідки про рух коштів на рахунках партії тощо). Відсутність таких документів може стати підставою для притягнення партії до адміністративної відповідальності (детальніше про відповідальність за порушення у сфері звітування див. у розділі 6).

Пам'ятайте! До НАЗК квартальний звіт подається у двох формах: паперовій та електронній разом з усіма додатками. Вимоги до паперової форми звіту: повинна бути пронумерована та прошита. Вимоги до електронної форми: електронний вигляд звіту повинен відповідати паперовому.

Звіт подається на електронних носіях інформації (CDR-дисках, з'ємних носіях інформації тощо) та передбачає наявність звіту у форматі Microsoft Excel і сканованої копії у форматі PDF (сканування проводиться з роздільною здатністю не менше 300 dpi та не більше 600 dpi та зберігається у форматі PDF (*.pdf).

Зверніть увагу! В електронній формі квартального звіту повинні бути приховані відомості про фізичну особу, що належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, які підлягають обов'язковому оприлюдненню: прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання фізичної особи (слід вказати лише населений пункт, де проживає фізична особа, без зазначення адреси проживання).

Крім цього, додатками до звіту за четвертий квартал, які політичні партії подають до НАЗК до 9 лютого наступного року, є висновки щорічного внутрішнього фінансового аудиту та висновки незалежного зовнішнього фінансового аудиту (у визначених законодавством випадках).

1. Щорічний внутрішній фінансовий аудит зобов'язані проходити всі політичні партії. Внутрішній аудит здійснюється щорічно органом (посадовою особою) відповідної політичної партії, місцевої організації політичної партії, уповноваженим проводити внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями та витратами політичної партії (місцевої організації партії).

2. Незалежний зовнішній фінансовий аудит зобов'язані проходити лише ті політичні партії, які:

- брали участь у виборах Президента України, виборах народних депутатів України або чергових чи позачергових місцевих виборах (навіть у виборах старост, окрім перших) протягом минулого року

або

- отримували державне фінансування протягом минулого року.

Закон також передбачає, що політична партія має право укласти договір на проведення аудиту з тією самою аудиторською фірмою не більше ніж три роки поспіль.

Пакет документів, які необхідно подати до НАЗК за підсумками звітного кварталу (I – III квартали):

- звіт паперовий політичної партії;
- звіти паперові усіх місцевих організацій політичної партії зі статусом юридичної особи;
- копії документів, що підтверджують відомості зі звіту;
- копії документів, що підтверджують відомості зі звітів усіх відповідних місцевих організацій політичної партії;
- ідентичні звіти політичної партії та її місцевих організацій в електронному вигляді.

Пакет документів, які необхідно подати до НАЗК за підсумками звітного кварталу (IV квартал):

- звіт паперовий політичної партії;
- звіти паперові усіх місцевих організацій політичної партії зі статусом юридичної особи;
- копії документів, що підтверджують відомості зі звіту;
- копії документів, що підтверджують відомості зі звітів усіх відповідних місцевих організацій політичної партії;
- ідентичні звіти політичної партії та її місцевих організацій в електронному вигляді;
- висновки щорічного внутрішнього фінансового аудиту;
- висновки незалежного зовнішнього фінансового аудиту (у випадках, передбачених законом).

Зверніть увагу, що Закон вимагає включати до звіту інформацію не лише про поточну фінансову діяльність партії, а й про фінансову діяльність (надходження до виборчих фондів та витрати з них) під час виборчих кампаній самої партії та всіх кандидатів, висунутих нею чи її місцевою організацією.

Крім того, законодавство про вибори також зберігає обов'язок політичних партій і кандидатів звітувати про власну фінансову діяльність протягом виборчого періоду. Зокрема, партії та кандидати на всіх видах виборів через розпорядників рахунків власних виборчих фондів мають подавати фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчого фонду (далі – **виборчі звіти**, аби відрізнити їх від квартальних звітів, що їх політичні партії подають до НАЗК) до органів адміністрування виборів. Форми виборчих звітів затверджує ЦВК (у випадку виборів Президента України та виборів народних депутатів України за погодженням із НАЗК). Зміст виборчих звітів і періодичність їх подання також дещо відрізняються. Особливості підготовки, подання й оприлюднення виборчих звітів наведено в таблиці 5.2.

Таблиця 5.2. Особливості підготовки, подання та оприлюднення виборчих звітів

	Вибори Президента України		Вибори народних депутатів України		Місцеві вибори	
Хто звітує	Розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата	Розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата	Розпорядник поточного рахунку виборчого фонду політичної партії / кандидата	Розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду політичної партії	Розпорядник поточного рахунку виборчого фонду місцевого осередку політичної партії	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду місцевого осередку політичної партії / Розпорядник коштів поточного рахунку кандидата
Про що звітують	Використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду	Надходження та використання коштів виборчого фонду	Використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду	Надходження та використання коштів виборчого фонду	Використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду	Надходження та використання коштів виборчого фонду
Коли звітують	<i>Проміжний звіт</i> – не пізніше ніж за вісім днів до дня виборів. <i>Остаточний звіт</i> – не пізніше ніж на сьомий день після дня виборів	<i>Проміжний звіт</i> – не пізніше ніж за п'ять днів до дня виборів. <i>Остаточний звіт</i> – не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після дня виборів	<i>Проміжний звіт</i> – не пізніше ніж за вісім днів до дня виборів. <i>Остаточний звіт</i> – не пізніше ніж на сьомий день після дня виборів	<i>Проміжний звіт</i> – не пізніше ніж за п'ять днів до дня виборів. <i>Остаточний звіт</i> – не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після дня виборів	<i>Проміжний звіт</i> – не пізніше ніж за вісім днів до дня виборів. <i>Остаточний звіт</i> – не пізніше ніж на п'ятий день після дня виборів	<i>Проміжний звіт</i> – не пізніше ніж за п'ять днів до дня виборів. <i>Остаточний звіт</i> – не пізніше ніж на сьомий день після дня виборів
Кому подають звіти	До розпорядника накопичувального рахунку	До політичної партії, ЦВК, НАЗК	У випадку політичної партії – до розпорядника накопичувального рахунку виборчого фонду політичної партії. У випадку кандидата – до політичної партії, ОВК; ОВК надсилає копію до ЦВК, НАЗК	До політичної партії, ЦВК, НАЗК	До розпорядника накопичувального рахунку	До ТВК

	Вибори Президента України		Вибори народних депутатів України		Місцеві вибори	
Де оприлюднюються звіти	Не оприлюднюються	На сайтах політичної партії (за наявності), ЦВК, НАЗК	У випадку політичної партії – не оприлюднюються. У випадку кандидата – на сайтах політичної партії (за наявності), ЦВК, НАЗК	На сайтах політичної партії (за наявності), ЦВК, НАЗК	Не оприлюднюються	У місцевих друкованих ЗМІ або в інший спосіб, визначений ТВК

Важливо, що інформацію з виборчих звітів необхідно також відображати в квартальних звітах політичної партії. Відповідно, під час парламентських виборів партіям необхідно збирати інформацію не лише від розпорядника власного виборчого фонду, а й від усіх розпорядників рахунків виборчих фондів, відкритих її кандидатами. На практиці отримати цю інформацію від усіх кандидатів у встановлені законодавством строки може бути надзвичайно складно. Ба більше, під час парламентських виборів може виникнути ситуація, коли партії доведеться подавати квартальний звіт до НАЗК ще до того, як розпорядники рахунків виборчих фондів висунутих нею кандидатів відправлять до неї проміжні виборчі звіти (наприклад, у разі призначення позачергових виборів народних депутатів).

Крім того, як бачимо з наведеної вище таблиці 5.2, під час місцевих виборів узагалі не передбачено обов'язку розпорядників рахунків виборчих фондів кандидатів направляти копії проміжних і остаточних виборчих звітів до місцевих організацій партій, які їх висунули. Однак відсутність такої інформації у квартальних звітах означатиме неповноту цих звітів. Це, у свою чергу, може не лише призвести до втрати права на державне фінансування статутної діяльності партії, а й загрожувати притягненням посадових осіб партії до відповідальності (див. розділ 6).

Ці й інші неузгодженості створюють низку викликів, що стосуються звітування політичними партіями та кандидатами перед НАЗК і ЦВК. Очевидно, що для комплексного вирішення цих проблем необхідні законодавчі зміни, які би передусім узгодили положення Закону України «Про місцеві вибори» з іншим законодавством, що стосується політичного фінансування і виборів. Однак важливою є також взаємодія політичних партій, НАЗК і ЦВК з метою вироблення

спільних підходів до звітування у виборчий період. Напрацювання спільної позиції НАЗК і ЦВК з її попереднім узгодженням із політичними партіями суттєво полегшило би процеси звітування.

5.4. Звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру: особливості та проблеми заповнення

Регулювання фінансової звітності політичних партій визначено ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні». Зокрема, вона окреслює суб'єкти звітування, його процедуру, періодичність і строки. Закон поклав обов'язок затвердити форму звіту на НАЗК. У червні 2016 року своїм рішенням НАЗК затвердило форму такого звіту.⁶⁴ Ця форма має 59 сторінок та складається з 5 розділів:

- I. Відомості про майно, нематеріальні цінності, цінні папери політичної партії.
- II. Відомості про грошові кошти політичної партії.
- III. Відомості про внески на користь політичної партії, у тому числі за кордоном, залежно від виду внеску.
- IV. Відомості про здійснення платежів з рахунків політичної партії залежно від виду рахунку.
- V. Відомості про фінансові зобов'язання політичної партії залежно від особи, на користь якої їх було здійснено.

Структура форми квартального звіту переважно відповідає вимогам закону, вимагаючи від партій надавати увесь набір інформації про власну фінансову діяльність, у тому числі про діяльність її зареєстрованих в установленому порядку місцевих організацій. Водночас і сама форма звіту, і спосіб її заповнення містять суттєві недоліки, які помітно ускладнюють як процес звітування, так і здійснення НАЗК аналізу цих звітів.

По-перше, у Положенні про порядок подання звіту НАЗК зобов'язало партії подавати окремі звіти для кожної місцевої організації, що набула статусу юридичної особи. Таке рішення надто збільшило паперовий обсяг звіту, а також ускладнило зведення й аналіз представлених у ньому даних з боку самого НАЗК.

⁶⁴ НАЗК. Рішення «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0904-16>

По-друге, сама форма виглядає надто складною і внутрішньо суперечливою. Згідно з рекомендаціями міжнародних інституцій, під час розробки форми звітності політичних партій варто дотримуватися принципу необтяжливості. Це, зокрема, означає, що форма не повинна вимагати багаторазового дублювання інформації в різних розділах, а під час її заповнення має простежуватись логічна послідовність. На жаль, чинна форма звіту в багатьох аспектах не відповідає цим критеріям. Крім того, вона подекуди вимагає від партії інформацію, не передбачену Законом України «Про політичні партії в Україні», тоді як деякі з даних, які цей Закон вимагає, у формі звіту відсутні.

Деякі приклади суперечностей і неточностей чинної форми звіту

- Таблиці розділу I «Відомості про майно, нематеріальні цінності, цінні папери політичної партії» вимагають зазначати суму доходу за звітний квартал від оренди майна. Однак цей показник відображає доходи партії, а тому його доцільно перенести до розділу про доходи.
- У розділі II «Відомості про грошові кошти політичної партії» від партій вимагають зазначати інформацію про суму отриманих нею коштів з державного бюджету. Ці дані також стосуються доходів партії, тому їх доцільно перенести до розділу про доходи.
- Зведена таблиця звіту вимагає від партій зазначати загальну суму коштів, отриманих нею від господарської діяльності, однак у звіті немає таблиць, які б деталізували джерело надходження цих коштів. Такі таблиці варто додати до розділу III «Відомості про внески на користь політичної партії, у тому числі за кордоном, залежно від виду внеску», принагідно змінивши його назву, аби вона також відображала отримані партією доходи й інші надходження.
- У розділі III «Відомості про внески на користь політичної партії, у тому числі за кордоном, залежно від виду внеску» відсутні таблиці, які б відображали внески у формі робіт, товарів і послуг, хоча цього вимагає законодавство.
- Дані про повернення та перерахування коштів до відповідного бюджету у чинній формі звіту відображено в розділі III «Відомості про внески на користь політичної партії, у тому числі за кордоном, залежно від виду внеску», хоча у самій своїй суті вони є витратами і тому мають відобразатися в розділі IV.
- У таблиці «Фінансові зобов'язання політичної партії» розділу V, окрім стовпчика «Сума (вартість) на кінець звітного періоду, грн», містяться ще два стовпчики з ідентичною назвою «Сума (вартість), грн», принципи заповнення яких незрозумілі.

Водночас варто зазначити, що Україна вперше має практику не закритого фінансового звітування перед фіскальними органами, а систему звітності, що є набагато ширшою за своїм функціональним призначенням, принципами, підходами і формою оприлюднення всього, що десятками років ховалося за щільними завісами: і фінансів, і майна, і боргів, і зобов'язань, і виплат, і фінансових агентів. Тому можемо стверджувати, що, попри зазначені недоліки, новий формат звітування є, без сумніву, позитивною зміною.

Оптимальна структура звіту, що дозволила б відобразити в ньому всю передбачену законодавством інформацію

1. Майно політичної партії, у тому числі в користуванні.

- 1.1. Нерухоме майно.
- 1.2. Рухоме майно.
- 1.3. Нематеріальні активи.
- 1.4. Цінні папери.

2. Кошти на рахунках політичної партії.

- 2.1. Залишок коштів на рахунках політичної партії.
- 2.2. Залишок коштів на рахунку політичної партії для отримання коштів з Державного бюджету України на фінансування її статутної діяльності.

3. Внески та інші надходження політичної партії.

- 3.1. Грошові внески на підтримку політичної партії, у тому числі на рахунки її виборчих фондів.
- 3.2. Негрошові внески на підтримку політичної партії (внески у формі товарів, робіт і послуг; внески майном, нематеріальними активами, цінними паперами; спонсорські внески).
- 3.3. Власні кошти політичної партії, її місцевих організацій, кандидатів, висунутих політичною партією та її місцевими організаціями, отримані на рахунки відповідних виборчих фондів.
- 3.4. Надходження на рахунок для отримання коштів з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності.
- 3.5. Надходження на рахунок для отримання коштів з Державного бюджету України для відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації.

3.6. Доходи політичної партії.

3.7. Надходження інших грошових коштів.

4. Витрати політичної партії, повернення та перерахування коштів до відповідного бюджету.

4.1. Витрати з рахунків політичної партії, у тому числі з рахунку політичної партії для отримання коштів з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності.

4.2. Витрати з рахунків виборчих фондів політичної партії, її місцевих організацій, кандидатів, висунутих політичною партією і її місцевими організаціями.

4.3. Повернення і перерахування до Державного бюджету України грошових коштів, що надійшли на рахунки політичної партії.

4.4. Повернення і перерахування до відповідного бюджету грошових коштів, що надійшли на рахунки виборчих фондів політичної партії, її місцевих організацій, кандидатів, висунутих політичною партією та її місцевими організаціями.

4.5. Повернення і перерахування до Державного бюджету України негрошових внесків на підтримку політичної партії.

5. Фінансові зобов'язання політичної партії.

5.1. Фінансові зобов'язання політичної партії.

5.5. «Вчимося на чужих помилках», або Приклади типових помилок, яких припускаються політичні партії у своїх звітах

Розглядаючи конкретні звіти політичних партій, проаналізуємо типові помилки, яких припускаються партії.

Помилка 1. Неповнота інформації. Деякі партії не додають до звіту копії документів, що підтверджують відомості, відображені в ньому, зокрема довідки про рух коштів на рахунках, правовстановлюючі документи на майно, копії договорів оренди, безоплатного користування тощо. Згідно з Положенням про аналіз звіту, інформація в ньому вважається неповною у разі неподання копій документів, що підтверджують відображені у звіті відомості. Відповідно, це може розглядатися як адміністративне правопорушення, згідно зі ст. 212-21 КУпАП («подання фінансового звіту, оформленого з порушенням установлених вимог»). Зокрема, протягом 2017 року НАЗК склало і направило до суду 163 протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені цією статтею.

Помилка 2. У політичних партіях, а також місцевих організаціях політичних партій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, не відкриті рахунки в установах банків України (див. вставку 5.1). Це порушення ч. 6 ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні». Попри те, що за невідкриття банківських рахунків прямо не передбачено відповідальності, функціонування політичної партії чи її місцевих організацій зі статусом юридичних осіб без таких рахунків ставить таке запитання: яким чином партія фінансує свою діяльність? Відповідно, будь-які ознаки діяльності такої партії (зовнішня реклама, утримання офісу, агітація) викликатимуть підозру щодо тіншового фінансування партії: наприклад, здійснення внесків на її підтримку готівкою, що може тягти за собою й адміністративну, і кримінальну відповідальність (детальніше про санкції за порушення, пов'язані зі звітуванням партій і кандидатів, див. у розділі 6).

Вставка 5.1. Відсутність у звіті інформації про банківські рахунки партії

Відомості про одержавлення (підлягає контролюючому органу, до якого подається Звіт політичної партії (об'єкту організації політичної партії))	ЗАТВЕРДЖЕНО Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 09 червня 2016 року № 3
---	--

59

До Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру додаються:

- інформація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від кожної місцевої організації політичної партії, яка в установленному порядку набула статусу юридичної особи (додається списком заповнення відповідних розділів Звіту політичної партії, що стосуються відповідної місцевої організації партії);
- копії платіжних документів;
- довідки установ банків про рух коштів на рахунок;
- копії фінансової звітності;
- копії фінансових звітів про виконання і використання коштів виборчих фондів політичних партій, кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, що подаються до Центральної виборчої комісії згідно із Законом України "Про вибори народних депутатів України: Трьохмісячні вибори"; "Про вибори депутатів місцевих рад";
- До Звіту політичної партії за IV квартал звітного року додаються витрати на проведення внутрішнього аудиту та незалежного зовнішнього фінансового аудиту політичної партії.

ЗВІТ
політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

Звітний період	+	Уточнюючий							
		I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал				
Звітний період 20__ року (період, що уточнюється)									
Наростаючим підсумком на кінець року									
Політична партія "Політична партія от "Романська-політична платформа Надії Савченко" ...									
1	Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРНОУ	4	8	3	5	0	3	6	1
Місцевозаключення		Потттовий індекс							
м. Київ, вул. Теодора Драйзера, 6а, кв. 07		Телефон							
		Моб. тел. +380936925918							
		Факс							
		E-mail							
2	Фізичне місцевозаключення (у разі невідомості місцевозаключення)	Потттовий індекс							
м. Київ, вул. Теодора Драйзера, 6а, кв. 07		Телефон							
		Моб. тел. +380936925918							
		Факс							
		E-mail							
3	Найменування та код установ(и) банків, у яких відкриті(і) рахунки(рахунок), номери рахунки(рахунок)	Поточні рахунки в банках відсутні							
4	Рішення про внесення політичної партії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань від 17.03.2016 №1 057 102 0000 023856 (дата)								

Найменування додатків

Дата подання	0	1	1	0	2	0	1	7
--------------	---	---	---	---	---	---	---	---

Керівник (уповноважена особа)

(підпис)	Савченко Н. В. (підпис та прізвище)
----------	--

Головний бухгалтер (особа, відповідальна за ведення бухгалтерського обліку)

(підпис)	Савченко Н. В. (підпис та прізвище)
----------	--

Ця частина Звіту політичної партії заповнюється посадовими (службовими) особами комп'ютерного органу, до якого подається цей Звіт політичної партії.

Відбиття про внесення даних до електронної бази звітності «__ 20__ року

(посадова (службова) особа контролюючого органу, до якого подається Звіт політичної партії (підпис, ініціали, прізвище))

За результатами камеральної перевірки Звіту політичної партії (сприятелі політичної партії)

порушення (пошкодження) не виявлено

складено акт від «__ 20__ року №__

«__ 20__ року

(посадова (службова) особа контролюючого органу, до якого подається Звіт політичної партії (підпис, ініціали, прізвище))

*Для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття релігійного обряду і відмовилися приймати громадянство, повідомлення про це надійшли відповідним чином до відповідних компетентних органів та мають у паспорті відмітку про наявність статусу цивільного фізичного особи за сферою та номером паспорта.

Помилка 3. Неузгодженість даних у різних розділах фінансового звіту політичної партії. На вставці 5.2 наведено приклад, коли політична партія має 14 місцевих організацій зі статусом юридичної особи, 2 власні рахунки та 2 рахунки місцевих організацій, але зазначає і надає лише 2 додатки до квартального звіту. Проста арифметика показує, що таких додатків має бути принаймні 19 (14 додатків – звіти місцевих організацій політичної партії, що мають статус юридичної особи, 2 додатки – виписки з банків, де відкриті рахунки політичної партії, 2 додатки – виписки з банків про стан рахунку з банків, де відкриті рахунки двох місцевих організацій партії, і ще один додаток – носій з електронною формою звіту).

Помилка 4. Не зазначено місто проживання донора, назви банківських установ, вид рахунку (див. вставки 5.3 і 5.4). У такому випадку порушується п. 2 ч. 9 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні». Відповідно, дані в цих звітах можуть вважатися неповними та стати підставою для притягнення керівника партії до адміністративної відповідальності (детальніше про це див. розділ 6).

Вставка 5.3. Відсутність інформації про місце проживання особи, яка здійснює внесок на користь партії

81

1. Відомості про внески грошовими коштами на рахунки політичної партії
1.1. Внески грошовими коштами на рахунки політичної партії:

1) від фізичних осіб

Дата надходження внеску	Вид рахунку	Номер розрахункового документа	Прізвище, ім'я, по батькові платника	РНОКПП або серія та номер паспорта з відміткою	Місце проживання платника	Сума (грн)
03.10.16	поточний	3	Чубук Олександр Іванович			120 000,00
03.10.16	поточний	3	Синица Микола Іванович			120 000,00
03.10.16	поточний	3	Гордієнко Валерій Миколайович			120 000,00
03.10.16	поточний	3	Цейко Юрій Феодосійович			140 000,00
03.10.16	поточний	3	Колісниченко Олександр Миколайович			120 000,00
03.10.16	поточний	3	Білінський Савген Савгенійович			140 000,00
03.10.16	поточний	3	Котик Василь Якович			100 000,00
03.10.16	поточний	3	Герасимович Віктор Олександрович			90 000,00
03.10.16	поточний	3	Бельзещий Андрійович Віктор			90 000,00
03.10.16	поточний	3	Наконечний Володимир Іванович			90 000,00
03.10.16	поточний	3	Ставора Володимир Іванович			90 000,00
03.10.16	поточний	3	Ганч Ігор Миронович			90 000,00
03.10.16	поточний	3	Залевська Олена Юрївна			110 000,00
03.10.16	поточний	3	Романок Микола Петрович			80 000,00
05.10.16	поточний	G1005ROSIG	СКС «Кредитна карта»			200,00

Вставка 5.4. Відсутність найменування банку, з рахунків якого здійснено платежі

1.1. Відомості про здійснені платежі з рахунків політичної партії:

1) на користь фізичних осіб

Дата здійснення платежу з рахунку політичної партії	Найменування банку, вид рахунку	Номер розрахункового документа	Прізвище, ім'я, по батькові особи	РНОКПП або серія та номер паспорта з відміткою	Місце проживання особи	Цільове призначення платежу	Код рахунку	Сума (грн)
11.04.2016		ЯЯ1164614	Тигишес Олег Ярославович		Київ	Виплата за лютий 2017 року	-	20513,97
11.04.2016		ЯЯ1164614	Пеленх Ярослав Антонович		Львів	Виплата за лютий 2017 року	-	18952,92
11.04.2016		ЯЯ1164614	Мельничук Любовар Анатолійович		Львів	Виплата за лютий 2017 року	-	2576,00
11.04.2016		ЯЯ1164614	Молодицький Андрій Володимирович		Київ	Виплата за лютий 2017 року	-	2576,00
11.04.2016		ЯЯ1164614	Лещинський Назар Зисович		Львів	Виплата за лютий 2017 року	-	4735,97
03.05.2017		ЯЯ1164615	Тигишес Олег Ярославович		Київ	Виплата за березень 2017 року	-	20578,37
03.05.2017		ЯЯ1164615	Пеленх Ярослав Антонович		Львів	Виплата за березень 2017 року	-	19049,52
03.05.2017		ЯЯ1164615	Мельничук Любовар Анатолійович		Львів	Виплата за березень 2017 року	-	2576,00

Актив
Перейді

Помилка 5. Не зазначено відомості про об'єкт нерухомості, який партія вказала як своє місцезнаходження на титульній сторінці звіту (див. вставку 5.5). У звіті всі відомості між собою пов'язані. Тому якщо політична партія та її місцеві організації, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, на титульній сторінці звіту зазначають своє місцезнаходження, то в розділі I звіту необхідно відображати дані про ці приміщення, які можуть перебувати в праві власності чи користування. Відомості про право власності необхідно зазначити у главі 1, а про право користування – у главі 2 розділу I звіту, відповідно. Крім того, якщо право користування приміщенням відбувається на безоплатній основі чи на пільгових умовах, то це можна вважати внеском на підтримку політичної партії.

Якщо ж приміщення, за яким зареєстроване місцезнаходження політичної партії чи її місцевої організації, не перебуває у власності або користуванні (на підставі договору оренди тощо) цієї політичної партії чи її місцевої організації, а надане лише для реєстрації місцезнаходження такої партії чи її місцевої організації, то воно повинне бути відображене у звіті як спонсорський внесок у пункті 6.1 глави 6 розділу III звіту.

Вставка 5.5. Неповні відомості щодо правового статусу майна, адреси якого зазначені як місцезнаходження та фактичне місцезнаходження

Відомості про організацію (назва, організаційно-правова форма, місце зареєстрації. Для політичних партій (обласних організацій політичної партії)		ЗАТВЕРДЖЕНО Головою Національного агентства з питань етичної поведінки 09 червня 2016 року № 3																																																																																																																									
ЗВІТ політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру																																																																																																																											
Звітний		Уточнюваний																																																																																																																									
Звітний період 2017_ року (період, що уточнюється)		I квартал II квартал III квартал IV квартал Нараховані відсотки на кінець року																																																																																																																									
Платіжна картка "АДВОКАТ"																																																																																																																											
<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРПОУ</td> <td>4</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>4</td> <td>7</td> <td>8</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Місцезнаходження М.КИЇВ, ВУЛ. ЛЕГІОНІВСЬКОГО 14-</td> <td>Ідентифікаційний індекс</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>0</td> <td>1</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Телефон</td> <td colspan="7"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Моб. телефон</td> <td colspan="7">981576439</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Факс</td> <td colspan="7"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>E-mail</td> <td colspan="7">partadvocate2017@ukr.net</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Фактичне місцезнаходження (у разі відмінності від місцезнаходження) _____ м. Київ, вул. Павла Мирного _____</td> <td>Ідентифікаційний індекс</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Телефон</td> <td colspan="7"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Моб. телефон</td> <td colspan="7"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>Факс</td> <td colspan="7"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>E-mail</td> <td colspan="7"></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Найменування та код установи(и) банків(ів), в яких(их) відкрито заочисний(их) рахунок(и) (рахунок), номер рахунку (рахунок) _____</td> <td colspan="3"></td> <td colspan="5"></td> </tr> </table>				1	Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРПОУ	4	0	1	2	4	7	8	5		Місцезнаходження М.КИЇВ, ВУЛ. ЛЕГІОНІВСЬКОГО 14-	Ідентифікаційний індекс	0	1	0	1	0	1				Телефон										Моб. телефон	981576439									Факс										E-mail	partadvocate2017@ukr.net								Фактичне місцезнаходження (у разі відмінності від місцезнаходження) _____ м. Київ, вул. Павла Мирного _____	Ідентифікаційний індекс	0	1	0	1	1	1				Телефон										Моб. телефон										Факс										E-mail								3	Найменування та код установи(и) банків(ів), в яких(их) відкрито заочисний(их) рахунок(и) (рахунок), номер рахунку (рахунок) _____								
1	Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРПОУ	4	0	1	2	4	7	8	5																																																																																																																		
	Місцезнаходження М.КИЇВ, ВУЛ. ЛЕГІОНІВСЬКОГО 14-	Ідентифікаційний індекс	0	1	0	1	0	1																																																																																																																			
		Телефон																																																																																																																									
		Моб. телефон	981576439																																																																																																																								
		Факс																																																																																																																									
		E-mail	partadvocate2017@ukr.net																																																																																																																								
	Фактичне місцезнаходження (у разі відмінності від місцезнаходження) _____ м. Київ, вул. Павла Мирного _____	Ідентифікаційний індекс	0	1	0	1	1	1																																																																																																																			
		Телефон																																																																																																																									
		Моб. телефон																																																																																																																									
		Факс																																																																																																																									
		E-mail																																																																																																																									
3	Найменування та код установи(и) банків(ів), в яких(их) відкрито заочисний(их) рахунок(и) (рахунок), номер рахунку (рахунок) _____																																																																																																																										

12 / 64

1. Відомості про майно, у тому числі за кордоном, що перебуває у власності політичної партії

1.1. Відомості про нерухоме майно

Перелік майна	Місцезнаходження майна (країна, адреса)	Загальна площа (кв. м)	Регістраційні дані майна	Дата придбання	Вартість придбання майна	Наймість/ відсутність обтяжень	Дата відчуження	Вартість відчуження	Сума доходу за звітний період (оренда тощо)		Балансова вартість на кінець звітного кварталу	
Нежитлові, офісні приміщення, будинки	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Житлові приміщення, будинки, квартири	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Гарай, бокс, складські приміщення	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Земельні ділянки	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Інше нерухоме майно	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Загальна сума	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

12 / 64

1. Відомості про майно, у тому числі за кордоном, що перебуває у власності політичної партії

1.1. Відомості про нерухоме майно

Перелік майна	Місцезнаходження майна (країна, адреса)	Загальна площа (кв. м)	Регістраційні дані майна	Дата придбання	Вартість придбання майна	Наймість/ відсутність обтяжень	Дата відчуження	Вартість відчуження	Сума доходу за звітний період (оренда тощо)		Балансова вартість на кінець звітного кварталу	
Нежитлові, офісні приміщення, будинки	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Житлові приміщення, будинки, квартири	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Гарай, бокс, складські приміщення	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Земельні ділянки	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Інше нерухоме майно	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Загальна сума	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

2.1. Відомості про нерухоме майно:
2) власник – юридична особа

Перелік майна	Місцезнаходження об'єкта (країна, адреса)	Загальна площа (кв. м)	Регістраційні дані майна	Дата отримання майна	Вартість майна на момент отримання	Термін користування	Повне найменування власника	Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРПОУ	Місце - знаходження власника	Сума доходу за звітний період (період звітності)	Балансова вартість на звітний період (період звітності)
Нежитлові, офіси, приміщення,		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0



буанки	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Житлові приміщення, буанки, квартири	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Гаражі, бокси, складські приміщення	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Земельні	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Повернено внесків цінними паперами, що надійшли помилково, усього, у тому числі:	пункт 5.3.	0	0
внесків цінними паперами власнику, усього, у тому числі:		0	0
фізичним особам	підпункт 1	0	0
юридичним особам	підпункт 2	0	0
внесків цінними паперами до державного бюджету	пункт 5.3.	0	0
Надійшло спонсорських внесків, усього, у тому числі:	пункт 6.1 глави 6	0	0
Повернено спонсорських внесків, що надійшли з порушенням вимог законодавства, усього, у тому числі:	пункт 6.2.	0	0
власнику	підпункт 1	0	0
до державного бюджету	підпункт 2	0	0

Типові помилки, пов'язані з поданням звітів, яких припускаються політичні партії, згідно з результатами аналізу НАЗК:

- подання звітів несвоєчасно;
- неподання звіту в електронному вигляді на електронному носії або подання звіту в електронному вигляді, який не відповідає звіту в паперовому вигляді;
- відсутність інформації про місцеві організації політичної партії;
- відсутність копій документів, що підтверджують відомості, відображені в звіті;
- недостовірна інформація щодо кількості працівників складу апарату політичної партії.

5.6. Поради політичним партіям, або Як звітувати правильно

Яку інформацію політичним партіям необхідно збирати для оформлення звіту?

Оскільки звіти вимагають відображати великі обсяги даних, політичним партіям доцільно мати вичерпний перелік документів, які їм потрібно зібрати для того, аби зазначити у звіті всю необхідну інформацію. Нижче наведено перелік документів, які рекомендовано зібрати для підготовки звіту:

- реєстраційні документи (свідоцтво про реєстрацію політичної партії, місцевих організацій політичної партії зі статусом юридичної особи);
- документи, що підтверджують право власності на майно (у тому числі транспортні засоби, цінні папери, нематеріальні активи), яким володіє політична партія та її місцеві організації зі статусом юридичної особи, а також реєстраційні дані такого майна;
- документи, що підтверджують право користування майном політичною партією чи її місцевою організацією зі статусом юридичної особи, а також реєстраційні дані такого майна;
- документ-оцінка вартості майна у власності та користуванні (за можливості) на кінець звітного періоду;
- довідки про стан і рух коштів на всіх рахунках партії та її місцевих організацій зі статусом юридичної особи на кінець звітного кварталу;
- відомості про дату і номер рішення про внесення партії та її місцевих організацій зі статусом юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;
- штатний розпис;
- договори про надання послуг чи виконання робіт;
- копії рішень керівних органів партії та її місцевих організацій про висування кандидатів на виборах;
- рішення ТВК, ОВК, ЦВК про встановлення результатів голосування (варто звіряти їх із відомостями на сайті ЦВК і оприлюдненням результатів голосування у ЗМІ);
- дані про осіб, які здійснюють внески на користь політичної партії чи її місцевої організації зі статусом юридичної особи: П.І.Б., РНОКПП або серія та номер паспорта з відміткою, місце проживання (населений пункт, адреса) – для фізичних осіб або повне найменування, ЄДРПОУ,

місцезнаходження (населений пункт, адреса) – для юридичних осіб;

- примірники агітаційної продукції, зокрема газет, листівок, брошур, макети білбордів, аудіо- та відеоматеріалів;
- копії виборчих фондів партії, кандидатів у депутати, кандидатів на пост Президента України, місцевих організацій партії, кандидатів у депутати місцевих рад, на посаду сільського, селищного, міського голови;
- диск з електронним виглядом звіту;
- копії фінансової звітності;
- висновки внутрішнього та зовнішнього аудиту (за потреби).

Як організувати збір інформації та її вчасне внесення до форми звіту?

Великий масив інформації, яку необхідно внести до звіту, вимагає злагодженої роботи посадових осіб партії та систематичної підготовки до звітування. Українську важливу роль також відіграє встановлення ефективної системи обміну інформацією з усіма місцевими організаціями партії зі статусом юридичної особи, без чого вчасне та повноцінне звітування буде проблематичним.

По-перше, вкрай важливо розподілити обов'язки і контроль за їх виконанням. Окрім професійних бухгалтерів, до процесу підготовки звіту доцільно залучити юристів і технічних працівників, які будуть зшивати, нумерувати та впорядковувати сторінки і томи документа. Рекомендовано також після завершення роботи над звітом дати його на ознайомлення співробітникам партії, які не брали участі в його підготовці, – це дозволить перевірити звіт на предмет технічних помилок чи відсутності якихось додатків. Зрештою, варто розробити графік передачі до партії звітності місцевими осередками і особами, відповідальними за цей процес.

По-друге, визначальну роль відіграє комунікація. Особи, відповідальні за ведення звітності, повинні мати оформлені у зручному для них форматі контакти інших осіб, уповноважених на здійснення обліку та оформлення звітності, у тому числі й у регіонах. До останніх належать як керівники місцевих осередків, так і особи, які ведуть облік фінансів та звітність, а також керівники агітаційного відділу, організаційного відділу тощо.

По-третє, допомогти звести великий масив інформації, необхідної для звітування, може використання спеціальних комп'ютерних програм. Деякі партії вже застосовують програмне забезпечення на кшталт «1С: Бухгалтерія» для обліку коштів усіх власних структурних підрозділів, тоді як інші навіть

намагаються розробляти для цього власні програми.

По-четверте, велике значення має навчання. Партії здатні регулярно проводити навчальні семінари та тренінги з цього питання, а також поширювати довідкову інформацію серед своїх підрозділів. Важливу роль також відіграє листування з цієї тематики із юристами, керівниками місцевих осередків, відповідальними особами організаційного та агітаційного відділів тощо. При цьому варто пам'ятати про встановлення і дотримання правил діловодства та зберігання документації.

По-п'яте, суттєво допомогти в підготовці звітності може постійний моніторинг змін у законодавстві та вчасне повідомлення про них усіх осіб, які мають стосунок до підготовки звіту і впливають на його наповнення.

Як налагодити взаємодію з місцевими організаціями партії та кандидатами (під час виборів)?

Як відомо, чинне законодавство зобов'язує партії організувати свою роботу в такий спосіб, щоб звітувати і про поточне фінансування партії, і про рух коштів у виборчий період. І якщо підготовка й подання квартальних звітів у невиборчий період викликає менше труднощів, то наповнення такого звіту під час загальнонаціональних чи місцевих виборів потребує значно більших зусиль і тривалішої підготовки.

Передусім партіям слід подбати про якісний підбір кандидатів і розпорядників рахунків їхніх виборчих фондів. Адже від цих людей залежить, чи отримає партія всю необхідну інформацію про рух коштів на рахунках виборчих фондів. Відсутність такої інформації або її несвоєчасне отримання загрожуватиме партіям, які наберуть 2% голосів виборців у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на наступних парламентських виборах, втратою права на державне фінансування статутної діяльності.

Тому керівник партії та відповідальна за облік і звітування особа ще до початку виборчої кампанії має бути впевнена у професійних якостях людей та в результатах їхньої роботи. Для цього важливо мати окреслені комунікаційні цілі і комунікаційну карту з місцевими осередками та кандидатами. Не слід забувати про регулярну оцінку поточної ситуації в партії, а також фактори внутрішнього та зовнішнього середовища, які впливатимуть на вищезазначені цілі. Варто окреслити для себе, чи збігаються цілі та принципи кандидатів

з цілями та принципами партії (чи її місцевої організації) у питаннях фінансування власної діяльності. Якщо кандидат може впоратись і виключно власними силами й ресурсами, то для партій підтримка коштами державного фінансування може відігравати ключову роль.

Ідеться також про чіткі інструкції, які партія має розробити для однакового розуміння всіх вимог, у тому числі щодо порядку здійснення внесків, а також вчасне реагування на зміни в законодавстві з доведенням їх суті до всіх учасників процесу звітування.

Як сприяти вдосконаленню форми звітності?

Багатьох проблем, з якими партії наразі стикаються під час звітування, можна буде уникнути, якщо буде змінена форма квартального звіту. Це можливо здійснити як завдяки вдосконаленню самої форми, так і переходом на електронну форму звітування. Загалом дискусії в середовищі політичних партій і громадянського суспільства нашою хвилюють на думку, що одним зі способів підвищення прозорості політичних фінансів та ефективності державного і громадського контролю за політичними фінансами в Україні є електронне звітування партій та кандидатів.

Адже кількість даних, які варто подавати, досить велика, а їх лівова частка повторюється з кварталу у квартал. Це забирає багато часу і ресурсів як у партій, які заповнюють звіти, так і в НАЗК, яке їх аналізує. Електронне звітування, натомість, спрощує збір та обробку інформації для партій, а для НАЗК така система значно спростила би логічний і арифметичний контроль, який зараз здійснюється вручну. Електронна система звітування також значно полегшила би доступ до фінансової інформації для громадськості, журналістів і пересічних громадян, зацікавлених у здійсненні свідомого вибору. Водночас украй важливо, аби перехід на таку систему відбувся з дотриманням міжнародних стандартів, зокрема належного захисту персональної інформації та інтероперабельності, тобто перехресного зв'язку цієї системи з різними державними реєстрами і базами даних.

Відповідно, партіям доцільно брати більш активну участь у дискусіях щодо запровадження електронної системи звітності та пропонувати свої моделі звітування, спираючись на власний досвід. Зрештою, без активного запиту на запровадження електронного звітування з боку політичних партій цю ініціативу навряд чи буде реалізовано.

Висновки

Запроваджена в Україні система звітності політичних партій є доволі комплексною і вимогливою порівняно з багатьма іншими країнами. Вона переважно відповідає міжнародним стандартам: звітування є регулярним та періодичним (щоквартальним), передбачає ведення обліку всіх витрат, пов'язаних із поточною діяльністю партій і виборчими кампаніями партій і кандидатів, вимагає відображення усіх внесків від фізичних та юридичних осіб, у тому числі внесків у вигляді товарів, робіт, послуг, і передбачає внутрішній та зовнішній аудит партійної бухгалтерії. Важливими елементами чинної системи звітування є контроль політичних фінансів незалежним органом – НАЗК, наділеним спеціальними повноваженнями у сфері контролю за політичними фінансами, та обов'язок оприлюднення фінансових звітів.

Така повнота системи звітності має спонукати партії ставати більш прозорими та підзвітними перед суспільством. Регулярне оприлюднення всього масиву інформації про фінансову діяльність партій і кандидатів, що його вимагає законодавство, також здатне допомогти громадянам робити свій електоральний вибір більш усвідомленим.

Дворічна практика звітування політичними партіями до НАЗК показала, що вони почали дотримуватися законодавства у сфері фінансової звітності більш сумлінно. Зокрема, за цей час зросла кількість партій, що подають звіти до НАЗК та роблять це вчасно, а якість відображеної у звітах інформації загалом стала кращою. Однак багато партій і надалі не відображають у звітах усієї необхідної інформації, зокрема про майно, яким вони володіють чи користуються, і внески в негрошовій формі, та допускають і технічні, і змістовні помилки під час заповнення звітів.

Варто зазначити, що реалізація всього потенціалу нових правил звітування залежить від удосконалення чинної форми звітності, яка значно ускладнює процес звітування, а також не дає широкому загалу легкого доступу до фінансової інформації партій і кандидатів. Серйозним кроком уперед стало б запровадження електронної системи звітності, яка б інтегрувала звіти всіх суб'єктів цього процесу та спростила б їх аналіз із боку НАЗК і ЦВК. Установлення ефективного зворотного зв'язку між партіями, НАЗК і ЦВК також сприятиме налагодженню системи звітування, яка була би зручною для всіх її учасників та ефективно виконувала свою основну функцію підвищення прозорості політичних фінансів в Україні.

РОЗДІЛ 6. Санкції у сфері політичного фінансування та їх застосування

6.1. Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід

Згідно з міжнародними стандартами, кожна держава повинна встановити **ефективні, пропорційні та превентивні** санкції за порушення правил політичного фінансування. Зокрема, у Керівних принципах щодо фінансування політичних партій Венеціанської комісії зазначено, що «будь-які порушення у фінансуванні політичних партій мають тягнути за собою санкції, пропорційні серйозності порушення, зокрема у вигляді втрати всього або частини державного фінансування в наступному році».

Досить тривалий практичний досвід різних країн світу в цій сфері говорить про те, що правил фінансування партій не дотримуються, якщо вони не забезпечені ефективною системою примусових заходів реагування. Саме тому, майже у всіх країнах, у яких запроваджено детальне регулювання доходів, витрат і звітності партій і кандидатів, передбачено різні види санкцій за порушення базових правил у сфері політичних фінансів.

Нижче ми наведемо інформацію лише про найбільш поширені санкції, які можуть бути застосовані до порушників законодавства про фінансування партій у різних країнах світу (див. таблицю 6.1).⁶⁵

За порівняно несуттєві порушення правил політичного фінансування досить часто застосовується така санкція, як **попередження**. Цей тип стягнення швидко та легко застосовується. Визначальною рисою попередження є те, що після його застосування партія має можливість виправити ситуацію (припинити вчинення правопорушення чи усунути його наслідки), уникнувши негативних наслідків. Недоліком цієї санкції, зазвичай, є її низька ефективність, адже в країнах із недостатньо сильним верховенством права партії можуть легко ігнорувати такі попередження.

Наприклад, у Туреччині Конституційний суд може прийняти рішення про попередження партії з вимогою усунути визначене порушення.

⁶⁵ Інформація підготовлена за результатами аналізу бази даних Political Finance Database, створеної IDEA. – Режим доступу: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

Проте невиконання такого попередження не призводить до будь-яких інших санкцій, що не зовсім логічно. Згідно із законодавством Туркменістану, якщо партія чи її структурні підрозділи порушують законодавство, їм видають письмове попередження та встановлюють певний строк для усунення цих порушень.⁶⁶

Найпоширенішим типом відповідальності, яку застосовують до партій за порушення правил політичного фінансування у різних країнах світу, є **адміністративна**. У межах адміністративної відповідальності найпопулярнішим типом санкції, яку використовують у близько 140 країнах, є **штраф**. З одного боку, штраф легкий і зручний у застосуванні, а з іншого – досить ефективний та економічно вигідний для держави.

Наприклад, у Кіпрі за будь-яке порушення положень законодавства про партії на винну особу накладають адміністративний штраф розміром до 20 тис. євро.⁶⁷ В Ефіопії партія може бути оштрафована за використання бюджетної субсидії не за призначенням і порушення правил звітування.⁶⁸ В Угорщині з партії, яка прийняла грошовий внесок усупереч чинним правилам і не повернула його у встановлений законом строк, сума такого внеску стягується за правилами стягнення податкової заборгованості.⁶⁹ В Уругваї за прийняття партіями незаконних внесків та невідображення витрат стягується штраф удвічі більший за суму таких внесків чи витрат.⁷⁰

⁶⁶ Закон Туркменістану «Про політичні партії» (2012 рік).

⁶⁷ Закон Кіпру «Про політичні партії» (зі змінами, внесеними у грудні 2015 року); Звіт місії ОБСЄ / БДІПЛ з оцінки потреб від 8 – 16 березня 2016 року. Республіка Кіпр. Парламентські вибори 22 травня 2016 року.

⁶⁸ Положення про порядок визначення розподілу державної фінансової підтримки політичних партій (5/2009) (Ефіопія).

⁶⁹ Закон Угорщини «Про прозорість передвиборчих кампаній, пов'язаних з виборами членів парламенту» LXXXVII (2013 рік).

⁷⁰ Закон Уругваю «Про політичні партії» № 18.845 (2009 рік).

Таблиця 6.1. Санкції, що застосовують у світі

Зміст	Не має даних	Немає	Штраф	Не застосовується	Ув'язнення	Конфіскація	Втрата державного фінансування	Зняття партії	Втрата статусу кандидата	Втрата політичних прав	Втрата виборчого статусу	Зупинення діяльності партії	Інше	Примення державного фінансування	Країни, що досліджувалися
Африка	3	2	39	0	32	13	16	7	7	7	3	6	13	3	50
Америка	1	3	27	0	14	3	10	9	7	10	7	5	14	0	34
Азія	1	0	25	0	20	16	7	14	16	3	7	6	6	1	37
Європа	0	2	40	0	19	17	24	7	6	2	2	5	5	8	44
Океанія	0	0	13	1	12	1	0	3	1	2	4	2	4	0	14
Всього	5	7	144	1	97	50	57	40	37	24	23	24	42	12	179

Зупинення державного фінансування – не надто поширений тип санкції, хоча в Європі вона могла би бути доволі ефективною, адже в багатьох країнах партії суттєво залежать від державних коштів. Наразі таку санкцію передбачено в законодавстві Уругваю, Чехії, України та деяких інших країн. Наприклад, якщо партія Уругваю повторно не виконує вимоги законодавства про партії, то суд може зупинити державне фінансування такої партії на строк до одного року. У Чехії така санкція може застосовуватися доти, доки партія не подасть річний фінансовий звіт або такий звіт не буде доповнено.

Більш поширеною є санкція у вигляді **втрати всього або частини державного фінансування** (існує приблизно у 32% країн світу). У Кіпрі цю санкцію застосовують у разі вчинення партією повторного правопорушення у сфері політичного фінансування. У Німеччині неподання партією річного звіту до парламенту або ненадання необхідної інформації щодо різних видів доходів є підставою для припинення виплати подальшого щорічного державного фінансування цій партії. В Угорщині державна підтримка партії зменшується на суму внеску, прийнятого з порушенням. У Туреччині партія може позбутися державного фінансування, якщо не надасть запитуваної інформації чи

документа після другого повідомлення з боку органу влади.⁷¹

Однією з найпоширеніших (така санкція передбачена приблизно у 30% країн світу) та найбільш дієвих санкцій є **конфіскація отриманих партією внесків**. Застосування цієї санкції може запобігати фінансуванню партій незаконними донорами, а самі партії спонукати ретельніше працювати з потенційними прихильниками. Згідно із законодавством Кенії, якщо партія отримує внесок, більший за дозволений ліміт, на партію накладається штраф, а сума, що перевищує встановлене обмеження, конфіскується.⁷² У Молдові всі внески, отримані від осіб, які не мають права здійснювати фінансування партій, а також частину тих внесків, що перевищують граничний рівень, за рішенням суду конфіскують.⁷³

Оскільки визначальною метою більшості партій є участь і перемога на виборах, то на практиці надзвичайно ефективними виявляються санкції у вигляді позбавлення партії **права висувати кандидатів на виборах** або конкретних осіб – **права обіймати виборні посади**. Наприклад, партії Болівії, які не подають фінансових звітів, можуть втратити право брати участь у наступних національних або муніципальних виборах. В Індії кандидат може бути позбавлений права обіймати виборні посади строком на 3 роки, якщо він не подав фінансового звіту щодо витрат на передвиборну агітацію в порядку, визначеному законодавством. Згідно із законодавством Японії, кандидат може втратити право обійняти обрану посаду, якщо буде доведено, що витрати на його кампанію перевищують установлену межу.

Зупинення діяльності партії доволі рідко застосовують у вигляді санкції. Зупиняють діяльність партії або на певний чітко визначений період, або до виконання партією певних вимог, що стали причиною застосування цієї санкції. Наприклад, відповідно до законодавства Туркменістану, діяльність партії за рішенням суду можуть зупинити на строк до 6 місяців, якщо вона вчасно не усунула допущені порушення законодавства.⁷⁴ Уряд Чехії може почати судовий процес про зупинення діяльності партії, якщо вона не подала повний фінансовий звіт Палаті депутатів та не подала його протягом року

⁷¹ Закон Угорщини «Про прозорість передвиборчих кампаній, пов'язаних з виборами членів парламенту» LXXXVII (2013 рік).

⁷² Закон Кенії «Про політичні партії» (2011 рік).

⁷³ Закон Молдови «Про політичні партії» (2007 рік).

⁷⁴ Закон Туркменістану «Про політичні партії» (2012 рік).

Вищому адміністративному суду на вимогу Палати депутатів.⁷⁵

У законодавстві 40 країн світу передбачено можливість **припинення діяльності** (ліквідації, розпуску тощо) **партій**. Припинення діяльності партій є винятковим заходом реагування на правопорушення у сфері політичних фінансів, і застосовують його лише в тих випадках, коли всі інші заходи вичерпано.

Наприклад, можливість припинити діяльність партії передбачено законодавством Латвії. У такому разі суд спочатку ухвалює рішення про зупинення діяльності партії, а вже потім за зверненням КНАВ вирішує питання про її ліквідацію.

Аналіз зарубіжного законодавства дозволяє стверджувати, що **кримінальну відповідальність** установлюють за дуже суттєві порушення у сфері політичного фінансування та виключно за умисні правопорушення. Такий підхід виправданий, адже встановлення кримінальної відповідальності за порівняно незначні порушення у цій сфері призведе до того, що на практиці її не реалізуватимуть, а отже, вона не виконуватиме жодного стимулюючого впливу. Згідно із законодавством Єгипту, кримінальна відповідальність настає за отримання внесків від іноземців та іноземних юридичних осіб і за отримання винагороди за прийняття конкретних рішень.⁷⁶

У світі є декілька країн, у яких не передбачено жодних санкцій за порушення правил політичного фінансування. До таких країн належать Швейцарія і Мадагаскар.

Загалом варто зазначити, що запровадження справедливих та ефективних санкцій сприяє дотриманню правил фінансування партій, а також забезпечує високий рівень фінансової та звітної дисципліни. І навпаки, відсутність таких санкцій, їх несправедливість та/або неефективність призводить до суттєвого зниження правопорядку в цій сфері. З іншого боку, навіть найбільш справедливий режим санкцій не матиме позитивного впливу, якщо відповідні органи влади не застосовуватимуть їх у разі виявлення порушень або застосовуватимуть їх вибірково. У такому разі відсутність належної імплементації чинних санкцій може зашкодити реалізації реформи політичного фінансування. Детальний аналіз проблем, з якими вже стикнулися інші країни, а також шляхів їх вирішення може стати в пригоді під час удосконалення українського законодавства.

⁷⁵ Оціночний звіт GRECO (2011) про Чехію щодо прозорості фінансування партій (Тема II).

⁷⁶ Закон Єгипту «Про політичну партію» № 40/1977 (1977 рік).

6.2. Основні типи порушень і санкцій у сфері політичного фінансування

В Україні система заходів, які можуть застосувати до порушників законодавства про політичне фінансування, має розгалужений і подекуди заплутаний характер. Базові характеристики чинного в Україні режиму санкцій показано в таблиці 6.2. Далі буде наведено огляд основних типів порушень у сфері політичного фінансування та відповідальності за них.

Таблиця 6.2. Базові характеристики порушень і санкцій у сфері політичного фінансування

Тип правопорушення	Підстава	Санкції
Фізичні особи та представники юридичних осіб, які здійснили внесок на підтримку партії		
Порушення встановленого законом порядку надання внеску на підтримку партії <i>Залежно від конкретного способу порушення порядку надання внеску на підтримку партії, а також форми вини (умисно чи необережно) звичайного громадянина чи офіційного представника юридичної особи можуть притягнути як до адміністративної, так і до кримінальної відповідальності</i>	Ст. 212-15 КУпАП	Штраф: 1) розміром від 1190 до 1700 грн , якщо порушення допустила неслужбова особа; 2) розміром від 1700 до 2210 грн , якщо порушення допустила посадова (службова) особа юридичної особи; Одночасно із накладенням штрафу конфіскують суму внеску на підтримку партії, яку надали з порушенням закону
	Ст. 159-1 ККУ	1) основне покарання у вигляді штрафу розміром від 1700 до 5100 грн; або виправних робіт строком до 2 років; або обмеження волі строком до 2 років; 2) додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до 3 років. За дії, вчинені повторно або за попередньою змовою, настає суворіша відповідальність
Порушення встановленого законом порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації чи агітації з референдуму. <i>Залежно від конкретного способу порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації чи агітації з референдуму, а також форми вини (умисно чи необережно) звичайного громадянина чи офіційного представника юридичної особи можуть притягнути як до адміністративної, так і до кримінальної відповідальності</i>	Ст. 212-15 КУпАП	Те саме (див. вище)
	Ст. 159-1 ККУ	Те саме (див. вище)

Тип правопорушення	Підстава	Санкції
Офіційні представники політичних партій		
<p>Порушення встановленого законом порядку отримання внеску на підтримку партії</p> <p><i>Якщо таке порушення полягає в умисному отриманні внеску на користь партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок, або у великому розмірі, то настає кримінальна відповідальність</i></p>	Ст. 212-15 КУпАП	<p style="text-align: center;">Штраф:</p> <p>1) розміром від 1190 до 1700 грн, якщо порушення допустив представник партії, який не є її посадовою (службовою) особою;</p> <p>2) розміром від 1700 до 2210 грн, якщо порушення допустила посадова (службова) особа партії.</p> <p>Одночасно із накладенням штрафу конфіскується сума внеску на підтримку партії, яка була отримана з порушенням закону</p>
	Ст. 159-1 ККУ	<p>1) основне покарання у вигляді штрафу розміром від 1700 до 5100 грн; або виправних робіт строком до 2 років; або обмеження волі строком до 2 років;</p> <p>2) додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до 3 років.</p> <p>За дії, вчинені повторно або за попередньою змовою, настає суворіша відповідальність</p>
<p>Порушення встановленого законом порядку отримання державного фінансування статутної діяльності партії</p>	Ст. 212-15 КУпАП	<p style="text-align: center;">Штраф:</p> <p>1) розміром від 1190 до 1700 грн, якщо порушення допустив представник партії, який не є її посадовою (службовою) особою;</p> <p>2) розміром від 1700 до 2210 грн, якщо порушення допустила посадова (службова) особа партії</p>
<p>Порушення встановленого порядку подання звіту партії</p> <p><i>Якщо таке порушення полягає у поданні завідомо недостовірних відомостей у звіті партії, то настає кримінальна відповідальність</i></p>	Ст. 212-21 КУпАП	Штраф розміром від 5100 до 6800 грн
	Ст. 159-1 ККУ	<p>1) основне покарання у вигляді штрафу розміром від 1700 до 5100 грн; або виправних робіт строком до 2 років; або обмеження волі строком до 2 років;</p> <p>2) додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до 3 років.</p> <p>За дії, вчинені повторно, настає суворіша відповідальність</p>
<p>Нецільове використання бюджетних коштів у великому розмірі (у 2018 році йдеться про суму, що перевищує 1 762 000 грн)</p>	Ст. 210 ККУ	<p>Штраф розміром від 1700 до 5100 грн; або виправні роботи строком до 2 років; або обмеження волі строком до 3 років.</p> <p>За дії, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах або вчинені повторно, або за попередньою змовою, настає суворіша відповідальність</p>

Тип правопорушення	Підстава	Санкції
Розпорядники виборчих фондів та фондів референдуму		
<p>Порушення встановленого законом порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації чи агітації з референдуму</p> <p><i>Якщо таке порушення полягає в умисному отриманні у великому розмірі фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації чи агітації з референдуму або умисному отриманні такої фінансової (матеріальної) підтримки від особи, яка не має права її надавати, то настає кримінальна відповідальність</i></p>	Ст. 212-15 КУпАП	<p>Штраф розміром від 1190 до 1700 грн (якщо порушення допустила неслужбова особа) або розміром від 1700 до 2210 грн (якщо порушення допустила службова особа)</p>
	Ст. 159-1 ККУ	<p>1) основне покарання у вигляді штрафу розміром від 1700 до 5100 грн; або виправних робіт строком до 2 років; або обмеження волі строком до 2 років;</p> <p>2) додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до 3 років.</p> <p>За дії, вчинені повторно або за попередньою змовою, настає суворіша відповідальність</p>
<p>Порушення встановленого порядку подання виборчого звіту</p> <p><i>Якщо таке порушення полягає в <u>поданні завідомо недостовірних відомостей у виборчому звіті</u>, то настає кримінальна відповідальність</i></p>	Ст. 212-21 КУпАП	<p>Штраф розміром від 5100 до 6800 грн</p>
	Ст. 159-1 ККУ	<p>1) основне покарання у вигляді штрафу розміром від 1700 до 5100 грн; або виправних робіт строком до 2 років; або обмеження волі строком до 2 років;</p> <p>2) додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до 3 років.</p> <p>За дії, вчинені повторно, настає суворіша відповідальність</p>
Політичні партії як юридичні особи		
<p>Публічне оголошення керівними органами партії про намір партії вчинити діяння, за яке законами України передбачена юридична відповідальність</p>	Ст. 19-20 Закону України «Про політичні партії в Україні»	<p>Попередження:</p> <p>у разі невиконання законних вимог НАЗК, викладених у відповідному приписі, керівника партії притягають до адміністративної відповідальності за ст. 188-46 КпАП України (вперше – штраф розміром від 1700 до 4250 грн; повторно – штраф розміром від 3400 до 5100 грн)</p>
<p>Вчинення партією діяння, яке хоч і є протиправним, але не тягне за собою іншого (крім попередження) виду відповідальності</p>		

Тип правопорушення	Підстава	Санкції
Політичні партії як юридичні особи		
Неподання або невчасне подання звіту або подання такого звіту, оформленого з грубим порушенням установлених вимог	Ст. 17-7 Закону України «Про політичні партії в Україні»	Зупинення державного фінансування статутної діяльності партії
Подання партією звіту, який містить недостовірні відомості про майно партії (у тому числі кошти) або витрати партії в розмірі більше 20 розмірів мінімальної заробітної плати		
Повторне вчинення одного із правопорушень або настання певної події, про які йдеться у ч. 1 ст. 17-8 Закону України «Про політичні партії в Україні»	Ст. 17-8 Закону України «Про політичні партії в Україні»	Припинення державного фінансування статутної діяльності партії
Вчинення уповноваженою особою від імені та в інтересах партії будь-якого зі злочинів, описаних у ст. 159-1 ККУ	Ст. 96-3–96-11 ККУ	Захід кримінально-правового характеру у вигляді штрафу

Вставка 6.1. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері політичного фінансування

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ

Центр політико-правових реформ

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

ЗАСОСОВУЄТЬСЯ ПЕРЕВАЖНО ДО КЕРІВНИКІВ ПАРТІЙ ТА ІХ БУХГАЛТЕРІВ

Порушення встановленого законом порядку отримання:

- внеску на підтримку партії;
- державного фінансування статутної діяльності;
- фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення агітації

Штраф від 1700 до 2210 грн

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

ЗАСОСОВУЄТЬСЯ ПЕРЕВАЖНО ДО КЕРІВНИКІВ ПАРТІЙ ТА ІХ БУХГАЛТЕРІВ

Подання **завідомо недостовірних** відомостей у щоквартальному фінансовому звіті або у фінансовому звіті про кошти виборчого фонду

Умисне отримання у **ВЕЛИКОМУ РОЗМІРІ фінансової (матеріальної) підтримки** для здійснення агітації

Умисне отримання фінансової (матеріальної) підтримки **від особи, ЯКА НЕ МАЄ ПРАВА надавати таку підтримку**

Штраф від 1700 до 5100 грн, або виправні роботи до 2 років, або обмеженням волі до 2 років

+ позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРТІЙ

ЯКІ ОТРИМАЛИ ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ СТАТУТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Неподання або **невчасне подання** щоквартального фінансового звіту

Подання щоквартального фінансового звіту, оформленого з **грубим порушенням установлених вимог**

Подання щоквартального фінансового звіту, який містить **недостовірні відомості** (на суму понад 20 розмірів м.з.п.)

Повторне протягом року порушення порядку подання щоквартального фінансового звіту: умисне отримання внеску від особи, яка не мала права його здійснювати, або в недозволеному розмірі

Нецільове використання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партії та деякі інші правопорушення в цій сфері

Фінансування статутної діяльності такої партії **ПРИПИНЯЄТЬСЯ**

Порушення встановленого порядку подання:

- щоквартального фінансового звіту;
- фінансового звіту щодо коштів виборчого фонду

Неправильне оформлення зазначених звітів

Штраф від 5100 до 6800 грн

У ВИПАДКУ ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ПАРТІЙ, ВСТАНОВЛЕНИХ КОНСТИТУЦІЄЮ ТА ІНШИМИ ЗАКОНАМИ УКРАЇНИ, ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ПОЗОВОМ МІУ УКРАЇНИ ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ МОЖЕ БУТИ **ЗАБОРОНЕНА**

6.3. Адміністративна та кримінальна відповідальність

Адміністративна та кримінальна відповідальність – основні види відповідальності, до якої можуть притягнути порушників у сфері політичного фінансування. Попри те, що вони мають різну природу, у межах чинного режиму санкцій вони тісно між собою пов'язані. Це проявляється в тому, що одні й ті ж порушення можуть призводити до різних типів відповідальності. Крім того, суб'єктами обох типів відповідальності переважно є одні й ті ж особи.

Адміністративна відповідальність – найпоширеніший вид юридичної відповідальності, яка настає за порівняно незначні порушення вимог законодавства. Юридичною підставою такої відповідальності є передусім ст. 212-15 та 212-21 КУпАП. До адміністративної відповідальності, передбаченої цими статтями, можуть притягнути **лише фізичних осіб**. В абсолютній більшості випадків особу притягають до адміністративної відповідальності, якщо порушення правил політичного фінансування відбулося з **необережності (випадково)**.

Натомість кримінальна відповідальність є найсуворішим видом юридичної відповідальності, а тому настає лише за найбільш суттєві порушення вимог законодавства про політичне фінансування. Юридичними підставами кримінальної відповідальності є ст. 159-1 та 210 ККУ.

До кримінальної відповідальності можуть притягнути лише фізичних осіб (юридичні особи, у тому числі партії, не є суб'єктами цих правопорушень).⁷⁸ Важливо підкреслити, що кримінальна відповідальність за ст. 159-1 та 210 ККУ може наставати тільки в тому випадку, коли ці правопорушення було вчинено **умисно (свідомо)**. Необережне вчинення таких діянь є підставою для притягнення відповідних осіб до адміністративної відповідальності, описаної у ст. 212-15 та 212-21 КУпАП.

⁷⁸ Водночас до партій можуть застосувати так звані «заходи кримінально-правового характеру» на підставі та в порядку, визначеному ст. 96-3 – 96-11 ККУ.

6.3.1. Відповідальність донорів партій і кандидатів

Фізичних осіб, які самостійно здійснюють внески на підтримку політичної партії, та офіційних представників юридичних осіб, які здійснюють такі внески, можуть притягнути до адміністративної відповідальності, згідно зі ст. 212-15 КУпАП, або до кримінальної відповідальності за ст. 159-1 ККУ *за порушення встановленого законом порядку надання:*

- а) внеску на підтримку партії;
- б) фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з референдуму.

Аби розрізнити, яку відповідальність може спричинити та чи інша дія, варто, передусім, зважати на наявність умислу в діях донорів.

Наприклад, адміністративна відповідальність настає за **умисне чи необережне:**

- неподання до установи банку України чи відділення зв'язку письмової заяви про відсутність обставин, наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску;
- *(тільки для фізичних осіб)* здійснення грошового внеску з порушенням правил ідентифікації фізичної особи (наприклад, надання недостовірної інформації про своє П.І.Б., місце проживання, РНОКПП, паспортні дані);
- здійснення грошового внеску на користь партії у готівковій формі;
- здійснення внеску на користь партії з порушенням обмежень щодо максимальної суми внесків на користь однієї партії менше ніж у два рази (у 2018 році для фізичних осіб – на суму більшу за 1 млн 489 тис. 200 грн, але меншу за 2 978 400 грн; для представників юридичних осіб – більшу за 2 млн 978 тис. 400 грн, але меншу за 5 млн 956 тис. 800 грн).

Крім того, особи, які здійснюють внески на підтримку партії, підлягають притягненню до **адміністративної відповідальності** в разі **необережного:**

- здійснення внеску фізичною чи юридичною особою, яка не має на це права (див. таблицю 6.3);
- *(тільки для фізичних осіб)* здійснення внеску від імені незареєстрованого громадського об'єднання, благодійної чи релігійної організації (у такому випадку особа, яка здійснює внесок, діє не як представник юридичної особи, а як звичайна фізична особа);
- здійснення внеску на користь партії у великому розмірі (у 2018

року для фізичних осіб – більшому, ніж 2 млн 978 тис. 400 грн., для юридичних осіб – більшому, ніж 5 млн 956 тис. 800 грн).

Таблиця 6.3. Фізичні та юридичні особи, які не мають права здійснювати внески на підтримку партії

Фізичні особи	Юридичні особи
<ul style="list-style-type: none"> – іноземці; – особи без громадянства; – особи, які не досягли 18-річного віку; – недієздатні особи; – анонімні особи або особи під псевдонімом; – фізичні особи, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади; – фізичні особи, які мають непогашений податковий борг. 	<ul style="list-style-type: none"> – органи державної влади та органи місцевого самоврядування; – державні та комунальні підприємства, установи й організації; – юридичні особи, в яких не менше 10% статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам; – юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про запобігання корупції»; – юридичні особи, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади (протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його, крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким договором протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії, не перевищує 10% загальної суми доходу юридичної особи за відповідний період); – іноземні держави й іноземні юридичні особи; – юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства; – інші партії; – юридичні особи, які мають непогашений податковий борг.

На осіб, які вчинили такі правопорушення, накладають **штраф**:

- 1) розміром **від 1190 до 1700 грн** для фізичних осіб і представників юридичних осіб, які не є її посадовими особами (наприклад, діють за довіреністю);
- 2) розміром **від 1700 до 2210 грн** для представників юридичних осіб, які є її посадовими особами.

Одночасно із застосуванням штрафу до конкретної фізичної особи суд зобов'язаний **конфіскувати суму внеску** на підтримку партії, який надали з порушенням закону.

За вчинення перелічених вище дій також може настати **кримінальна відповідальність**, якщо особа вчинила їх **умисно**. Зокрема, йдеться про такі порушення:

- здійснення внеску фізичною чи юридичною особою, яка не має на це права;
- *(тільки для фізичних осіб)* здійснення внеску від імені незареєстрованого громадського об'єднання, благодійної чи релігійної організації;
- здійснення внеску на користь партії у великому розмірі.

За загальним правилом особам, які вчинили такі злочини, можуть призначити одне з таких альтернативних покарань: 1) **штраф** розміром від 1700 до 5100 грн; 2) **виправні роботи** строком до 2 років; 3) **обмеження волі** строком до 2 років. Крім одного з основних покарань винному мають призначити ще й додаткове покарання у вигляді **позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю** строком до 3 років. У випадку вчинення таких дій повторно, за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони були поєднані з вимаганням внеску призначають суворіше покарання (див. санкції ч. 3–4 ст. 159-1 ККУ).

6.3.2. Відповідальність офіційних представників партій і розпорядників виборчих фондів та фонду референдуму

Відповідальність також можуть понести представники партій (керівник, бухгалтер, особа за довіреністю) та розпорядники виборчих фондів (партії, її місцевих організацій чи висунутих ними кандидатів) і фонду референдуму. Як і в попередньому випадку, такі порушення можуть призводити або до адміністративної, або до кримінальної відповідальності.

- ◊ ***Порушення, пов'язані з отриманням внеску на користь партії чи фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації (агітації з референдуму)***

Згідно зі ст. 212-15 КУпАП, представник партії може зіткнутися з адміністративною відповідальністю за порушення порядку отримання внеску на підтримку партії, а розпорядник виборчого фонду (фонду референдуму) – за порушення порядку отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації (агітації з референдуму).

Порушення встановленого законом порядку отримання внеску на підтримку партії може трапитися лише в таких випадках:

- 1) отримання партією грошового внеску у готівковій формі;

2) у разі відсутності визначення чи неправильного визначення партією розміру (суми) внеску у формі робіт, товарів або послуг (йдеться про випадки порушення вимог відповідної методології)⁷⁹ (настає тільки адміністративна відповідальність);

3) у разі, якщо партія чи її місцева організація, розпорядник виборчого фонду партії, її місцевої організації чи кандидата від партії (місцевої організації партії) не відмовилися від внеску особи, яка відповідно до закону не має права здійснювати такий внесок, або якщо розмір отриманого ними внеску перевищує встановлений законом розмір, *протягом трьох днів* від дня, коли їм стало відомо про це.⁸⁰

Порушення порядку отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації (агітації з референдуму) може передбачати:

- 1) отримання благодійного внеску у готівковій формі;
- 2) невиконання вимог законодавства щодо повернення незаконних внесків.⁸¹

Санкції за вчинення обох типів правопорушень, передбачених ст. 212-15 КУпАП, полягають у накладенні **штрафу**:

- 1) розміром **від 1190 до 1700 грн**, якщо порушення допустила не посадова особа;
- 2) розміром **від 1700 до 2210 грн**, якщо порушення допустила посадова особа.

Одночасно із застосуванням штрафу до представника партії суд зобов'язаний **конфіскувати суму внеску** на підтримку партії чи до виборчого фонду (фонду референдуму), який було отримано з порушенням закону.

⁷⁹ Станом на 1 березня 2018 року НАЗК не затвердив цю методологію. Тому й відповідальності за такі дії/ бездіяльність поки бути не може.

⁸⁰ На підставі заяви про відмову від внеску чи його відповідної частини з цієї причини за підписом керівника партії, місцевої організації партії, розпорядника виборчого фонду партії, місцевої організації партії чи кандидата від політичної партії (місцевої організації партії) на відповідних виборах та платіжного документа установа банку, в якій відкрито рахунок, на який зараховано внесок, повертає такий внесок або його відповідну частину особі, яка його внесла, а в разі неможливості повернення перераховує такий внесок чи його відповідну частину до державного бюджету. Порядок повернення добровільного внеску чи його частини з підстав, зазначених у цій частині, та з інших установлених законом підстав визначає Національний банк України.

⁸¹ Наприклад, згідно з ч. 7 ст. 50 Закону України «Про вибори народних депутатів», розпорядник відповідного рахунку виборчого фонду зобов'язаний відмовитися від внеску особи, яка не має права здійснювати такий внесок, або якщо розмір добровільного внеску перевищує встановлений розмір, протягом трьох днів від дня, коли йому стало про це відомо.

Отримання партією внеску з незаконних джерел чи в більшому за дозволений розмірі може призводити до кримінальної відповідальності згідно зі **ст. 159-1 ККУ**. Головну роль у цьому відіграє умисел представника партії. Підставами для притягнення до кримінальної відповідальності можуть бути:

- 1) **умисне** отримання внеску на користь партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок;
- 2) **умисне** отримання внеску на користь партії у великому розмірі (у 2018 році для фізичних осіб – більшому, ніж 2 млн 978 тис. 400 грн, для юридичних осіб – більшому, ніж 5 млн 956 тис. 800 грн).

Особам, які вчинили цей злочин, можуть призначити основне покарання у вигляді **штрафу** розміром від 1700 до 5100 грн, або **виправних робіт** строком до 2 років, або **обмеження волі** строком до 2 років. Крім цього, винному мають призначити ще й додаткове покарання у вигляді **позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю** строком до 3 років. У випадку вчинення цього злочину повторно, за попередньою змовою групою осіб або якщо вони були поєднані з вимаганням такого внеску, винному призначають суворіше покарання.

Таким чином, отримання фінансової підтримки із заборонених джерел чи в обсязі, що перевищує дозволений ліміт, розпорядниками виборчих фондів (фондів референдуму) може призвести до притягнення їх до кримінальної відповідальності. Підставами для цього є:

- 1) **умисне** отримання у великому розмірі фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації (агітації з референдуму);
- 2) **умисне** отримання фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації (агітації з референдуму) від особи, яка не має права надавати таку фінансову (матеріальну) підтримку.

Детальний перелік заборонених джерел фінансування передвиборної агітації чи агітації з референдуму, а також дозволений суми добровільних внесків до відповідних фондів встановлено ст. 41 – 43 Закону України «Про вибори Президента України», ст. 48 – 51 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ст. 70 – 73 Закону України «Про місцеві вибори», а також ст. 62 – 64 Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Розпорядникам виборчих фондів (фондів референдуму), що вчинили цей

злочин, можуть призначити як основне **покарання** штраф розміром від 1700 до 5100 грн, або виправні роботи строком до 2 років, або обмеження волі строком до 2 років, а також обов'язкове додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до 3 років. У випадку вчинення цього злочину повторно, за попередньою змовою групою осіб або якщо вони були поєднані з вимаганням фінансової (матеріальної) підтримки, призначають суворіші види та розміри покарання.

❖ **Порушення, пов'язані з отриманням державного фінансування статутної діяльності партії**

Стаття 212-15 КУпАП також передбачає відповідальність представників політичних партій за порушення порядку отримання державного фінансування на їхню статутну діяльність. Разом із тим, законодавство не встановлює чіткого порядку отримання державного фінансування партій. Тож до числа порушень цього порядку з певною часткою умовності можна віднести лише такі факти:

- 1) невідкриття партією окремого рахунку для отримання коштів з державного бюджету, що виділяють на державне фінансування її статутної діяльності (наприклад, надання до НАЗК реквізитів не спеціального, а звичайного рахунку);
- 2) надання до НАЗК неактуальної чи несправжньої довідки з банку про відкриття спеціального рахунку для отримання коштів з державного бюджету;
- 3) зарахування на спеціальний рахунок партії для отримання коштів з державного бюджету будь-яких інших коштів.

Санкції за зазначені порушення аналогічні до тих, які ст. 212-15 КУпАП передбачає за порушення порядку отримання внеску на підтримку партії.

❖ **Порушення порядку подання звітів партії та звітів розпорядників виборчих фондів**

Представники партій також можуть нести відповідальність за порушення порядку подання звіту. Схожим чином розпорядником виборчих фондів загрожує відповідальність за порушення порядку подання виборчого звіту.

Адміністративна відповідальність, згідно зі ст. 212-21 КУпАП, для представників партій настає у випадку:

1) умисного чи необережного:

- неподання партією квартального звіту;
- несвоєчасного подання партією квартального звіту;
- подання партією квартального звіту не за формою, затвердженою НАЗК;
- подання партією квартального звіту, який містить неповну інформацію;
- невиконання вимог щодо обов'язкового додавання до квартального звіту копій документів, що підтверджують відображені в ньому відомості;
- невиконання вимог щодо обов'язкового додавання до звіту за четвертий квартал висновків щорічного внутрішнього аудиту та незалежного зовнішнього фінансового аудиту партії (якщо його проведення є обов'язковим відповідно до закону);
- невиконання вимог щодо того, що квартальний звіт має бути поданий до НАЗК як у паперовій формі, так і на електронному носії;
- невиконання вимог щодо того, що квартальний звіт має бути підписаний керівником партії та засвідчений її печаткою,⁸²
- невиконання інших вимог, що стосуються порядку подання квартального звіту (зокрема, встановлених підзаконними актами НАЗК, якщо вони не суперечать вимогам Закону України «Про політичні партії в Україні»),⁸³

2) необережного відображення у квартальному звіті недостовірних відомостей.

Натомість розпорядників виборчих фондів можуть притягнути до адміністративної відповідальності за:

1) умисне чи необережне порушення вимог законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» чи «Про місцеві вибори» щодо процедури та строків подання виборчих звітів;

2) необережне відображення у виборчих звітах недостовірних відомостей.

⁸² Тут дуже важливо підкреслити, що відсутність підпису бухгалтера на такому звіті не може розглядатися як порушення вимог законодавства, навіть попри те, що актами НАЗК встановлено обов'язковість такого підпису.

⁸³ Річ у тому, що деякі вимоги НАЗК, сформульовані ним у відповідних підзаконних актах, суперечать Закону України «Про політичні партії в Україні», а тому їх порушення не може бути підставою для настання юридичної відповідальності.

На представників партій чи розпорядників виборчих фондів, визнаних винними у порушенні встановленого порядку подання звіту чи виборчого звіту, накладають **штраф** розміром **від 5100 до 6800 грн.**

Схожі дії з боку представників партії чи розпорядників виборчого фонду можуть призвести і до настання кримінальної відповідальності, згідно зі ст. 159-1 ККУ. Для представників партії вона може виникнути в разі **подання завідомо недостовірних відомостей у звіті**. Це означає, що в такому звіті міститься інформація, яка не відповідає дійсності, **за умови**, що особа, яка відповідає за підготовку та/або подання такого звіту, достовірно знала про це.

Настання кримінальної відповідальності для розпорядників виборчого фонду можливе у випадку подання до відповідного державного органу (НАЗК, ЦВК, ОВК) виборчого звіту, в якому міститься інформація, яка не відповідає дійсності, а особа, яка відповідала за підготовку та/або подання такого звіту, достовірно про це знала на момент його подання.

В обох випадках вчинення злочину особою, відповідно до ст. 159-1 ККУ, карають накладенням **штрафу розміром** від 1700 до 5100 грн, або **виправними роботами** строком до 2 років, або **обмеженням волі** строком до 2 років, з **позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю** строком до 3 років. Повторне вчинення цього злочину карається накладенням штрафу від 5100 до 8500 грн, або виправними роботами строком до 2 років, або обмеженням волі строком до 2 років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком до 3 років.

♦ **Порушення, пов'язані з використанням коштів державного фінансування статутної діяльності партій**

Українське законодавство встановлює обмеження щодо потреб, на які можна витратити кошти державного фінансування, виділені на статутну діяльність політичних партій. Відповідно, нецільове використання цих коштів у великому розмірі може призводити до **кримінальної відповідальності** представників партій, згідно зі **ст. 210 ККУ**. Суб'єктами такої відповідальності можуть бути виключно *службові особи партії*.

Під **нецільовим використанням бюджетних коштів**, виділених на фінансування статутної діяльності партії, слід розуміти випадки використання цих коштів для:

- 1) фінансування діяльності, несумісної з виконанням статутних цілей і завдань партії;
- 2) фінансування участі партії у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах;
- 3) фінансування вчинення правопорушень або фінансування дій, які мають ознаки правопорушень (див. таблицю 6.4);
- 4) прямого або опосередкованого фінансування теле- або радіоорганізацій (ст. 19 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»).

Важливо, що відповідальність за такі дії настає тільки у випадку використання суми, що в тисячу і більше разів перевищує прожитковий мінімум (у 2018 році – 1 млн 762 тис. грн).

Діяльність, яку заборонено здійснювати партіям

- ліквідація незалежності України;
- зміна конституційного ладу насильницьким шляхом;
- порушення суверенітету і територіальної цілісності України;
- підриєв безпеки держави;
- незаконне захоплення державної влади;
- пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;
- посягання на права і свободи людини;
- посягання на здоров'я населення;
- пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки;
- створення воєнізованих формувань;
- створення і діяльність організаційних структур в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

За нецільове використання бюджетних коштів, виділених на фінансування статутної діяльності партії, службу особу партії карають **штрафом** розміром від 1700 до 5100 грн, або **виправними роботами** на строк до 2 років, або **обмеженням волі** на строк до 3 років, з **позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю** на строк до 3 років або без такого. До осіб, визнаних винними у вчиненні цього злочину повторно, за попередньою змовою групою осіб або в особливо великих розмірах, застосовують суворіші санкції.

Питання про те, чи можна вважати нецільовим використанням бюджетних коштів їх витрачання на капітальні видатки, залишається дискусійним (детальніше про це див. у розділі 4). Водночас партіям усе ж краще не використовувати державні кошти на такі цілі.

6.3.3. Відповідальність політичних партій як юридичних осіб

◊ *Зупинення державного фінансування статутної діяльності партії*

Зупинення державного фінансування статутної діяльності партії є тимчасовим заходом, що можуть застосувати до партії у зв'язку із порушенням нею певних правил подання фінансової звітності. Суб'єктом відповідальності у цьому випадку є сама політична партія, а реалізувати цю санкцію може НАЗК.

Підставами для зупинення державного фінансування статутної діяльності партії є:

- 1) неподання партією звіту;
- 2) несвоєчасне подання партією звіту;
- 3) подання партією звіту, оформленого з грубим порушенням установлених вимог;
- 4) подання партією звіту, який містить недостовірні відомості про майно партії (у тому числі кошти) або витрати партії в розмірі *понад 20 розмірів мінімальної заробітної плати*, встановленої на 1 січня відповідного календарного року (у 2018 році йдеться про недостовірні відомості на суму понад 74 460 гривень).

У разі усунення партією причин, які зумовили зупинення державного фінансування її статутної діяльності, НАЗК не пізніш як через 5 днів після

отримання звіту партії з усунутими недоліками зобов'язане розглянути питання про відновлення державного фінансування статутної діяльності відповідної партії.

При цьому слід мати на увазі, що:

а) відновлюється таке фінансування лише з початку кварталу, що настає за кварталом, в якому було прийнято це рішення;

б) кошти, що їх партія не отримала внаслідок зупинення державного фінансування її статутної діяльності, не може бути відшкодовано або повернуто партії.

У 2016 – 2017 рр. НАЗК жодного разу не приймало рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності партії, хоча підстави для прийняття такого рішення були (див., зокрема, висновки НАЗК за результатами перевірки квартальних звітів парламентських партій у 2016 році).

Крім того, правова регламентація підстав і порядку прийняття такого рішення далеко неідеальна. По-перше, однією з підстав для зупинення державного фінансування названо факт подання партією звіту, оформленого з *грубим порушенням установлених вимог*. Утім, у Законі України «Про політичні партії в Україні» не визначено, які порушення в оформленні цього звіту є грубими, а які – ні, що залишає простір для вибіркового правозастосування. По-друге, важко погодитися із тим, що підставою для зупинення державного фінансування статутної діяльності партії може бути факт *несвоєчасного* подання партією квартального звіту. Така серйозна санкція виглядає непропорційною до вказаного порушення, що є доволі дрібним. Відповідно, зазначені моменти потребують уваги законодавців.

❖ *Припинення державного фінансування статутної діяльності партії*

Припинення державного фінансування статутної діяльності партії – це позбавлення партії права на отримання державного фінансування статутної діяльності або фактичне переривання цього фінансування **без права на його відновлення**. Така партія може отримати відповідне фінансування лише за результатами наступних парламентських виборів.

Припинення державного фінансування статутної діяльності партії може бути застосовано з боку НАЗК у таких випадках:

1) повторно протягом року вчинення партією одного з таких порушень:

- неподання звіту чи подання його з порушенням встановлених строків;
 - подання звіту, оформленого з грубим порушенням установлених вимог;
 - подання звіту, який містить недостовірні відомості про майно партії (у тому числі кошти) або витрати партії в розмірі понад 20 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року;
 - умисне отримання внеску від особи, яка не мала права здійснювати такий внесок, або в розмірі, що перевищує встановлені законодавством розміри;
 - зарахування на спеціальний рахунок, призначений для зарахування державного фінансування статутної діяльності, будь-яких інших коштів;
- 2) набрання законної сили рішенням суду, яким було встановлено, що партія допустила нецільове використання коштів державного фінансування;
- 3) набрання законної сили рішенням суду, яким було заборонено діяльність партії;
- 4) набрання законної сили рішенням суду, яким було анульовано реєстрацію свідцтва партії;
- 5) набрання законної сили вироком суду, яким до партії було застосовано будь-який захід кримінально-правового характеру;
- 6) невикористання коштів, отриманих на фінансування статутної діяльності політичної партії, протягом одного року з дня, коли такі кошти вперше зарахували на окремий рахунок цієї партії.

Крім того, НАЗК може ухвалити рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії унаслідок настання об'єктивних обставин, що унеможливають зарахування цих коштів на рахунок партії (ліквідація, реорганізація партії), або відмови самої партії від отримання таких коштів.

Як і у випадку із зупиненням державного фінансування, у 2016 – 2017 рр. НАЗК не ухвалювало рішення про припинення державного фінансування жодної партії.

При цьому підстави та процедури припинення державного фінансування також містять певні недоліки. По-перше, у низці випадків (зокрема, щодо порушень порядку подання квартальних звітів) НАЗК установлює факт порушення самостійно, без рішення суду, що суперечить положенням КУпАП

і створює корупційні ризики. По-друге, невиправданою виглядає одна з підстав для припинення державного фінансування, а саме невикористання коштів державного фінансування протягом року з дня їх отримання, адже це може спонукати партії до їх витрачання у поспішливий і неефективний спосіб.

◊ **Застосування до партій заходів кримінально-правового характеру**

Якщо будь-який із злочинів, описаних у ст. 159-1 ККУ, було вчинено уповноваженою особою від імені та в інтересах партії, то до останньої можуть застосувати захід *кримінально-правового характеру* у вигляді **штрафу** (п. 4 ч. 1 ст. 96-3, 96-8, 96-9 ККУ).

Під **уповноваженою особою партії** в цих випадках розуміють службову особу партії або іншу особу, яка, відповідно до закону, установчих документів чи договору, має право діяти від імені партії.

Злочини, передбачені ст. 159-1 ККУ, визнають вчиненими **в інтересах партії**, якщо вони:

- а) призвели до отримання партією неправомірної вигоди; **або**
- б) створили умови для отримання партією неправомірної вигоди; **або**
- в) були спрямовані на ухилення від передбаченої законом відповідальності.

За загальним правилом **розмір штрафу** в таких випадках дорівнює двократному розміру незаконно одержаної партією неправомірної вигоди. Якщо ж партія не отримала неправомірної вигоди або її розмір неможливо обчислити, то суд визначає **розмір штрафу** в цих справах таким чином:

- 1) за вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ч. 1 – 3 ст. 159-1 ККУ, – від 85 тис. до 170 тис. грн;
- 2) за вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ч. 4 ст. 159-1 ККУ, – від 170 тис. до 340 тис. грн.

Варто також зазначити, що під час застосування заходів кримінально-правового характеру партія **зобов'язана відшкодувати нанесені збитки та шкоду в повному обсязі, а також розмір неправомірної вигоди, яку вона отримала або могла отримати.**

Станом на 1 березня 2018 року до жодної партії не було застосовано *будь-яких заходів кримінально-правового характеру.*

6.4. Попередження

Зрештою, ще одним типом юридичної відповідальності у сфері політичного фінансування є попередження про недопущення незаконної діяльності. Воно може бути застосовано до партії в разі порушення нею вимог Конституції або інших законів України (ст. 19 – 20 Закону України «Про політичні партії в Україні»).

Попередження можуть застосувати до партії у двох випадках. По-перше, у разі **публічного оголошення керівними органами партії наміру про вчинення партією діяння, за яке закони України передбачають юридичну відповідальність**. У цих випадках відповідний контролюючий суб'єкт (НАЗК, РП чи Міністерство юстиції) зобов'язаний видати **припис про недопущення протиправних вчинків**. Водночас відповідний орган державної влади може разом із таким приписом розпочати процедуру притягнення винних до відповідальності за загальною процедурою (за наявності підстав для цього).

Іншою підставою для застосування попередження є **вчинення партією діяння, яке хоч і є протиправним, але не тягне за собою іншого (крім попередження) виду відповідальності**. У контексті законодавства про політичне фінансування надзвичайно поширеними є два таких правопорушення:

- 1) невідкриття партією чи її місцевою організацією, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, банківського рахунку для отримання на нього безготівкових коштів;
- 2) невнесення партією змін до власного статуту, зокрема щодо процедур проходження внутрішнього та зовнішнього аудиту.

За жодне з цих правопорушень наразі не встановлено ніякої юридичної відповідальності. Це означає, що в цих випадках НАЗК чи Міністерство юстиції України (залежно від того, який із цих органів виявив відповідний факт) зобов'язані видати **припис про усунення партією допущених правопорушень**.

У випадку отримання партією обох типів попереджень її керівництво **зобов'язане** невідкладно усунути порушення законодавства України, що стали підставою для винесення попередження, і в п'ятиденний строк повідомити орган, який виніс попередження, про вжиті заходи.

У разі невиконання законних вимог НАЗК, викладених у приписі, керівника партії притягають до адміністративної відповідальності, згідно зі ст. 188-46 КУпАП: вперше – штраф від 1700 до 4250 грн, повторно – від 3400 до 5100 грн. Варто мати на увазі, що підставою для притягнення до цієї відповідальності є не факт порушення тих чи інших вимог законодавства про політичні фінанси, а факт невиконання керівником партії законних вимог (приписів) НАЗК. Тому за невиконання кожного такого припису керівника партії притягають до відповідальності окремо.

Особливістю цього заходу є те, що він здатен забезпечувати виконання партіями тих вимог законодавства, безпосередньо за які не передбачено адміністративної чи кримінальної відповідальності. Водночас наразі ні НАЗК, ні Міністерство юстиції не користуються цим інструментом забезпечення правомірної поведінки партій. Це призвело до того, що деякі важливі вимоги *Закону України «Про політичні партії в Україні»* так і залишаються *нереалізованими на практиці* (наприклад, вимогу про обов'язкове відкриття рахунку наразі виконало не більше 10 – 12% усіх місцевих організацій партій зі статусом юридичної особи). Водночас застосування цього інструменту здатне не тільки підвищити рівень виконання партіями усіх вимог законодавства, а й покращити взаємодію партій із НАЗК.

6.5. Судова практика розгляду справ щодо порушень у сфері політичного фінансування

Оскільки, згідно з положеннями нового законодавства, рішення про накладення більшості санкцій може приймати лише суд, ефективність установленого режиму санкцій значною мірою залежить від здатності судів справедливо й оперативно розглядати передані до них справи. До цього часу до судів потрапляли тільки справи, що стосувалися адміністративної відповідальності. Жодної кримінальної справи у сфері політичного фінансування суди досі не розглядали. Нижче наведено короткий огляд судових рішень у справах, що стосуються політичного фінансування.

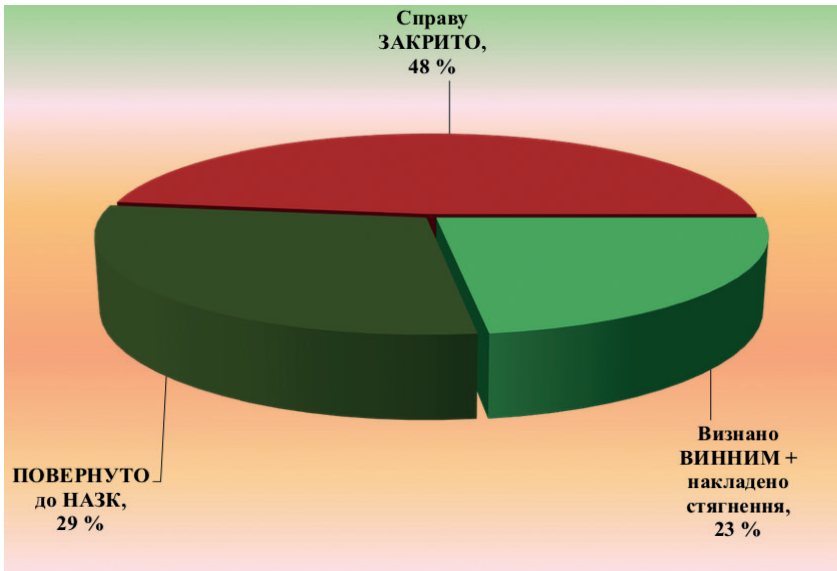
Станом на 1 березня 2018 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень за **ст. 212-15 КУпАП** було розміщено кінцеві рішення у **96 справах** (див. діаграму 6.1). Одразу впадає в око, що лише у 22 з них особу визнали **винною** (з накладенням адміністративного стягнення), що становить менше **23%** від загальної кількості таких справ. Це вказує на загальну неефективність застосування процедур притягнення порушників до відповідальності.

Аналізуючи стягнення, що їх суди застосовували до винних, варто відзначити, що у 91% таких справ суди призначали найменший розмір **штрафу** з потенційно можливих. Загалом за результатами розгляду цієї категорії справ на винних наклали штрафи на загальну суму **37 тис. 570 грн. Конфіскацію внеску**, отриманого/наданого з порушенням вимог законодавства, застосували у 95% випадків накладення стягнення у вигляді штрафу як додаткове покарання. Загалом на користь державного бюджету конфіскували незаконних внесків на загальну суму **1 млн 196 тис. 15 грн.**

Понад **29%** усіх справ **суди повернули до НАЗК**. Причому 82% із них повернули через неналежне оформлення адміністративних матеріалів, інші – через подання матеріалів до неналежного суду. Ураховуючи критично короткі строки, можна стверджувати, що абсолютна більшість цих справ не дійдуть до логічного завершення. Така ситуація потребує уваги і належної реакції з боку керівництва НАЗК.

Важливо, що **48%** усіх справ за ст. 212-15 КУпАП суди **закрили**. В абсолютній більшості випадків (70%) причиною цього стало завершення строків накладення адміністративного стягнення, значно рідше – встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення (26%) та дуже рідко – звільнення правопорушника від відповідальності через малозначність (4%).

Діаграма 6.1. Рішення судів у справах за ст. 212-15 КУпАП



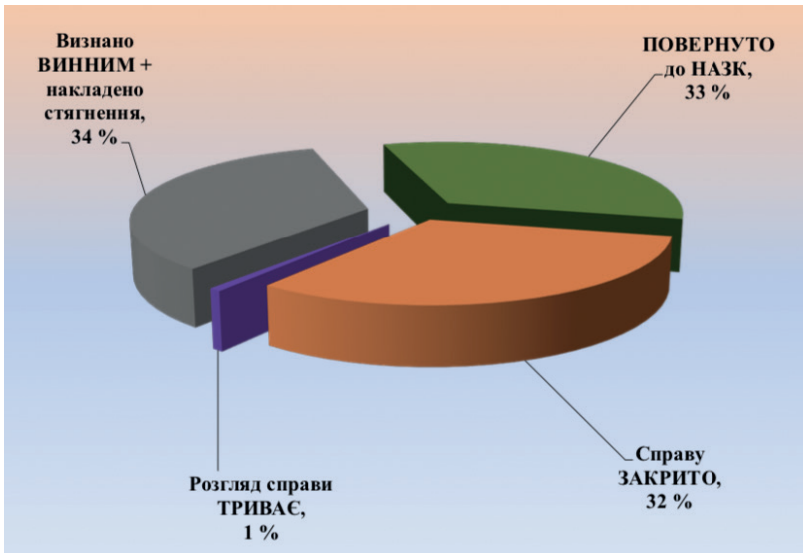
За ст. 212-21 КУпАП станом на 1 березня 2018 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень розміщено кінцеві рішення у **134 справах** (див. діаграму б.2).

Ситуація із судовою практикою розгляду цієї категорії справ дещо краща. Зокрема, приблизно в кожній третій такій справі (**34%**) суди визнали особу винною та наклали адміністративне стягнення. Утім, у жодній справі суд не призначив винному штраф розміром, який би перевищував мінімально можливий розмір такого стягнення (5100 грн). Загалом за результатами розгляду цих справ на винних наклали штрафи на загальну суму **234 тис. 600 грн.**

Майже **34%** справ цієї категорії **повернули до НАЗК** через неналежне оформлення адміністративних матеріалів (69%) або через те, що адміністративні матеріали було подано до неналежного суду (31%).

Понад **32%** справ за цієї статтею суди **закрили**. Майже половину таких справ (47%) закрили через закінчення строків накладення адміністративного стягнення; трохи менше третини (30%) – у зв’язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність; майже чверть (23%) – через установлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення.

Діаграма 6.2. Рішення судів у справах за ст. 212-21 КУпАП



6.6. Проблеми, пов'язані із застосуванням санкцій у сфері політичного фінансування

Аналіз судових рішень вказує на низку проблем, які перешкоджають ефективному застосуванню санкцій проти осіб, що порушують законодавчі правила політичного фінансування. Відповідно, вирішення цих проблем українцям необхідно для того, аби чинний режим санкцій почав відігравати покладену на нього роль запобігання порушень у сфері політичного фінансування. Нижче наведено короткий аналіз цих проблем і можливих шляхів їх вирішення.

У сфері застосування адміністративної відповідальності можна говорити про недоліки, пов'язані як із законодавством, так і з його імплементацією.

◊ *Нечіткі та суперечливі формулювання відповідних законодавчих норм*

Передусім слід зазначити, що більшість положень ст. 212-15 та 212-21 КУпАП перебувають у стані конкуренції з відповідними положеннями ст. 159-1 ККУ. У багатьох випадках вони фактично описують одні й ті ж правопорушення, що дозволяє правозастосовним органам маніпулювати цією обставиною.

Санкції цих норм також погано узгоджено між собою. Наприклад, за несуттєве порушення порядку подання квартального звіту на керівника партії накладають штраф розміром від 5100 до 6800 грн, а за кримінально каране порушення цього ж порядку (подання завідомо недостовірних відомостей у звіті) можуть накласти штраф лише в діапазоні від 1700 до 5100 грн.

Варто звернути увагу, що не передбачено належної диференціації відповідальності за порушення, незалежно від ступеня його серйозності. Наприклад, скільки би партія не ухилялася від подання квартального звіту, нічого іншого, крім застосування штрафу в межах від 300 до 400 прожиткових мінімумів, суд на неї накласти не може. Також немає значення, на яку суму було здійснено внесок із порушенням законодавства, що так само виглядає нелогічним.

◊ Недосконалість процедури фіксації адміністративних правопорушень

Важлива процедурна проблема, яка не дозволяє НАЗК ефективно виконувати покладені на нього обов'язки, пов'язана з тим, що протокол про адміністративне правопорушення за ст. 212-15 та 212-21 КУпАП обов'язково має підписати особа, яку притягають до адміністративної відповідальності. Оскільки порушники здебільшого ухиляються від прибуття до НАЗК, то реально протоколюють не більше 10 – 15% виявлених НАЗК фактів учинення цих правопорушень.

Ще однією проблемою в цій сфері є те, що строк накладення адміністративного стягнення – 3 місяці з дня виявлення порушення – надто короткий для того, щоб НАЗК і суд вчасно встигали реалізувати всі необхідні процедури. За нашими підрахунками, майже 34% усіх справ за ст. 212-15 КУпАП та 15% за ст. 212-21 КУпАП закрили внаслідок закінчення цього строку.

◊ Порівняно невисока якість адміністративних матеріалів, які НАЗК направляє до суду

Ще одна проблема пов'язана з недостатньою якістю багатьох адміністративних матеріалів за ст. 212-15 та 212-21 КУпАП, що їх НАЗК надсилає до судів. Тому значну частину таких справ суди повертають до НАЗК для дооформлення, що майже унеможлиблює вчасний розгляд таких справ у судовому порядку.

Разом із тим, варто зазначити, що з кожним наступним етапом аналізу звітності партій ця проблема стає все менш актуальною, а це свідчить про поступове підняття рівня кваліфікації співробітників НАЗК і налагодження їхньої співпраці з судами.

♦ **Некомпетентність та упередженість судів під час розгляду цієї категорії справ**

Аналіз судових процесів і рішень у справах щодо порушників законодавства у сфері політичного фінансування дозволяє стверджувати, що суди дуже часто:

- а) свідомо затягують розгляд адміністративних справ для того, щоб потім їх закрити через завершення 3-місячного строку накладення адміністративного стягнення;
- б) у своїх рішеннях викривляють факти, неправильно тлумачать вимоги чинного законодавства та ухвалюють неправосудні рішення на користь винного.

У сфері застосування кримінальної відповідальності також слід звернути увагу на нечіткість формулювань ст. 159-1 ККУ, положення якої дублюють або перебувають у стані колізії з відповідними статтями КУпАП. Крім того, чинне законодавство не дає можливості визначити, яке використання бюджетних коштів партіями слід вважати «нецільовим». Незрозуміло також, чи поширюються на партії вимоги бюджетного законодавства та обмеження щодо потенційних напрямів використання цих коштів поточними видатками тощо. Тому в найближчій перспективі застосування ст. 210 ККУ для притягнення до відповідальності керівників партії навряд чи можливе.

Якщо ж говорити про практику реалізації цих норм, то варто зауважити, що, попри те, що НАЗК виявило близько трьох десятків фактів учинення злочинів за ст. 159-1 ККУ, наразі немає **жодного (!) вироку** щодо винних осіб. Майже всі ці справи безперспективно «ляжать» у слідчих Національної поліції, які не розуміють, що з цими справами робити, а також побоюються негативних наслідків для себе, оскільки дуже часто йдеться про вчинення кримінальних правопорушень керівниками найбільш впливових партій.

Для покращення ситуації у сфері адміністративної та кримінальної відповідальності якнайшвидше **слід**:

- 1) внести зміни до ст. 212-15 та 212-21 КУпАП і ст. 159-1 ККУ, аби уточнити різні форми правопорушень і злочинів, узгодити їхні положення між собою, а також посилити та диференціювати типи покарань;
- 2) внести зміни до ст. 256 КУпАП, щоб протоколи про вчинення адміністративних правопорушень можна було складати без підпису керівника партії;

- 3) суттєво збільшити строки накладення адміністративних стягнень за відповідними статтями КУпАП шляхом внесення змін до ст. 38 КУпАП;
- 4) чітко визначити, яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій;
- 5) внести зміни до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, щоб справи за ст. 159-1 ККУ були підслідними Національному антикорупційному бюро;
- 6) внести зміни до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», передбачивши, що кримінальні провадження за ст. 159-1 ККУ є підсудними виключно цьому суду;
- 7) сприяти якісній роботі НАЗК щодо оформлення адміністративних матеріалів;
- 8) запровадити громадський моніторинг судових засідань, на яких розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері політичного фінансування.

Висновки

Запровадження справедливих та ефективних санкцій сприяє дотриманню правил фінансування партій, а також забезпечує високий рівень фінансової та звітної дисципліни. Відсутність таких санкцій, їх несправедливість та/або неефективність призводить до суттєвого зниження правопорядку у сфері фінансування партій та їхньої фінансової звітності.

В Україні система заходів, що їх можуть застосовувати до порушників законодавства про політичне фінансування, має розгалужений і подекуди заплутаний характер. За різні правопорушення у цій сфері партії, їхніх офіційних представників, донорів та деяких інших суб'єктів можуть притягнути до адміністративної чи кримінальної відповідальності, а також застосувати до них інші заходи примусового характеру.

Адміністративна та кримінальна відповідальність є основними видами відповідальності, до якої можуть притягати порушників у сфері політичного фінансування. Ефективна реалізація саме цих видів відповідальності

повинна забезпечувати високий рівень дотримання основних правил у сфері політичного фінансування. На жаль, через низку вад законодавчого та правозастосовного характеру адміністративна та кримінальна відповідальність не забезпечують достатнього рівня правопорядку у цій сфері.

Недосконалість законодавства полягає, передусім, у тому, що норми, що описують відповідні правопорушення, нечіткі й суперечливі. Недосконалою й процедура фіксації адміністративних правопорушень. Серед недоліків правозастосовного характеру варто відзначити порівняно невисоку якість адміністративних матеріалів, які НАЗК направляє до суду, а також некомпетентність та упередженість судів під час розгляду цієї категорії справ. У контексті кримінальної відповідальності звертає на себе увагу некомпетентність та принципова бездіяльність слідчих Національної поліції в контексті досудового розслідування злочинів, передбачених ст. 159-1 ККУ.

Отже, для налагодження ефективної системи притягнення порушників у сфері політичного фінансування до відповідальності необхідні і законодавчі зміни, і підвищення компетенції та покращення співпраці між основними державними органами, задіяними в цьому процесі (НАЗК, Національна поліція, суди). Важливу роль також має відігравати активність організацій громадянського суспільства, які здатні стежити за практикою застосування санкцій і пропонувати свої шляхи вирішення наявних проблем.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ЦВК – Центральна виборча комісія

ОВК – окружна виборча комісія

ТВК – територіальна виборча комісія

РП – Рахункова палата України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ККУ – Кримінальний кодекс України

ДБА – Державне бюро аудиту (Грузія)

РЄ – Рада Європи

ПАРЕ – Парламентська асамблея Ради Європи

ОБСЕ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

БДІПЛ – Бюро демократичних інститутів та прав людини

GRECO – Group of States against Corruption (Група держав проти корупції)

KNAB – Korupcijas noversanas un apkarošanas birojs (Бюро із запобігання та боротьби з корупцією, Латвія)

IFES – International Foundation for Electoral Systems (Міжнародна фундація виборчих систем)

IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Міжнародний інститут сприяння демократії та виборів)



Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.

IFES | 2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | www.IFES.org