



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
NATIONAL AGENCY ON
CORRUPTION PREVENTION



**Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

**ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ
УЧАСНИКІВ ТА УЧАСНИЦЬ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

**«ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ:
ЧИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ»**

15 березня 2017 року Радою Європи спільно з Верховною Радою України, Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) було проведено міжнародну конференцію «Фінансування політичних партій в Україні: чинне законодавство, поточний стан та перспективи». В конференції взяло участь більше 100 осіб, серед яких міжнародні експерти (включно з експертами Ради Європи, зокрема, Венеціанської комісії, ГРЕКО, Управління з питань економічної злочинності та співпраці, Управління з питань сприяння виборчим процесам та перепису населення, а також Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ), народні депутати України, представники державних органів влади, політичних партій, експертного середовища та профільних громадських організацій.

Учасники та учасниці конференції,

висловлюючи прихильність стандартам Ради Європи у сфері фінансування політичних партій та передвиборної агітації і необхідність їх дотримання, в тому числі, але не виключно:

- Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини (справи щодо статті 11 Конвенції «Свобода зібрань та об'єднання» та статті 3 Першого протоколу Конвенції «Право на вільні вибори»);
- Керівним принципам та доповіді щодо фінансування політичних партій, ухваленим Венеціанською комісією на її 46 Пленарній сесії (Венеція, 9-10 березня 2001 року);
- Рекомендації 1516 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо фінансування політичних партій від 22 травня 2001 року;
- Рекомендації 2003(4) Комітету Міністрів Ради Європи «Про загальні правила боротьби з корупцією та фінансування політичних партій і передвиборної агітації» від 8 квітня 2003 року;

- Керівним принципам та Пояснювальній доповіді щодо законодавства про політичні партії ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, ухваленим Венеціанською комісією на її 84 Пленарній сесії (Венеція, 15-16 жовтня 2010 року);
- Кодексу належної практики щодо політичних партій, ухвалену Венеціанською комісією на її 78 Пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2008 року) та Пояснювальній Доповіді, ухваленій Венеціанською комісією на її 78 Пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2009 року);

наголошуючи на важливості існування державного фінансування політичних партій, системи звітності політичних партій, запроваджених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» № 731-VIII від 8 жовтня 2015 року,

звертаючи увагу на такі проблемні питання законодавчого регулювання та застосування діючого законодавства, зокрема:

- низький рівень суспільної довіри до політичних партій;
- відсутність розуміння з боку суспільства необхідності фінансування політичних партій за рахунок державного бюджету;
- складна процедура звітування через недоліки форми звіту (громіздка та велика форма звіту для політичних партій, відсутність електронної форми звітності для політичних партій);
- проблема здійснення внесків від фізичних та юридичних осіб на підтримку політичних партій (зокрема, через відсутність необхідної для заповнення форми у значній кількості відділень українських банків);
- неузгодженість окремих положень виборчого законодавства та законодавства про фінансування політичних партій;
- значна кількість зареєстрованих політичних партій, які фактично не здійснюють статутної діяльності, і відповідно – великий відсоток подання «нульових» звітів, які не відображають жодної діяльності політичних партій;
- складність виконання вимог нового законодавства для «невеликих» політичних партій (зокрема, в частині проведення незалежного аудиту);
- відсутність визначення терміну «статутної діяльності» на законодавчому рівні, що створює складнощі при визначенні напрямків використання політичними партіями коштів державного бюджету;
- використання політичними партіями коштів державного бюджету на політичну рекламу;
- проблема розподілу коштів державного бюджету за результатами дотримання політичними партіями вимоги про збалансоване гендерне представництво;
- проблема розмежування контрольно-наглядових функцій НАЗК та Рахункової палати України;
- проблема складання протоколів НАЗК щодо порушення діючого законодавства неактивними політичними партіями-«фантомами»;
- публікація звітів політичних партій не у формі відкритих даних, що не дозволяє зацікавленим сторонам здійснювати швидкий та ефективний аналіз й опрацювання відповідної інформації;

- неспівмірність існуючих санкцій, що передбачені за порушення у сфері звітування політичних партій;
- подання та реєстрація у Верховній Раді України різних неузгоджених законопроектів, направлених на зміну поточного законодавства, що може нести ризики для реформи політичного фінансування в цілому;

дійшли таких висновків та розробили такі рекомендації:

1. Під час конференції неодноразово наголошувалося на відсутності розуміння та загального сприйняття населенням суспільної важливості реформи політичного фінансування. З огляду на глобальну кризу довіри до політичних систем в світі, міжнародні експерти зазначили, що на реалізацію усіх поставлених цілей реформи необхідний тривалий час, оскільки перетворення правових диспозицій в соціальні звички є справою не одного року. Пришвидшення цих процесів можливе за рахунок використання інструментів інформаційно-просвітницьких кампаній.

Рекомендація 1: з метою підвищення довіри громадян до політичної системи в країні необхідно надалі впроваджувати та реалізовувати кращі європейські практики у сфері запобігання політичній корупції, а також проводити інформаційно-просвітницькі кампанії щодо суспільної необхідності та важливості реформи політичного фінансування.

2. Під час конференції експерти та представники політичних партій зазначали, що існуюча форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру є складною, громіздкою та такою, що потребує вдосконалення. Окремо зверталася увага на необхідність існування електронної форми для звітування політичних партій. Крім того, було зазначено, що питання розробки електронної звітності для політичних партій наразі опрацьовується в рамках робочої групи, до якої входять представники НАЗК, міжнародні експерти та представники громадських організацій. Зокрема, робоча група працює над спрощенням існуючої форми звіту, розробленням концепції електронного звітування з урахуванням проблем, які виникли під час реалізації положень діючого законодавства в 2016 році. Під час конференції обговорювалися пропозиції щодо надання можливості місцевим організаціям політичних партій подавати звіти самостійно, але також і пропозиції щодо скасування обов'язку звітуватися для кожної місцевої організації, яка має статус юридичної особи, та для політичних партій, які не отримують фінансування з державного бюджету (відповідні положення містяться у зареєстрованому законопроекті № 6067).

Рекомендація 2: доопрацювати існуючу форму звітності для політичних партій та внести необхідні зміни до відповідних рішень НАЗК (зокрема, до рішення № 3 від 9 червня 2016 року, яким було затверджено діючу форму звітності). При удосконаленні існуючої форми звітності також проаналізувати питання необхідності внесення змін до чинного законодавства та, за необхідності, розробити і внести відповідні зміни до чинного законодавства України. Опрацювати підходи та концепцію електронної звітності та вжити заходів для запровадження електронної форми звітності політичних партій до 2018 року включно.

3. Учасники та учасниці конференції обговорили та проаналізували три законопроекти, що вже зареєстровані у Верховній Раді України та передбачають внесення змін до законодавства із запобігання та протидії політичній корупції (№ 5446, № 6067, № 6026). Законопроекти спрямовані на вирішення існуючих проблем, проте мають різне концептуальне спрямування. Жодний законопроект не містить комплексного та системного підходу до вирішення існуючих проблем у сфері фінансування політичних партій. Так, окремі пропозиції направлені на зміну концептуальних положень нового законодавства (пропозиція щодо надання дозволу використання коштів державного бюджету на передвиборну агітацію), окремі пропозиції породжують нові проблеми (пропозиція звільнення від проходження зовнішнього аудиту парламентських партій, що відмовилися від державного фінансування), окремі пропозиції є вкрай дискусійними (запровадження одним із напрямків статутної діяльності політичних партій фінансування Збройних Сил України). Учасники та учасниці конференції неодноразово наголошували на необхідності підготовки єдиного консолідованого законопроекту, заснованого на результатах моніторингу імплементації положень чинного законодавства, з метою реального вирішення проблем, які були ідентифіковані протягом 2016 року.

Рекомендація 3: консолідувати зусилля народних депутатів, представників державних органів, що уповноважені здійснювати контроль та нагляд за фінансуванням політичних партій та передвиборної агітації, представників різних політичних партій, громадських організацій, міжнародних експертів з метою розроблення єдиного комплексного законопроекту про внесення змін до існуючого законодавства у сфері запобігання та протидії політичній корупції. Зокрема, законодавчі зміни мають враховувати результати моніторингу імплементації положень діючого законодавства.

4. Протягом другої половини 2016 року п'ять парламентських політичних партій отримали державне фінансування на здійснення своєї статутної діяльності. Чинне законодавство не розкриває зміст поняття «статутна діяльність» в аспекті визначення напрямків використання політичними партіями державних коштів, що створює певні проблеми для використання відповідних коштів політичними партіями, зокрема, й для здійснення державного контролю НАЗК та Рахунковою палатою України при перевірці цільового використання цих коштів. Учасники та учасниці конференції звертали увагу, що можливі напрямки використання державних коштів політичними партіями необхідно визначити на законодавчому рівні. У зв'язку з цим наголошувалося, що витрачання політичними партіями коштів з державного бюджету, наприклад, на політичну рекламу, є неефективним з точки зору суспільного інтересу, особливо враховуючи проблему відсутності чіткого розмежування політичної реклами у міжвиборчий період та під час виборчого процесу. Так, законопроект № 6026 пропонує встановити вичерпний перелік видів діяльності, які можуть фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету, з встановленням пропорції розподілу цих коштів між центральним офісом політичної партії та її місцевими осередками. Ця пропозиція викликала багато дискусій через підхід однакового законодавчого регулювання видів статутної діяльності для всіх політичних партій та розподілу коштів між центром партії та її місцевими осередками, оскільки це обмежуватиме свободу діяльності об'єднань громадян.

Законопроект № 5446 передбачає розширення сфери витрачання коштів з державного бюджету шляхом надання партіям можливості використовувати їх на передвиборчу агітацію. Проте, під час обговорень було запропоновано альтернативний підхід, відповідно до якого необхідно встановити, що не може відноситися до статутної діяльності політичних партій, і, відповідно, на що заборонено використання коштів з державного бюджету.

Рекомендація 4: визначити на законодавчому рівні чіткий перелік видів статутної діяльності політичних партій, які заборонено фінансувати з коштів державного бюджету. Розробити та внести необхідні зміни до Бюджетного кодексу України з метою належного врегулювання питання нового суб'єкта використання коштів державного бюджету – політичної партії.

5. Великою проблемою в Україні є надмірне використання політичної реклами, зокрема під час виборчого процесу. Особливо це стосується використання реклами на зовнішніх носіях та реклами на радіо й телебаченні. За інформацією, отриманою зі звітів політичних партій, що отримали державне фінансування, за 2016 рік було встановлено, що до 30 відсотків отриманих з державного бюджету коштів було використано на політичну рекламу. Деякі учасники та учасниці конференції пропонували розглянути можливість введення заборони або обмеження політичної реклами. Також, зазначалося, що це питання не є предметом регулювання виключно законодавства про політичне фінансування, а безумовно є також предметом регулювання виборчого законодавства. Питання використання політичними партіями політичної реклами є надзвичайно важливим для розвитку політичної системи держави загалом, а тому потребує виваженого підходу щодо його реформування.

Рекомендація 5: суб'єктам законодавчої ініціативи спільно з представниками медіа спільноти, політичних партій та громадських профільних організацій розробити визначення поняття «політична реклама» з метою його подальшого закріплення на законодавчому рівні; опрацювати пропозиції щодо обмеження або повної заборони політичної реклами з метою подальшої розробки відповідного законодавчого регулювання, напрацювати та внести відповідні зміни до чинного законодавства, а також передбачити відповідні положення при розробці й прийнятті нового виборчого законодавства.

6. Учасники та учасниці конференції, особливо представники політичних партій, звертали увагу на складність здійснення внесків на підтримку політичної партії в банківських установах. На виконання вимог закону Національним Банком України було доведено до відома комерційних банків інформацію щодо форми заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії, затвердженої Рішенням НАЗК № 7 від 2 червня 2016 року. Проте, станом на сьогодні питання досі залишається відкритим, оскільки відділення банківських установ не завжди мають таку форму в наявності.

Рекомендація 6: політичним партіям та громадським організаціям під час проведення інформаційно-просвітницьких кампаній та заходів звертати увагу населення на обов'язковість подання разом із платіжним документом заяви на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії.

7. Під час конференції відзначалася неузгодженість положень Закону України № 731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року та Закону України № 595-VIII «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року. Розбіжності існують в частині положень про здійснення внесків до виборчих фондів та партійних рахунків, а також в частині положень про звітування. Зокрема, про існування цієї проблеми було наголошено представником Центральної виборчої комісії України.

Рекомендація 7: уповноваженим органам державної влади за результатами широкого публічного обговорення вжити заходів для узгодження та гармонізації положень законодавства про запобігання та протидію політичній корупції в Україні та чинного виборчого законодавства у частині регулювання питання фінансування політичних партій та передвиборної агітації.

8. Учасники та учасниці конференції також наголосили на проблемі відсутності чіткого розмежування контрольно-наглядових функцій НАЗК та Рахункової палати України на законодавчому рівні. Згідно Закону України № 731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року обидва органи мають контрольно-наглядові повноваження у сфері політичного фінансування, проте вони чітко не розмежовані.

Рекомендація 8: на законодавчому рівні передбачити більш чіткий розподіл контрольно-наглядових функцій і повноважень НАЗК та Рахункової палати України у сфері політичного фінансування та протидії політичній корупції.

9. Станом на 18 січня 2017 року, за даними Міністерства юстиції України, в Україні зареєстровано 352 політичні партії. За даними, що містяться на офіційному веб-сайті НАЗК, за 4 квартал 2016 року, прозвітували 235 політичних партій. Учасники конференції наголошували, що тенденція неподання звітів понад ста політичними партіями спостерігалася і в попередніх кварталах. Серед політичних партій, які подають звіти, більше 75 % подають так звані «нульові» звіти. У зв'язку із цим, учасники та учасниці конференції наголошували на несуттєвих для порушників санкцій, що передбачені діючим законодавством за неподання звіту. Це, у свою чергу, не стимулює політичні партії дотримуватися вимог законодавства щодо фінансової звітності. Зокрема, ця проблема пов'язана із існуванням значної кількості неактивних політичних партій-«фантомів», що серед іншого унеможлиблює складення протоколу про порушення законодавчих вимог щодо фінансової звітності, оскільки останній має бути складений у присутності представника політичної партії.

Рекомендація 9: уповноваженим органам державної влади за результатами широкого публічного обговорення переглянути (i) санкції, передбачені діючим законодавством, за неподання/повторне неподання протягом певного періоду часу звітів політичними партіями; (ii) можливість запровадження механізмів складання протоколу про порушення законодавства щодо фінансування політичних партій за відсутності представника політичної партії із забезпеченням можливості його подальшого оскарження в адміністративному та судовому порядку; (iii) можливість запровадження градації санкцій за неподання фінансової звітності включно з

можливістю анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії відповідно до спеціально розробленої процедури.

10. Учасники та учасниці конференції наголосили на проблемі здійснення зовнішнього незалежного фінансового аудиту для окремих політичних партій. Закон України № 2365-III «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року (в редакції 2015 року) встановлює високі вимоги до аудиторських фірм, які мають право на проведення такого аудиту. На офіційному веб-сайті НАЗК міститься перелік із 12 аудиторських фірм, які мають право на проведення такого аудиту, частина з яких вже відмовилася працювати з політичними партіями. Такий аудит є достатньо дорогим, у той час як його проведення можливе лише мізерною кількістю аудиторських фірм в Україні, які відповідають законодавчо визначеним критеріям. Це є реальною проблемою для політичних партій. Також, представники політичних партій вказали на занадто короткий строк, передбачений для проведення аудиту.

Рекомендація 10: удосконалити діюче законодавство в частині обов'язку проходження політичними партіями зовнішнього незалежного фінансового аудиту шляхом оптимізації вимог до аудиторських фірм, що можуть проводити незалежний фінансовий аудит політичних партій.

11. Під час конференції обговорювалося питання розподілу коштів з державного бюджету за результатами дотримання політичними партіями вимоги про гендерно-збалансоване представництво. Станом на сьогодні, одна з політичних партій отримала такі кошти, але навколо цього виникали запитання включно із тим, що вказана партія вже не відповідає «гендерній» вимозі, але отримує державне фінансування. Законопроект № 5446 пропонує уповноважити НАЗК щоквартально ухвалювати рішення про виділення такого фінансування. Таким чином, це вимагатиме від Верховної Ради України щоквартально вносити відповідні зміни до Закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Така ідея піддалася критиці з огляду на неможливість її реалізації в межах існуючого в країні річного бюджетного планування. Крім того, учасники та учасниці конференції звернули увагу на те, що з високою ймовірністю у наступному скликанні Верховної Ради України вказана проблема буде відсутня.

Рекомендація 11: у процесі підготовки та обговорення комплексного законопроекту, спрямованого на удосконалення діючого законодавства про запобігання та протидію політичній корупції, окрему увагу звернути на питання механізмів виділення додаткових коштів з державного бюджету за результатами дотримання вимоги про гендерно-збалансоване представництво.ⁱ

ⁱ Зміст цього документа і рекомендацій, що містяться в ньому, були розроблені на основі співпраці і не обов'язково відображають точку зору організаторів конференції