

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ

щодо діяльності

**Національного агентства
з питань запобігання
корупції та інших
державних інституцій,
залучених до
реалізації реформи
політичних фінансів**

станом на 1 липня 2019 року

Моніторинговий звіт підготували:

М.І. Хавронюк – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член правління Центру політико-правових реформ, професор кафедри кримінального та кримінального процесуального права Національного університету «Кієво-Могилянська академія», Голова Науково-консультативної ради при Державному бюро розслідувань;

Д.О. Калмиков – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, експерт Центру політико-правових реформ, науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем попередження, припинення та розслідування злочинів територіальними органами Національної поліції України Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка;

О.А Банчук – кандидат юридичних наук, експерт Центру політико-правових реформ, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України;

Ю.М. Кириченко, член правління Центру політико-правових реформ;

Б.О. Бондаренко, аспірант кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка, експерт Центру політико-правових реформ.

*Рекомендовано до друку
Правлінням Центру політико-правових реформ*

Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та інших державних інституцій, залучених до реалізації реформи політичних фінансів (станом на 1 липня 2019 року) / [М. І. Хавронюк, Д. О. Калмиков, О. А Банчук та ін.] ; за ред. Д. О. Калмикова. – К. : Москаленко О. М., 2019. – 128 с.

Ця публікація стала можливою завдяки підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги від уряду Великої Британії.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторського колективу і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США або уряду Великої Британії.



ЗМІСТ

Розділ 1. Загальні положення про здійснення моніторингу

Розділ 2. Моніторинг діяльності НАЗК

- 2.1. Виконання НАЗК нормотворчих та інтерпретаційних функцій
- 2.2. Виконання НАЗК інспекційних (контрольно-наглядових) функцій.
- 2.3. Діяльність НАЗК як розпорядника бюджетних коштів
- 2.4. Виконання НАЗК функцій із забезпечення прозорості політичних фінансів
- 2.5. Виконання НАЗК функцій із забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій
- 2.6. Співпраця НАЗК з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті реалізації своїх обов'язків

Розділ 3. Моніторинг діяльності Рахункової палати України

- 3.1. Державний контроль Рахункової палати України за законним та цільовим використанням партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності
- 3.2. Співпраця Рахункової палати України з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті реалізації своїх обов'язків

Розділ 4. Моніторинг діяльності Міністерства юстиції України

- 4.1. Державний контроль Міністерства юстиції України за додержанням партіями вимог законодавства про партії, а також власних статутів
- 4.2. Співпраця Міністерства юстиції України з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті реалізації своїх обов'язків

Розділ 5. Моніторинг діяльності Національної поліції України

- 5.1. Діяльність Національної поліції України в контексті виявлення, розкриття та розслідування злочинів, передбачених ст. 159-1 КК України
- 5.2. Співпраця Національної поліції України з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті реалізації своїх обов'язків

Розділ 6. Моніторинг діяльності судів

- 6.1. Розгляд українськими судами справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15, 212-21 КпАП України
- 6.2. Розгляд українськими судами кримінальних проваджень, відкритих за ст. 159-1 КК України
- 6.3. Розгляд українськими судами справ про заборону політичної партії
- 6.4. Співпраця судів з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті підвищення якості правосуддя у справах, пов'язаних із реформою політичних фінансів

Розділ 7. Моніторинг ефективності взаємодії державних інституцій, залучених до реалізації реформи політичних фінансів

Розділ 8. Моніторинг діяльності Верховної Ради України

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

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

АРК – Автономна Республіка Крим;

БК України – Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI;

ВРУ – Верховна Рада України;

ГО – громадська організація;

ЄДР – Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV;

КК України – Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III;

КМУ – Кабінет Міністрів України;

КпАП України – Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X;

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI;

МЗП – мінімальна заробітна плата;

МФ України – Міністерство фінансів України;

МЮ України – Міністерство юстиції України;

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції;

НП – Національна поліція;

НПА – нормативно-правовий акт;

ОМС – органи місцевого самоврядування;

ПК України – Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI;

РП – Рахункова палата України;

Форма щоквартального фінансового звіту – Форма звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

ЦВК – Центральна виборча комісія;

ЦППР – Громадська організація «Центр політико-правових реформ»;

Щоквартальний фінансовий звіт – звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ЗДІЙСНЕННЯ МОНІТОРИНГУ

1.1. Вступ (контекст моніторингу)

Новітнє антикорупційне законодавство та законодавство про політичні партії визначило Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) головним суб'єктом, відповідальним за забезпечення законності та прозорості політичних фінансів в Україні.

Наразі на **НАЗК** покладено близько 30 різного роду обов'язків в частині виконання нормотворчих та інтерпретаційних функцій, спрямованих на успішну реалізацію нового законодавства про фінансування політичних партій; інспекційних (контрольно-наглядових) функцій; функцій розпорядника бюджетних коштів; функцій із забезпечення прозорості політичних фінансів; функцій із забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій. Крім того, як показує аналіз чинного законодавства та практики його застосування, за для успішного виконання усіх цих обов'язків НАЗК повинне постійно та ефективно співпрацювати з низкою інших інституцій та громадськістю.

Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» **Рахункова палата України** повинна здійснювати державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності.

Згідно з виборчим законодавством **Центральна виборча комісія, окружні та територіальні виборчі комісії** здійснюють державний контроль за своєчасністю подання проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідність їх оформлення встановленим вимогам та достовірність включених до них відомостей.

Міністерство юстиції України зобов'язане здійснювати постійний державний контроль за дотриманням політичними партіями вимог чинного законодавства, а також тих норм статутів партії, що стосуються реформи політичних фінансів.

У випадку вчинення найбільш суспільно небезпечних порушень порядку надання / отримання внесків, а також подання фінансової звітності у роботу мають включатися слідчі підрозділи **Національної поліції України**, які повинні виявляти, розкривати та розслідувати факти вчинення злочинів, передбачених ст. 159-1 КК України.

Суд же має бути гарантом непорушності тих заборон, що покликані забезпечувати дотримання правопорядку в цій сфері. Вони забезпечують правосуддя у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15, 212-21 КпАП України; кримінальних провадженнях, відкритих за ст. 159-1 КК України, а також у адміністративних справах про заборону політичної партії.

Станом на початок червня 2019 року окремі аспекти діяльності НАЗК у цій сфері все ще характеризуються фрагментарністю, повільністю, плутаністю (в багатьох питаннях НАЗК не має чіткої позиції) та низьким рівнем ефективності. Інші державні інституції (особливо це стосується судів і Національної поліції) також виявилися малоефективними в питаннях реалізації реформи політичних фінансів.

Окремим дуже складним питанням у контексті реалізації реформи політичних фінансів є діяльність Верховної Ради України. Це обумовлено тим, що лише протягом останніх 2 років було п'ять чи шість спроб вихолостити реформу політичних фінансів шляхом відміни державного фінансування партій, скасування обов'язку подання ними фінансових звітів, повернення до права здійснювати грошові внески через «касу» партії тощо.

Здійснення якісного та постійного моніторингу діяльності НАЗК, Рахункової палати України, Міністерства юстиції України, органів Національної поліції України, судів, а також Парламенту в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів дозволить не лише чітко визначити **всі** проблеми у цій сфері (зокрема їх причини), а й розробити найбільш оптимальні шляхи їх вирішення (пропозиції та рекомендації для НАЗК, Парламенту, Уряду тощо) та сприяти якнайшвидшому вирішенню цих проблем на практиці.

1.2. Мета моніторингу

Безпосередньою (первинною, процедурною) метою цього моніторингу є *систематичне оцінювання повноти, якості, оперативності та ефективності виконання НАЗК та іншими державними інституціями своїх обов'язків в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів.*

Накопичення, систематизація та широке оприлюднення об'єктивної інформації про результати цього оцінювання дозволять досягти двох похідних цілей цього моніторингу:

а) забезпечити високий рівень незалежного та об'єктивного громадського контролю за діяльністю НАЗК та інших державних інституцій в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів;

б) підвищити рівень обізнаності громадськості, представників політичних партій та органів державної влади про оперативність, повноту, якість та ефективність виконання НАЗК та інших державних інституцій своїх обов'язків в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів.

Кінцевою метою здійснюваного моніторингу є **визначення всіх існуючих нині проблем у сфері забезпечення НАЗК та іншими державними інституціями законності та прозорості політичних фінансів.** В подальшому ця інформація має сприяти розробці рекомендацій (зокрема, з боку громадськості) та прийняттю відповідних рішень (НАЗК, Мінюстом, РП, НП, судами – в контексті здійснення тих чи інших процедур, Парламентом – в контексті удосконалення чинного законодавства тощо) щодо усунення кожної такої проблеми, а отже й підвищенню ефективності діяльності НАЗК та інших державних інституцій в цій сфері.

1.3. Часові межі та фокус (період) моніторингу

Моніторингом буде охоплено діяльність НАЗК та інших державних інституцій в контексті забезпечення законності та прозорості політичних фінансів за період з 8 жовтня 2015 року до 31 травня 2019 року¹.

Період моніторингу діяльності НАЗК та інших державних інституцій в контексті забезпечення законності та прозорості політичних фінансів визначений умовами проекту та триватиме з 1 липня 2018 року до 1 липня 2019 року.

¹ При цьому буде максимально використано результати тих моніторингових досліджень, в межах яких вже було здійснено моніторинг діяльності НАЗК та інших державних інституцій у 2015–2017 роках. Див., наприклад, Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів (станом на 1 квітня 2018 року) / [М. І. Хавронюк, О. А. Банчук, М. Л. Серeda, О. О. Сорока, Д. О. Калмиков] ; за ред. Д. О. Калмикова. – К. : Москаленко О.М., 2018 – Режим доступу : [http://pravo.org.ua/img/books/files/1523957695monitoring%20report%20\(cplr\).pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/1523957695monitoring%20report%20(cplr).pdf)

РОЗДІЛ 2. МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ НАЗК

2.1. Виконання НАЗК нормотворчих та інтерпретаційних функцій

Згідно з ч. 5 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» у 60-денний строк з дня початку своєї діяльності НАЗК повинне було забезпечити прийняття НПА, що випливають із цього Закону.

Враховуючи той факт, що 14 серпня 2016 року НАЗК заявило про початок своєї повноцінної роботи як органу державної влади за усіма напрямками антикорупційної діяльності та визначило датою початку своєї діяльності 15 серпня 2016 року, то виходить, що зазначені вище НПА повинні були прийняті **до 14 жовтня 2016 року** включно.

Питання про наявність / відсутність у НАЗК обов'язку розробити Порядок використання коштів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій» було й залишається відкритим.

Всі терміни, які НАЗК мало інтерпретувати, були витлумачені ним в межах окремого рішення.

2.1.1. Форма заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку

Відповідно до ч. 6 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» разом з платіжним документом на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку подається письмова заява про відсутність обставин, передбачених частинами 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску. Така заява подається за формою, затвердженою НАЗК. Без подання такої заяви платіжний документ на здійснення грошового внеску не приймається. Отже, НАЗК повинне було розробити та затвердити **форму заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку**.

На виконання цих положень 2 червня 2016 року НАЗК було прийнято рішення № 7 «Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку»¹.

Цим рішенням було затверджено дві форми заяв:

а) Заява про відсутність обставин, передбачених частинами першою-третьою статті 15 Закону «Про політичні партії в Україні», наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску (від громадянина України);

б) Заява про відсутність обставин, передбачених частинами першою-третьою статті 15 Закону «Про політичні партії в Україні», наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску (від юридичної особи).

Аналіз зазначеного вище рішення дозволяє стверджувати, що розроблені та затверджені НАЗК форми заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку **відповідають**

¹ Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку : рішення НАЗК № 7 від 2 червня 2016 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-16>.

Примітка. Це рішення НАЗК зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 червня 2016 р. № 902/29032. Станом на 30 березня 2018 року цей НПА є чинним у первинній редакції.

вимогам ч. 6 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» та містять інформацію про обставини, передбачені частинами 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску.

Попри це зазначені вище форми заяв не можна назвати ідеальним з точки зору потенційного виконання ними тих функцій, які вкрай необхідні для якнайкращої реалізації положень Закону «Про політичні партії в Україні» та притягнення до юридичної відповідальності тих осіб, які нехтують вимогами частин 1–3 ст. 15 цього Закону.

Справа в тому, що запровадження процедури обов'язкового оформлення та підписання таких форм спрямоване на досягнення двох важливих, але принципово різних цілей:

Перша (головна) ціль: поінформувати (під підпис) осіб, які планують здійснити грошовий внесок на користь партії, про:

а) встановлений законодавством перелік осіб, які не мають права здійснювати такі внески (пунктами 1–8 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»);

б) граничні розміри таких внесків на рік (частини 2–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Це потрібно для того, щоб:

1) громадянин або повноважний представник юридичної особи у випадку наявності відповідних обставин не допустив **необережного** (через непоінформованість) порушення вимог чинного законодавства в частині здійснення грошових внесків на користь політичної партії;

2) у випадку свідомого здійснення грошового внеску всупереч вимогам частин 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» громадянин або представник юридичної особи не міг апелювати до того, що він не знав відповідних вимог чинного законодавства (а отже й не міг вести мову про необережність вчиненого правопорушення). Остання обставина є дуже важливою в контексті застосування приписів ст. 159-1 КК України, адже у ч. 2 зазначеної статті говориться про те, що кримінальній відповідальності за такі порушення підлягають виключно ті особи, які вчинили це правопорушення **умисно**.

Тому своїм підписом у такій заяві особа, передусім, має засвідчувати те, що їй відомі та зрозумілі всі існуючі законодавчі заборони у цій сфері.

Друга (похідна) ціль: отримати **офіційне підтвердження** (у формі документально оформленого «повідомлення») від громадянина або представника юридичної особи про відсутність обставин, передбачених частинами 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні». Таке підтвердження слід розглядати як акт свідомого та вольового рішення, прийнятого вже поінформованою особою.

Відтак, у випадку встановлення факту порушення обставин, передбачених частинами 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» (тобто, в ситуації коли особа свідомо засвідчила своїм підписом неправдиву інформацію), таку особу можна буде притягти до кримінальної відповідальності за умисне порушення відповідних заборон (частини 2–4 ст. 159-1 КК України). В такому випадку Заява про відсутність відповідних обставин та підписи в ній відіграватимуть визначальну роль у доказуванні правоохоронними органами та судом умисної форми вини правопорушника.

Отже, в ідеалі зазначена заява має містити два блоки інформації, кожен з яких засвідчується окремим підписом: один підпис має засвідчувати факт поінформованості особи про вимоги частин 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», а інший – факт повідомлення банківської установи та держави про відсутність таких обставин¹.

¹ Детальніше про це див.: Висновок ЦППР на рішення НАЗК від 2 червня 2016 року №7 «Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку» відповідно до частини шостої статті 15 Закону «Про

Попри зазначене вище варто звернути увагу на те, що складання Заяви про відсутність обставин, наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску, майже не змінює юридичної природи внеску. Отримати такі заяви чи інформацію про них на практиці майже неможливо (банки просто відмовляються надавати ці документи НАЗК) Бланків цих заяв у відділеннях комерційних банків майже ніколи немає і примусити їх мати бланки таких зав НАЗК не має права (це комерційні структури, які самі обирають манеру своєї поведінки в цьому питанні). Крім того, працівники банків наголошують на тому, що статус таких документів в межах банківської справи незрозумілий. Все це суттєво заважає фізичним і юридичним особам здійснювати внески на користь партій, а НАЗК позбавляє можливості здійснювати ефективний державний контроль у цій сфері.

Тому існує нагальна потреба в ініціації процесу внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні», якими має бути суттєво спрощено порядок здійснення внесків на користь партій. Зокрема, необхідно дозволити фізичним та юридичним особам здійснювати відносно незначні внески (наприклад, на загальну суму до 10 000 гривень за квартал) через банківські операції, що здійснюються з використанням мережі Інтернет (через так званий «он-лайн банкінг»), а також скасувати вимогу щодо обов'язкового подання до відділення банку чи іншої установи заяви на здійснення грошового внеску на підтримку партії.

У межах розробленого НАЗК законопроект, який наразі надіслано в Уряд, запропоновано скасувати вимогу щодо обов'язкового подання до відділення банку чи іншої установи заяви на здійснення грошового внеску на підтримку партії, що варто оцінити позитивно.

2.1.2. Форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

Згідно з ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» форма звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджується НАЗК з урахуванням вимог цього Закону. Отже, *НАЗК повинне було розробити та затвердити форму Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру* (далі – Форма щоквартального фінансового звіту).

9 червня 2016 року НАЗК прийняло рішення № 3 «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»¹.

З часу прийняття зазначеного вище рішення питання про Форму щоквартального фінансового звіту піднімалося на всіх заходах, пов'язаних із реформою політичного фінансування (форуми, національні та міжнародні конференції, робочі зустрічі працівників НАЗК з представниками політичних партій, громадськості тощо). Претензій до якості та зручності цього документу було висловлено дуже багато (переважно від представників партій та громадських активістів): від абсолютної неприйнятності такої Форми щоквартального фінансового звіту до необхідності внесення певних технічних чи редакційних правок.

Найбільшим недоліком існуючої нині Форми щоквартального фінансового звіту є те, що вона не дає можливості політичній партії звітувати про все своє майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (тобто, як центрального осередку політичної партії,

політичні партії в Україні» [Електронний ресурс] // Сайт Центру політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20872113-visnovok-na-rishennya-nazk-vid-2-chervnnya-2016-roku-7>.

¹ Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : рішення НАЗК № 3 від 9 червня 2016 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0904-16>.

Примітка. Це рішення НАЗК було зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 червня 2016 р. за № 904/29034. Станом на 1 жовтня 2017 року цей НПА є чинним у первинній редакції.

так і всіх її місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи). Зокрема, вона не містить відповідних граф чи таблиць для відповідної інформації.

Виходить, що зазначений вище звіт має подавати як центральний осередок партії, так і всі її місцеві організації, які набули статусу юридичної особи. Утім, такий підхід:

1) суперечить положенням ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні», в якій встановлено, що звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру мають подавати виключно політичні партії (тобто, одна політична партія має подавати один звіт);

2) суперечить звичайній логіці, адже зазначені вище місцеві організації є структурними утвореннями політичної партії (нехай і зі статусом юридичної особи), а отже є невід'ємною складовою частиною партії (відтак, цілком логічно, що звітність перед НАЗК має бути консолідованою по всій партії);

3) призводить до значних складнощів для тих партій, у яких таких місцевих організацій багато (принаймні половина зареєстрованих нині в Україні партій зобов'язана подавати десятки таких звітів, а значна частина – кілька сотень).

Зазначені вище проблеми обумовлені як недосконалістю Форми щоквартального фінансового звіту, так і відповідними імперативними вимогами НАЗК (щодо окремого звітування місцевими організаціями політичних партій, які набули статусу юридичної особи), закріпленими у Положенні про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (див. про це нижче).

Отже, наразі існує *нагальна потреба у розробці нової Форми щоквартального фінансового звіту, яка дозволить партіям подавати єдиний (консолідований) звіт по всій партії (включаючи її місцеві організації, які набули статусу юридичної особи).*

Суттєвою змістовною проблемою Форми щоквартального фінансового звіту є те, що вона не дозволяє партії юридично коректно відобразити повернення їй тих коштів, які були не використані тим чи іншим суб'єктом господарювання. За таких обставин партіям доводиться звітувати про те, що вони, нібито, отримали від таких суб'єктів грошовий внесок. У випадку ж, коли таке повернення коштів здійснюють державні чи комунальні установи (наприклад, ДП Укрпошта не витратило всіх грошей, перерахованих їй для тиражування, макетування або поширення тих чи інших матеріалів) формально виходить, що їх керівники вчинили злочин, передбачений ст. 159-1 КК України.

Загалом Форма щоквартального фінансового звіту є далеко неоптимальною як з точки зору її змісту та процедури заповнення, так і з точки зору аналізу наведеної в ній інформації. Вона потребує внесення низки технічних та редакційних правок, спрямованих на її удосконалення (гармонізацію із цивільним і бухгалтерським законодавством, оптимізацію певних таблиць та їх складових тощо)¹.

З метою удосконалення Форми щоквартального фінансового звіту ще наприкінці 2016 року при НАЗК було створено відповідну робочу групу. До складу цієї робочої групи увійшли спеціалісти Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції, експерти Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), а також деяких громадських організацій (зокрема, представники Центру UA). Крім того, представники НАЗК та IFES (як ініціатори цієї робочої групи) зверталися й до інших громадських організацій з проханням надати свої пропозиції щодо удосконалення Форми щоквартального фінансового звіту (зокрема, до ЦППР). Ця робоча група функціонувала протягом усього 2017 року.

Наприкінці 2017 року НАЗК провело спеціальний публічний захід, на якому презентувало партіям проект нової Форми щоквартального фінансового звіту (як результат діяльності цієї робочої групи). Під час цього публічного заходу відбулося й обговорення

¹ Див., зокрема: 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 / М. І. Хавронюк, Ю. М. Кириченко, Д. О. Калмиков, О. О. Сорока. – К. : Москаленко О.М., 2016 – С. 16–18. – Режим доступу : [http://pravo.org.ua/img/zstored/files/FD\(2\).pdf](http://pravo.org.ua/img/zstored/files/FD(2).pdf).

основних переваг і недоліків проекту нової Форми щоквартального фінансового звіту. Утім, станом на 1 квітня 2019 року нова Форма щоквартального фінансового звіту ще не затверджена.

На останок варто відзначити, що надзвичайно обтяжливою для більшості партій є вимога про надання Звіту політичної партії у паперовій формі. Утім, оскільки ця проблема обумовлена не Формою щоквартального фінансового звіту, а вимогами ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні», то вона буде розглянута нами окремо.

2.1.3. Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

28 липня 2016 року рішенням НАЗК № 2 було затверджено **Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру** (далі – Положення про порядок подання Звіту)¹.

Варто відзначити, що у Законі «Про політичні партії в Україні» немає прямої вимоги щодо розробки такого підзаконного НПА. Відтак, цей документ було розроблено та затверджено НАЗК з власної ініціативи. І цю ініціативу варто оцінити позитивно, адже наявність якісного документу, спрямованого на чітке визначення порядку подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, здатна суттєво полегшити процес подання партіями зазначених вище звітів.

У цілому Положення про порядок подання Звіту є досить якісним документом, який визначає порядок складання та подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також встановлює вимоги до розкриття елементів такого звіту.

Разом із тим, цьому документи притаманні й суттєві недоліки, які не сприяють правильному та ефективному впровадженню реформи політичних фінансів. Звернемо увагу на трьох основних недоліках цього документу.

Перший недолік. Пунктом 2 розділу I Положення про порядок подання Звіту визначено, що звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру мають подавати політичні партії та їх місцеві організації, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи.

Аргументи, які засвідчують хибність такого підходу, а також основні проблеми у цій сфері наведені у пункті 1.3. цього розділу. Туту лише відзначимо, що ці проблеми обумовлені не тільки нормами Положення про порядок подання Звіту, а й затвердженою НАЗК Формою такого звіту, яка не дає можливості подавати єдиний консолідований звіт по всій партії.

Загалом, наразі утворилася ситуація, за якої, з одного боку, Форма щоквартального фінансового звіту не пристосована до здійснення консолідованої звітності партії (як того вимагає Закон «Про політичні партії в Україні»), а, з іншого, – самим партіям заборонено здійснювати таке пристосування (наприклад, шляхом додавання відповідних таблиць)².

Рекомендації:

1. Розробити нову Форму звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, яка дозволить партіям подавати єдиний (консолідований) звіт по всій партії (включаючи її місцеві організації, які набули статусу юридичної особи).

¹ Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : затверджене рішенням НАЗК № 2 від 28 липня 2016 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/z1185-16>.

Примітка. Це рішення НАЗК зареєстровано у Міністерстві юстиції України 25 серпня 2016 року №1185/29315. Станом на 1 жовтня 2017 року цей НПА є чинним у первинній редакції.

² У п. 7 Положення зазначено, що до заповнюваної форми звіту «забороняється» включати додаткові таблиці та показники».

2. Прибрати з Положення про порядок подання Звіту вимогу щодо необхідності окремого (від партії) звітування місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи, а також привести у відповідність всі інші норми цього Положення до положень Закону «Про політичні партії в Україні».

Другий недолік. Пунктом 1 розділу II Положення про порядок подання Звіту передбачено, що «Політичні партії щокварталу, але не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, зобов'язані подати до НАЗК Звіт (за підписами керівника політичної партії і головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку), засвідченими печаткою політичної партії) у паперовій формі та в електронному вигляді».

Аналогічно у п. 13 розділу II Положення про порядок подання Звіту закріплено, що достовірність даних звіту підтверджується власноручними підписами керівника (уповноваженої особи) та головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку) на останній сторінці звіту, скріпленими печаткою політичної партії.

Суто логічно вимогу НАЗК щодо підпису такого звіту бухгалтером можна зрозуміти, адже за організацію бухгалтерського обліку та достовірність інформації, наданої у звіті, має відповідати як керівник партії, так і її бухгалтер (особа, відповідальна за ведення бухгалтерського обліку).

Разом із тим, зазначені вище норми аналізованого Положення про порядок подання Звіту знаходяться у стані колізії з приписами ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні», адже остання вимагає наявності на звіті підпису лише керівника політичної партії, засвідченого печаткою.

Більше того, виходячи з приписів абз. 5 ч. 1 розділу II Положення про порядок подання Звіту у разі недотримання вищезазначених вимог (зокрема, відсутності підпису бухгалтера або особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку) звіт вважається оформленим з порушенням вимог Закону, а отже й передбачає настання відповідних юридичних наслідків.

Існування колізії між пунктами 1, 13 розділу II Положення про порядок подання Звіту та ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» породжує проблеми з визначенням особи, відповідальної за достовірність даних, внесених до Звіту партії.

Як відомо, в Україні форми організації ведення бухгалтерського обліку обираються самостійно шляхом введення в штат посади бухгалтера або створення бухгалтерської служби на чолі з головним бухгалтером; укладання договору про надання послуг із бухгалтерського обліку з фізичною особою – підприємцем; укладання договору з аудиторською фірмою; самостійного ведення бухгалтерського обліку та складання звітності безпосередньо керівником політичної партії.

Тому ситуація довкола питання відповідальності бухгалтерів має кілька важливих аспектів.

Так, у випадку надання бухгалтером підприємству послуги за договором – для нього передбачено лише цивільно-правову відповідальність, що впливає з положень укладеного із ним договором (наприклад, у вигляді штрафних санкцій, відшкодування збитків тощо).

Водночас, якщо бухгалтер за договором про надання бухгалтерських послуг здійснює функції, які відносяться до організаційно-наказових або адміністративно-господарських (наприклад, керівництво відділом, представництво інтересів політичної партії перед держорганами, підписання звітів), то він може бути визнаний службовою особою і, відповідно, притягнутий до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Оптимальним варіантом описаної проблеми є закріплення в Законі «Про політичні партії в Україні» вимоги про те, що про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру мають підписуватися як керівником партії, так і особою, відповідальною за

ведення бухгалтерського обліку (якщо відповідні обов'язки закріплені за однією й тією ж особою, то вона має підписувати такий звіт двічі).

У такому випадку буде цілком зрозуміло, що відповідальність за несвоєчасність складання первинних документів бухгалтерського обліку та недостовірність відображених у них даних несуть обидві особи, які склали та підписали такі документи: бухгалтер несе відповідальність за ведення обліку згідно з вимогами законодавства, а керівник – за правильну організацію обліку.

Рекомендація. З метою усунення описаної вище колізії в ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» слід встановити, що такі звіти подаються «за підписами керівника політичної партії та бухгалтера або іншої особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку, засвідченими печаткою політичної партії».

Третій недолік. Пунктом 2 розділу II Положення про порядок подання Звіту визначено, що звіт подається за IV квартал та за рік – до 9 лютого наступного за звітним року включно.

Пунктом 11 цього ж Положення про порядок подання Звіту визначено, що до річного звіту політична партія, її місцева організація, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, додають: 1) висновки щорічного внутрішнього фінансового аудиту своєї діяльності; 2) висновки незалежного зовнішнього фінансового аудиту¹.

Таким чином, Положенням про порядок подання Звіту встановлено обов'язок політичних партій подавати не лише щоквартальні фінансові звіти, а й консолідований фінансовий звіт за рік.

Між тим, у чинному Законі «Про політичні партії в Україні» таких вимог немає, а отже зазначені вище положення аналізованого підзаконного акту суперечать вимогам цього Закону, встановлюючи необґрунтовані та суттєво обтяжуючі вимоги для партій.

Ураховуючи загальновідомі правила вирішення колізій різних за юридичною силою НПА слід відзначити, що:

- 1) політичні партії не зобов'язані подавати до НАЗК річні фінансові звіти;
- 2) будь-яка негативна реакція НАЗК (в тому числі складання протоколів про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КпАП України) має бути оскаржена в адміністративному суді².

Рекомендації. У найближчій перспективі Положення про порядок подання Звіту слід привести у відповідність до вимог Закону «Про політичні партії в Україні», прибравши з нього всі положення, що стосуються подання партіями річного фінансового звіту.

2.1.4. Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

08 вересня 2016 року рішенням НАЗК № 26 було затверджено **Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру**³ (далі – Положення).

Безпосередньо в Законі вимоги щодо розробки цього підзаконного НПА немає, але цей обов'язок впливає з реальної необхідності впорядкування нормальної діяльності НАЗК в цій сфері. Тому цю нормотворчу ініціативу НАЗК варто оцінити схвально.

¹ І це при тому, що згідно з ч. 11 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» висновки щорічного внутрішнього фінансового аудиту своєї діяльності та висновки незалежного зовнішнього фінансового аудиту мають додаватися до звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за четвертий квартал звітного року до звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за четвертий квартал звітного року.

² Заради справедливості варто відзначити, що за 2 роки функціонування в цій сфері НАЗК не склало жодного протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КпАП України, за результатами аналізу саме таких консолідованих фінансових звітів за рік.

³ Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : затверджене рішенням НАЗК № 26 від 8 вересня 2016 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1264-16>.

Виходячи зі змісту ч. 15 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» аналіз звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру передбачає встановлення:

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

У Положенні НАЗК правильно визначило зазначені вище сфери (напрямки) аналізу. З тією лише різницею, що НАЗК задекларувало поетапний аналіз цих груп інформації за яким спочатку аналізується своєчасність подання звіту, а вже потім – питання відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства. Такий підхід видається цілком обґрунтованим.

Перевірка своєчасності подання звіту. Згідно з п. 2 розділу II Положення перевірка своєчасності подання щоквартального фінансового звіту передбачає встановлення *«факту дотримання політичною партією строків подання»* такого звіту до НАЗК, встановлених ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні».

Попри очевидну правильність наведених зазначеного все ж таки у цьому документі слід було б викласти основні положення щодо правильного обчислення відповідних строків (які б дозволяли працівнику НАЗК зробити однозначний висновок щодо своєчасності чи несвоечасності подання кожного конкретного звіту). При цьому ці положення мають відповідати аналогічним приписам, що містяться у Положенні про порядок подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, або, принаймні, кореспондувати з ними.

Йдеться, зокрема, про те, що:

1) ці звіти мають подаватися у такі строки: за I квартал – до 10 травня звітного року, за II квартал – до 09 серпня звітного року, за III квартал – до 09 листопада звітного року включно, за IV квартал та за рік – до 09 лютого наступного за звітним року включно;

2) якщо останній день строку подання щоквартального фінансового звіту припадає на вихідний або святковий день, то останнім днем строку подання такого звіту вважається наступний робочий день, що настає за вихідним або святковим днем;

3) датою подання щоквартального фінансового звіту вважається дата присвоєння реєстраційного індексу структурним підрозділом НАЗК, на який покладено обов'язок здійснювати реєстрацію вхідної кореспонденції, а в разі надходження звітності поштою – дата на поштовому штемпелі підприємства (відділення) зв'язку, що обслуговує відправника.

Рекомендації (альтернативні):

1) виписати безпосередньо в п. 2 розділу II Положення правила обчислення останнього дня подання Звіту та визначення офіційної дати подання такого Звіту;

2) викласти п. 2 розділу II Положення у такій редакції: «Перевірка своєчасності подання Звіту передбачає встановлення факту дотримання політичною партією строків подання Звіту до Національного агентства, встановлених частиною сьомою статті 17 Закону. Під час такої перевірки беруться до уваги правила, сформульовані у пунктах 2–4 розділу II Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру».

Встановлення відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства. Перед тим як аналізувати відповідні норми Положення в цій частині слід відзначити, що **об'єктом** такої перевірки є факт **відповідності чи**

невідповідності існуючого (фактичного) стану речей (йдеться про оформлення звіту та включені до нього дані) **вимогам законодавства**.

Це означає, що така перевірка має полягати у встановленні відповідності фактичного оформлення звіту та включеної до нього інформації базовим вимогам, визначеним безпосередньо в Законі «Про політичні партії в Україні».

Закон «Про політичні партії в Україні» закріплює такі вимоги до оформлення звіту та розміщених у ньому звітних даних:

1) Звіт має бути поданий за Формою, затвердженою НАЗК (ч. 8 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»). При цьому слід мати на увазі, що згідно з ч. 8 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» така Форма має відповідати всім вимогам цього Закону в частині оформлення Звіту та включених до нього звітних даних (див. пункти 2–7). Із цього випливає закономірний висновок про те, що ті вимоги Форми Звіту (чи іншого документу НАЗК в цій сфері), що суперечать Закону, за будь-яких обставин, не можуть визнаватися «вимогами законодавства» у контексті перевірки відповідності оформлення Звіту, про яку йдеться у ч. 15 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»;

2) Звіт повинен містити інформацію про:

– *майно* партії, її кожної МО, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, та його вартість;

– *внески* на користь партії, її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, а також до виборчого фонду партії, її місцевої організації чи кандидата від партії (місцевої організації партії) на відповідних загальнодержавних або місцевих виборах (у разі проведення виборів);

– суму отриманих протягом звітного періоду *коштів з державного бюджету*, виділених на фінансування статутної діяльності партії та, окремо, на відшкодування витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації (у разі отримання політичною партією таких коштів);

– *платежі*, здійснені з рахунків політичної партії, її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, рахунків виборчого фонду партії, її місцевої організації, кандидата від партії (місцевої організації партії) на відповідних загальнодержавних або місцевих виборах (у разі проведення виборів);

– *фінансові зобов'язання* партії, її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи (детальніше див. ч. 9 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»).

При цьому, знову ж таки, слід відзначити, що на цьому етапі ще не перевіряється повнота та достовірність цієї інформації. Перевіряється лише факт наявності / відсутності таких даних «в принципі»;

3) зазначена вище інформація повинна бути відображена у звіті наростаючим підсумком на кінець року окремо щодо кожної партії, її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, кандидатів на відповідних виборах (у разі проведення виборів) (ч. 10 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»);

4) до Звіту повинні бути додані копії документів, що підтверджують відображені у звіті відомості (у тому числі копії платіжних документів, довідок установ банків про рух коштів на рахунках) (ч. 12 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»). В цьому випадку також має аналізуватися лише факт наявності або відсутності таких документів, оскільки повнота та достовірність цієї інформації є об'єктом наступного етапу перевірки («встановлення повноти та достовірності відображеної у звіті інформації»);

5) до Звіту за четвертий квартал звітного року мають бути також додані висновки щорічного внутрішнього аудиту та незалежного зовнішнього фінансового аудиту партії (якщо його проведення є обов'язковим), які є невід'ємними частинами такого звіту (ч. 11 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»);

6) Звіт має бути поданий до НАЗК у паперовій формі, а також на електронному носії (ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»);

7) Звіт у паперовій формі має бути підписаний керівником партії та засвідчений її печаткою (ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Як бачимо, у Законі «Про політичні партії в Україні» визначено сім базових (головних) вимог щодо оформлення Звіту та включених до нього звітних даних. Подання щоквартального фінансового звіту з порушенням цих (базових, визначальних, головних) вимог Закону «Про політичні партії в Україні» й слід було б уважати поданням звіту, **«оформленого з грубим порушенням встановлених вимог»** (див. про це нижче).

Цілком очевидно, що порушення інших вимог законодавства в цій сфері (йдеться про вимоги, визначені актами НАЗК) недоречно визнавати грубими порушенням вимог щодо оформлення звіту в силу другорядності, а також потенційної мінливості, характерної для підзаконних НПА.

Важливо підкреслити, що *вимоги, які мстяться у актах НАЗК але суперечать наведеному вище положенням Закону «Про політичні партії в Україні», не можуть вважатися законними вимогами, а тому факт їх порушення не може бути підставою для настання юридичної відповідальності*.

Повертаючись до аналізу п. 3 розділу II Положення варто відзначити низку його недоліків у цій частині.

Перший недолік. У абз. 1 п. 3 розділу II цього Положення зазначено, що аналіз відповідності оформлення щоквартального фінансового звіту, включених до нього звітних даних передбачає перевірку відповідності відображеної у цьому інформації:

1) вимогам Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 28 липня 2016 року № 2;

2) вимогам законодавства.

Із цього випливає, ніби вимоги зазначеного вище Положення є первинними у цьому аналізі, а вимоги Закону «Про політичні партії в Україні» – вторинними.

Такий підхід грубо суперечить існуючим нині правилам щодо ієрархії НПА за юридичною силою та звичайній логіці. Тим більше, що Закон «Про політичні партії в Україні» взагалі не передбачає розробки такого НПА як «Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» (це власна ініціатива НАЗК).

Тому ми переконані, що така перевірка повинна передбачати аналіз оформлення щоквартального фінансового звіту та включених до нього звітних даних на відповідність вимогам:

1) частин 7–12 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» (головний і первинний критерій аналізу на відповідність);

2) відповідних актів НАЗК (Форми щоквартального фінансового звіту, Положення про порядок подання щоквартального фінансового звіту тощо) в частині, що не суперечить вимогам Закону «Про політичні партії в Україні» (другорядний і вторинний (похідний) критерій аналізу на відповідність).

Наведені вище міркування щодо послідовності та змісту такої перевірки є дуже важливими через те, що нині чинні Форма щоквартального фінансового звіту та Положення про порядок його подання значною мірою суперечать вимогам Закону «Про політичні партії в Україні». Відтак, питання про різну юридичну силу цих актів, а отже й питання про базові та другорядні вимоги законодавства має істотне значення.

Рекомендація: Абзац 1 п. 3 розділу II Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26, викласти в такій редакції:

«3. Аналіз відповідності оформлення Звіту, включених до нього звітних даних передбачає перевірку відповідності відображеної у Звіті інформації вимогам:

1) частин сьомої – дванадцятої статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні»;

2) Форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 09 червня 2016 року № 3, а також Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 липня 2016 року № 2, в частині що не суперечить вимогам Закону України «Про політичні партії в Україні». »

Другий (дуже суттєвий) недолік. У абз. 1 п. 3 розділу II Положення зазначено, що аналіз відповідності оформлення щоквартального фінансового звіту, включених до нього звітних даних передбачає встановлення наявності (відсутності) факту оформлення такого звіту **з грубим порушенням встановлених вимог**.

Таке рішення НАЗК є абсолютно правильним, адже:

1) встановлення цього факту є підставою для притягнення керівника партії до адміністративної відповідальності (ст. 212-21 КпАП України) (стосується звітності всіх без винятку партій);

2) встановлення цього факту є підставою для зупинення чи припинення державного фінансування статутної діяльності партії (п. 2 ч. 1 ст. 17-7 та п. 2 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні») (стосується звітності тільки тих партій, які отримують таке фінансування).

Разом із тим, аналізоване Положення не містить ні визначення терміну «Звіт, оформлений з грубим порушенням встановлених вимог», ні адекватного переліку тих порушень, які слід уважати проявами грубого порушення встановлених вимог щодо оформлення звіту.

Так, першим грубим порушенням встановлених вимог в цьому Положенні названо факт *«недотримання форми Звіту політичною партією та її місцевими організаціями при його підготовці»*. І це при тому, що місцеві організації партії взагалі не повинні подавати такого звіту. Що означає «недотримання форми» також зрозуміти важко (йдеться про застосування принципово іншої форми звітності, довільної форми звітності чи будь-яке відхилення від затвердженої НАЗК форми цього звіту). За такого підходу виходить, що цілком законний звіт, який не відповідає затвердженій НАЗК формі в частині незаконних вимог (звіти місцевих організацій, підпис бухгалтера тощо), є таким, що поданий з грубим порушенням встановлених вимог.

Другим грубим порушенням встановлених вимог згідно з Положенням є *«подання Звіту без підпису керівника (уповноваженої особи) та/або головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку) на останній сторінці Звіту та без засвідчення печаткою політичної партії, її місцевої організації»*. Виходить, що НАЗК в межах своїх актів не лише встановлює незаконну вимогу щодо обов'язкового підпису бухгалтером (особою, відповідальною за ведення бухгалтерського обліку) щоквартального фінансового звіту, а й констатує, що недотримання цієї вимоги є *грубим* порушенням встановлених вимог, що в свою чергу може тягти застосування надзвичайно суворих заходів примусового характеру (припинення державного фінансування партії, адміністративна відповідальність керівника партії).

Далеко недосконалим є й опис НАЗК інших проявів оформлення щоквартального фінансового звіту з грубим порушенням встановлених вимог. З нашої точки зору, поданням звіту, «оформленого з грубим порушенням встановлених вимог», можна вважати лише ті випадки, коли цей звіт подано з порушенням тих вимог, які визначені Законом «Про політичні партії в Україні» (див. про це вище).

Рекомендація: В абз. 3 п. 3 розділу II Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26, встановити, що щоквартальний фінансовий звіт вважається оформленим з **грубим порушенням встановлених вимог**, якщо:

1) його подано не за Формою, затвердженою НАЗК (ч. 8 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»);

2) він не містить інформації, зазначеної у ч. 9 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»;

3) інформація у щоквартальному фінансовому звіті відображена не наростаючим підсумком на кінець року окремо щодо кожної партії, її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, кандидатів на відповідних виборах (у разі проведення виборів);

4) до щоквартального фінансового звіту не було додано копії всіх документів, що підтверджують відображені у звіті відомості (у тому числі копії платіжних документів, довідок установ банків про рух коштів на рахунках);

5) до фінансового звіту за четвертий квартал звітного року не було додано висновків щорічного внутрішнього аудиту та незалежного зовнішнього фінансового аудиту політичної партії (якщо його проведення було обов'язковим відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні»);

6) не було дотримано вимог про подання щоквартального фінансового звіту як у паперовій формі, так і на електронному носії;

7) щоквартальний фінансовий звіт, поданий до НАЗК у паперовій формі, не підписаний керівником партії або не засвідчений її печаткою.

Аналіз повноти та достовірності відображеної у звіті інформації. Аналіз п. 4 розділу II Положення дозволяє стверджувати, що в ньому в загальних рисах виписано зміст відповідної процедури. Це дозволяє стороннім особам отримати загальне уявлення про те, в чому полягає процедура аналізу повноти та достовірності відображеної у щоквартальному фінансовому звіті інформації.

Разом із тим, зазначені вище приписи аж-ніяк не можна сприймати як дієві (ефективні) процедурні норми (норми, які могли б взяти на озброєння спеціалісти НАЗК), адже в них не закріплено ні чіткого алгоритму проведення такого аналізу (послідовність проведення заходів), ні опису дій, які має здійснити спеціаліст НАЗК в межах кожного конкретного заходу.

Не дає Положення й чіткого уявлення про те, який звіт є таким, що містить повну чи неповну інформацію. Мається на увазі, що в цьому документі мало би бути чітко визначено, яка інформація має бути **обов'язково** відображена у звіті (за її відсутності звіт вважається таким, що містить неповну інформацію), а яка інформація може бути, а може й не бути (на власний розсуд) відображена у цьому звіті. При цьому звіт, який не містить такої додаткової (факультативної) інформації, не повинен вважатися таким, що містить неповну інформацію.

Навряд чи можна повною мірою погодитися й із закріпленою в цьому акті дефініцією терміну «недостовірні відомості». Наприклад, з цього визначення випливає, ніби невідповідність інформації, відображеної у щоквартальному фінансовому звіті, даним, отриманим від юридичних або фізичних осіб, є свідченням надання партією недостовірності інформації (виходить, що достовірність даних, отриманих від юридичних або фізичних осіб, презюмується). Насправді ж одержання від юридичних або фізичних осіб, інформації, яка не відповідає інформації, відображеної у щоквартальному фінансовому звіті партії, має бути лише підставою для здійснення НАЗК відповідної перевірки (з метою вирішення питання про достовірність / недостовірність інформації, наданої партією у щоквартальному фінансовому звіті).

Рекомендація: у п. 4 розділу II Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26:

1) встановити, який щоквартальний фінансовий звіт вважається таким, що містить неповну інформацію (з визначенням чіткого переліку даних, які партія **обов'язково** повинна надати у такому звіті);

2) встановити, який щоквартальний фінансовий звіт вважається таким, що містить недостовірну інформацію;

3) виписати чіткий алгоритм здійснення різних заходів в межах процедури аналізу повноти та достовірності відображеної у щоквартальному фінансовому звіті інформації з детальним описом дій, які має здійснити спеціаліст НАЗК в межах кожного конкретного заходу¹.

Встановлення наявності або відсутності фактів порушень законодавства щодо фінансування політичних партій. Передусім, варто відзначити, що п. 5 розділу II Положення не встановлює чіткого переліку порушень законодавства щодо фінансування політичних партій. А це дуже важливо, адже наразі ніде в законодавстві не визначено, що саме є «порушенням законодавства щодо фінансування політичних партій» (немає ні визначення цього поняття, ні переліку конкретних фактів, що свідчать про порушення законодавства щодо фінансування політичних партій). За таких обставин важко зрозуміти, про який саме аналіз (на предмет чого) йдеться у підпунктах 1–5 п. 5 розділу II Положення.

Приписи Положення, якими визначено способи виявлення фактів порушень законодавства щодо фінансування політичних партій, є хоч і концептуально правильними, але сформульовано їх настільки абстрактно (а інколи й плутано), що зрозуміти, що конкретно та як саме будуть робити спеціалісти НАЗК для того, щоб встановити наявність або відсутність фактів порушень законодавства щодо фінансування політичних партій, також неможливо. Наприклад, приписи пп. 3 п. 5 розділу II Положення про те, що одним зі способів встановлення наявності або відсутності фактів порушень законодавства щодо фінансування політичних партій є «виявлення фактів порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії» не несуть в собі жодної конкретної інформації про способи виявлення цих фактів (власне про ті заходи, яких має вжити спеціаліст НАЗК з метою виявлення наявності або відсутності фактів порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку партії).

Все це не сприяє ефективній та продуктивній роботі НАЗК, а також суттєво ускладнює розуміння представниками партій того, які недоліки в діяльності партії слід усунути, як правильно поводитися у випадках з отриманням помилково зарахованих коштів, на що звертати увагу під час надання тієї чи іншої інформації у звіті тощо.

Рекомендація: у п. 5 розділу II Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26:

1) встановити, перелік фактів, які вважаються порушеннями законодавства щодо фінансування політичних партій (в ідеалі це слід зробити за різними категоріями суб'єктів відповідальності: фізичні особи, які здійснюють внески на користь партій; представники юридичних осіб, які здійснюють внески на користь партій; представники партій (отримання та повернення внесків, подання фінансової звітності тощо), а також самі партії (як юридичні особи);

2) виписати чіткий алгоритм встановлення наявності або відсутності кожного потенційно можливого факту порушення законодавства щодо фінансування політичних

¹ За твердженням представників Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції такий детальний алгоритм цієї процедури існує й зараз, але він свідомо не оприлюднюється через те, що це може бути використано недобросовісними партіями з метою уникнення відповідальності.

партій. Наприклад, кожен факт здійснення внеску фізичною особою на користь партії потребує з'ясування таких питань: форма та спосіб здійснення внеску; громадянство особи, яка здійснила внесок; наявність/відсутність обставин, які забороняють їй здійснювати внески на користь партії; визначення загального розміру (суми) внесків цієї особи на користь однієї й тієї ж партії протягом календарного року і т.д.

Оформлення результатів аналізу. Розділом III Положення передбачено, що під час проведення аналізу щоквартальних фінансових звітів партій посадова особа самостійного структурного підрозділу апарату НАЗК заповнює (складає) акт про проведення аналізу щоквартального фінансового звіту (далі – **Акт**).

В Акті в розгорнутому вигляді зазначаються встановлені під час аналізу щоквартальних фінансових звітів партій:

- а) факти про наявність або відсутність порушень (усі виявлені порушення зазначаються з посиланням на норму, яку порушено)¹;
- б) вжиті заходи щодо їх перевірки (зокрема направлення листів, запитів);
- в) підсумовується результат аналізу.

Згідно з п. 7 розділу III Положення за результатами аналізу щоквартального фінансового звіту та на підставі зазначеного вище Акту готується висновок про результати аналізу щоквартального фінансового звіту (далі – Висновок).

Разом із тим, варто відзначити, що:

1) чинним законодавством не передбачено складання Акту з проведення аналізу щоквартального фінансового звіту, а отже законність наведених вище приписів в цій частині видається більш ніж сумнівною;

2) згідно з ч. 14 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» єдиним документом, у якому мають бути відображені хід і результати аналізу щоквартального фінансового звіту, є відповідний Висновок;

3) саме цей Висновок з усією інформацією вступного, описово-мотивувального та результативного характеру повинен бути опублікований на офіційному веб-сайті НАЗК.

Попри зазначене вище наразі має місце ситуація за якої:

1) розгорнута інформація про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів міститься лише у непередбачених законом Актах, які НАЗК не оприлюднює, незаконно приховуючи ту інформацію, оприлюднення якої вимагає Закон «Про політичні партії в Україні»;

2) на офіційному веб-сайті НАЗК публікуються абсолютно неінформативні висновки, які по суті є беззмисловою формою відображення результативної частини непередбачених законом Актів.

Така ситуація є категорично неприпустимою, адже цими діями НАЗК грубо порушує вимоги Закону «Про політичні партії в Україні», позбавляючи широку громадськість (передусім прихильників партії) можливості отримувати достовірну інформацію про діяльність тієї чи іншої партії, а отже й здійснювати свій усвідомлений вибір (зокрема, на наступних виборах).

¹ У разі виявлення порушень окремо зазначаються: а) порушення, які є підставами для складання протоколу про адміністративне правопорушення та притягнення до адміністративної відповідальності за статтями 212-15, 212-21 КпАП України; б) грубі порушення встановлених вимог щодо оформлення Звіту та недостовірні відомості про майно, кошти або витрати політичної партії в розмірі більше 20 розмірів МЗП, встановленої на 01 січня відповідного календарного року.

У разі виявлення ознак порушення вимог законодавства, що є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, в [Акті](#) зазначається про повідомлення відповідних органів (посадових осіб), уповноважених забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності, із зазначенням номера та дати вихідного листа НАЗК або забезпечується притягнення НАЗК відповідних осіб до такої відповідальності в межах його повноважень.

Рекомендація: привести розділ III Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26, у відповідність до вимог Закону «Про політичні партії в Україні» шляхом:

1) виключення з нього всіх положень щодо Акту про проведення аналізу щоквартального фінансового звіту;

2) встановлення, що вся інформація про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів повинна міститися у висновках, повний текст яких має бути оприлюднений шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті НАЗК.

2.1.5. Порядок використання коштів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій»

Зі змісту ч. 2 ст. 22 БК України випливає, що НАЗК є **головним розпорядником** коштів, отриманих в межах бюджетної програми «Фінансування статутної діяльності політичних партій».

Відповідно до ч. 7 ст. 20 БК України за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені КМУ¹.

З нашої точки зору, здійснення заходів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій» *потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів*, адже на підзаконному рівні має бути чітко визначено одержувачів зазначених бюджетних коштів, порядок розподілу цих коштів між ними (бо в Законі «Про політичні партії в Україні» цей порядок виписано вельми плутано та незрозуміло), цілі та напрями їхнього використання (адже вони надаються виключно на фінансування статної діяльності партії, зміст якої в чинному законодавстві не розкрито) тощо.

Саме тому НАЗК мало би розробити проект ***Порядку використання коштів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій»*** та подати його на затвердження до Уряду. Аналогічної думки дотримуються й представники РП, які неодноразово на різних публічних заходах наголошували на цьому, а також багато інших фахівців з бюджетного права.

За інформацією НАЗК проект такого Порядку було розроблено ще на початку липня 2016 року НАЗК. 14 липня 2016 року НАЗК надіслало проект цього Порядку на погодження до МФ України, а вже 18 липня 2016 року МФ України відмовився погоджувати цей НПА. Одним з основних аргументів такого рішення було те, що, на думку представників МФ України, НАЗК не уповноважене приймати такого акту, а має лише забезпечити однакове розуміння та застосування терміну «статна діяльність партії».

2.1.6. Рішення НАЗК «Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори»

Відповідно до ч. 5 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні» НАЗК встановлює визначення термінів «пов'язані особи», «спонсорство», «треті особи», що вживаються в цьому Законі. Крім того, у ч. 3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» йдеться про те, що якщо фізична або юридична особа здійснює або може здійснювати вирішальний вплив на діяльність однієї або кількох юридичних осіб (зокрема, є кінцевим бенефіціарним власником (контролером) юридичної особи), внески такої фізичної або юридичної особи і

¹ За рішенням Уряду порядки використання коштів державного бюджету затверджуються КМУ або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з МФ України. Про затвердження таких порядків інформується Комітет ВРУ з питань бюджету.

підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром (сумою) внеску (внесків), встановленим цією статтею. НАЗК встановлює визначення термінів «**вирішальний вплив**», «**кінцевий бенефіціарний власник (контролер)**», що вживаються в цьому Законі та законодавстві України про вибори.

Отже, згідно з чинним законодавством НАЗК було зобов'язане встановити зміст термінів:

а) «**пов'язані особи**»; «**спонсорство**» та «**треті особи**», що вживаються у Законі «Про політичні партії в Україні»;

б) «**вирішальний вплив**» та «**кінцевий бенефіціарний власник (контролер)**», що вживаються у Законі «Про політичні партії» та законодавстві України про вибори.

11 серпня 2016 року НАЗК прийняло рішення №11 «**Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори**»¹, яким встановило зміст п'яти зазначених вище термінів.

На нашу думку, встановлені НАЗК дефініції цих термінів хоч у цілому й правильно визначають їхній зміст, проте мають певні неточності та/або вади, а тому потребують удосконалення (доопрацювання).

1. Термін «**вирішальний вплив**» розкрито як можливість однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб приймати *вирішальні рішення* щодо управління або господарської діяльності юридичної особи безпосередньо або через інших осіб.

Таке формулювання є не дуже вдалим, оскільки:

– тлумачення «вирішальний вплив» через «вирішальні рішення» призводить до мовної тавтології і неоднозначності (зміст слів є незрозумілим і дозволяє тлумачити його довільно), що не відповідає принципу юридичної визначеності. Використання цієї дефініції при застосуванні Закону «Про політичні партії в Україні» та законодавства про вибори може спотворити зміст його положень;

– словосполучення «вирішальні рішення» дозволяє трактувати його так, ніби існують також і **НЕ**вирішальні рішення, які пов'язані особи приймають щодо управління або господарської діяльності юридичної особи. Тримаючись такої логіки, необхідно вказати, які рішення належать до вирішальних, а які – ні. Проте, такий шлях був би хибним, оскільки «**вирішальні**» та «**рішення**» є спільнокореневими словами (тобто, наявна тавтологія), а семантичне значення слова «рішення» вже передбачає вирішення чого-небудь, настання чи ненастання певних наслідків (залежно від конкретних обставин).

Мабуть, не випадково, що чинне українське законодавство «не знає» словосполучення «вирішальні рішення».

Якщо використовувати тлумачення «вирішального впливу», надане НАЗК, у редакції ч. 4 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», то вийде таке: «Якщо фізична або юридична особа здійснює або може здійснювати **вирішальний вплив** (можливість приймати вирішальні рішення щодо управління або господарської діяльності юридичної особи) на діяльність однієї або кількох юридичних осіб (зокрема, є кінцевим бенефіціарним власником (контролером) юридичної особи), внески такої фізичної або юридичної особи і підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром (сумою) внеску (внесків), встановленим цією статтею».

Крім зазначеної вище вади, очевидним є також некоректне вживання слова «можливість» у цьому контексті, оскільки можливість може не існувати через низку об'єктивних та суб'єктивних причин. Тому доцільніше вжити слово «право», яке

¹ Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори : рішення НАЗК №11 від 11 серпня 2016 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/z1226-16>.

Примітка. Це рішення НАЗК зареєстровано у Міністерстві юстиції України 08 вересня 2016 року за № 1226/29356. Станом на 1 жовтня 2017 року цей НПА є чинним у первинній редакції.

реалізується на власний розсуд особи і дотримання якого їй гарантує закон.

Рекомендації: Поняття «вирішальний вплив» треба розглядати як право (здатність, можливість) прямо чи опосередковано впливати (контролювати) на законних підставах на діяльність (прийняття рішень) органів управління суб'єктів господарювання (юридичних осіб).

Крім того, фахівцям НАЗК варто звернутись до положень ч. 1 ст. 1 Закону «Про захист економічної конкуренції», де дається визначення поняття «контроль» (абз. 3). Виходячи з цього поняття, під «вирішальним впливом» слід розуміти контроль однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб щодо господарської діяльності суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання.

2. Дефініція терміну «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» повністю відтворює зміст аналогічного терміну, закріпленого у п. 20 ст. 1 Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 року, а тому воно не є тлумаченням, здійсненим НАЗК.

Рекомендації: оскільки законодавцем невдало віднесено поняття **«кінцевий бенефіціарний власник (контролер)»** до числа тих, що потребують визначення, НАЗК у своєму рішенні слід було просто вказати, що термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» вживається у значенні, наведеному в Законі «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (зокрема, саме таким чином вчинив законодавець при формулюванні п. 5-1 ч. 1 ст. 46 Закону «Про запобігання корупції»).

3. Термін «пов'язані особи» визначено як юридичні особи, на управління та господарську діяльність яких партія здійснює вирішальний вплив безпосередньо або через інших осіб, зокрема шляхом реалізації права володіння або користування всіма активами чи їх значною часткою, права вирішального впливу на формування складу, результатів голосування, а також вчинення правочинів, які надають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління, або має можливість здійснювати вплив шляхом прямого або опосередкованого (через іншу фізичну чи юридичну особу) володіння однією особою самостійно або спільно з пов'язаними фізичними та/або юридичними особами часткою в юридичній особі у розмірі 25 чи більше відсотків статутного капіталу або прав голосу в юридичній особі. До пов'язаних з партією осіб також належать кандидати на виборах, висунуті партією або її місцевою організацією.

Нелогічним виглядає визначення пов'язаних осіб як юридичних з незначним уточненням, що ними можуть бути і кандидати на виборах, висунуті партією або її місцевою організацією.

Варто звернутись до п. 14.1.159 ПК України, де вказано, що «пов'язані особи – юридичні та/або фізичні особи, відносини між якими можуть впливати на умови або

економічні результати їх діяльності чи діяльності осіб, яких вони представляють, з урахуванням таких критеріїв: ...».

Також пов'язаними особами визнають юридичні та/або фізичні особи, які спільно або узгоджено здійснюють господарську діяльність, у тому числі спільно або узгоджено чинять вплив на господарську діяльність суб'єкта господарювання. Зокрема, пов'язаними фізичними особами вважаються такі, які є подружжям, батьками та дітьми, братами та/або сестрами (абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону «Про захист економічної конкуренції»).

Згідно з Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 23 (п. 4) пов'язані сторони – це особи, стосунки між якими обумовлюють можливість однієї сторони контролювати іншу або здійснювати суттєвий вплив на прийняття фінансових і оперативних рішень іншою стороною.

Рекомендації: за аналогією з наведеними у ПК України та Положенні (стандарті) бухгалтерського обліку 23 визначеннями «пов'язаних осіб» та «пов'язані сторони», встановити, що у Законі «Про політичні партії в Україні» пов'язаними особами є ті юридичні та/або фізичні особи, відносини між якими можуть впливати на результати діяльності партії.

Крім того, без рубрикації зазначеного визначення на пункти воно виглядає як нагромадження слів і речень, зв'язки між якими зрозуміти не просто. Набагато чіткішим це визначення було б приблизно у такому вигляді:

«Пов'язані особи – це юридичні особи, на управління та господарську діяльність яких партія:

а) здійснює вирішальний вплив безпосередньо або через інших осіб, зокрема шляхом реалізації права:

- володіти або користуватися всіма активами чи їх значною часткою;
- формувати склад органів управління чи безпосередньо виконувати функції органу управління;
- голосувати;
- вчинювати правочини, які надають можливість визначати умови господарської діяльності;
- давати обов'язкові до виконання вказівки, або

б) має можливість здійснювати такий вплив шляхом прямого або опосередкованого (через іншу фізичну чи юридичну особу) володіння самостійно або спільно з іншими фізичними та/або юридичними особами часткою в юридичній особі у розмірі 25 чи більше відсотків статутного капіталу».

4. Визначення терміну «спонсорство» (надання фізичною або юридичною особою матеріальної, фінансової, організаційної та іншої підтримки у проведенні заходів чи здійсненні іншої діяльності на підтримку політичної партії) є неточним. Оскільки спонсорство за своєю суттю завжди переслідує певну мету.

Згідно з абз. 19 ст. 1 Закону «Про рекламу» спонсорство – це добровільна матеріальна, фінансова, організаційна та інша підтримка фізичними та юридичними особами будь-якої діяльності **з метою** популяризації виключно свого імені, найменування, свого знака для товарів і послуг.

Визначення, надане НАЗК, не передбачає певної зацікавленості та мети надання такої допомоги, що суперечить суті поняття «спонсорство» і за своїми ознаками є наближенням до поняття «благодійна діяльність» (добровільна особиста та/або майнова допомога для досягнення визначених цим Законом цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації»).

Рекомендації: оскільки «спонсорство» не носить некорисливого характеру, то виникають сумніви у доцільності та коректності вживання слова «спонсорство» у контексті

діяльності політичних партій.

5. У розумінні НАЗК **«треті особи»** – це будь-які фізичні або юридичні особи, які від власного імені, за рахунок власних коштів, а також незалежно від наявності або відсутності згоди політичної партії надають добровільну матеріальну, фінансову, організаційну чи іншу підтримку політичній партії, її місцевій організації.

Проте, якщо виходити зі змісту ч. 6 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», то доведеться констатувати, що **не будь-які фізичні та юридичні особи** можуть надавати підтримку політичним партіям та їх місцевим організаціям, а лише ті, стосовно яких немає обмежень у здійсненні внесків на підтримку партій (ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Зокрема, частиною 3 ст. 50 Закону «Про вибори народних депутатів України» забороняється здійснювати добровільні внески до виборчого фонду особам, які відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні» не мають права здійснювати внески на підтримку партій. Перелік осіб, здійснення якими внесків на підтримку політичних партій не допускається визначено у ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні».

Крім того, слід враховувати положення статей 96-1 і 96-2 КК України, а також ст. 100 КПК України, де йдеться про можливість спецконфіскації грошей та іншого майна у третіх осіб, у т.ч. у випадках, пов'язаних з незаконним фінансуванням політичних партій і виборчих кампаній.

Рекомендації: викласти дефініцію терміну «треті особи» у такій редакції: «треті особи – це фізичні або юридичні особи, які від власного імені, за рахунок власних коштів та за відсутності обмежень, передбачених статтею 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», а також незалежно від наявності або відсутності згоди політичної партії надають добровільну матеріальну, фінансову, організаційну чи іншу підтримку політичній партії, її місцевій організації».

Деякі загальні зауваження. Віднесення законодавцем до компетенції НАЗК визначення наведених вище термінів, очевидно, переслідувало мету розкриття та встановлення точного змісту і значення понять, що пов'язано з досягненням правильності, однаковості та ефективності застосування відповідних термінів при реалізації законодавства.

Аналіз законодавства та наданих НАЗК визначень показав прорахунки:

1) законодавця у частині вживання у контексті діяльності політичних партій та віднесення до переліку термінів, які потребують визначення понять «спонсорство» (як такого, що за своєю суттю передбачає певну зацікавленість і корисливий характер у зв'язку з наданням будь-якої підтримки), «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» (оскільки можна було обмежитись відсилкою до Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», положення якого розкривають це поняття);

2) НАЗК, яке допустило певні помилки чи неточності при тлумаченні термінів «вирішальний вплив», «пов'язані особи» та «треті особи».

З огляду на зазначене вище доходимо висновку, що тлумачення всіх цих термінів слід було здійснити безпосередньо в законі.

2.1.8. Забезпечення однакової інтерпретації терміну «витрати на фінансування передвиборної агітації»

Аналіз чинного законодавства про політичні партії та вибори (закони «Про політичні партії в Україні», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори») дозволяє стверджувати, що хоч всі вони й використовують, але не закріплюють легального визначення поняття **«витрати на фінансування передвиборної агітації»**.

Ця обставина суттєво ускладнює розуміння та застосування багатьох положень чинного законодавства, що стосуються питань залучення / отримання коштів на передвиборчу агітацію, здійснення їх використання, отримання коштів в межах відшкодування цих витрат тощо. Із запровадженням державного фінансування статутної діяльності політичних партій ця проблема стала ще гострішою, адже виходячи з приписів Закону «Про політичні партії в Україні» таке фінансування не може бути використане на потреби передвиборної агітації (нецільове використання бюджетних коштів).

Відтак, за відсутності легального визначення цього поняття НАЗК та ЦВК мали б скоординувати свої зусилля в цьому напрямку та надати (в межах роз'яснювальної роботи цих державних органів) визначення зазначеному вище поняттю. Нажаль, станом на 1 липня 2019 року таких роз'яснень ще немає (ні спільних, ні окремих). На скільки нам відомо, то робота (співпраця) з підготовки цих роз'яснень й не ведеться.

Рекомендації:

1. У найближчій перспективі (липень – вересень 2019 року) НАЗК та ЦВК слід підготувати роз'яснення щодо правильного та однакового тлумачення всіма партіями та іншими учасниками політичного процесу юридичного терміну «витрати на фінансування передвиборної агітації». Виконання цієї рекомендації дозволить частково вирішити нагальні проблеми в цій сфері.

2. Для вирішення ж цієї проблеми в цілому слід розробити відповідні зміни до законодавства, якими закріпити єдине (уніфіковане) для всього законодавства про політичні партії та вибори визначення терміну «витрати на фінансування передвиборної агітації».

2.1.9. Забезпечення однакової інтерпретації терміну «статутна діяльність політичної партії»

Практика застосування нових положень Закону «Про політичні партії в Україні» щодо державного фінансування статутної діяльності політичних партій засвідчила, що однією з визначальних проблем для представників таких партій стало абсолютне нерозуміння того, яка ж діяльність партії є або може вважатися «статутною», а яка – ні.

Від правильності вирішення цього питання в кожному конкретному випадку залежить те, чи отримуватиме така партія державне фінансування й надалі, чи не доведеться потім доводити факт цільового (законного) використання коштів, а може й узагалі стати причиною притягнення певних осіб (керівника партії, бухгалтера тощо) до кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 210 КК України.

Саме тому НАЗК (бажано у співпраці з ЦВК та РП) мало б подбати про те, щоб:

1) термін «**статутна діяльність політичної партії**» був правильно та однаково інтерпретований всіма суб'єктами зазначеного процесу, а його зміст відповідав би змісту чинного законодавства та не спотворював ідею запровадження в Україні державного фінансування статутної діяльності політичних партій;

2) встановити **обмеження щодо тих видів статутної діяльності, які не можуть фінансуватися за рахунок Державного бюджету** у 2019 році та взагалі (якщо такі є), та пояснити, чому партії не можуть фінансувати той чи інший вид своєї статутної діяльності;

3) розробити **правила** (порядок, положення тощо), якими буде чітко визначено вимоги до використання бюджетних коштів, що надавалися партіям на фінансування їх статутної діяльності.

Нажаль, станом на 1 липня 2019 року таких роз'яснень не існує, що не сприяє ефективному запровадженню цієї реформи, підриваючи її як в очах представників партій (вони так і не зрозуміли, на які потреби можна використовувати державні кошти, а на які – ні; які витрати є правомірними, а які – злочинними), так і в очах громадян (мовляв, «вирвали» з бюджету понад півмільярда гривень незрозуміло на які потреби).

Поряд із цим, варто відзначити, що з метою вирішення цієї проблеми у другій половині 2017 року саме НАЗК звернулося до Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції з клопотанням про утворення Робочої групи з розробки змін до законодавства в частині визначення напрямків використання державних коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій. 18 жовтня 2017 року таку робочу групу було створено, а до її складу увійшли представники низки парламентських та позапарламентських партій, органів державної влади, громадських та міжнародних організацій.

Висновки до підрозділу 2.1.

1. Станом на 1 липня 2019 року всі НПА, які впливали із Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII НАЗК розробило та затвердило. Абсолютну більшість із них було розроблено та затверджено вчасно.

2. Розроблені та затверджені рішенням НАЗК № 7 від 2 червня 2016 року *Форми заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку* відповідають вимогам ч. 6 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» та містять інформацію про обставини, передбачені частинами 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску.

Разом із тим, для того, щоб цей документ якісно виконував усі покладені на нього функції (зокрема, документу, який підтверджуватиме поінформованість особи про всі існуючі законодавчі заборони щодо здійснення внеску на користь політичної партії) бажано, щоб в майбутньому він містив два блоки інформації, кожен з яких засвідчувався окремим підписом заявника: один підпис засвідчував би факт поінформованості особи про вимоги частин 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», а інший – факт повідомлення банківської установи та держави про відсутність таких обставин.

3. *Форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру* потребує суттєвого доопрацювання з тим, щоб вона: а) відповідала вимогам нині чинного Закону «Про політичні партії в Україні»; б) була зручною та необтяжливою для політичних партій.

4. *Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру*, затверджене рішенням НАЗК № 2 від 28 липня 2016 року, є досить якісним документом, який визначає порядок складання та подання щоквартального фінансового звіту, а також встановлює вимоги до розкриття елементів такого звіту.

Утім, цьому документи притаманні суттєві недоліки, які не сприяють правильному та ефективному впровадженню реформи політичних фінансів. Так, всупереч вимог ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» зазначеним Положенням встановлено, що звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру має подавати як центральний осередок партії, так і всі її місцеві організації, які набули статусу юридичної особи. Незаконними (хоч і практично виправданими) є норми цього Положення, якими встановлено обов'язок підписання такого звіту не лише керівником, а й бухгалтером політичної партії. Цим актом НАЗК встановлено обов'язок політичних партій подавати не лише щоквартальні фінансові звіти, а й консолідований фінансовий звіт за рік, що також суперечить приписам Закону «Про політичні партії в Україні». Відтак, у найближчій перспективі цей документ слід привести у відповідність до вимог Закону «Про політичні партії в Україні» (конкретні рекомендації містяться у тексті підрозділу 1.4.).

5. *Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру*, затверджене рішенням НАЗК № 26 від 08 вересня 2016 року, має значну кількість недоліків, які не лише заважають НАЗК здійснювати якісний

аналіз фінансової звітності партій, а й суперечать вимогам чинного законодавства, порушують права та законні інтереси партій і громадськості.

Так, концептуального перегляду потребують приписи, якими визначаються випадки подання щоквартального фінансового звіту, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог. Наразі склалася така ситуація, що цілком законний щоквартальний фінансовий звіт може бути визнаний НАЗК таким, що оформлений з грубим порушенням встановлених вимог, що в свою чергу може тягти застосування надзвичайно суворих заходів до партії (зупинення чи навіть припинення державного фінансування) чи її представників (адміністративна відповідальність).

Алгоритм перевірки оформлення щоквартального фінансового звіту та включених до нього звітних даних грубо суперечить існуючим нині правилам щодо ієрархії НПА за юридичною силою та звичайній логіці, адже виходить, ніби вимоги цього Положення є первинними у цьому аналізі, а вимоги Закону «Про політичні партії в Україні» – вторинними. Не зайвим було б й удосконалити норми, якими визначено порядок перевірки своєчасності подання щоквартального фінансового звіту.

Серйозне занепокоєння викликають приписи Положення, якими встановлено, що розгорнута інформація про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів повинна міститися лише у непередбачених законом Актах, які НАЗК не оприлюднює, а на офіційному веб-сайті НАЗК публікуються абсолютно неінформативні висновки, які по суті є беззмістовною формою відображення результативної частини непередбачених законом Актів. Такий порядок оформлення та оприлюднення результатів аналізу фінансової звітності партій грубо суперечить вимогам Закону «Про політичні партії в Україні», а його фактична реалізація НАЗК позбавляє широку громадськість (зокрема, виборців) можливості отримувати достовірну інформацію про діяльність тієї чи іншої партії, а отже й здійснювати в подальшому свій усвідомлений вибір.

6. Виходячи з приписів бюджетного законодавства України НАЗК ще у 2016 році мало розробити проект *Порядку використання коштів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій»* та подати його на затвердження до Уряду. Проект такого Порядку НАЗК розробило ще на початку липня 2016 року, але узгодити його з МФ України не змогло. Станом на 1 липня 2019 року такого НПА не існує.

7. У рішенні №11 «Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори» від 11 серпня 2016 року НАЗК, виконуючи вимоги статей 14, 15 Закону «Про політичні партії в Україні», встановило визначення термінів: «пов'язані особи»; «спонсорство», «треті особи», «вирішальний вплив» та «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)». Дефініції цих термінів вийшли далеко неідеальними як через вади чинного законодавства у відповідних сферах правового регулювання, так і через деякі термінологічні неточності чи помилки, допущені фахівцями НАЗК під час підготовки зазначених вище визначень.

Ураховуючи зазначене вище, а також те, що офіційне тлумачення таких термінів є непридатною для НАЗК функцією, у найближчій перспективі слід внести зміни до Закону «Про політичні партії» та законодавства України про вибори (за потреби – й до інших законів), закріпивши в цих законах легальні та уніфіковані (як мінімум для всього законодавства про політичні партії та вибори) дефініції цих понять.

8. Офіційної дефініції поняття «*витрати на фінансування передвиборної агітації*» в Україні не існує. Законодавство про політичні партії та вибори не встановлює й обов'язку тлумачення цього терміну НАЗК, ЦВК чи іншим державним органом. З власної ініціативи ці органи такого тлумачення також не здійснюють. Ураховуючи надзвичайну важливість правильного та однакового тлумачення цього юридичного терміну всіма учасниками політичного процесу, а також контролюючими (НАЗК, ЦВК, РП), правоохоронними та судовими органами, існує потреба у закріпленні єдиного (уніфікованого) визначення

терміну «витрати на фінансування передвиборної агітації» (в межах законодавства про політичні партії та вибори).

9. Станом на 1 липня 2019 року легального визначення поняття «*статутна діяльність політичної партії*» не існує. Немає й відповідних роз'яснень, які б могли надати НАЗК, ЦВК або РП (в ідеалі такі роз'яснення мали б бути підготовлені зазначеними органами спільно). Разом із тим, при Комітеті ВР з питань запобігання і протидії корупції за ініціативою НАЗК утворено Робочу групу з розробки змін до законодавства в частині визначення напрямків використання державних коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій.

2.2. Виконання НАЗК інспекційних (контрольно-наглядових) функцій

2.2.1. Державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій (за суб'єктами та розмірами внесків)

Чинним законодавством встановлено **заборону певним суб'єктам здійснювати фінансування політичних партій**.

У ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» встановлено, що не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій:

- 1) ОДВ та ОМС;
- 2) державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше 10% статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, ОМС чи нерезидентам або кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- 3) іноземними державами, іноземними юридичними особами, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства;
- 4) незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними об'єднаннями (організаціями);
- 5) громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімними особами або під псевдонімом;
- 6) іншими політичними партіями;
- 7) фізичними та юридичними особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади згідно із Законом «Про публічні закупівлі 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 фізичної або юридичної особи за відповідний період);
- 8) фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг.

Виходячи з приписів п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» державний контроль за виконанням зазначених вище положень (тобто, за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій) покладено саме на НАЗК.

Утім, перш ніж перейти до аналізу стану справ зі здійсненням НАЗК державного контролю за зазначеними вище заборонами варто відзначити, що ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» має низку вад, які суттєво заважають успішній реалізації реформи політичних фінансів.

Так, приписами п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» (скоріше за все випадково) встановлено *заборону здійснювати внески на користь партій юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками яких є депутати будь-яких рівнів*. Така заборона є необґрунтованою та такою, що суперечить базовій суті політичної діяльності депутата, адже виходить, що сам депутат може здійснювати внески на користь партії, а роботи це «через» власну юридичну особу – ні. Тому у ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» слід більш чітко виписати цю заборону із тим, щоб вона не поширювалася на юридичних осіб, кінцевими бенефіціарними власниками яких є депутати, які не посідають політичних посад чи посад державної служби¹.

Загалом, у п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» законодавець виписав три відносно різних категорій суб'єктів, яким заборонено здійснювати внески на підтримку партій. На практиці це призвело до того, що донори, представники партій, фахівці НАЗК та судді нерідко помилялися у тлумаченні змісту цих положень. Зокрема, це призвело до притягнення до юридичної відповідальності тих осіб, які вважали, що діють в межах закону, втрати величезних ресурсів партіями та донорами, до прийняття неправосудних рішень судами тощо. Тому існує потреба у формулюванні відповідні заборони в межах трьох самостійних пунктів.

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій *«незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними об'єднаннями (організаціями)»*. Утім, згідно з чинним в Україні законодавством «незареєстрованих» громадських об'єднань, благодійних чи релігійних об'єднань (організацій) не існує та існувати не може. Більше того, у ч. 9 ст. 9 Закону «Про громадські об'єднання» наголошується на тому, що «дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання, крім дій, пов'язаних з реєстрацією такого об'єднання, забороняються». Тому зазначене положення є, як мінімум, юридично некоректним.

З іншого боку, варто звернути увагу на те, що за свою юридичною природою та соціальним змістом громадські, благодійні та релігійні об'єднання є дуже близькими до юридичної природи партій. Головне призначення КОЖНОГО з таких утворень – задоволення певної категорії (як правило чітко визначених у статуті) суспільних інтересів. Наприклад, якщо особа жертвує свої кошти на користь ГО «Захист тварин», то вона сподівається, що ці кошти будуть спрямовані саме на захист тварин. Якщо особа робить внески на користь ГО «Підтримка ветеранів АТО», то сподівається, що цим допоможе відповідній категорії громадян. І так в усіх інших випадках.

Тому здійснення внесків громадськими, благодійними та релігійними об'єднаннями виглядає як нонсенс, адже замість того, щоб втілювати в життя задекларовані цілі (а це саме ті цілі, які переслідують особи, що фінансують ці об'єднання), вони здійснюють фінансування партій (!). І це при тому, що всі ці утворення є неприбутковими, діють виключно за рахунок внесків/пожертв, а отже й повинні переслідувати/реалізовувати виключно ті цілі/завдання для яких вони створювалися чи функціонують.

За результатами проведеного моніторингу було встановлено, що ГО, діяльність якої спрямована на реалізацію тих самих цілей, що й партії, як правило є своєрідною «прокладкою», яка спотворює політичний процес і дозволяє партіям залишати свою справжню бухгалтерію в тіні. Значна частина партій використовують цей недолік законодавства для того, щоб отримувати та витрачати кошти начебто від імені та в інтересах тієї чи іншої ГО, але насправді таким чином приховують справжні обсяги своїх доходів та витрат, імена осіб, які є справжніми донорами партій (люди, які «замовляють

¹ З нашої точки зору, ця заборона має бути сформульована за допомогою такого тексту «не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, зазначені у пунктах «а», «в» – «і» п. 1 та у підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

музику»)), напрямки та обсяги використання своїх коштів тощо. Це також дозволяє їм ухиляються від звітування за ці кошти перед НАЗК, що робить НАЗК безсильним у питаннях всіх видів державного контролю та спотворює запроваджену реформу політичних фінансів.

Отже, здійснення внесків на користь партії з боку громадських, благодійних та релігійних об'єднань не тільки суперечить суті діяльності останніх, їхній правовій природі, а й активно використовується партіями для фінансових маніпуляцій та ухилення від низки обов'язків. Тому у найкоротші терміни необхідно заборонити здійснення внесків на користь партій з боку будь-яких громадських, благодійних чи релігійних об'єднань / організацій / формувань¹.

У п. 9 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» йдеться про низку обмежень, пов'язаних із реалізацією норм Закону «Про здійснення державних закупівель» і це при тому, що цей закон вже давно втратив чинність². Відтак, є потреба у приведенні цієї норми до сучасних вимог законодавства про державні (публічні) закупівлі.

Дуже сумнівною є заборона, яка наразі закріплена у п. 8 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», адже право громадян фінансувати партії є логічним продовженням їхнього права голосу та невід'ємною складовою плюралістичної демократії. У цьому контексті заборона здійснювати внески особами, які мають непогашений податковий борг виглядає як мінімум дискримінаційною. Тому, з нашої точки зору, вона повинна бути виключена з числа відповідних заборон.

Повертаючись до контрольних функцій НАЗК у цій сфері варто відзначити й ту обставину, що встановивши розгалужену систему заборон різним суб'єктам здійснювати внески на користь партій парламентарії, нажаль, забули забезпечити НАЗК всім необхідним інструментарієм для успішної реалізації державного контролю за дотриманням цих заборон. Єдине, про що йдеться в Законі «Про політичні партії в Україні», так це про те, що *політичні партії зобов'язані подавати на вимогу контролюючих органів необхідні документи та пояснення* (ч. 2 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні»). І все.

А як перевіряти всі інші види інформації?

Наприклад, абсолютно незрозуміло як НАЗК має встановлювати те, чи було з фізичною або юридичною особою, що здійснила внесок на користь партії, укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади; яка сума коштів, отримана за таким договором; яку частку складає ця сума в загальному обсязі доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період тощо (п. 8 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»). Хто та як має обчислювати річний строк після припинення такого договору?

Немає в Законі «Про політичні партії в Україні» відповіді й на питання про те, як НАЗК має встановлювати факт існування у кожної (!) фізичної або юридичної особи, що здійснила внесок на користь політичної партії, непогашеного податкового боргу (п. 8 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»). Тим більше, що йдеться про борг, який існував саме на момент здійснення такого внеску, а не на момент здійснення перевірки. Невже щодо кожної такої особи надсилати запити в податкові органи?

Те саме можна сказати й про здійснення внесків з боку осіб, яких судом було визнано недієздатними (п. 5 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Попри зазначене вище варто відзначити, що реалізуючи ці повноваження НАЗК може та повинне користуватися загальним інструментарієм, яким його забезпечує Закон «Про запобігання корупції». Зокрема, з його змісту випливає, що під час реалізації своїх повноважень НАЗК має право:

¹ Якщо конкретні фізичні чи юридичні особи хочуть фінансувати якусь конкретну партію, то вони мають можливість здійснювати це безпосередньо.

² У цій сфері наразі чинним є Закон «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII.

1) одержувати за письмовими запитами від державних органів, органів влади АРК, ОМС, суб'єктів господарювання та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2) мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади АРК, ОМС;

3) користуватися державними, у тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку, іншими технічними засобами;

4) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом «Про запобігання корупції», щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 4 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» державні органи, органи влади АРК, ОМС, фізичні та юридичні особи **зобов'язані** надавати запитувані НАЗК документи чи інформацію упродовж 10 робочих днів з дня одержання запиту.

В процесі моніторингу було встановлено, що державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій з боку окремих категорій осіб НАЗК передусім здійснювало **шляхом**:

1) системного аналізу щоквартальних фінансових звітів партій відповідно до Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (зокрема, деякі порушення цих вимог було встановлено одразу після аналізу такого звіту партії);

2) аналізу тієї чи іншої інформації про фізичну або юридичну особу, користуючись інформаційними базами даних державних органів, органів влади АРК, ОМС (наприклад, кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи НАЗК встановлювало, користуючись ЄДРЮОФОПГФ);

3) одержання за письмовими запитами від державних органів, органів влади АРК, ОМС, суб'єктів господарювання та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформації, необхідної для здійснення такого контролю;

4) звернення до суду із заявами про розкриття банківської таємниці та подальшого опрацювання такої інформації;

5) опрацювання повідомлень (зокрема, від громадських активістів) про порушення певними суб'єктами вимог ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»¹.

Станом на 1 липня 2019 року НАЗК було виявлено 111 фактів здійснення внесків на підтримку політичних партій суб'єктами, які не мали права здійснювати такі внески.

За результатами аналізу відповідної інформації НАЗК було:

1) складено 86 протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-15 КпАП України, та надіслано їх в суди;

2) надіслано 25 заяв до органів Національної поліції України з інформацією про вчинення такими особами злочину, передбаченого ч. 2 ст. 159-1 КК України.

Утім, як свідчать результати аналізу судової практики у цих справах, до реальної адміністративної відповідальності (з накладенням стягнення) притягається не більше чверті (!) осіб, які порушили вимоги ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні». Половина адміністративних справ цієї категорії судами закривається (переважно через закінчення строку на накладення адміністративного стягнення), а ще понад чверть – повертаються до НАЗК (після цього ці адміністративні матеріали майже завжди втрачають судову перспективу).

¹ Про це йдеться, зокрема, у листі-відповіді НАЗК від 19 квітня 2017 року за № 75-03/12075/17.

До кримінальної ж відповідальності за ч. 2 ст. 159-1 КК України станом на 1 липня 2019 року не було притягнуто жодної (!) особи¹.

Законодавство про політичні партії встановлює й певні обмеження щодо **розмірів внесків на підтримку політичних партій**.

Згідно з частинами 1–2 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії:

1) від *громадянина України* протягом одного року не може перевищувати 400 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески;

2) від *юридичної особи* протягом одного року не може перевищувати 800 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

Державний контроль за дотриманням цих обмежень також покладено на НАЗК (п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Системний аналіз щоквартальних фінансових звітів партій за 2017–2019 роки, а також висновків НАЗК, підготовлених за результатами аналізу всіх цих звітів, дозволяє стверджувати, що в «за офіційною інформацією» (інформацією, яка надається партіями) жодного випадку порушення цієї заборони не було.

Випадків порушення цієї заборони шляхом надання внесків готівкою також виявлено не було (ні НАЗК, ні НП).

2.2.2. Державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності

З приписів п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції», а також ст. 17-9 та п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» випливає, що державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснюють РП та НАЗК.

У разі виявлення РП чи НАЗК фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані нею на фінансування участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю, РП чи НАЗК невідкладно *звертається до суду з позовом про встановлення відповідних фактів*².

Під час проведення моніторингу було встановлено, що з боку **НАЗК** цей вид державного контролю має постійний (перманентний) характер та здійснюється шляхом:

1) аналізу щоквартальних звітів всіх політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

2) аналізу звітів про внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями і витратами політичної партії, її місцевих організацій;

3) аналізу звітів про зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про доходи, майно, витрати і фінансові зобов'язання політичної партії, її місцевих організацій;

4) одержання за письмовими запитами від державних органів, органів влади АРК, ОМС, суб'єктів господарювання та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформації, необхідної для здійснення такого контролю;

5) опрацювання повідомлень (зокрема, від громадських активістів) про нецільове використання партіями державних коштів.

¹ Детальніше про це див. розділ 5 Моніторингового звіту.

² Саме так зазначено у ч. 2 ст. 17-9 Закону «Про політичні партії в Україні». Утім, варто відзначити, що в Україні факти, що мають юридичне значення, встановлюються не «за позовами», а в порядку так званого «окремого» провадження. Разом із тим, встановлення факту нецільового використання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, чинним законодавством України не передбачене.

З боку РП державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями бюджетних коштів здійснюється шляхом перевірки використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій» відповідно та у порядку, визначеному Законом «Про Рахункову палату» та бюджетним законодавством.

У 2016–2017 роках така перевірка здійснювалася лише один раз – у другій половині 2017 року в межах планового аудиту ефективності використання коштів державного бюджету НАЗК. Згідно зі ст. 14 Закону «Про запобігання корупції» такий аудит здійснюється лише один раз на два роки.

Поточного (перманентного, постійного) контролю за законним та цільовим використанням партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, РП не здійснює.

Під час проведення різних публічних заходів представники РП неодноразово наголошували на тому, що, з їхньої точки зору, поточний аналіз видатків за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій» повинен здійснювати головний розпорядник коштів державного бюджету, тобто НАЗК (зокрема, під час вивчення щоквартальних фінансових звітів партій).

Станом на 1 липня 2019 року ні НАЗК, ні РП жодного факту нецільового використання партіями державних коштів встановлено не було. Жодного разу ці державні органи не зверталися до суду з позовом про встановлення факту використання державних коштів на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю (п. 5 ч. 1 ст. 17-8, ч. 2 ст. 17-2 Закону «Про запобігання корупції»). Не було встановлено такого факту й за результатами внутрішнього чи зовнішнього фінансового аудиту діяльності цих партій у 2016 році.

І це при тому, що в 2016–2019 роках партії витрачали державні кошти на будь-які цілі (потреби): від замовлення різного роду досліджень до відвертої політичної реклами.

Абсолютну більшість коштів, отриманих від держави у 2016–2019 роках, парламентські партії витратили на пропагандистську діяльність та задоволення банальних чи суто побутових потреб партії (оренда офісу, придбання техніки, виплата заробітної плати тощо). Лише окремі партії сфокусувалися на потребах своїх місцевих організацій. З юридичної точки зору абсолютна більшість цих витрат є цілком законними, адже як би там не було, а йдеться про різні прояви статутної діяльності парламентських партій.

Утім, з превеликими жалем доводиться констатувати, що ці витрати практично не сприяли розвитку плюралістичної демократії в Україні. Державні кошти практично не використовувалися для розвитку інституційної та аналітичної спроможності парламентських партій. Рівень якості аналізу проблем, а також вироблених парламентськими партіями політичних рішень (документів політики) як був, так і залишається на відверто низькому рівні. Не дуже переймалися парламентські партії й підвищенням комунікації та взаємодії з виборцями. Не шукали майданчиків для налагодження діалогу з населенням країни тощо.

Загалом, за результатами моніторингу цієї функції НАЗК було встановлено, що **державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями бюджетних коштів наразі є абсолютно неефективним.**

Така ситуація обумовлена кількома **причинами.**

1. Відсутність у партій, аудиторів, НАЗК та РП чіткого розуміння того, що таке «статутна діяльність партії».

Справа в тому, що на сьогодні в жодному нормативному акті (зокрема, в законах «Про політичні партії в Україні», «Про запобігання корупції», «Про Рахункову палату», Бюджетному та Податковому кодексах України) не визначено, що таке «статутна діяльність партії». У чинному законодавстві України немає й переліку тих видів витрат політичних партій, які можна здійснювати за рахунок коштів, виділених з державного бюджету на

фінансування їхньої статутної діяльності, як немає й переліку тих видів витрат партій, які НЕ можна здійснювати за рахунок цих коштів.

Все 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.

НАЗК та РП (так само як і партії) також не мають однозначної відповіді на ці запитання, а отже й здійснювати ефективний державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями бюджетних коштів не можуть «в принципі». Тобто, фактично такий контроль, наче, й здійснюється, але в умовах законодавчої невизначеності потенційних напрямків використання бюджетних коштів він позбавлений жодного сенсу.

Між тим, від правильності вирішення цього питання в кожному конкретному випадку залежить те, чи отримуватиме партія державне фінансування й надалі, чи не доведеться потім у суді доводити факт цільового (законного) використання коштів, а може й узагалі стати причиною притягнення певних осіб (керівника партії, бухгалтера тощо) до кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 210 КК України.

Парламентські партії протягом 2016–2017 років неодноразово зверталися до НАЗК та РП (зокрема, під час проведення різного роду публічних заходів) із проханням

- або надати офіційне тлумачення терміну «статутна діяльність партії»;

- або розробити нормативний документ, який би визначав дозволені чи навпаки недозволені напрямки використання цих коштів партіями.

Утім, оскільки Закон «Про політичні партії в Україні» не наділяє НАЗК повноваженнями щодо «офіційного» тлумачення цього юридичного терміну¹, то на всі такі звернення НАЗК цілком обґрунтовано відповідало відмовою (бездіяльністю). Не могло НАЗК й розробити нормативний документ, який би чітко та вичерпно визначав дозволені чи навпаки недозволені напрямки використання цих коштів, адже відповідно до п. 11 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади утворення і діяльності політичних партій².

Таким чином, доводиться констатувати, що проблема з визначенням переліку потреб (направків, видів діяльності), на які партіям можна використовувати кошти, виділені з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, обумовлена передусім недосконалістю чинного законодавства.

Варто відзначити, що наразі в Парламенті вже зареєстровано два законопроекти, які повністю чи частково спрямовані на вирішення проблеми щодо потенційних напрямків використання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій:

- 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.

¹ На відміну від деяких інших термінів, які НАЗК було уповноважене інтерпретувати (див. розділ I Моніторингового звіту).

² Щоправда, за наявності до того політичної волі НАЗК та РП (з потенційним залученням фахівців Комітету ВР з питань запобігання та боротьби з корупцією) могли б суттєво полегшити собі та партіям «життя», якби за результатами ретельного вивчення та узагальнення законодавство в цій сфері:

- 1) сформулювали спільну правову позицію (як контролюючих органів) щодо того, які види статутної діяльності партії згідно з чинним законодавством не можуть фінансуватися за рахунок Державного бюджету (з посиланням на відповідні норми та детальним поясненням, чому партії не можуть фінансувати той чи інший вид своєї статутної діяльності),

- 2) розробили правила (порядок, положення тощо), якими було б чітко визначено вимоги до порядку використання бюджетних коштів, що надавалися партіям на фінансування їхньої статутної діяльності (детальніше про це див. підрозділ 1.7. розділу I Моніторингового звіту).

Утім, детальний аналіз цих законопроектів експертами ЦППР засвідчив наявність у них суттєвих недоліків (в тому числі й вад законодавчої техніки), які не дозволяють стверджувати про однозначно позитивне (правильне) вирішення позначеної проблеми (аналіз цих законопроектів міститься у розділі 7 Моніторингового звіту).

НАЗК також критично оцінило проект Закону «Про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій» від 3 лютого 2017 року № 6026 та запропонувало Парламенту повернути законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання¹.

Саме тому наразі існує нагальна потреба у подальшому вивченні цього питання, розробці та прийнятті спеціального законопроекту, яким проблема з визначенням переліку потреб (напрямків, видів діяльності), на які партіям можна використовувати кошти, виділені з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, буде вирішена.

Принагідно зауважимо, що 18 жовтня 2017 року за ініціативою НАЗК при підкомітеті з питань запобігання і протидії політичній корупції Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції було утворено Робочу групу з розробки змін до законодавства в частині визначення напрямків використання державних коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій. До складу цієї Робочої групи увійшли представники низки парламентських та позапарламентських партій, органів державної влади (зокрема, НАЗК, РП, МФ України), громадських та міжнародних організацій (IFES, ЦППР, ГО «Спілка аудиторів України» тощо). З 9 листопада 2017 року ця робоча група почала функціонувати, що дозволяє сподіватися на те, що вже найближчим часом буде напрацьовані необхідні зміни до Закону «Про політичні партії в Україні».

Поки ж до законодавства про партії таких змін не внесено партіям, НАЗК, РП, НП та іншим суб'єктам слід виходити з вимог нині чинного законодавства та намагатися максимально коректно тлумачити їх зміст. Зокрема, досить якісний аналіз цього питання висвітлено у публікації М.І. Хавронюка².

2. Відсутність у партій, аудиторів, НАЗК та РП чіткого розуміння того, яка діяльність партії є «пов'язаною з участю у виборах», та що таке «витрати на фінансування передвиборної агітації».

З вимог нині чинного законодавства можна зробити ледве не єдиний однозначний висновок щодо правил використання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій, – ці кошти НЕ можуть використовуватися партіями на діяльність, «пов'язану з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах» (п. 1 ч. 1 ст. 17-1 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Утім, ні в Законі «Про політичні партії в Україні», ні в законах «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори» не уточнюється, яка діяльність партії є «пов'язаною» з тими чи іншими виборами, а яка – ні. Так само немає й офіційного тлумачення такого поняття як «витрати на фінансування передвиборної агітації», яке неодноразово згадується у законодавстві про політичні партії та вибори³.

За таких обставин надати однозначну відповідь на питання про те, які витрати партії є такими, що здійснюються в дозволених законом межах, а які – ні, дуже важко. Наприклад, чи є діяльністю, «пов'язаною з участю у виборах» друк і поширення партією своєї програми,

¹ Законопроект № 6026 щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій підлягає доопрацюванню / НАЗК // Офіційний веб-сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/news/nazk-zakonoproekt-no-6026-shchodo-cilovogo-vykorystannya-derzhavnogo-finansuvannya-statutnoyi>.

² Хавронюк М. І. Яка діяльність політичної партії є «статутною»? [Електронний ресурс] / М. І. Хавронюк // Сайт ЦППР. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871779-yaka-diyalnist-politichnoyi-partiyi-e-statutnoyu>.

³ Додатково про це див. підрозділ 1.9. розділу I Моніторингового звіту.

стратегії чи основних пріоритетів діяльності напередодні виборів; створення та «розкручування» сайту партії в передвиборний 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.

Тому навіть цей факт нецільового використання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій, на практиці довести дуже складно, про що й говорять результати державного контролю в цій сфері.

3. Неоднозначність питання про те, чи поширюються на політичні партії обмеження, обумовлені визначеним видом економічної класифікації видатків бюджету.

Як впливає із Додатку №3 до Закону «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (так само як і в законах про Державний бюджет на 2016 – 2018 роки) фінансування статутної діяльності політичних партій передбачено виключно в межах так званих «видатків споживання» («поточних видатків»). З цього випливає, що партії мають право витратити бюджетні кошти виключно на поточні видатки (видатки споживання)¹.

Утім, фахівці з бюджетного законодавства (зокрема, представники РП) під час публічних заходів неодноразово наголошували на тому, що згідно з чинним законодавством політичні партії не належать ні до категорії «бюджетні установи», ні до категорії «одержувачі бюджетних коштів». Саме тому фінансування видатків державного бюджету на статутну діяльність політичних партій й доводиться здійснювати 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 інвентарю, відрядження, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, оплата послуг сторонніх організацій (оренда, поточні ремонти, консультації, різні заходи тощо).

От і виходить, що згідно з бюджетним законодавством партії можуть витратити державні кошти виключно на поточні видатки, а відповідно до Закону «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 у праві придбавати для власних потреб засоби комп'ютерної або офісної техніки, меблі та інше офісне приладдя, якщо цього потребує виконання нею своїх статутних повноважень.

Саме тому у найближчій перспективі:

а) Парламент має внести зміни до Закону «Про політичні партії в Україні» та чітко встановити напрямки, за якими партії можуть витратити кошти отриманого бюджетного фінансування або визначити напрямки, за якими партії не можуть витратити ці кошти²;

б) НАЗК як головний розпорядник коштів повинно розробити та подати на затвердження Уряду Порядок використання коштів за відповідною бюджетною програмою, адже затвердження порядків використання коштів за бюджетними програмами, за якими механізм використання коштів не визначений, є вимогою ч. 7 ст. 20 БК України.

¹ **Видатки споживання** – це частина видатків бюджетів, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні трансферти та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не віднесені до видатків розвитку та нерозподілених видатків (наказ МФ України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 року № 11).

Відповідно до Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом МФ України від 12 березня 2012 року № 333, **поточні видатки** – це видатки, які спрямовуються на виконання бюджетних програм та забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям).

² З нашої точки зору, аби якомога менше зачіпати свободу політичних партій слід визначити вичерпний перелік напрямків, за якими партії не мають права витратити бюджетні кошти.

Крім того, під час удосконалення законодавства про партії слід подумати про доцільність/недоцільність запровадження квотного принципу витрат за тими чи іншими напрямками.

Ураховуючи існуючу нині ситуацію з фактичним витрачанням партіями бюджетних коштів запровадження таких квот видається більш ніж обґрунтованим. З позиції експертів ЦППР *загальний розподіл витрачання державних коштів* партіями має виглядати приблизно таким чином:

- 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 – 40-70%;
- 4) витрати на підвищення інтересу жінок до політичного життя в країні, а також залучення жінок до політики – 5-10%;
- 5) витрати на підтримка ефективного функціонування парламентських фракцій, а також «тіньового» Уряду – 10-20%.
- 6) всі інші витрати – до 10%.

4. *Покладення обов'язку здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів одразу на два органи: НАЗК та РП.*

Результати проведеного моніторингу дозволяють зробити висновок, що покладення чинним законодавством *одного й того ж обов'язку на два принципово різних державних органи* виявилось не дуже вдалим рішенням парламентаріїв.

1. Згідно з чинним законодавством фінансові звіти, первинна бухгалтерська документація, звіти про проведення внутрішнього та зовнішнього аудитів партії зобов'язані подавати лише до НАЗК. До РП всі ці документи не подаються.

2. Попри зазначене вище, чинне законодавство не дозволяє НАЗК та РП розподіляти між собою контрольно-наглядові функції щодо перевірки витрат політичних партій на предмет мети їх використання. Тобто, кожен цей орган зобов'язаний здійснювати таку перевірку самостійно та особисто відповідає за повноту та достовірність такої перевірки.

3. Ні на рівні закону, ні на рівні підзаконних актів не визначено порядку взаємодії (співпраці) цих органів між собою у контексті реалізації державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів. Передусім, мається на увазі те, що чинне законодавство не встановлює порядку обміну інформацією, необхідною для ефективного *та постійного* контролю як з боку НАЗК, так і РП.

4. У 2016–2017 роках між НАЗК та РП фактично не було жодної співпраці в цьому питанні. Більше того, жоден із цих органів до цієї співпраці й не прагнув (зокрема, РП не зверталось до НАЗК із проханням надавати їй на постійній основі копії певних документів, обмінюватися інформацією тощо).

Все вищенаведене призвело до того, що фактично такий контроль з боку РП має місце лише *один раз на два роки* – під час аудиту НАЗК.

Проте, РП не бачить у цьому проблеми. Більше того, представники цього органу наполягають на тому, що так і має бути. З їхньої точки зору, РП та НАЗК під час здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій мають різні завдання і повноваження. НАЗК є головним розпорядником коштів та відповідальним виконавцем бюджетних програм, підконтрольним щодо РП. Виконання НАЗК функцій головного розпорядника, зокрема в частині здійснення ним контролю за виконанням відповідних бюджетних програм, є одним із предметів дослідження РП під час здійснення планового аудиту.

Тому, на думку представників РП, співпраця між РП та НАЗК може мати лише консультативний характер шляхом відповідних звернень. Законом «Про Рахункову палату» РП наділена повноваженнями на отримання від державних органів та посадових осіб

необхідних документів та іншої інформації, пов'язаної з управлінням та використанням коштів державного бюджету.

Чи правильною є позиція РП у цьому питанні однозначно відповісти важко, адже, з одного боку, здійснювати такий контроль будь-яким іншим чином РП немає ні можливості, ні повноважень, але, з іншого боку, впливає, що наразі РП здійснює лише ті повноваження, якими вона була наділена й до проведення реформи політичних фінансів – здійснює контроль за витрачанням НАЗК коштів шляхом проведення аудиту (ч. 1 ст. 14 Закону «Про запобігання корупції»).

5. Відсутність у місцевих організацій політичних партій окремих рахунків для бюджетних коштів.

Згідно з ч. 2 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні» для отримання коштів з державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичної партії, політична партія **зобов'язана** відкрити **окремий рахунок** у національній валюті України в установі банку України. Кошти, отримані політичною партією з державного бюджету на фінансування її статутної діяльності, зараховуються виключно на такий окремий рахунок. Зарахування на такий рахунок інших коштів, ніж кошти державного бюджету, виділені на фінансування статутної діяльності партії, забороняється.

Ці вимоги чинного законодавства є дуже важливими та правильними, адже покликані забезпечити можливість для НАЗК, РП та інших контролюючих органів чітко відслідковувати, на які саме потреби використовувалися бюджетні кошти, виділені на фінансування статутної діяльності партії, забороняється.

Утім, аналогічної вимоги щодо відкриття окремих рахунків місцевими організаціями політичних партій в чинному законодавстві немає. Немає в законодавстві й заборони перераховувати державні кошти з рахунків центрального осередку на рахунки місцевих організацій партій.

На практиці це призвело до того, що значна частина коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій, перераховується на «загальні» рахунки місцевих організацій партій (де вже є власні кошти такої місцевої організації), що практично унеможливлює подальший контроль цільового використання цих коштів.

За інформацією ЦППР, фахівці департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції таку ідею цілком підтримують, що є дуже важливим позитивним моментом у цій сфері.

6. Неможливість аналізу більшості фактичних (реальних) витрат партій.

На сучасному етапі впровадження реформи політичних фінансів державний контроль за цільовим використанням партіями державних коштів полягає у перевірці інформації, наданої самими партіями (зокрема, шляхом аналізу відповідності між первинною бухгалтерською документацією партії та інформацією, надаваною нею у щоквартальних фінансових звітах), а також деяких видів інформації за державними реєстрами, шляхом отримання інформації від ОДВ чи ОМС тощо.

Здійснити ж перевірку того, чи справді ті чи інші товари, роботи чи послуги мають зазначену у документах вартість, а також чи відображає первинна бухгалтерська документація реальний стан речей (наприклад, чи справді приміщення, за яке сплачується оренда, використовується партією) ні НАЗК, ні тим більше РП не мають жодної можливості.

Це обумовлено тим, що:

1) по всій Україні лише парламентські партії мають понад 1 000 місцевих організацій, що набули статусу юридичної особи, а отже й можуть використовувати бюджетні кошти;

2) у департаменті НАЗК з питань запобігання політичній корупції працює менше 20 осіб, які ледве встигають здійснювати формально-документарну перевірку щоквартальних звітів партій;

3) НАЗК досі не має територіальних підрозділів, які б в перспективі могли б перевіряти надану партіями інформацію «на місцях»;

4) між НАЗК та місцевими громадськими активістами поки не побудовано якісно взаємодії в питаннях забезпечення прозорості політичних фінансів (потенційно активісти могли б інформувати НАЗК про випадки нецільового використання бюджетних коштів).

Суто теоретично ефективному контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів мали б сприяти внутрішній та зовнішній фінансові аудити. Проте, перший із них навряд чи міг би бути об'єктивним у цьому питанні (все-таки йдеться про порушення, які тягнуть за собою й кримінальну відповідальність), а другий наразі поки є безпомічним у цьому питанні. Представники аудиторських фірм, що здійснювали зовнішній незалежний аудит фінансової звітності партій, на публічних заходах та під час засідань Робочої групи з розробки змін до законодавства в частині визначення напрямків використання державних коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій (утворена при підкомітеті з питань запобігання і протидії політичній корупції Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції) неодноразово відзначали, що відсутність законодавчого визначення змісту таких категорій як «статутна діяльність партії», «витрати на фінансування передвиборної агітації», а також неоднозначність питання про те, чи поширюється на політичні партії вимоги бюджетного законодавства, призвели до того, що перевірка діяльності партій в цій частині носила переважно формальний характер.

2.2.3. Державний контроль за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, а також достовірністю включених відомостей до щоквартальних фінансових звітів партій

Відповідно до положень п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»; ст. 17, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» аналіз щоквартальних фінансових звітів, підготовка і затвердження висновку за результатами такого аналізу здійснюються НАЗК у строк, що не перевищує *двох місяців* з дня його надходження.

Аналіз щоквартального фінансового звіту передбачає встановлення відповідності оформлення звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, своєчасності подання звіту, повноти та достовірності відображеної у звіті інформації, встановлення наявності або відсутності порушень законодавства щодо фінансування політичних партій або передвиборної агітації.

З метою деталізації цієї процедури 8 вересня 2016 року рішенням НАЗК № 26 було затверджено Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру¹.

Варто одразу ж відзначити, що на реалізацію державного контролю за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, а також достовірністю включених відомостей до щоквартальних фінансових звітів партій витрачається лівова частина експертного потенціалу департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції (приблизно 70-80% часу працівників зазначеного департаменту).

Цей вид державного контролю має циклічний характер, який складається з таких умовних стадій:

1) отримання та реєстрація щоквартальних фінансових звітів партій (40 днів з дня закінчення того чи іншого кварталу);

2) оприлюднення щоквартальних фінансових звітів партій на сайті НАЗК (10 днів з дня отримання кожного конкретного звіту);

3) ґрунтовний аналіз щоквартальних фінансових звітів партій на підставі та в порядку, визначеному Законом «Про політичні партії в Україні», а також Положенням про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (триває два місяці з дня надходження звіту);

¹ Детальний аналіз цього акту НАЗК міститься у підрозділі 1.6. Моніторингового звіту.

4) складання акту та висновку за результатами зазначеного вище аналізу;
5) у випадку встановлення фактів тих чи інших правопорушень:
– складаються протоколи про адміністративне правопорушення;
– надсилається інформація про вчинення злочину або іншого правопорушення органам, уповноваженим розглядати такі матеріали (НП, НАБУ тощо);
– вирішується питання про припинення чи зупинення бюджетного фінансування статутної діяльності партій (за наявності до того підстав);

6) відбувається юридичний супровід та представництво інтересів НАЗК у суді (передусім у справах про адміністративні правопорушення, ініційованих самим НАЗК) та правоохоронних органах.

Кожен такий етап триває близько трьох місяців. Перша стадія наступного циклу реалізації такого державного контролю (отримання та реєстрація щоквартальних фінансових звітів партій) починається ще на завершальних стадіях попереднього етапу реалізації цієї контрольної функції (зокрема тоді, коли ще відбувається юридичний супровід та представництво інтересів НАЗК у суді та правоохоронних органах). Тому цей вид державного контролю з боку НАЗК має не тільки циклічний, а й перманентний характер.

Станом на 1 вересня 2019 року вже відбулося **чотирнадцять етапів щоквартального фінансового звітування партій**.

При цьому до НАЗК надійшло не більше **73%** від мінімальної кількості звітів, які мали бути подані за цей період.

Попри зазначене вище варто відзначити, що *кількість щоквартальних фінансових звітів, що подаються партіями до НАЗК, спочатку суттєво збільшувалася (пік – звітування за II квартал 2017 року), за два останні квартали 2017 року кількість дещо зменшилася, але вже починаючи з 2018 року повернулася до колишніх показників*.



Так, якщо за I квартал 2016 року таких звітів було подано лише 192, що складало не більше 55% від загальної кількості зареєстрованих в Україні партій (за інформацією НАЗК), то за II квартал 2017 року таких звітів вже було подано 276, що становило майже 78% від загальної кількості зареєстрованих в Україні партій.

Утім, за III квартал 2017 року партіями було вже подано на три звіти менше (273) порівняно з попереднім періодом звітування. За IV квартал 2017 року було подано лише 255 щоквартальних фінансових звітів, що на *21 таких звітів менше*, ніж було у II кварталі 2017 року, що у відсотковому вираженні складає *менше 72%* від загальної кількості партій, зареєстрованих в Україні станом на 31 грудня 2017 року.

У 2018 році ситуація з поданням фінансових звітів виправилася до показників перших кварталів 2017 року. Так, за I квартал було подано 271 звіт – на 16 більше, ніж за IV квартал 2017 року, що складає 77% від загальної кількості партій. За II квартал подано 274 звітів (78%), а за III та IV квартали однакова кількість - 273.

У 2019 році звітів подали дещо менше, але ситуація кардинально не відрізняється. За I квартал подано 267, що становить 76% від загальної кількості партій, а за II квартал на один звіт менше – 268, що знову показує поступове зменшення показників подання партіями фінансових звітів до НАЗК.

В абсолютному вираженні нижчими показники були лише у перших трьох кварталах 2016 року, коли далеко не всі зміни до законодавства набрали чинності, коли ще не було форми для подання відповідних звітів, а значна частина партій просто не була проінформована про новели у цій сфері правового регулювання.

Період звітування	Реально-мінімальна кількість партій на момент звітування (кільк. партій згідно даних Мінюсту + кільк. партій, яких немає за даними Мінюсту, але вони подали звіт до НАЗК)	Відсоток партій, що подали щоквартальний фінансовий звіт
I квартал 2016 року	348	55%
II квартал 2016 року	349	57%
III квартал 2016 року	351	71%
IV квартал 2016 року	352	74%
I квартал 2017 року	355	77%
II квартал 2017 року	355	78%
III квартал 2017 року	355	76%
IV квартал 2017 року	355	72%
I квартал 2018 року	352	77%
II квартал 2018 року	352	78%
III квартал 2018 року	352	78%
IV квартал 2018 року	352	78%
I квартал 2019 року	352	76%
II квартал 2019 року	352	76%
III квартал 2019 року	352¹	2%²

Відсутність стійкої позитивної динаміки у поданні щоквартальних фінансових звітів - постійні коливання від збільшення кількості поданих звітів до суттєвого зниження відповідних показників - говорить про те, що державний контроль з боку НАЗК (в тому числі реагування на факти неподання партіями щоквартальних фінансових звітів шляхом ініціації процедури притягнення винних до адміністративної відповідальності за ст. 212-21 КпАП України) поступово стає все менш ефективним.

З нашої точки зору, зміна позитивної динаміки на негативну обумовлена двома основними причинами:

1. Партії, що не подають щоквартальних фінансових звітів, знаходяться у більш вигірній ситуації ніж ті партії, що таку звітність подають. Партії, які подають щоквартальні фінансові звіти, стають об'єктом державного контролю, НАЗК нерідко має до них ті чи інші претензії, а їхні майно, доходи та витрати стають публічно відкритими. За таких умов

¹ Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій станом на 01.01.2019 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/m/4561>

² Станом на 24 жовтня 2019 року на офіційному веб-сайті НАЗК виставлено лише 7 фінансових звітів політичних партій за III квартал 2019 року.

виникає загроза того, що ті чи інші внески на коритись партії будуть конфісковані, а особи, що їх здійснили, – притягнутими до відповідальності. За порушення тих чи інших правил подання щоквартальних фінансових звітів (наприклад, за те, що керівник забув підписати такий звіт) керівники партій нерідко притягаються до адміністративної відповідальності за ст. 212-21 КпАП України.

У цей же час партії, які не подають щоквартальних фінансових звітів, не зазнають будь-яких обмежень чи незручностей: їхні доходи та витрати залишаються «в тіні»; всі внески та особи, що їх здійснюють, залишаються «у безпеці» (поза реальними контрольними можливостями НАЗК); НАЗК не може висунути до такої партії жодних претензій щодо порушення правил фінансування партії чи подання фінансової звітності. Навіть, за достовірний факт неподання такого звіту притягти до відповідальності керівника такої партії практично неможливо, оскільки протокол про адміністративне правопорушення має бути або підписаний цим керівником, або має міститися застереження про те, що він відмовився від його підпису. На практиці ці особи просто ігнорують звернення НАЗК чим унеможливають застосування до них жодних заходів реагування.

2. Навіть, якщо НАЗК і вдається скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-21 КпАП України (за неподання такого звіту), то таких керівників партій це не сильно «лякає», адже суди визнають винними таких осіб лише у кожній третій такій справі (34%). До того ж застосовувані судами стягнення є настільки незначними (суди ніколи не призначають винним штраф понад 5 100 гривень), що таким особам набагато простіше (в тому числі й дешевше) сплатити такий штраф, ніж забезпечувати щоквартальне фінансове звітування партії, ставлячи під загрозу фінансове та організаційне «благополуччя» партії.

В абсолютному вираженні ці процеси зберігають приблизно ту ж саму динаміку. Зокрема *кількість партій, які ухиляються від подання щоквартальних фінансових звітів, спочатку постійно зменшувалася, а тепер – постійно збільшується.*

Якщо від фінансового звітування за I-II квартали 2016 року ухилялося 166 партій, що на той момент складало не менше **46%** від усіх зареєстрованих в Україні партій, то у II кварталі 2017 року не подали звіти всього 91 партій, що складало **26,6%** від усіх відомих НАЗК партій.

Станом на 31 березня 2019 року від фінансового звітування ухиляється приблизно **30%** зареєстрованих в Україні партій.

З цього випливає, що заходи вживані НАЗК до партій-порушників є малоефективними чи взагалі неефективними, а позитивна динаміка в цій сфері говорить про те, що вже зараз слід вживати дієвих заходів для забезпечення високого рівня звітної дисципліни партій.

З нашої точки зору, вже найближчий часом конче необхідно:

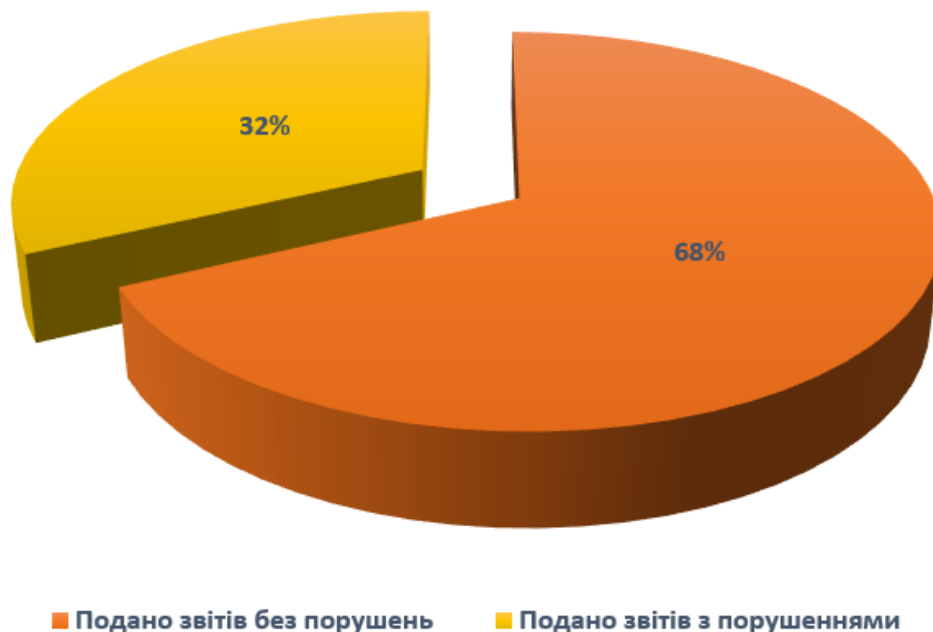
1) віднести факт систематичного (наприклад, тричі поспіль) неподання щоквартальних звітів до числа підстав анулювання судом реєстрації партії (правом клопотання щодо здійснення такого анулювання має бути наділене НАЗК) (зміни до ст. 24 Закону «Про політичні партії в Україні»);

2) суттєво підвищити розміри штрафів (які можуть бути застосовані до керівництва партії) за порушення порядку подання (зокрема, неподання) до НАЗК фінансової звітності партії (зміни до ч. 1 ст. 212-21 КпАП України);

3) запровадити диференціацію адміністративної відповідальності в цій сфері, передбачивши у ч. 2 ст. 212-21 КпАП України значно суворішу відповідальність за повторне порушення порядку подання фінансової звітності.

Якщо говорити про партії, які подають щоквартальні фінансові звіти (як правило, це одні й ті самі партії), то варто відзначити, що в середньому при поданні понад третини таких звітів партії допускають порушення тих чи інших вимог чинного законодавства.

Загальна ситуація з якістю щоквартальних фінансових звітів¹



Утім, така «невтішна» загальна картина якості партійного звітування обумовлена, передусім ситуацією зі звітами за перші два квартали 2016 року до якого, як виявилось, партії ще не були готові.

Це було обумовлено зокрема тим, що:

1) керівництво більшості партій, що подали звіти, не мало повної та достовірної інформації про своє майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру (особливо це стосується тих партій, які мали багато структурних утворень – отримати та узагальнити інформацію по всіх цих утвореннях у відведений час було практично неможливо)

2) партії не мали необхідного людського потенціалу за для складання принципово нової звітності – багато партій просто не мали відповідного персоналу (зокрема, бухгалтерів); діючі ж бухгалтери партій не мали досвіду складання таких принципово нових форм звітності;

3) було занадто мало часу для підготовки якісних щоквартальних фінансових звітів за перші два квартали 2016 року (це було обумовлено тим, що форма подання відповідного звіту була розроблена лише влітку 2016 року).

Починаючи ж з III кварталу 2016 року і оперативність, і якість щоквартального фінансового звітування почала стрімко зростати. Партії поступово зібрали та узагальнили статистичну та фінансову інформацію по всіх своїх структурних утвореннях; багато партій запровадили систему внутрішнього аналізу, збору та систематизації такої інформації в середині партії; багато партій долучили до цієї роботи бухгалтерів на умовах аутсорсингу, а постійні бухгалтери отримали необхідний досвід і час; кожна партія почала планувати свою діяльність з урахуванням нових вимог до звітування тощо.

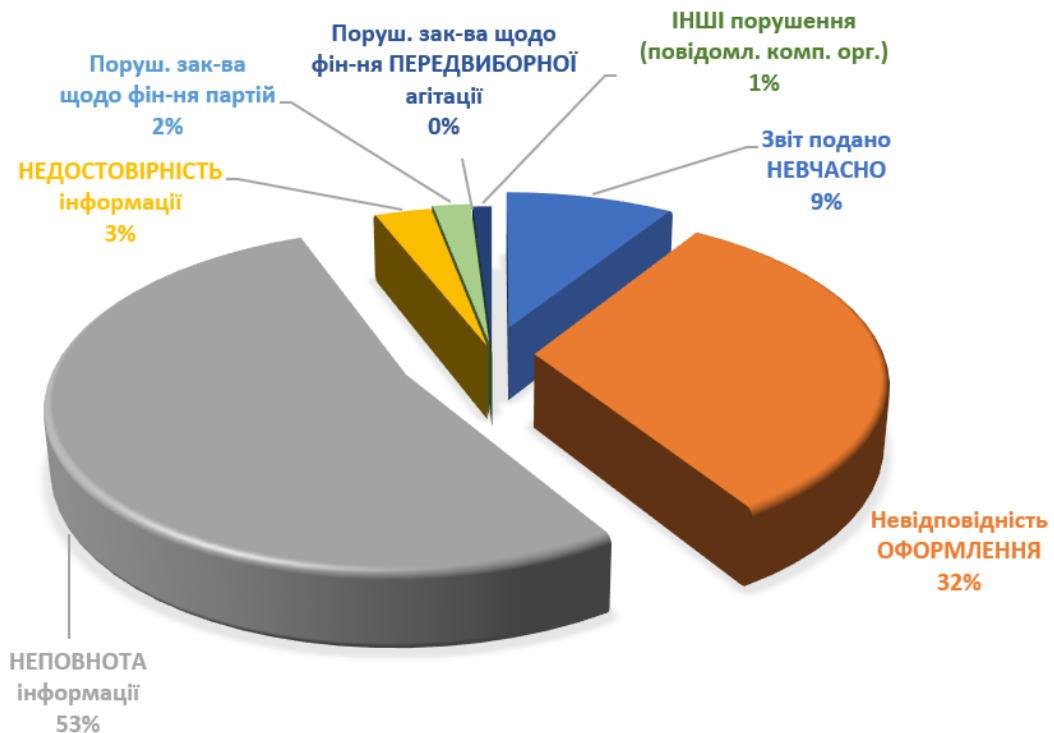
Отже, наразі можна з упевненістю стверджувати, що *якість та оперативність фінансового звітування партій постійно покращується*. Так, якщо із 192 щоквартальних фінансових звітів за I квартал 2016 року НАЗК виявило порушення у 187 (**98%**), то із 276 щоквартальних фінансових звітів за II квартал 2017 року – лише у 47 (**17%**). У подальшому

¹ Інформація надається за результатами аналізу висновків НАЗК на щоквартальні фінансові звіти партій за 2016-початок 2019 років.

ситуація не почала покращуватися – станом на I квартал 2018 року порушення було виявлено 20% звітів. Така ситуація залишалася стабільною протягом всього 2018 року. Звітування партій не покращилося і у I кварталі 2019 року - НАЗК виявило порушення у 53 звітах політичних партій, що становить майже 19% від всього їх обсягу. У II кварталі 2019 року порушення знайшли вже у 55 (20%) звітах.

Так, в межах чотирнадцяти етапів звітування НАЗК перевірило **3077** щоквартальних фінансових звітів, у **994** з них воно виявило **1409** різних видів порушень¹.

Співвідношення різних видів порушень, допущених партіями у 2016-початку 2019 роках²



У цілому структура (розподіл по видам) порушень законодавства про партії під час щоквартального фінансового звітування на різних етапах звітування є приблизно однаковою.

Разом із тим, аналіз змін структури цих порушень на різних етапах звітування дозволяє стверджувати про наявність певних тенденцій у цій сфері.

Зокрема, найбільш поширеним видом порушення є та залишається встановлення **неповноти інформації**, поданої партією у щоквартальному фінансовому звіті (понад половину всіх порушень).

Покращення загальної ситуації зі звітуванням партій (станом на кінець 2017 року) пов'язане, передусім, із тим, що протягом 2016 року партії поступово зібрали та узагальнили статистичну та фінансову інформацію по всіх своїх структурних утвореннях та пристосувалися до вимог щодо обсягу, форми та змісту надання інформації в межах щоквартального фінансового звіту.

Варто відзначити, що кількість таких правопорушень постійно зменшується як у абсолютному, так і відносному вираженнях. Так, якщо за результатами аналізу щоквартальних фінансових звітів за I квартал 2016 року НАЗК таке правопорушення було

¹ Невідповідність кількості виявлених НАЗК порушень кількості звітів пояснюється тим, що при поданні одного й того ж звіту партія може припуститися кількох правопорушень.

² У діаграмі міститься інформація про співвідношення різних видів порушень, встановлених НАЗК за результатами аналізу звітів з I кварталу 2016 року по II квартал 2019 року, виражена у відсотках до загальної кількості таких правопорушень.

виявлено у 98% всіх звітів, поданих порушеннями, то за результатами аналізу щоквартальних фінансових звітів за II квартал 2017 року таке правопорушення було виявлено у 68% всіх звітів, поданих порушеннями. А на початку 2019 року неповноту інформації було виявлено лише в 13% усіх звітів.

Традиційно приблизно третина усіх порушень складає **невідповідність оформлення щоквартального фінансового звіту вимогам законодавства** або актів НАЗК. При цьому досить дивним є той факт, що пік цих порушень припадає не на перші два квартали звітування, а на третій – III квартал 2016 року. Складається враження ніби партії спочатку оформлювали звіти правильно, а потім через якісь обставини перестали це робити. Насправді ж у перші два квартали було не менше таких випадків, просто НАЗК, враховуючи надзвичайно обмежений час у партій для підготовки повноцінних щоквартальних фінансових звітів за I та II квартали 2016 року вирішило не документувати відповідні факти.

На перших етапах звітування (особливо за I та II квартали 2016 року) близько чверті щоквартальних фінансових звітів подавалися партіями **невчасно**. Утім, партії досить швидко пристосувалися до нових вимог законодавства в цій сфері – у 2017 році понад 97% щоквартальних фінансових звітів подавалися вчасно. Позитивна тенденція продовжилася і протягом наступних двох років.

Попри позитивні тенденції щодо переважно формальних аспектів подання партіями фінансової звітності (вчасність, повнота, правильність оформлення), варто відзначити, що кількість виявлених НАЗК **порушень законодавства щодо фінансування партій** постійно збільшується (!). Якщо у I–II кварталах 2016 року НАЗК не встановило жодного такого факту, то за результатами звітування у I–II кварталах 2017 року НАЗК виявило 19 випадків порушення законодавства щодо фінансування партій. У 2019 році така тенденція знову з'явилася, що пов'язано із періодом передвиборчої кампанії до парламенту.

З нашої точки зору, це говорить не стільки про фактичне збільшення проявів такої протиправної поведінки представників партій чи їх спонсорів, скільки про те, що НАЗК з кожним наступним етапом звітування стає все більш компетентним органом, який демонструє спроможність виявлення більш складних форм порушення порядку фінансового звітування партій.

Разом із тим, численні дослідження, що проводяться громадськими активістами та журналістами-розслідувачами, говорять про те, що реальна картина в цій сфері є набагато гіршою – в Україні дуже поширені найрізноманітніші форми порушення законодавства про фінансування партій (від отримання внесків готівкою, фіктивних підприємств та громадських організацій до здійснення внесків з використанням чужих персональних даних, здійснення політичної реклами під виглядом статутної діяльності громадських організацій тощо)¹.

Ситуація з виявленням НАЗК **недостовірної інформації** у щоквартальних фінансових звітах не має якоїсь специфіки. У різні періоди звітування НАЗК виявляло від 1 до 16 звітів, до яких було внесено недостовірну інформацію. Перевірка останніх етапів звітування (IV квартал 2016 року, I–II квартали 2017 року) показала, що цей показник стабілізувався – це правопорушення виявляється у 5–6 щоквартальних фінансових звітах, що складає близько 2% від загальної кількості поданих до НАЗК звітів. У 2018–початку 2019 роках НАЗК взагалі не виявило жодного факту подання недостовірної інформації у звітах політичних партій.

Знову ж таки за твердженнями громадськості випадків відображення недостовірної інформації у фінансових звітах партій набагато більше. Про всі ці випадки громадськість інформує НАЗК, а останнє намагається оцінити відповідну інформацію, зібрати достовірні дані та надати їм відповідну правову оцінку та оформлення.

¹ Див, зокрема, публікації на сайті «Золото партій» (режим доступу : <http://zp.chesno.org/>).

Моніторинг діяльності НАЗК показав, що для суттєвого покращення ситуації з виявленням порушень законодавства щодо фінансування партій, а також надання недостовірної інформації у щоквартальних фінансових звітах необхідно було б:

- 1) заборонити здійснювати внески на користь партій громадським, благодійним та іншим неприбутковим організаціям;
- 2) встановити більш чіткі критерії визначення факту спонсорства та визначення розмірів внесків на користь партії у формі товарів, робіт або послуг;
- 3) запровадити обов'язок звітування перед НАЗК «третіх осіб», тобто осіб, які надають партіям товари, роботи або послуги¹;
- 4) розбудувати територіальні структурні підрозділи НАЗК;
- 5) налагодити співпрацю з громадськими активістами та журналістами-розслідувачами;
- 6) запровадити з боку громадськості постійний моніторинг та висвітлення у ЗМІ діяльності судів у контексті розгляду відповідної категорії справ;
- 7) передати право здійснення досудового розслідування у провадженнях, відкритих за ст. 159-1 КК України, від НП до НАБУ, а їхнього розгляду – до Вищого антикорупційного суду.

На останок варто відзначити, що у 2016–2017 роках НАЗК не було виявлено жодного факту **порушення партіями законодавства щодо фінансування передвиборчої агітації**, що обумовлено тим, що в цей період не відбувалося повноцінних загальнодержавних виборів.

2.2.4. Державний контроль за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, достовірністю включених відомостей до звітів (висновків)² зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій.

Згідно з положеннями п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»; ст. 17, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» політична партія, яка була суб'єктом виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брала участь у чергових чи позачергових місцевих виборах, а також політична партія, яка отримує державне фінансування, зобов'язані пройти зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в рік, наступний за роком проведення таких виборів чи отримання державного фінансування.

Цей зовнішній незалежний фінансовий аудит проводиться аудиторською фірмою, що відповідає таким критеріям:

- 1) аудиторська фірма включена до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів;
- 2) аудиторська фірма має досвід надання аудиторських послуг суб'єктам господарювання, зокрема виконала не менше двох завдань з аудиту або інших аудиторських послуг для суб'єктів господарювання протягом останніх трьох років;
- 3) у складі аудиторської фірми наявні не менш як десять працівників, які безпосередньо залучені до надання аудиторських послуг і працюють на умовах повної зайнятості та з якими укладено трудовий договір;
- 4) не менш як три працівники аудиторської фірми мають сертифікат, що визначає їхню кваліфікаційну придатність на заняття аудиторською діяльністю на території України;

¹ Питання про запровадження звітування перед НАЗК «третіх осіб» є вельми дискусійним / спірним, а тому експерти ЦППР розглядають цей захід лише як один із потенційно можливих механізмів суттєвого підвищення ефективності державного контролю в цій сфері.

² У п. 8-1 ч. 1 ст. 11 помилково зазначається, що державний контроль НАЗК здійснює за порядком подання **«звітів» зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій**. Насправді ж, цей документ повинен мати форму **«висновку» незалежного зовнішнього фінансового аудиту політичної партії** (ч. 11 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»).

5) щорічний дохід аудиторської фірми протягом останніх трьох років становить не менше трьох мільйонів гривень;

6) аудиторська фірма уклала договір страхування відповідальності перед третіми особами (щодо відшкодування можливих збитків у зв'язку з провадженням професійної діяльності) на суму не менш як десять мільйонів гривень. При цьому договір страхування повинен діяти протягом усього періоду надання аудиторських послуг.

На початку **2017 року** зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру повинні були пройти:

а) політичні партії, які у 2016 році брали участь у виборах (позачергових виборах до ВР та місцевих);

б) політичні партії, які у 2016 році отримували державне фінансування (в тому числі статутної діяльності).

Загалом, за нашими підрахунками, такий аудит мала пройти **31** політична партія. Проте, провели цей аудит лише 23 такі партії, що складає **74%** від загальної кількості партій, які повинні були пройти цей аудит.

Більш детально про проходження партіями незалежного фінансового аудиту, подання до НАЗК відповідних звітів, а також юридичну оцінку НАЗК відповідних фактів можна дізнатися із наведених нижче діаграми та таблиць.

Варто наголосити на тому, що представники аудиторських фірм, що здійснювали зовнішній незалежний аудит фінансової звітності партій, на публічних заходах та під час засідань Робочої групи з розробки змін до законодавства в частині визначення напрямків використання державних коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій (утворена при підкомітеті з питань запобігання і протидії політичній корупції Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції) неодноразово відзначали, що відсутність законодавчого визначення змісту таких категорій як «статутна діяльність партії», «витрати на фінансування передвиборної агітації», а також неоднозначність питання про те, чи поширюється на політичні партії вимоги бюджетного законодавства, призвели до того, що перевірка діяльності партій в цій частині носила *переважно формальний характер*.

Проведений моніторинг діяльності НАЗК в контексті державного контролю за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, достовірністю включених відомостей до звітів (висновків) *зовнішнього незалежного фінансового аудиту* діяльності партій показав, що по суті цей контроль зводиться до встановлення:

а) переліку партій, які мали пройти такий аудит;

б) переліку партій, які його фактично пройшли;

в) факту подання до НАЗК партією висновку незалежного зовнішнього фінансового аудиту політичної партії та своєчасності виконання цього обов'язку.

Перевірка достовірності включених відомостей до таких висновків відбувалася переважно на підставі тієї інформації, якою НАЗК оперувало під час перевірки щоквартальних фінансових звітів, а тому назвати її глибинною аж ніяк не можна.

Перевірка «повноти» та «відповідності оформлення» не відбувалася взагалі, оскільки чинне законодавство не містить жодних вимог у цій сфері.

Завершуючи аналіз ситуації із зовнішнім незалежним фінансовим аудитом фінансової звітності партій та поданням відповідних висновків до НАЗК варто відзначити суттєві прорахунки парламентаріїв під час внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні» в цій частині. Справа в тому, що згідно з чинною редакцією ч. 3 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» зовнішній фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру мають проходити *й партії, які брали участь у чергових чи позачергових місцевих виборах*.

Проблема полягає в тому, що більшість таких партій не володіють значними фінансовими ресурсами (що цілком нормально), а вартість проведення зовнішнього фінансового аудиту звітності партії в Україні (як показала практика проведення аудиту на початку 2017 року) наразі складає **від 100 000 до 600 000 гривень, що є непомірним навантаженням для таких відносно невеликих партій**.

Наразі ця проблема ще не призвела до суттєвих негативних наслідків для українських партій. Утім, реалізація вимог ч. 3 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» в рік, наступний за роком проведення чергових місцевих виборів, стане реальною загрозою для демократії та плюралізму в Україні.

Тому у найкоротші терміни слід виключити з ч. 3 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» вимогу про обов'язкове проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту фінансової звітності партії, яка брала участь лише на місцевих виборах.

2.2.5. Державний контроль за повнотою звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, а також достовірністю включених до них відомостей

1. Обов'язок здійснення НАЗК державного контролю за повнотою звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, а також достовірністю включених до них відомостей впливає з п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» та п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні».

Із цих норм випливає, що саме **НАЗК** є тим державним органом, на який покладається функція здійснення комплексного державного контролю за дотриманням порядку звітування щодо надходження та використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах.

Це, зокрема, означає, що:

- 1) НАЗК повинне мати вичерпну інформацію про всі партії та кандидатів, які брали участь на загальнодержавних чи місцевих виборах (об'єкт контролю);
- 2) форми звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів та порядок їх подання мали б розроблятися та затверджуватися НАЗК;
- 3) подаватися такі звіти мали б саме до НАЗК як органу, що здійснює відповідний державний контроль;
- 4) аналіз таких звітів мав би здійснюватися НАЗК в порядку, визначеному відповідним актом НАЗК;
- 5) саме НАЗК мало би опікуватися питаннями забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за порушення порядку подання цих звітів (складання протоколів про адміністративні правопорушення; участь у судових засіданнях тощо).

2. Варто відзначити, що одночасно з покладенням на НАЗК обов'язку здійснювати державний контроль за звітністю про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах (зміни до законів «Про політичні партії в Україні» та «Про запобігання корупції») було внесено зміни й у ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України». Цими змінами Парламент намагався уніфікувати порядок подання та аналізу звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів під час **виборів народних депутатів**. Утім, з нашої точки зору, гармонізація антикорупційного законодавства та законодавства про партії з вимогами Закону «Про вибори народних депутатів України» вийшла далеко неідеальною.

Перш за все слід відзначити, що наразі НАЗК *не наділене правом розробляти та затверджувати форми звітів*, про які йдеться у ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України».

Згідно з вимогами ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України» фінансові звіти, про які йдеться у ч. 6 цієї статті, *подаються не тільки до НАЗК, а й до ЦВК*.

За змістом ч. 7 ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України» аналіз фінансових звітів, передбачених ч. 6 цієї статті, здійснюється *виборчою комісією*, до якої вони подані (а не НАЗК), та полягає у встановленні відповідності звітних даних вимогам Закону «Про вибори народних депутатів України», своєчасності подання звітів та відповідності звітних даних інформації, отриманій від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів¹.

І лише у разі виявлення в ході аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог цього або інших законів України ЦВК або відповідна окружна виборча комісія *повідомляє про це НАЗК* та відповідні правоохоронні органи для перевірки і реагування згідно із законом (абз. 4 ч. 7 ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України»).

Отже, за змістом п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» та п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» державним органом, на який покладено обов'язок здійснювати державний контроль за звітністю про надходження і використання коштів виборчих фондів під час виборів народних депутатів, є **НАЗК** (хоча ці закони й не визначають способів та порядку здійснення цього контролю), а за змістом Закону «Про вибори народних депутатів України» – **виборчі комісії** (передусім, ЦВК та окружні виборчі комісії).

При цьому закони «Про запобігання корупції» та «Про політичні партії в Україні» не визначають способів та порядку здійснення такого контролю з боку НАЗК (виняток – право скласти протоколи про вчинення адміністративного протоколу за ст. 212-21 КпАП України), а Закон «Про вибори народних депутатів України» хоч і забезпечує виборчі комісії необхідним правовим інструментарієм для реалізації такого контролю, але не надає їм права складати протоколи про вчинення відповідних адміністративних правопорушень (див. пп. «2-2» ч. 1 ст. 255 КпАП України)².

За таких обставин (коли фактично контроль здійснює один суб'єкт, а документування фактів порушення законодавства здійснює зовсім інший) годі й сподіватися на ефективність державного контролю за звітністю про надходження і використання коштів виборчих фондів під час виборів народних депутатів.

3. Ще гірша ситуація склалася навколо державного контролю за повнотою звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на місцевих виборах. Справа в тому, що до Закону «Про місцеві вибори» взагалі не вносилося змін, спрямованих на гармонізацію приписів п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» та п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» із законодавством про місцеві вибори.

З нині чинного Закону «Про місцеві вибори» випливає, що функція здійснення державного контролю за дотриманням порядку звітування щодо надходження та використання коштів виборчих фондів **на місцевих виборах**, покладається не на НАЗК, а на *територіальні виборчі комісії та ЦВК*.

¹ ЦВК не пізніше як за два дні до дня голосування (дня повторного голосування) оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті аналіз фінансових звітів, передбачених абз. 1 ч. 6 ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України», та не пізніше як на тридцятий день після дня голосування – аналіз фінансових звітів, передбачених абз. 2 ч. 6 ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України».

Окружні виборчі комісії не пізніше як за три дні до дня голосування вивішують на стенді офіційних матеріалів відповідної комісії для загального ознайомлення та надсилають до ЦВК у встановленому нею порядку для оприлюднення на офіційному веб-сайті ЦВК, що має бути здійснено не пізніше як за два дні до дня голосування (дня повторного голосування), аналіз поданих до відповідної комісії фінансових звітів, передбачених абз. 3 ч. 6 ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України», та не пізніше як на двадцятий день після дня голосування (дня повторного голосування) – аналіз фінансових звітів, передбачених абз. 5 ч. 6 ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України».

² У таких випадках ЦВК має право лише *попередити* партію, кандидати у депутати від якої включені до виборчого списку партії, або окремого кандидата у депутати (див. пункти 7-8 ч. 1 ст. 61 Закон «Про вибори народних депутатів України»).

Зокрема, згідно з цим Законом саме ЦБК уповноважена *розробляти форми всіх проміжних та остаточних фінансових звітів* як щодо накопичувального, так і поточного рахунків виборчого фонду (частини 4–6, 9 ст. 71 Закону «Про місцеві вибори»). НАЗК ж не уповноважене розробляти та затверджувати такі форми ні положеннями Закону «Про політичні партії в Україні», ні приписами Закону «Про місцеві вибори». Саме тому наразі зазначені вище фінансові звіти *подаються за формами, встановленими ЦБК*¹.

При цьому обов'язкові вимоги до змісту проміжних та остаточних фінансових звітів щодо накопичувального та поточного рахунків виборчого фонду містяться у ч. 7 ст. 71 Закону «Про місцеві вибори». *Порядок складання фінансових звітів* про надходження та використання коштів виборчих фондів також *розроблено та затверджено ЦБК* (Додаток 11 до постанови КБК від 1 вересня 2015 року № 210). Саме цим порядком і керуються місцеві організації партій під час складання цих документів.

Подаються зазначені вище фінансові звіти не до НАЗК, що мало б бути логічним продовженням вимог п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні», а *до відповідної територіальної виборчої комісії* (частини 4–6 ст. 71 Закону «Про місцеві вибори»).

Згідно з частинами 8–9 ст. 71 Закону «Про місцеві вибори» **аналіз** таких фінансових звітів здійснює **територіальна виборча комісія, в порядку, встановленому ЦБК**. Наразі чинним є *Порядок проведення аналізу фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів* місцевих організацій політичних партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, який було затверджено постановою ЦБК від 1 вересня 2015 року № 210 (Додаток 12).

Ні в Законі «Про місцеві вибори», ні в зазначених вище порядках про НАЗК як орган, уповноважений здійснювати аналіз таких фінансових звітів, не йдеться. Не виписано в цих актах й порядку взаємодії (співпраці) цих органів між собою у контексті реалізації державного контролю за повнотою звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на місцевих виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, а також достовірністю включених до них відомостей. Передусім, мається на увазі те, що чинне законодавство не встановлює порядку обміну документами та інформацією, необхідною для ефективної реалізації цієї функції з боку НАЗК.

На останок варто відзначити, що ЦБК збирає та узагальнює інформацію лише по тих політичних партіях, якими *прийнято рішення* про участь їхніх місцевих організацій у місцевих виборах. Тобто, на сьогодні ні НАЗК, ні ЦБК не мають узагальненої інформації по країні щодо тих партій, які реально (фактично) брали участь у місцевих виборах, що значно ускладнює й без того практично неможливий процес державного контролю за фінансовою звітністю, що подається під час місцевих виборів.

4. Обставини, викладені у підпунктах 1– 3, говорять про те, що чинне законодавство не надає НАЗК можливості здійснювати ефективний державний контроль за звітністю щодо надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах (як того вимагає п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» та п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Попри все це НАЗК намагалося виконувати покладені на нього обов'язки в цій частині.

Зокрема, НАЗК «паралельно» із виборчими комісіями вивчало ті фінансові звіти, які надходили до нього в порядку ст. 49 Закону «Про вибори народних депутатів України».

¹ Див. Про форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, порядок їх складання та проведення аналізу : постанова ЦБК від 1 вересня 2015 року № 210 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0210359-15/paran5#n5>.

Крім того, представники НАЗК повідомили, що за домовленістю керівника департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції з керівництвом ЦВК фахівці НАЗК працювали й у архівах ЦВК, де зберігалися фінансові звіти, подані до територіальних виборчих комісій відповідно до вимог ст. 71 Закону «Про місцеві вибори».

За результатами цієї діяльності працівникам департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції вдалося виявити кілька порушень законодавства в цій сфері про що було складено протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КпАП України. Всі ці справи вже розглянуті судами. Щоправда, в більшості випадків ці справи було закрито через закінчення терміну на накладення адміністративного стягнення¹.

2.2.6. Державний контроль за дотриманням паріями законодавства в частині обов'язку відкриття банківських рахунків та внесення змін до статутів

У чинному законодавстві «прямої» вказівки на необхідність здійснення НАЗК такого контролю немає. Проте, опосередковано цей обов'язок впливає з п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні», в якому зазначено, що **НАЗК здійснює державний контроль за законним** та цільовим використанням політичними партіями коштів. Відкриття таких рахунків є однією з умов такої «законності».

Згідно з ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні» політична партія, а також місцева організація політичної партії, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, **зобов'язані відкрити рахунки в установах банків України**, на які перераховуватимуться всі кошти у безготівковій формі, які набуватимуться політичною партією чи її місцевою організацією.

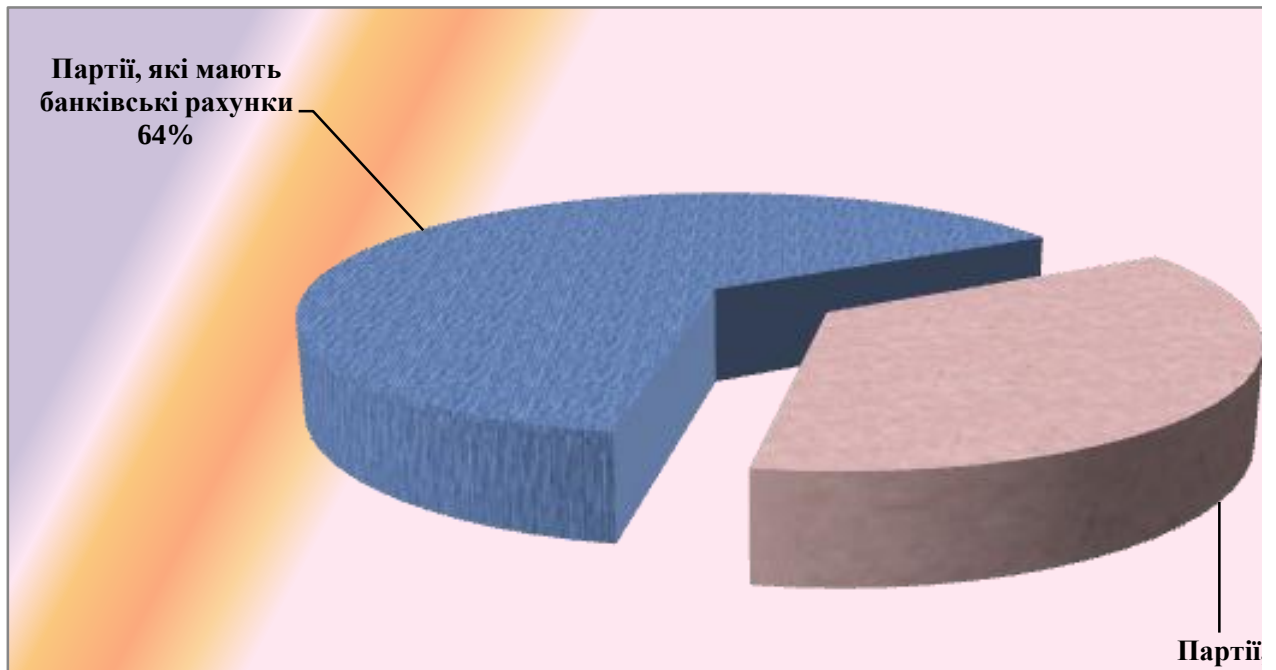
Реквізити банків, в яких відкриті рахунки політичної партії та її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, і банківські реквізити таких рахунків оприлюднюються на офіційному веб-сайті політичної партії (за наявності) та зазначаються у звіті про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичної партії.

Протягом 2017 року експертами ЦППР здійснювався постійний моніторинг ситуації навколо виконання партіями вимог ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні». Утім, одразу ж варто відзначити, що отримати повну інформацію щодо всіх політичних партій та всіх їхніх місцевих організацій ЦППР так і не вдалося. Це обумовлено передусім тим, що далеко не всі політичні партії подають щоквартальні фінансові звіти, які для громадськості є основним джерелом інформації про наявність / відсутність у партії та її місцевих організацій банківських рахунків.

Так, за III квартал 2017 року щоквартальні фінансові звіти мали подати щонайменше 355 політичних партій. Реально таких звітів було подано 267, що складає 75% від зазначеної вище кількості партій, що мали подати такі звіти. З цих (умовно назвемо їх «найбільш дисциплінованих») партій рахунки в банках мають 171. Інші 96 політичних партій таких рахунків немає.

¹ Детальніше про це див. розділ 5 цього Моніторингового звіту.

**Відкриттям банківських рахунків
«найбільш дисциплінованими» партіями**



Під час аналізу наведеної вище інформації слід мати на увазі, що у діаграмі наводиться інформація лише щодо тих партій, які вже пройшли низку етапів звітування. Фактично це ті партії, які намагаються якомога краще виконувати нові «правила гри». Саме тому тут ми їх назвали «найбільш дисциплінованими». Серед них виконали вимоги ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні» щодо відкриття банківських рахунків лише 64% таких партій. Проте, в Україні є ще як мінімум 88 політичних партій, які систематично ухиляються від щоквартального фінансового звітування та виконання більшості інших вимог законодавства щодо політичних фінансів. З урахуванням цієї обставини є всі підстави стверджувати, що реальна частка партій, які не відкрили банківські рахунки, є значно вищою, від зазначеної у діаграмі та складає близько **50%**.

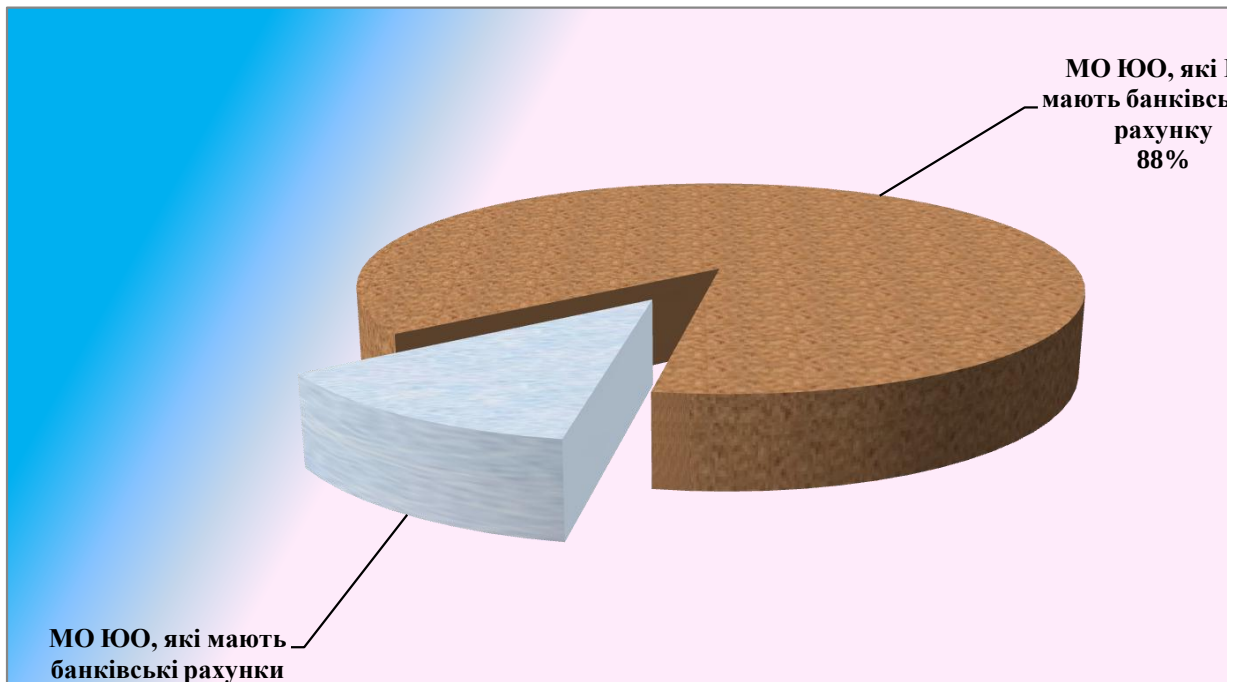
Разом із тим, варто відзначити, що цей показник хоч і дуже повільно, але підвищується. Зокрема, аналогічні підрахунки, зроблені ЦППР за результатами аналізу звітів за II квартал 2016 року, показали, що станом на 30 червня 2016 року лише 49% партій, що подавали фінансову звітність, мали банківські рахунки. Станом на кінець 2016 року відповідний показник складав 61%. Наразі ж він складає 64%.

Ситуація з відкриттям банківських рахунків МО ЮО є набагато гіршою – **абсолютна більшість МО ЮО не має окремих банківських рахунків**.

Так, детальний аналіз щоквартальних фінансових звітів 255 політичних партій за III квартал 2017 року, дозволяє стверджувати, що лише цими партіями станом на 30 вересня 2017 року було утворено близько 7 000 МО ЮО. При цьому окремий банківський рахунок мають лише біля 1 000 таких місцевих організацій, що становить лише **12%** від загальної кількості таких місцевих організацій політичних партій¹.

¹ Утім, станом на 30 червня 2016 року цей показник був ще меншим (11%), що говорить про існування хоч і незначної, але позитивної динаміки у цій сфері.

Відкриття банківських рахунків місцевими організаціями партій, які набули статусу юридичної особи



Під час аналізу цієї інформації варто враховувати таке:

1. У щоквартальних фінансових звітах партій зазначаються далеко не всі місцеві організації таких партій, які мають статус юридичної особи. Реальна кількість таких місцевих організацій є значно більшою, проте визначити їх точну кількість наразі практично неможливо (ЄДРЮОФОП має незручну систему пошуку, яка не дозволяє гарно систематизувати отримувану інформацію; в цій системі є обмеження щодо максимальної кількості інформації, що надається на пошуковий запит; тощо).

2. Більшість місцевих організацій тих партій, які й досі не подають фінансової звітності до НАЗК (як мінімум 88 партій), також не має банківських рахунків. Тому «реальна» частка МО ЮО, що відкрили банківські рахунки не перевищує **10%**.

Таким чином доводиться констатувати, що вимоги ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні» (згідно з якою всі партії та їхні місцеві організації, що набули статусу юридичної особи, зобов'язані відкрити рахунки в установах банків України) наразі практично не виконуються. Позитивної динаміки в цьому питанні також практично немає.

Все це обумовлено тим, що Закон «Про політичні партії в Україні» встановлює обов'язок партій та їхніх місцевих організацій, що набули статусу юридичної особи, відкривати банківські рахунки, але не встановлює суб'єкта, який має забезпечити виконання цього обов'язку, та не передбачає жодних заходів впливу щодо тих партій / місцевих організацій, які не дотрималися цих вимог.

Саме тому в Законі «Про політичні партії в Україні» у найближчій перспективі необхідно передбачити заходи впливу щодо тих партій (або їхніх керівників), які не виконують вимоги ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні». Під час моніторингу було встановлено, що керівництво НАЗК дотримується такої ж точки зору, а тому адвокатуватиме внесення відповідних змін до законодавства.

Загалом, у контексті реформи політичних фінансів надзвичайно поширеними є два таких правопорушення:

1) невиконання вимог ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні», згідно з якою партія, а також місцева організація партії, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, зобов'язані відкрити рахунки в установах банків України, на які

перераховуватимуться всі кошти у безготівковій формі, які набуватимуться партією чи її місцевою організацією;

2) невиконання вимог п. 8-1 ч. 1 ст. 8 Закону «Про політичні партії в Україні», який вимагає від усіх партій внести зміни у свої статuti та визначити в них:

– порядок здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями і витратами партії, її місцевих організацій;

– порядок утворення (призначення на посаду та звільнення з посади), повноваження і термін повноважень органів чи посадових осіб, відповідальних за здійснення такого контролю (аудиту).

За жодне з цих правопорушень наразі не встановлено ні адміністративної, ні кримінальної, ні будь-якої іншої юридичної відповідальності.

Утім, фахівцям Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції слід звернути увагу на те, що в обох цих випадках НАЗК має право видавати **приписи про усунення партією допущених правопорушень** (ст. 20 Закону «Про політичні партії в Україні»).

У випадку отримання такого припису про керівництво партії **зобов'язане**:

1) невідкладно усунути порушення законодавства України, що стали підставою для винесення попередження;

2) у п'ятиденний строк повідомити орган, який виніс попередження, про вжиті заходи (ч. 3 ст. 20 Закону «Про політичні партії в Україні»).

У разі невиконання законних вимог НАЗК, викладених у приписі, керівник партії може бути притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 188-46 КпАП України (вперше – штраф від 1700 до 3200 гривень; повторно – штраф від 3200 до 5100 гривень). При цьому слід 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 керівник партії притягається до відповідальності окремо. Наприклад, якщо у партії немає рахунку, то НАЗК може виносити приписи з вимогою усунути це порушення вимог законодавства хоч кожен тиждень. Відтак, притягнення керівника партії до адміністративної відповідальності за ст. 188-46 КпАП України по чотири рази на місяць є цілком нормальною ситуацією. Ця особливість дозволяє НАЗК досить швидко домогтися виконання всіма партіями всіх (без винятку) вимог законодавства про партії.

Таким чином, попередження є вельми ефективним засобом стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації (в тому числі й без притягнення партії чи її керівництва до інших видів юридичної відповідальності).

Особливістю цього заходу є те, що він здатен забезпечувати виконання партіями й тих вимог законодавства, безпосередньо за які не передбачено адміністративної чи кримінальної відповідальності. В останньому випадку цей захід виконує функцію проміжної (з'єднувальної) ланки між юридично незабезпеченими вимогами Закону «Про політичні партії» та ст. 188-46 КпАП України.

Нажаль, як показав проведений моніторинг, НАЗК не використовує попередження ні як самостійний засіб впливу на правопорушників, ні як «перехідний місток» до застосування санкцій, передбачених ст. 188-46 КпАП України.

Це призвело до того, що *незабезпечені (засобами юридичної відповідальності) положення Закону «Про політичні партії», так і залишаються нереалізованими на практиці*.

Саме тому НАЗК у найближчій перспективі слід звернути увагу на цей вельми ефективний інструмент забезпечення правопорядку та ефективного державного контролю в цій сфері. Його застосування здатне не тільки забезпечити стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації, а й суттєво покращить взаємодію (співпрацю) партій з НАЗК, а також сприятиме формуванню атмосфери довіри до

НАЗК та об'єктивності його рішень (наразі у більшості представників партій складається враження, ніби НАЗК шукає будь-яку можливість притягнути партію чи її представника до відповідальності, що підриває нормальні стосунки між ними).

Висновки до розділу 2.2.:

1. Інспекційні (контрольно-наглядові) функції НАЗК включають в себе обов'язок цього органу здійснювати державний контроль за:

1) дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій (за суб'єктами та розмірами внесків);

2) законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;

3) своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, а також достовірністю включених відомостей до щоквартальних фінансових звітів партій;

4) своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, достовірністю включених відомостей до звітів (висновків) зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій;

5) повнотою звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, а також достовірністю включених до них відомостей;

6) дотриманням паріями законодавства в частині обов'язку відкриття банківських рахунків та внесення змін до статутів.

2. Державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування партій з боку окремих суб'єктів наразі є малоефективним, що обумовлено не стільки поведінкою НАЗК, скільки недосконалістю чинного законодавства (ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»), бездіяльністю НП у питаннях розслідування злочинів, передбачених ч. 2 ст. 159-1 КК України, та незадовільною роботою судів у контексті розгляду відповідної категорії адміністративних справ.

Тому у найближчій перспективі слід:

1) внести системні зміни до ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», щоб такі заборони були не тільки обґрунтованими, юридично коректними (наразі вони такими не є), а й такими, щоб стан їх дотримання можна було швидко та якісно перевірити;

2) внести зміни до ст. 216 КПК України із тим, щоб відповідна категорія справ була підсудна не НП, а НАБУ;

3) запровадити моніторинг судових процесів, який би висвітлював всі порушення, які допускаються судами під час розгляду цієї категорії адміністративних і кримінальних справ.

Державний контроль за дотриманням встановлених законом обмежень щодо розмірів внесків на підтримку політичних партій (з боку фізичних і юридичних осіб) здійснюється НАЗК переважно в межах тієї інформації, яка надається партіями (щоквартальні фінансові звіти, первинні бухгалтерські документи, що додаються до них, висновки внутрішнього та зовнішнього аудитів). Аналіз усіх щоквартальних фінансових звітів партій за 2017–2019 роки, а також висновків, підготовлених НАЗК за результатами аналізу всієї «офіційної» інформації, жодного випадку порушення цієї заборони не було. Випадків порушення цієї заборони шляхом надання внесків готівкою також ні НАЗК, ні НП виявлено не було.

3. Державний контроль за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів наразі є абсолютно неефективним, що обумовлено:

1) відсутністю у партій, аудиторів, НАЗК та РП чіткого розуміння того, що таке «статутна діяльність партії», яка діяльність партії є «пов'язаною з участю у виборах», та що таке «витрати на фінансування передвиборної агітації»;

2) неоднозначністю питання про те, чи поширюються на політичні партії обмеження, обумовлені визначеним видом економічної класифікації видатків бюджету;

3) необґрунтованим покладенням обов'язку здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів одразу на два органи: НАЗК та РП;

4) відсутністю у місцевих організацій партій окремих рахунків для бюджетних коштів;

5) неможливістю аналізу більшості фактичних (реальних) витрат партій. Задля вирішення цих проблем необхідно внести системні зміни до законодавства про політичні партії та бюджетного законодавства, а також вжити низку заходів, спрямованих на забезпечення більш глибокої перевірки доходів і витрат кожної парламентської партії.

4. Державний контроль за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, а також достовірністю включених відомостей до щоквартальних фінансових звітів партій має циклічний та перманентний характер і складається з 6 відносно відокремлених за змістом умовних стадій.

Загальна ситуація з поданням щоквартальних фінансових звітів у 2016–2017 роках виглядає дуже невтішно. Передусім, варто відзначити, що за всі вісім етапів щоквартального фінансового звітування до НАЗК надійшло лише 1 967 щоквартальних фінансових звітів партій, хоча мало надійти як мінімум 2 820 таких звітів (70%). Утім, ще гіршою обставиною є те, що після півторарічного етапу поступового збільшення кількості подання таких звітів почався етап стрімкого зменшення рівня звітності партій перед НАЗК. Зміна стійкої позитивної динаміки у поданні щоквартальних фінансових звітів до різкого та стійкого зниження відповідних показників говорить про те, що державний контроль з боку НАЗК стає все менш ефективним. Це обумовлено передусім тим, що за існуючих нині умов партії, що не подають щоквартальних фінансових звітів, знаходяться у значно вигіршній ситуації, ніж ті партії, які таку фінансову звітність подають.

Загальна ситуація з якістю щоквартальних фінансових звітів (з точки зору наявності в них тих чи інших помилок, виявлених за їх результатом порушень тощо) є не дуже гарною, адже в середньому без порушень подається лише 62% таких звітів. Щоправда, у цій сфері спостерігається стрімка позитивна динаміка, яка говорить про те, що партії все більше звикають до нових «правил гри» у цій сфері.

У щоквартальних звітах, поданих з тими чи іншими порушеннями, НАЗК найчастіше (55%) встановлювало факт неповноти наданої інформації. У 26% таких звітів НАЗК виявило факт невідповідності оформлення звіту встановленим вимогам, а в 11% – факт невчасності їх подання. Випадки порушення законодавства щодо фінансування партій НАЗК встановлюються дуже рідко, що говорить не стільки про високий рівень законності та прозорості «реального» фінансування партій, скільки про дуже обмежені можливості НАЗК в цій сфері: наразі НАЗК фактично позбавлене можливості встановлювати факти отримання партіями внесків готівкою; встановити незаконність спонсорства чи надання внесків на користь партії у вигляді товарів, робіт або послуг майже неможливо; у НАЗК практично немає можливості отримувати та аналізувати фактичну інформацію про витрати партій на регіональному та місцевому рівнях; «треті особи», які надають партіям товари, роботи або послуги, майже завжди знаходяться з представниками партій у «змові», а тому отримати від них достовірну інформацію про реальну вартість та/або обсяги цих товарів, робіт або послуг неможливо).

Підвищення ефективності цього виду державного контролю можливе лише, якщо буде вжито комплекс заходів, спрямованих на:

1) підвищення звітної дисципліни партій (віднесення факту систематичного неподання партією щоквартальних фінансових звітів до числа підстав анулювання її реєстрації; встановлення більш суворої відповідальності за порушення порядку подання такої звітності; запровадження значно суворішої відповідальності за повторне порушення

порядку подання фінансової звітності; запровадження з боку громадськості постійного моніторингу та висвітлення діяльності судів у контексті розгляду відповідної категорії справ);

2) розширення реальних можливостей держави у зборі, документуванні та розгляді випадків порушення законодавства про фінансування партій (заборона здійснення внесків на користь партій громадськими, благодійними та іншими неприбутковими організаціями; встановлення чітких критеріїв визначення спонсорства та розмірів внесків у формі товарів, робіт і послуг; запровадження обов'язку звітування перед НАЗК «третіх осіб», тобто осіб, які надають партіям товари, роботи або послуги¹; розбудова територіальних структурних підрозділів НАЗК по всій країні; налагодження співпраці з громадськими активістами та журналістами-розслідувачами; передача права здійснення досудового розслідування у провадженнях, відкритих за ст. 159-1 КК України, від НП до НАБУ, а їхнього розгляду – до Вищого антикорупційного суду).

5. Проведений моніторинг діяльності НАЗК в контексті державного контролю за своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, а також достовірністю включених відомостей до **звітів (висновків) зовнішнього незалежного фінансового аудиту** діяльності партій показав, що по суті цей контроль зводиться до встановлення переліку партій, які мали пройти такий аудит, та партій, які його фактично пройшли, а також встановлення факту подання / неподання (своєчасності / несвоєчасності) подання до НАЗК висновку незалежного зовнішнього фінансового аудиту політичної партії.

У 2017 році зовнішній незалежний фінансовий аудит пройшло лише 74% партій з числа тих, які зобов'язані були його пройти. При цьому НАЗК не завжди правильно кваліфікував відповідні правопорушення партій.

Утім, головною проблемою у цій сфері виявилось те, що такий аудит є непомірним навантаженням для абсолютної більшості невеликих партій, які беруть участь у чергових чи позачергових місцевих виборах. Проблема полягає в тому, що більшість таких партій не володіють значними фінансовими ресурсами (що цілком нормально), а вартість проведення зовнішнього фінансового аудиту звітності партії в Україні (як показала практика проведення аудиту на початку 2017 року) наразі складає від 100 000 до 600 000 гривень. Тому у найкоротші терміни слід виключити з ч. 3 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» вимогу про обов'язкове проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту фінансової звітності партії, яка брала участь лише на місцевих виборах.

6. Державний контроль з боку НАЗК за **повнотою звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів** на загальнодержавних та місцевих виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, а також достовірністю включених до них відомостей, не є та не може бути ефективним.

Це обумовлено численними неузгодженостями (в тому числі колізіями) між законодавством про політичні партії та законодавством про вибори (закони «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори»). Зокрема, станом на 1 липня 2019 року НАЗК:

1) не володіє повною та достовірною інформацією про всі партії та кандидатів, які брали участь на загальнодержавних чи місцевих виборах (об'єкт контролю);

2) не встановлює ні форм звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, ні порядку їх подання;

3) фактично не отримує переважної більшості таких звітів, оскільки згідно з виборчим законодавством вони надсилаються не до НАЗК, а до ЦВК, ОВК чи ТВК;

¹ Питання про запровадження звітування перед НАЗК «третіх осіб» (осіб, які надають партіям товари, роботи або послуги) є вельми дискусійним, а тому ЦППР розглядає цей захід не як вкрай необхідний захід, а лише як один із потенційно можливих механізмів суттєвого підвищення ефективності державного контролю в цій сфері.

4) відповідно до норм виборчого законодавства не наділене правом аналізу більшості видів звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів (таким правом наділені ЦВК, ОВК або ТВК).

Тому у найближчій перспективі слід здійснити ґрунтовну роботу з уніфікації законодавства про партії із законодавством про вибори в частині забезпечення державного контролю за фінансовою звітністю про надходження і використання коштів виборчих фондів (на всіх типах виборів). Можливо, ці питання слід розглядати й у комплексі зі звітуванням про надходження і використання коштів фонду референдуму.

6. Державний контроль за ситуацією з дотриманням паріями законодавства, яким встановлено обов'язок кожної партії та місцевої організації партії, яка має статус юридичної особи, мати *банківський рахунок*, а також внести *зміни до статуту*, обумовлені новими вимогами до його змісту, НАЗК здійснюється постійно. Результати цього контролю є невтішними:

- 1) лише близько половини парій мають власні банківські рахунки;
- 2) менше половини парій внесли зміни у свої статuti, обумовлені новими вимогами до його змісту;
- 3) абсолютна більшість місцевих організацій партій, які мають статус юридичної особи, не має окремих банківських рахунків (наразі цей показник складає 10-12%).

Позитивної динаміки у цих питаннях майже немає. Зазначені вище проблеми обумовлені тим, що Закон «Про політичні партії в Україні» встановлює зазначені вище обов'язки партій, але не встановлює суб'єкта, який має забезпечити виконання цього обов'язку, та не передбачає жодних заходів впливу щодо тих партій / місцевих організацій, які не дотрималися цих вимог.

З метою забезпечення реалізації зазначених вище вимог НАЗК вже зараз слід активізувати роботу з виданням приписів про усунення кожною такою партією допущених правопорушень (на підставі ст. 20 Закону «Про політичні партії в Україні»). У разі невиконання цих вимог НАЗК слід складати на керівників відповідних партій протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 188-46 КпАП України. Дотримання саме такого алгоритму дій дозволить НАЗК не тільки забезпечити стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації, а й суттєво покращить взаємодію (співпрацю) партій з НАЗК, а також сприятиме формуванню атмосфери довіри до НАЗК та об'єктивності його рішень.

У перспективі ж представникам НАЗК слід адвокатувати винесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні» та/або КпАП України, якими передбачити ефективні заходи впливу щодо тих партій (або їхніх керівників), які не виконують вимог п. 8-1 ч. 1 ст. 8 та ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні».

2.3. Діяльність НАЗК як розпорядника бюджетних коштів

2.3.1. Прийняття рішення про надання партії державного фінансування її статутної діяльності

Відповідно до ч. 1 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні» політична партія має **право на отримання державного фінансування** її статутної діяльності, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України її виборчий список кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримав не менше **2 відсотків голосів** виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

Утім, у п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII (яким й було запроваджено державне фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні) зазначено таке: «щорічне державне фінансування статутної діяльності політичних партій, на підтримку виборчих списків яких під час останніх позачергових виборів народних депутатів України 2014 року у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі було подано не менше *п'яти відсотків* дійсних голосів виборців, надається таким партіям у визначеному цим Законом порядку за умови подання ними передбачених цим Законом документів, звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформлених з дотриманням вимог цього Закону, за перший і другий квартали 2016 року, а також за умови внесення змін до статутів, передбачених цим Законом. При цьому державне фінансування статутної діяльності таких партій здійснюється починаючи з третього кварталу 2016 року».

Системне тлумачення цих норм дозволяє стверджувати, що:

1) починаючи з III кварталу 2016 року право на отримання державного фінансування статутної діяльності отримали лише ті партії, які під час останніх позачергових виборів народних депутатів України 2014 року *подолали 5% бар'єр* (парламентські партії), а саме:

- політична партія «Народний фронт» (22,14%);
- політична партія «Блок Петра Порошенка» (22,14%);
- політична партія «Об'єднання «Самопоміч»» (10,97%);
- політична партія «Опозиційний блок» (9,43%);
- політична партія «Радикальна партія Олега Ляшка» (7,44%);
- політична партія «Батьківщина» (5,68%);

2) за результатами наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України (з дня, наступного за днем відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання) право на отримання державного фінансування статутної діяльності отримають усі партії, які у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі отримають не менше *2% голосів* виборців від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

Тут одразу ж варто відзначити, що НАЗК правильно витлумачило зазначені вище вимоги законодавства, а тому питання про надання чи ненадання державного фінансування статутної діяльності розглядало виключно в контексті цих партій.

Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що набувши право на отримання державного фінансування статутної діяльності, партія може (на власний розсуд) його **реалізувати**, а може й **не реалізовувати**.

Для *реалізації цього права* закон вимагає від партії виконати певні **умови**. Загалом, Закон «Про політичні партії в Україні» виділяє єдину умову, яку мають виконати партії, які набули право на отримання державного фінансування статутної діяльності – протягом 5 днів з дня офіційного оприлюднення результатів виборів народних депутатів України *подати до НАЗК довідку* установи банку України про відкриття окремого рахунку партії в національній валюті України.

Як бути в ситуації, коли партія виконала ці умови не одразу чи невчасно, закон відповіді не дає. Наразі законом не врегульовані питання про те, чи набуває в такому випадку партія відповідне право, а якщо набуває, то з якого часу воно повинно бути реалізоване (з якого моменту має бути почате фінансування: з дати виконання умов? З наступного кварталу? З 1 січня наступного року?). Це дуже складне і дуже важливе питання!

Прикінцевими та перехідними положеннями Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII встановлено виняток із цього загального правила (обумовлений тим, що на той момент нові правила фінансування партій і звітності лише запроваджувалися) –

партії, які подолали 5% бар'єр на парламентських виборах 2014 року, можуть отримати державне фінансування своєї статутної діяльності за сукупності трьох умов:

1) подання до НАЗК довідки установи банку України про відкриття окремого рахунку партії в національній валюті України;

2) подання до НАЗК звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за перший і другий квартали 2016 року;

3) внесення змін до статутів, обумовлених новою редакцією ст. 8 Закону «Про політичні партії в Україні».

При цьому в жодному законі немає відповіді на такі надзвичайно важливі запитання:

1) у який строк партії мають виконати всі зазначені вище умови, щоб не втратити права на таке фінансування (в контексті партій, які подолали 5% бар'єр на парламентських виборах 2014 року);

2) як має діяти НАЗК, якщо партія виконала ці умови вже після того як було прийнято рішення щодо всіх інших партій, які мають таке саме право? І чи має це взагалі якесь значення?

3) як має діяти НАЗК, якщо партія виконала ці умови вже після того як закінчився бюджетний рік?

Партія може *відмовитися від реалізації* права на отримання державного фінансування статутної діяльності шляхом подання до НАЗК заяви про відмову від державного фінансування її статутної діяльності. За змістом закону така відмова є остаточною (після цього партія вже не має права претендувати на державне фінансування за результатами відповідних виборів).

Згідно з ч. 3 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні» рішення про надання політичній партії (з контексту цієї норми випливає, що по кожній партії має бути **окреме** рішення) державного фінансування її статутної діяльності або про відмову у наданні такого фінансування приймається **лише один раз** – *протягом 5 днів з дня офіційного оприлюднення результатів виборів народних депутатів України*. Все – крапка. Далі в Законі «Про політичні партії в Україні» говориться вже про щоквартальне «**перерахування**» коштів (про це нижче).

У який термін мало бути прийняте таке рішення в контексті партій, які подолали 5% бар'єр на парламентських виборах 2014 року, ні Закон «Про політичні партії в Україні», ні Прикінцеві та перехідні положення Закону № 731-VIII відповіді **не дають**.

Тому знову ж таки виникає те саме запитання – як має діяти НАЗК, якщо партія виконала всі умови вже після того як було прийнято рішення щодо всіх інших партій, які мають таке саме право (і чи має це взагалі якесь значення для прийняття такого рішення щодо конкретної партії):

– чи може воно «в принципі» прийняти рішення про надання такій політичній партії державного фінансування її статутної діяльності?

– якщо «так», то з якого часу (дати, кварталу, року) має здійснюватися таке фінансування?

– яким має бути рішення, якщо партія претендує на фінансування своєї діяльності за попередні періоди (особливо, якщо йдеться про попередній бюджетний рік)?

Під час проведеного моніторингу було встановлено, що НАЗК неправильно витлумачило та застосувало вимоги Закону «Про політичні партії в Україні» в цій частині, оскільки перше рішення у цій сфері (№13) НАЗК прийняло 31 серпня 2016 року і було воно одразу «**Про розподіл коштів ...**» між **всіма** парламентськими партіями. І це при тому, що станом на 31 серпня 2016 року:

1) щодо жодної з парламентських партій НАЗК ще не було прийнято базового рішення – рішення про надання державного фінансування статутної діяльності партії;

2) не всі парламентські партії виконали умови, про які йдеться у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII (тобто, у НАЗК не було навіть підстав для прийняття рішення про надання партії державного фінансування її статутної діяльності)¹.

Такий підхід видається хибним та таким, що не узгоджується зі вимогами ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні».

Ця хибність у розумінні вимог закону в цьому ж 2016 році перейшла в практичну площину, адже виявилось, що дві з парламентських партій не були готові до отримання державного фінансування з III кварталу 2016 році (йдеться про партію «Опозиційний блок» та партію «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»). От і вийшло, що гроші НАЗК розподілило, але фактично перерахувати не змогло.

Утім, найдивнішим є той факт, що станом на 1 липня 2019 року НАЗК (коли фактично НАЗК перерахувало парламентським партіям вже близько мільйона гривень) воно так і не прийняло щодо жодної парламентської партії «рішення про надання державного фінансування її статутної діяльності».

Окреме дуже важливе питання – юридична природа низки щоквартальних рішень НАЗК «про надання партії ... державного фінансування її статутної діяльності у ... кварталі ... року», які воно почало продукувати останнім часом. Виникає запитання: що це за рішення?

Якщо ці акти є рішеннями про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності, то законність таких рішень є вельми сумнівною, адже, як зазначалося вище, таке рішення приймається лише один раз, а не щоквартально (в подальшому НАЗК може лише перераховувати відповідні кошти). Може бути ситуація із зупиненням та відновленням державного фінансування, але і в тому випадку може бути лише одне рішення (наприклад, спочатку «про зупинення», а потім «про відновлення»).

Якщо ж це рішення, якими просто легітимізуються майбутні факти перерахування коштів певним партіям, то вони є зайвими (непотрібними, беззмістовними) та такими, що не створюють жодних правових наслідків.

Таким чином, доводиться констатувати, що:

1) законодавчо регламентована процедура набуття та реалізації партіями права на отримання державного фінансування статутної діяльності має певні недоліки, які створюють низку ситуацій правової невизначеності, а тому в більшості випадків зробити однозначний висновок про правомірність / неправомірність поведінки НАЗК в цій сфері неможливо;

2) правова регламентація процедури прийняття НАЗК рішення про надання чи ненадання партії державного фінансування її статутної діяльності також має недоліки (передусім, пробілів правового регулювання), які не дозволяють надати однозначну відповідь про порядок та строки прийняття такого рішення (що також унеможливлює здійснення об'єктивної оцінки поведінки НАЗК в цій сфері);

3) попри низку пробілів у законодавчому регулюванні підстав, умов і порядку надання партіям державного фінансування їхньої статутної діяльності, НАЗК все-рівно демонструє поведінку, яка не повною мірою узгоджується з вимогами законодавства.

Повертаючись до самих партій, варто відзначити, що умови, про які йдеться у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII, парламентські партії виконали в різний час. Чотири парламентські партії («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка», «Об'єднання «Самопоміч» та «Радикальна партія Олега Ляшка») виконали ці умови ще в першій половині 2016 року. Партія «Батьківщина» виконала ці умови у другій половині 2016 року, а партія

¹ Як би це дивно не звучало, але про потребу виконання вимог (умов), зазначених у п. 3 Прикінцевих та перехідних положеннях Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII НАЗК наголосило у рішенні, яким вже розподіли державні кошти.

«Опозиційний блок» – наприкінці 2016 року – на початку 2017 року. При цьому всі вони реалізували своє право на отримання державного фінансування статутної діяльності (наразі всі вони отримують таке фінансування за відповідними рішеннями НАЗК). У цілому такий підхід НАЗК видається цілком правильним, оскільки у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону № 731-VIII не встановлено строку, протягом якого ці умови мали бути виконані.

2.3.2. Прийняття рішення про відмову у наданні (про ненадання) партії державного фінансування її статутної діяльності

Зі змісту ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні» випливає, що рішення про відмову у наданні (про ненадання) партії державного фінансування її статутної діяльності може бути прийнято лише якщо:

1) партія звернулася до НАЗК із проханням надати державне фінансування її статутної діяльності, але при цьому не набула права на отримання такого фінансування (ч. 1 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»);

2) партія, яка набула право на отримання державного фінансування своєї статутної діяльності, відмовилася від його реалізації шляхом подання відповідної заяви (ч. 3 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»);

3) на момент розгляду цього питання НАЗК було встановлено обставини, визначені пунктами 1–7 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» (ч. 5 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Рішення НАЗК про відмову у наданні політичній партії державного фінансування має містити обґрунтування та перелік підстав для відмови і може бути оскаржене партією до суду в порядку та строки, встановлені КАС України.

Під час моніторингу було встановлено, що станом на 1 липня 2019 року НАЗК жодного разу не приймало рішення про відмову у наданні (про ненадання) партії державного фінансування її статутної діяльності, що, з точки зору експертів ЦППР, є правильним.

Той факт, що окремі парламентські партії тривалий час не виконували умов, визначених у п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII, не можна розглядати як підставу для прийняття такого рішення, адже у ч. 5 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні» чітко визначено, що НАЗК «приймає рішення про ненадання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності у разі відсутності у політичній партії права на отримання державного фінансування її статутної діяльності, а також за наявності обставин, передбачених статтею 17-8 цього Закону». Як бачимо, невиконання чи невчасне виконання партією тих чи інших умов не є підставою для прийняття НАЗК рішення про відмову у наданні (про ненадання) партії державного фінансування її статутної діяльності.

2.3.3. Затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій

Як вже було зазначено вище НАЗК правильно витлумачило вимоги ч. 1 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні», оскільки та у 2016–2019 роках вирішувало питання щодо виділення коштів з державного бюджету на фінансування статутної діяльності лише тих політичних партій, які під час позачергових виборів народних депутатів України 2014 року подолали 5% бар'єр.

Згідно з приписами ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні» щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій, які мають право на таке фінансування, становить *0,02 розміру мінімальної заробітної плати*, встановленого на 1 січня року, що передує року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному

багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України¹.

Аналіз останніх п'яти законів про Державний бюджет України (на 2014 – 2019 роки), а також п. 3 Прикінцевих і перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (норми цього закону наразі мають вирішальне значення у цьому питанні) привів експертів ЦППР до висновку про те, що при обчисленні щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій НАЗК повинне використовувати такі показники розміру **мінімальної заробітної плати**:

Дата	Розмір	Рік застосування
1 січня 2015 року	1218 гривень	2016 рік
1 січня 2016 року	1378 гривень	2017 рік
1 січня 2017 року	1600 гривень	2018 рік
1 січня 2018 року	1600 або 3723 гривень ²	2019 рік

Зі змісту офіційних документів ЦВК випливає, що загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі 24 жовтня 2014 року (тобто під час останніх виборів народних депутатів України), становить **16 052 228 осіб**³.

Аналіз відповідних актів НАЗК говорить про те, що під час обчислення щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності партій у 2016–2019 роках воно правильно визначало як розмір мінімальної заробітної плати, так і загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі під час останніх виборів народних депутатів України.

Згідно з ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, розподіляються НАЗК між політичними партіями у такому порядку:

1) сума в розмірі **10%** щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій *розподіляється порівну* між політичними партіями, які отримали право на таке фінансування, якщо за результатами останніх чергових чи позачергових виборів народних депутатів України кількість представників однієї статі серед обраних від відповідних політичних партій народних депутатів України, які набули своїх повноважень, не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів України, обраних від цієї політичної партії;

2) сума в розмірі **100%** щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій *розподіляється* між політичними партіями, які мають право на отримання такого фінансування, *пропорційно до кількості дійсних голосів* виборців, поданих за списки кандидатів у народні депутати України від таких політичних партій у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на виборах народних депутатів України.

¹ Загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, визначається на підставі даних протоколу ЦВК про результати останніх чергових або позачергових виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.

² Це залежить від того, коли будуть внесені зміни до законів України щодо незастосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини

³ Див.: Про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі : проток Центральної виборчої комісії від 26 жовтня 2014 року // Офіційний веб-сервер Центральної виборчої комісії. – Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/vnd_2014/.

Така, м'яко кажучи не дуже вдала редакція ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні», на практиці призвела до низки проблем не тільки у питанні правильного розподілу державного фінансування статутної діяльності політичних партій, а й у питанні правильного визначення загального обсягу такого фінансування.

Загалом, наразі існує два принципово різних підходи до розуміння того, як в межах чинного законодавства слід визначати загальний обсяг щорічного державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Перший підхід ґрунтується на тому, що загальний обсяг щорічного державного фінансування статутної діяльності політичних партій визначається спеціальною статтею (ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні»), є сталою величиною (0,02 МЗП x загальну кількість виборців) та не підлягає коригуванню. Саме такого підходу до розуміння цієї величини дотримується НАЗК як замовник та розпорядник відповідних бюджетних коштів¹. На скільки нам відомо, підтримується такий підхід й МФ України та Комітетом ВРУ з питань запобігання і протидії корупції.

Утім, за такого підходу коректне застосування приписів ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» є неможливим «в принципі», адже виходить, що зі 100% загального фінансування НАЗК повинне виділити 10% на фінансування партій за дотримання так званої «гендерної рівноваги» та ще 100% – на «загальне» фінансування статутної діяльності політичних партій (тобто 110% зі 100%!).

Оскільки ні теоретично, ні практично такого розподілу бути не може, то НАЗК вирішило витлумачити зміст ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» так, ніби в ній ідеться про 10% та 90% відповідно. З нашої точки зору, такий підхід є концептуально хибним та таким, що грубо суперечить тексту закону в частині правил розподілу цих коштів.

Другий підхід був запропонований експертами ЦППР і полягав у тому, щоб до того часу, поки не будуть внесені відповідні зміни до законодавства, категорію «щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій», про яку йдеться у ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні», вважати лише *розрахунковою величиною*, яка необхідна як для підрахунку загального обсягу такого фінансування, так і для його розподілу.

За такого підходу загальний обсяг щорічного державного фінансування статутної діяльності партій визначався б як сума фінансування, виділеного за обома пунктами ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні»², яке в подальшому можна було б розподіляти у повній відповідності до вимог зазначеної норми.

Нажаль, поки НАЗК та інші державні інституції не прислухалися до пропозицій ЦППР, що призвело до того, що кожна парламентська партія отримала коштів державного фінансування на 10% менше, ніж мала би отримати, якби було правильно витлумачено норми ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні».

У будь-якому разі слід відзначити, що існує нагальна потреба у внесенні змін до ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» із тим, щоб вона узгоджувалася зі ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні» та правильно визначала процедуру розподілу щорічного державного фінансування статутної діяльності партій.

2.3.4. Перерахування коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій

¹ Саме про це йдеться у листі НАЗК від 7 листопада 2017 року за № 60-14/40103, надісланому ЦППР як відповідь щодо розподілу НАЗК коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій.

² Залежно від наявності/відсутності підстав для фінансування за дотримання партіями «гендерної рівноваги» ця сума складатиме 100% або 110% від тієї суми, про яку йдеться у ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні».

Згідно з вимогами ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» НАЗК забезпечує щоквартальне перерахування коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій, на окремі рахунки відповідних партій.

Кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій, перераховуються на зазначені рахунки політичних партій у розмірі 25% загального розміру щорічного державного фінансування для кожної політичної партії на початку кожного кварталу.

Зі змісту цих норм випливає лише один однозначний висновок – факт перерахування коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, є *звичайною банківською (платіжною) операцією*, яка не потребує прийняття членами НАЗК будь-яких спеціальних рішень.

Разом із тим, як вже неодноразово зазначалося вище, НАЗК щоквартально приймає рішення «про надання партії ... державного фінансування її статної діяльності у ... кварталі ... року», які по суті є рішеннями НАЗК «про перерахування цих коштів». Запровадження практики прийняття таких рішень не узгоджується з вимогами чинного законодавства та суттєво затримує момент отримання партіями цих коштів.

Словами «у розмірі 25 відсотків загального розміру щорічного державного фінансування для кожної політичної партії на початку кожного кварталу» законодавець спробував регламентувати процедуру перерахування цих коштів.

Ці положення закону передусім покликані: 1) надати НАЗК можливість оперативно зупинити чи припинити державне фінансування партії, якщо в цьому виникне потреба; 2) акцентувати увагу НАЗК на тому, що гроші слід перераховувати рівними частинами через відносно рівні періоди (щоб вони мали можливість нормально ними розпоряджатися)¹.

Щоправда, у законодавстві не визначено, що робити, якщо НАЗК з певних причин не може перерахувати ці кошти у зазначені строки чи способом (наприклад, виконати ці вимоги у I кварталі кожного року майже неможливо, адже державні установи майже завжди отримують бюджетні кошти вже в другій половині першого кварталу, а інколи й у другому кварталі року), або якщо партія не може отримати ці кошти у зазначені строки чи способом (партія змінює банк, який обслуговує її рахунки; банк ліквідовано; рахунок арештовано тощо).

Якщо НАЗК виконає свій обов'язок і надасть державне фінансування у встановлених законом межах, то матиме місце порушення процедури. Проте, виникає питання, чи може (має право) НАЗК вчинити інакше? З позиції експертів ЦППР, відповідь однозначна – ні. Остаточне чи часткове ненадання коштів партії, яка реалізувала своє право на державне фінансування статутної діяльності, може мати місце лише у двох випадках: 1) зупинення державного фінансування; 2) припинення державного фінансування.

Отже, якщо партія на законних підставах набула право на отримання державного фінансування статутної діяльності, не відмовлялася від реалізації цього права, не втратила його, а також реалізація цього права не була зупинена, то всі кошти їй мають бути перераховані (в межах процедури чи з її порушенням).

Саме тому більшість тих перерахувань, які були здійснені НАЗК з незначними порушеннями процедури, визначеної ч. 6 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні», є цілком законними (йдеться, передусім, про перерахування партіям цих коштів не на початку I кварталу кожного поточного року).

Питання про законність / незаконність перерахування партії «Опозиційний блок» державного фінансування її статної діяльності у I кварталі 2017 року, яке було здійснено

¹ При цьому дуже важливо підкреслити, що в жодній нормі Закону «Про політичні партії в Україні» не йдеться про те, що ці 25% є грошима саме на цей конкретний квартал (які мають бути використані саме в цьому кварталі).

лише 6 липня 2017 року¹ вивчити досконально експертам ЦППР не вдалося, а тому воно поки залишається «відкритим».

Висновки до розділу 2.3:

1. Системний аналіз приписів Закону «Про політичні партії в Україні», а також практика їх застосування засвідчила, що існує значна кількість проблем у сфері реалізації права партій на держане фінансування їхньої статної діяльності, які вирішити лише на підставі норм Закону «Про політичні партії в Україні» неможливо. Тому перше, що слід було б зробити НАЗК, так це розробити та затвердити власний акт (наприклад, **Порядок надання партіям державного фінансування**), в якому чітко виписати відповіді на всі ті питання (підстави, умови, процедури), які мають істотне значення для належної реалізації зазначеного права, але поки не знайшли свого відображення в Законі «Про політичні партії в Україні».

2. НАЗК правильно витлумачило вимоги чинного законодавства в контексті партій, які набули **право на отримання державного фінансування статутної діяльності** за результатами позачергових виборів народних депутатів України 2014 року. При цьому практика щоквартального прийняття НАЗК рішень про надання кожній парламентській партії державного фінансування її статутної діяльності не узгоджується з вимогами ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні», зі змісту якої випливає, що таке рішення може бути прийняте лише один раз (надалі вирішуються питання лише про щорічний *розподіл* державних коштів та про щоквартальне *перерахування* цих коштів).

Законодавчо регламентована процедура набуття та реалізації партіями права на отримання державного фінансування статутної діяльності має значні недоліки, які створюють низку ситуацій правової невизначеності у питаннях належної поведінки партій і НАЗК в тій чи іншій ситуації. Правова регламентація процедури прийняття НАЗК рішення про надання чи ненадання партії державного фінансування її статутної діяльності також має низку недоліків (передусім, пробілів правового регулювання), які призводять до того, що цей контролюючий орган не має вичерпної інформації про правильний порядок та строки прийняття такого рішення. Тому у найближчій перспективі НАЗК слід привести свою діяльність в цій сфері у відповідність до вимог чинного законодавства, а Парламенту – внести системні зміни до ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні», якими чітко визначити підстави, умови та порядок надання партіям державного фінансування їхньої статної діяльності.

3. Станом на 1 липня 2019 року НАЗК жодного разу не приймало **рішення про відмову у наданні (про ненадання) партії державного фінансування** її статної діяльності, що є цілком правильною та обґрунтованою позицією цього органу.

Разом із тим, за для того, щоб у майбутньому не виникало суперечок з цього приводу у Законі «Про політичні партії в Україні» необхідно: 1) встановити правові наслідки невиконання або невчасного виконання вимог, які висувуються до партії як умови реалізації нею права на отримання державного фінансування статутної діяльності (відкриття окремого рахунку, надання довідки тощо); 2) чітко виписати підстави, умови та порядок прийняття рішення НАЗК про відмову у наданні партії державного фінансування її статутної діяльності.

4. НАЗК здійснювало **розподіл державних коштів** виключно в контексті тих партій, які під час позачергових виборів народних депутатів України 2014 року подолали 5% бар'єр, що є цілком правильним рішенням у контексті вимог ч. 1 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні» та п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII.

¹ Цю інформацію підтвердило й НАЗК своїм листом від 5 березня 2018 року за № 75-03/9145/18.

Під час обчислення щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності партій у 2016–2019 роках НАЗК правильно визначало та застосовувало такі показники як «розмір мінімальної заробітної плати» та «загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі під час останніх виборів народних депутатів України».

Разом із тим, дуже сумнівною є позиція НАЗК (так само як і МФ України та Комітету ВРУ з питань запобігання і протидії корупції) в контексті визначення загального обсягу щорічного державного фінансування статутної діяльності партій та процедури його розподілу. Утім, ця ситуація виникла не стільки через діяльність НАЗК, скільки через суттєві недоліки, допущені законодавцем при конструюванні ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні». Тому існує нагальна потреба у внесенні змін до ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» із тим, щоб вона узгоджувалася зі ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні» та правильно визначала процедуру розподілу щорічного державного фінансування статутної діяльності партій.

5. Перерахування коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій, за загальним правилом здійснюється НАЗК вчасно (*на початку кожного кварталу*) та у розмірі 25% загального розміру щорічного державного фінансування для кожної політичної партії. Разом із тим, через певні обставини, які не залежать від НАЗК (зокрема, особливостями бюджетного процесу), нерідко такі кошти перераховуються партіям з незначними порушеннями встановлених законодавством строків (хоча вони й є цілком законними).

Щоквартальне прийняття НАЗК рішень «про надання партії ... державного фінансування її статутної діяльності у ... кварталі ... року» (а по суті «про перерахування цих коштів») хоч і не суперечить закону, але суттєво затримує процес перерахування партіям цих коштів, а тому в подальшому такі перерахування бажано здійснювати лише за відповідним управлінським актом голови НАЗК.

2.4. Виконання НАЗК функцій із забезпечення прозорості політичних фінансів

2.4.1. Оприлюднення щоквартальних фінансових звітів

Згідно з ч. 13 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» щоквартальний фінансовий звіт оприлюднюється на офіційному веб-сайті НАЗК, у тому числі у формі відкритих даних, не пізніше ніж на 10-й день з дня його надходження та розміщується у відкритому доступі впродовж не менше 5 років. Варто відзначити, що у цьому звіті обов'язковому оприлюдненню підлягають прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання фізичної особи. Інші відомості про фізичну особу, віднесені до інформації з обмеженим доступом, оприлюдненню не підлягають.

Отже, наразі встановлено *обов'язок НАЗК оприлюднювати щоквартальні звіти* партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру на офіційному веб-сайті НАЗК.

Моніторинг діяльності НАЗК у 2016–2019 роках (зокрема, щоденний аналіз наповнюваності сторінки «Протидія політичній корупції») засвідчує ту обставину, що НАЗК оприлюднює всі щоквартальні фінансові звіти на своєму офіційному веб-сайті, проте інколи робить це із затримкою у кілька днів.

2.4.2. Оприлюднення висновків, підготовлених за результатами аналізу щоквартальних фінансових звітів

Приписами ч. 15 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» встановлено *обов'язок НАЗК оприлюднювати* на своєму офіційному веб-сайті висновки НАЗК, підготовлені за результатом аналізу щоквартальних фінансових звітів.

Під час моніторингу діяльності НАЗК в цій сфері експертами було встановлено, що НАЗК оприлюднює всі свої висновки, підготовлені за результатом аналізу щоквартальних фінансових звітів. Разом із тим, як вже наголошувалося у підрозділі 1.6.6., ці висновки є абсолютно неінформативними. Розгорнута інформація про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів міститься лише у непередбачених законом Актах, які НАЗК не оприлюднює, незаконно приховуючи ту інформацію, оприлюднення якої вимагає Закон «Про політичні партії в Україні»;

З нашої точки зору, такими діями НАЗК грубо порушує вимоги Закону «Про політичні партії в Україні», позбавляючи широку громадськість (передусім прихильників партії) можливості отримувати достовірну інформацію про діяльність тієї чи іншої партії, а отже й здійснювати свій усвідомлений вибір (зокрема, на наступних виборах).

Саме тому НАЗК у найкоротші терміни повинне:

1) привести розділ III Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26, у відповідність до вимог Закону «Про політичні партії в Україні» шляхом виключення з нього всіх положень щодо Акту про проведення аналізу щоквартального фінансового звіту та встановлення, що вся інформація про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів повинна міститися у висновках, повний текст яких має бути оприлюднений шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті НАЗК;

2) забезпечити виконання вимог ч. 15 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» шляхом фактичного розміщення на своєму офіційному веб-сайті розгорнутих висновків, які міститимуть всю інформацію про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів.

2.4.3. Оприлюднення інформації про встановлення ознак правопорушення у сфері політичних фінансів

Згідно з ч. 17 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» у разі виявлення під час аналізу щоквартального фінансового звіту чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій або передвиборної агітації ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у *п'ятиденний строк* з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомляє про це органи (посадових осіб), уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності, та надсилає відповідним органам (посадовим особам) матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень, а також *оприлюднює інформацію про це на своєму офіційному веб-сайті*.

Постійний моніторинг наповнюваності офіційного веб-сайту НАЗК (зокрема, стрічки «Новини») дозволяє стверджувати, що оприлюднення на офіційному веб-сайті НАЗК інформації про встановлення ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності у сфері забезпечення законності та прозорості політичних фінансів, практично ніколи не відбувається.

Зокрема, як свідчить інформація, надана НАЗК у листі від 5 жовтня 2017 року лише протягом першого року повноцінної реалізації НАЗК своїх повноважень у цій сфері ним було виявлено ознаки 25 злочинів, передбачених ст. 159-1 КК України, про що було складено та надіслано до органів Національної поліції України заяви про вчинення злочинів. Разом із тим, на офіційному веб-сайті НАЗК інформацію щодо кожного такого факту знайти неможливо, бо її не було оприлюднено.

Висновки до розділу 2.4.:

1. НАЗК оприлюднює всі щоквартальні фінансові звіти на своєму офіційному веб-сайті, проте інколи робить це із незначною затримкою. Тому керівництву НАЗК слід вжити заходів, спрямованих на підвищення виконавчої дисципліни в цій сфері.

2. НАЗК оприлюднює всі свої висновки, підготовлені за результатом аналізу щоквартальних фінансових звітів, але вони є абсолютно неінформативними (вся інформація змістовного характеру міститься у непередбачених Законом «Про політичні партії в Україні» актах). Тому НАЗК у найкоротші терміни слід забезпечити виконання вимог ч. 15 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» шляхом приведення своїх актів у відповідність до вимог цієї норми та фактичного розміщення на своєму офіційному веб-сайті висновків, які міститимуть всю інформацію про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів.

3. Оприлюднення на офіційному веб-сайті НАЗК інформації про встановлення ознак правопорушень у сфері забезпечення законності та прозорості політичних фінансів практично ніколи не відбувається. У зв'язку з цим керівництву Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції слід вжити заходів, спрямованих на забезпечення належної реалізації вимог ч. 17 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні».

2.5. Виконання НАЗК функцій із забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій

2.5.1. Право (а фактично обов'язок) НАЗК:

а) складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15 та 212-21 КпАП України;

б) застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

в) передати відповідні протоколи до суду для притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Відповідно до п. 12-1 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК з метою виконання покладених на нього повноважень має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції НАЗК, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Положеннями абз 53 п. 1 ч. 1 ст. 255 КпАП України визначено, що протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9, 188-46, 212-15, 212-21 КпАП України, складають уповноважені на те посадові особи НАЗК.

За офіційною інформацією станом на 1 липня 2019 року НАЗК склало та надіслало до суду:

1) 138 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-15 КпАП України (порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму);

2) 226 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-21 КпАП України (порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

За нашою інформацією НАЗК жодного разу не застосовувало заходів забезпечення провадження у цих справах про адміністративні правопорушення.

Станом на 1 липня 2019 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень за **ст. 212-15 КпАП України** розміщено кінцеві рішення у **116 справах**.

Перше, на що слід одразу звернути увагу, так це на те, що лише у 22 з них особу було визнано **винною** (з накладенням адміністративного стягнення), що складає менше **23%** від загальної кількості таких справ (!).

Така ситуація говорить про те, що на сьогодні держава (в особі НАЗК і суду) є абсолютно неефективною у питаннях виявлення, документування та притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні порядку надання / отримання внесків на користь партій. А це означає, що стимулювання до виключно правомірної поведінки суб'єктів цих відносин (донор – партія) майже не відбувається.

Аналізуючи стягнення, які застосовувалися судами до винних, варто відзначити, що у 91% таких справ суди призначали найменший розмір **штрафу** з потенційно можливих (неслужбовим особам у розмірі 1190 гривень, а службовим особам у розмірі 1700 гривень). Лише у двох випадках суд призначив штраф, розмір якого перевищував мінімально встановлену законом межу. Із проаналізованих нами рішень однозначно випливає, що суди не враховують ступеня шкідливості кожного такого правопорушення, не здійснюють індивідуалізацію відповідальності та намагаються робити все можливе, щоб відповідальність була якомога м'якшою. Середній розмір штрафу в таких справах становить 1 707 гривень. У цілому за результатами розгляду цієї категорії справ на винних було накладено штрафів на загальну суму **37 570 гривень**.

Конфіскація внеску, який було отримано / надано з порушенням вимог законодавства, була застосована у 95% випадків накладення на винного адміністративного стягнення у виді штрафу (як імперативне додаткове стягнення). В одному випадку суд визнав винного винним, але не конфіскував внесок, що є дуже сумнівним з точки зору законності такого рішення. Середньостатистичний розмір внеску, що конфіскується судами складає 2 589 гривень.

Узагальнення матеріалів судової практики дозволяє стверджувати, що понад **29%** усіх справ **повертаються НАЗК**. При чому 82% із них повертаються до НАЗК через неналежне оформлення адміністративних матеріалів, а в інших 18% – через те, що адміністративні матеріали було подано до неналежного суду. Ураховуючи критичну обмеженість у строках можна з упевненістю стверджувати, що абсолютна більшість цих справ або вже ніколи не буде надіслана до жодного суду, а ті, що будуть надіслані скоріше за все «перейдуть» у категорію «закриті через закінчення строків накладення стягнення»¹.

Найгірше ж те, що **48%** усіх справ за ст. 212-15 КпАП України судом **закриваються**. В абсолютній більшості випадків (70%) причиною закриття таких справ є закінчення строків накладення адміністративного стягнення, знано рідше – встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення (26%) та дуже рідко – у зв'язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність (4%). Як це не дивно, але жодної справи суд не передав до Національної поліції для здійснення досудового розслідування, хоча, з нашої точки зору, як мінімум у половині випадків мав для цього всі підстави.

За **ст. 212-21 КпАП України** станом на 1 липня 2019 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень розміщено кінцеві рішення у **218 справах**.

Ситуація з судовою практикою розгляду цієї категорії справ є дещо кращою порівняно з практикою розгляду справ за ст. 212-15 КпАП України. Зокрема, приблизно у кожній третій такій справі (**34%**) суди визнають особу винною у вчиненні відповідного правопорушення та

¹ Утім, в абсолютній більшості таких випадків дорікнути НАЗК немає в чому, адже:

1) практично в усіх випадках «неналежне оформлення адміністративних матеріалів» полягало у вимушеному оформленні НАЗК так званих «заочних» протоколів (протоколів про адміністративні правопорушення, які не було підписано особою, яка притягається до адміністративної відповідальності);

2) серед суддів немає єдиної точки зору щодо того, що є місцем учинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КпАП України.

накладають адміністративне стягнення. Разом із тим, назвати таку ситуацію нормальною аж ніяк не можна, адже за належної роботи НАЗК та суду (фіксація, оформлення інших адміністративних матеріалів, представлення інтересів держави в суді, оперативний та ефективний розгляд справи) цей показник мав би складати 90–95%.

Якщо ж до цієї обставини додати ще й той факт, що НАЗК має можливість складати протоколи за цією статтею не більше, ніж у 10-15% випадків реального вчинення цього правопорушення (через нез'явлення правопорушника для підпису протоколу чи відмови від його підпису), то виходить, що до відповідальності притягається не більше, ніж 3–5% правопорушників. За такої ситуації годі й вести мову про ефективну стимуляцію партій (керівництва партій) до дотримання звітної дисципліни.

Згідно з санкцією ст. 212-21 КпАП України на осіб, які вчинили відповідне правопорушення (порушення порядку подання фінансової звітності), може бути накладено **штраф** у діапазоні від 5 100 до 6 800 гривень. Утім, у жодній справі (з 46 справ, у яких особу було визнано винною з накладенням адміністративного стягнення) суд не призначив винному штраф у розмірі, який би хоч на копійку перевищував мінімально можливий розмір такого стягнення. Тому середній показник розміру такого штрафу дорівнює його абсолютному мінімуму та складає 5 100 гривень. Майже **34%** справ цієї категорії **повертаються до НАЗК** через неналежне оформлення адміністративних матеріалів (69% з числа повернутих) або через те, що адміністративні матеріали було подано до неналежного суду (31% з числа повернутих)¹.

Понад **32%** справ за ст. 212-21 КпАП України, судом **закриваються**. Майже половина таких справ (47%) закривається через закінчення строків накладення адміністративного стягнення; трохи менше третини (30%) – у зв'язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність; майже чверть (23%) – через встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення. Як і у випадку зі ст. 212-15 КпАП України жодної справи за ст. 212-21 КпАП України суд не передав до Національної поліції для здійснення досудового розслідування (зокрема, через встановлення факту внесення до звітної документації завідомо недостовірних відомостей).

Аналіз чинного законодавства, а також дворічної практики його реалізації (НАЗК і судами) змушує констатувати ту невтішну обставину, що адміністративна відповідальність не забезпечує того рівня стимулюючого впливу в забезпеченні правопорядку, на який очікували прихильники реформи політичних фінансів.

Це обумовлено низкою причин, основними серед яких є такі:

1. Надзвичайно низька якість техніки конструювання заборонних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення у цій сфері.

Передусім слід відзначити ту обставину, що більшість положень статей 212-15, 212-21 КпАП України знаходяться у стані конкуренції (а інколи й колізії) з відповідними (кореспондуючими) положеннями ст. 159-1 КК України при описі різних форм правопорушень у цій сфері. У багатьох випадках «формально» вони описують одні й ті ж правопорушення, що дозволяє правозастосовним органам маніпулювати цією обставиною.

Санкції цих норм також жодним чином не узгоджені між собою. Наприклад, за адміністративно каране (незначне) порушення порядку подання щоквартального фінансового звіту на керівника партії накладається штраф розміром від 5 100 до 6 800 гривень, а за кримінально каране порушення цього ж порядку (подання завідомо недостовірних відомостей у звіті) може бути накладено штраф лише в діапазоні від 1 700 до 5 100 гривень.

¹ Знову ж таки, в абсолютній більшості випадків таке повернення обумовлене недосконалістю правового регулювання в частині правил складання адміністративних протоколів, або «спорами» судів про підсудність, які потім «виліваються» у закриті справи через закінчення строків накладення адміністративного стягнення.

Санкція ст. 212-15 КпАП України необґрунтовано вимагає від суду конфісковувати кожен внесок, який було здійснено з порушенням процедури, адже за цією нормою майже завжди настає відповідальність за необережне порушення правил здійснення тих чи інших внесків (відтак сума внеску мала б повертатися особі, а не конфісковуватися). Особливо хибним цей підхід є в тих випадках, коли йдеться про конфіскацію сум внесків юридичних осіб, адже виходить, що за адміністративне правопорушення, вчинене конкретною фізичною особою (керівником, бухгалтером, особою за довіреністю), на правопорушника накладається незначний штраф, а на саму юридичну особу – суворе стягнення, яке може призвести до втрати нею кількох мільйонів гривень. І це при тому, що юридичні особи не є суб'єктами правопорушень, описаних Особливою частиною КпАП України (див. статті 10–14)¹.

До числа недоліків статей 212-15, 212-21 КпАП України слід віднести те, що під час їх конструювання законодавець не забезпечив диференціації цієї відповідальності за допомогою кваліфікуючих ознак (відповідальність одна й та сама незалежно від суми внеску, який було здійснено з порушенням процедури, факту повторності тощо). Тому, наприклад, скільки б партія не ухилялася від подання щоквартального фінансового звіту нічого крім застосування штрафу в межах від 300 до 400 НМДГ суд не може.

Суттєво заважає нормальній роботі НАЗК та обставина, що ст. 212-21 КпАП України не передбачає можливості притягнення до відповідальності тих керівників партій, які не забезпечили виконання вимог Закону «Про політичні партії в Україні» щодо обов'язкового відкриття банківських рахунків та приведення статутів партій до нових вимог законодавства.

Звертає на себе увагу й та обставина, що ні в адміністративному, ні у кримінальному законодавстві не передбачено відповідальності за порушення порядку подання фінансового звіту про надходження та використання коштів фонду референдуму (в тому числі подання завідомо недостовірних відомостей у фінансовому звіті про надходження та використання коштів фонду референдуму).

2. Недосконалість процедури фіксації цих адміністративних правопорушень, а також розгляду в суді.

Основною процедурною проблемою, яка не дозволяє НАЗК ефективно виконувати покладені на нього обов'язки, пов'язана з тим, що відповідно до ст. 256 КпАП України кожен протокол, складений за фактом учинення правопорушення, передбаченого статтями 212-15, 212-21 КпАП України, обов'язково має бути підписаний особою, яка притягається до адміністративної відповідальності (або має бути позначка про відмову такої особи від підпису саме цього протоколу). Оскільки абсолютна більшість порушників ухиляється від прибуття в НАЗК (для підпису протоколу чи відмови у цьому), то реально протоколюється не більше 10-15% виявлених НАЗК фактів учинення цих правопорушень. На практиці все це виглядає так, що ті керівники партій, які взагалі не подають фінансових звітів не притягаються до відповідальності (вони не підписують складені відносно них протоколи), а ті, що подають з незначними порушеннями, – несуть досить сувору юридичну відповідальність. Тому практична реалізація приписів ст. 212-21 КпАП України стимулює партії не до подання щоквартальних фінансових звітів, а до ухилення від цього обов'язку.

Ще однією проблемою в цій сфері є те, що строк накладення адміністративного стягнення як для такої категорії справ є занадто коротким для того, щоб НАЗК і суд вчасно встигли реалізувати всі необхідні процедури. За нашими підрахунками майже 34% всіх справ за ст. 212-15 КпАП України та 15% – за ст. 212-21 КпАП України закриваються через

¹ Ураховуючи ту обставину, що юридичні особи не є суб'єктами правопорушень, описаних Особливою частиною КпАП України (див. статті 10-14), вважаємо, що в таких випадках суди цілком обґрунтовано можуть й не застосовувати конфіскацію до майна таких юридичних осіб. Крім того, юридична особа, чії кошти було конфісковано як незаконно наданий внесок на користь партії, з метою відновлення своїх прав може звернутися до суду з позовом про відшкодування майнової шкоди, завданої незаконними діями такого керівника, бухгалтера тощо.

закінчення цього строку. Все це призводить до того, що величезний обсяг контрольно-наглядової роботи НАЗК зводиться нанівець, а отже стимуляції основних суб'єктів цих правовідносин до правомірної поведінки не відбувається.

3. Некомпетентність та упередженість судів під час розгляду цієї категорії справ.

Загальний аналіз судових рішень у справах щодо порушників законодавства щодо фінансування партій, а також моніторингу деяких процесів розгляду цієї категорії справ, що здійснювався громадськими активістами, дозволяє стверджувати, що суди дуже часто:

а) свідомо затягують розгляд адміністративних справ для того, щоб потім їх закрити через закінчення 3-місячного строку накладення адміністративного стягнення;

б) у своїх рішеннях викривляють факти, неправильно тлумачать вимоги чинного законодавства та приймають неправосудні рішення (на користь винного).

Наприклад, у постанові Сумського районного суду Сумської області від 3 серпня 2017 року у справі № 587/2025/17 зазначено, що «на день складення протоколу про адміністративне правопорушення 19 липня 2017 року відповідні кошти на рахунку Аграрної партії України у сумі 50000 грн. були відсутні, тому партія не могла використовувати їх для здійснення своїх статутних завдань, а відтак, зазначені кошти не можуть бути віднесені до визначення «внесок на підтримку партії»¹.

Таке твердження є хибним, адже зазначеним протоколом НАЗК було задокументовано факт здійснення такого внеску 16 січня 2017 року. Та обставина що згодом ці кошти були повернуті, жодним чином не спростовує того факту, що 16 січня 2017 року ТОВ «Хлібодар» здійснило грошовий внесок на користь Аграрної партії України. Стверджувати інше – це все рівно, що говорити про відсутність факту заподіяння тілесних ушкоджень, оскільки через півроку не залишилося жодних слідів таких ушкоджень.

Принциповою помилкою цього суду є й те, що суб'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КпАП України, нібито «передбачає наявність вини у формі умислу» (передостанній абзац описово-мотивувальної частини постанови).

Насправді ж зазначене адміністративне правопорушення може бути вчинене лише з необережності, що пояснюється тим, що: 1) за *умисне* здійснення внеску на підтримку партії особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, передбачено кримінальну відповідальність (ч. 2 ст. 159-1 КК України); 2) у ст. 212-15 КпАП України *не визначено форми вини*, з якою може бути вчинено це адміністративне правопорушення, а отже воно може бути й з необережності.

Таким чином, у цій справі суд неправильно витлумачив приписи ст. 212-15 КпАП України (скоріше за все цілком свідомо, бо йдеться про елементарні речі) та ухвалив неправосудне рішення, констатувавши відсутність складу адміністративного правопорушення у випадку доведеного НАЗК та ним самим факту вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КпАП України.

Ураховуючи все вищезазначене вважаємо, що у найближчій перспективі **необхідно:**

1) внести системні зміни до статей 212-15, 212-21 КпАП України, а також ст. 159-1 КК України та усунути всі ті недоліки, про які йшлося вище;

2) внести зміни до ст. 256 КпАП України із тим, щоб протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-21 КпАП України, можна було складати й за відсутності підпису керівника партії;

3) суттєво збільшити строки накладення адміністративних стягнень за статтями 212-15, 212-21 КпАП України шляхом внесення змін до ст. 38 КпАП України;

4) забезпечити більш якісну роботу НАЗК в частині оформлення адміністративних матеріалів та їхнього супроводу в суді;

¹ Постанова Сумського районного суду Сумської області від 3 серпня 2017 року у справі № 587/2025/17 [електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68073190>.

5) запровадити моніторинг (з боку громадськості) судових засідань, в яких розглядаються справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15, 212-21 КпАП України.

2.5.2. *Обов'язок НАЗК повідомляти компетентні органи про виявлені факти порушень вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності*

Згідно з ч. 17 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» у разі виявлення під час аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій або передвиборної агітації ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак:

1) письмово повідомляє про це органи (посадових осіб), уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності;

2) надсилає відповідним органам (посадовим особам) матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення;

3) оприлюднює інформацію про це на своєму офіційному веб-сайті.

За результатами моніторингу було встановлено, що станом на 1 липня 2019 року НАЗК встановило 25 фактів порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 159-1 КК України) та направило до органів Національної поліції України відповідні заяви про вчинення кримінального правопорушення разом із матеріалами, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення.

Інших фактів, які є підставою для притягнення винних до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК не встановило.

Інформація про виявлені НАЗК факти порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 159-1 КК України) на офіційному веб-сайті цього органу, майже ніколи **не розміщувалася**, що є порушенням встановленої процедури.

З точки зору юридичних підстав настання кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій, подання фінансової звітності та нецільове використання бюджетних коштів найбільшими проблемами є те, що:

1) приписи ст. 159-1 КК України є далеко неідеальними з точки зору опису різних форм злочинної поведінки особи та знаходяться у стані конкуренції (а інколи й колізії) з відповідними (кореспондуючими) положеннями статей 212-15, 212-21 КпАП України;

2) чинне законодавство не дає можливості надати однозначну відповідь на питання про те, яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій, чи поширюються на партії вимоги бюджетного законодавства та обмеження щодо потенційних напрямків використання цих коштів «поточними видатками» тощо. Тому навряд чи у найближчій перспективі можна буде очікувати на притягнення керівників партій до кримінальної відповідальності за ст. 210 КК України.

Якщо ж говорити не про законодавче забезпечення, а про практику його реалізації, то варто відзначити, що попри те, що НАЗК було виявлено 25 фактів учинення злочину, передбаченого ч. 2 ст. 159-1 КК України (умисне здійснення внеску на користь партії особами, які не мають на те права) наразі немає **жодного (!) вироку** щодо винних осіб. Майже всі ці справи безперспективно «лежать» у слідчих Національної поліції, які не розуміють, що з цими справами робити (які проводити слідчі (розшукові) дії, що саме

документувати тощо, бо вони не знаються на специфіці цього законодавства), а також відверто бояться потенційних негативних наслідків для себе, оскільки дуже часто йдеться про вчинення злочинів керівниками дуже впливових партій.

Для покращення ситуації в цій сфері якнайшвидше **слід:**

1) внести системні зміни до ст. 159-1 КК України (з метою більш коректного опису різних форм злочинної поведінки, узгодження її положень зі статтями 212-15, 212-21 КпАП України, якісної диференціації цієї відповідальності, забезпечення справедливих та достатніх видів та розмірів покарань за ці злочини тощо);

2) удосконалити регулятивне законодавство із тим, щоб було чітко зрозуміло яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій;

3) внести зміни до ст. 216 КПК України із тим, щоб кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України були підслідними НАБУ;

4) у проекті Закону «Про Вищий антикорупційний суд» передбачити, що кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України є підсудними виключно цьому суду;

5) забезпечити більш якісну роботу НАЗК в частині виявлення та оформлення відповідних матеріалів (підвищення кваліфікації працівників НАЗК; інформування громадськістю представників НАЗК про виявлені нею факти вчинення таких злочинів; надання експертної та науково-методичної допомоги фахівцям НАЗК з боку українських та зарубіжних експертів у цих питаннях тощо);

6) запровадити моніторинг (з боку громадськості) судових засідань, в яких розглядатимуться кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України.

2.5.3. Обов'язок НАЗК видавати приписи

У разі порушення партією вимог Конституції або інших законів України до неї може бути застосоване попередження про недопущення незаконної діяльності (статті 19–20 Закону «Про політичні партії в Україні»). Це означає, що порушення партією будь-яких вимог чинного законодавства у сфері політичних фінансів може бути підставою для застосування до неї цього заходу.

У законі описано два принципово різних випадки (ситуації), коли до партій застосовується попередження про недопущення незаконної діяльності.

Перший випадок – публічне оголошення керівними органами партії наміру вчинення партією діяння, за яке законами України передбачена юридична відповідальність¹.

У всіх цих випадках відповідний контролюючий суб'єкт (в нашому випадку – НАЗК, РП чи Мін'юст) зобов'язаний видати **припис про недопущення протиправних вчинків**.

При цьому важливо підкреслити, що факт видачі такого припису зовсім не означає, що контролюючий суб'єкт зобов'язаний «чекати» на відповідь (реакцію) партії та утримуватися від ініціації процедури притягнення винних до юридичної відповідальності за загальною процедурою (за наявності до того підстав).

Так, якщо йдеться про вчинення адміністративного правопорушення, правом протоколювання якого наділене НАЗК (йдеться, передусім про правопорушення, передбачені статтями 212-15, 212-21 КпАП України), то останнє може спочатку видати

¹ Наприклад, наразі передбачена юридична (адміністративна та/або кримінальна) відповідальність за: порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку партії; порушення встановленого порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності партії; порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму; порушення встановленого порядку чи строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду або подання такого фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог; порушення встановленого порядку чи строків подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання такого фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог.

відповідний припис (з вимогою про припинення чи усунення порушення), а вже потім (залежно від виконання чи невиконання партією відповідних вимог) приймати рішення про складання / не складання відповідного протоколу. Утім, НАЗК може скласти відповідний протокол й не чекаючи реакції партії на свій припис.

У разі ж виявлення НАЗК ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної (маються на увазі правопорушення, за якими НАЗК не уповноважене складати протоколи), кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у *п'ятиденний строк* з дня виявлення відповідних ознак зобов'язане повідомляти компетентні органи (посадових осіб) про виявлені факти порушень вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності (див. підрозділ 6.2.)

Другий випадок – *вчинення партією діяння, яке хоч і є протиправним, але не тягне за собою іншого (крім попередження) виду відповідальності.*

У контексті реформи політичних фінансів надзвичайно поширеними є два таких правопорушення:

1) невиконання вимог ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні», згідно з якою партія, а також місцева організація партії, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, зобов'язані відкрити рахунки в установах банків України, на які перераховуватимуться всі кошти у безготівковій формі, які набуватимуться партією чи її місцевою організацією;

2) невиконання вимог п. 8-1 ч. 1 ст. 8 Закону «Про політичні партії в Україні», який вимагає від усіх партій внести зміни у свої статuti та визначити в них порядок здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями і витратами партії, її місцевих організацій; порядок утворення (призначення на посаду та звільнення з посади), повноваження і термін повноважень органів чи посадових осіб, відповідальних за здійснення такого контролю (аудиту).

За жодне з цих правопорушень наразі не встановлено ні адміністративної, ні кримінальної, ні будь-якої іншої юридичної відповідальності.

Це означає, що в цих випадках НАЗК чи Мін'юст (залежно від того, який із цих органів виявив відповідний факт) зобов'язані видавати **приписи про усунення партією допущених правопорушень**

У випадку отримання від НАЗК, Мін'юсту чи іншого контролюючого суб'єкта припису про недопущення протиправних вчинків чи припису про усунення допущених правопорушень керівництво партії **зобов'язане**:

1) *невідкладно усунути порушення законодавства України, що стали підставою для винесення попередження;*

2) *у п'ятиденний строк повідомити орган, який виніс попередження, про вжиті заходи (ч. 3 ст. 20 Закону «Про політичні партії в Україні»).*

У разі невиконання законних вимог НАЗК, викладених у приписі, керівник партії притягається до адміністративної відповідальності за ст. 188-46 КпАП України (вперше – штраф від 1700 до 3200 гривень; повторно – штраф від 3200 до 5100 гривень). При цьому слід 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 керівник партії притягається до відповідальності окремо. Наприклад, якщо у партії немає рахунку, то НАЗК може виносити приписи з вимогою усунути це порушення вимог законодавства хоч кожен тиждень. Відтак, притягнення керівника партії до адміністративної відповідальності за ст. 188-46 КпАП України по чотири рази на місяць є цілком нормальною ситуацією. Ця особливість дозволяє НАЗК досить швидко домогтися виконання всіма партіями всіх (без винятку) вимог законодавства про партії.

Таким чином, попередження є вельми ефективним засобом стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації (в тому числі й без притягнення партії чи її керівництва до інших видів юридичної відповідальності).

Особливістю цього заходу є те, що він здатен забезпечувати виконання партіями й тих вимог законодавства, безпосередньо за які не передбачено адміністративної чи кримінальної відповідальності. В останньому випадку цей захід виконує функцію проміжної (з'єднувальної) ланки між юридично незабезпеченими вимогами Закону «Про політичні партії» та ст. 188-46 КпАП України.

Найбільшою проблемою є те, що наразі ні НАЗК, ні Мін'юст не користуються цим інструментом забезпечення правомірної поведінки партій.

Це призвело до того, що *незабезпечені (засобами юридичної відповідальності) положення Закону «Про політичні партії», так і залишаються нереалізованими на практиці* (наприклад, вимогу про обов'язкове відкриття рахунку наразі виконало не більше 10-12% усіх місцевих організацій партій, що набули статусу юридичної особи). Нажаль, НАЗК не використовує попередження ні як самостійний засіб впливу на правопорушників, ні як «перехідний місток» до застосування санкцій, передбачених ст. 188-46 КпАП України.

Саме тому НАЗК та Мін'юсту у найближчій перспективі слід звернути увагу на цей вельми ефективний інструмент забезпечення правопорядку та ефективного державного контролю в цій сфері. Його застосування здатне не тільки забезпечити стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації, а й суттєво покращить взаємодію (співпрацю) партій з НАЗК, а також сприятиме формуванню атмосфери довіри до НАЗК та об'єктивності його рішень (наразі у більшості представників партій складається враження, ніби НАЗК шукає будь-яку можливість притягнути партію чи її представника до відповідальності, що підриває нормальні стосунки між ними).

2.5.4. *Обов'язок НАЗК за наявності до того підстав зупинити фінансування статутної діяльності політичної партії*

Згідно з положеннями ст. 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні» державне фінансування статутної діяльності політичної партії зупиняється за рішенням НАЗК у разі:

- 1) неподання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у встановлений Законом «Про політичні партії в Україні» строк;
- 2) подання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру оформленого з грубим порушенням встановлених вимог;
- 3) подання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше 20 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року (у 2017 році йдеться про суму, яка перевищує 64 000 грн.).

НАЗК приймає рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії до усунення політичною партією причин, що зумовили зупинення державного фінансування її статутної діяльності.

У разі усунення партією причин, які зумовили зупинення державного фінансування її статутної діяльності, НАЗК не пізніше як через 5 днів після отримання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру 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 слідує за кварталом, в якому було прийнято рішення про відновлення державного фінансування статутної діяльності партії;*

б) кошти, не отримані партією внаслідок зупинення державного фінансування її статутної діяльності, *відшкодуванню або поверненню партії не підлягають*.

За нашою інформацією станом на 1 липня 2019 року НАЗК жодного разу не приймало рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності партії, хоча підстави для прийняття такого рішення були (див., зокрема, висновки НАЗК на щоквартальні фінансові звіти парламентських партій у 2016 році).

Оскільки досі НАЗК не приймало рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності партії, то якісно та всебічно оцінити переваги та недоліки цього інституту ще не можна.

Між тим, правова регламентація підстав і порядку прийняття такого рішення є далеко неідеальною.

Однією з головних проблем є те, що однією з підстав для зупинення державного фінансування статутної діяльності партії названо факт подання партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з *грубим порушенням встановлених вимог*. Утім, у Законі «Про політичні партії в Україні» не визначено, які порушення в оформленні цього звіту є грубими, а які ні. Той же підхід до розуміння грубого порушення цих вимог, який закріплено у підзаконних актах НАЗК, є неприйнятним, а у деяких аспектах й незаконним (наприклад, з точки зору, НАЗК відсутність підпису бухгалтера у звіті є грубим порушенням у його оформленні, а з точки зору вимог закону – цілком правомірною ситуацією). Відтак існує потреба у визначенні безпосередньо в законі тих випадків, коли звіт може вважатися оформленим з грубим порушенням встановлених вимог.

Не можна погодитися із тим, що підставою для зупинення державного фінансування статутної діяльності партії може бути факт *невчасного* подання партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, адже за такої ситуації виходить, що партія вже виправила ситуацію (виконала свій обов'язок) та не потребує застосування відповідного заходу. Якщо ж НАЗК зупинить державне фінансування такої партії, то що воно має вимагати? Подання звіту, який вже подано? Нелогічно та неправильно. Тому цю обставину слід виключити з числа підстав для зупинення державного фінансування партій.

2.5.5. *Обов'язок НАЗК за наявності до того підстав припинити фінансування статутної діяльності такої політичної партії*

Припинення державного фінансування статутної діяльності партії – це позбавлення партії права на отримання державного фінансування статутної діяльності або фактичне переривання такого фінансування без права на його відновлення.

Варто звернути увагу на те, що при припиненні державного фінансування статутної діяльності таке фінансування відновленим бути не може (на відміну від його зупинення). Така партія може отримати відповідне фінансування лише отримавши таке право за результатами інших (зокрема, наступних) парламентських виборів.

З суто формального боку припинення державного фінансування статутної діяльності партії є *імперативним рішенням НАЗК*, прийнятих ним як розпорядником відповідних бюджетних коштів, який до того ж здійснює комплекс інспекційних (контрольно-наглядових) повноважень у цій сфері.

За своєю правовою природою припинення державного фінансування статутної діяльності партії в одних випадках виступає як адміністративно-правовий захід примусового характеру, що має ознаки адміністративної відповідальності (застосовується у зв'язку із порушенням партією певних вимог та є обмеженням певних її прав і можливостей), а в інших – як звичайне управлінське рішення, прийняте НАЗК у зв'язку із настання певної події.

Припинення державного фінансування статутної діяльності партії **як адміністративно-правовий захід примусового характеру**, що має ознаки адміністративної відповідальності, застосовується якщо:

- 1) НАЗК встановило¹, що партія повторно протягом року:
 - не подала до НАЗК звіт партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру чи подала його з порушенням встановлених строків;
 - подала до НАЗК звіт партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, оформлений з грубим порушенням встановлених вимог;
 - подала до НАЗК звіт партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, який містить недостовірні відомості про майно партії (в тому числі кошти) або витрати партії в розмірі більше 20 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року;
 - умисно отримала внесок від особи, яка не мала права здійснювати такий внесок, або в розмірі, що перевищує встановлені законодавством розміри;
 - зарахувала на окремий (спеціальний) рахунок, призначений для зарахування державного фінансування статутної діяльності, будь-які інші кошти (пункти 1, 7 ч. 1, ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»);
 - 2) набрало законної сили рішення суду, яким було встановлено, що партія допустила нецільове використання бюджетних коштів, виділених їй на фінансування статутної діяльності (п. 5 ч. 1, ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»);
 - 3) набрало законної сили рішення суду, яким було заборонено діяльність партії (п. 4 ч. 1, ч. 3 статті 19, 21 Закону «Про політичні партії в Україні»);
 - 4) набрало законної сили рішення суду, яким було анульовано реєстрацію свідоцтва партії через те, що вона під час реєстрації подала документи, які містять недостовірні відомості (п. 4 ч. 1, ч. 3 ст. 24 Закону «Про політичні партії в Україні»);
 - 5) набрав законної сили вирок суду, яким до партії було застосовано будь-який із заходів кримінально-правового характеру, що можуть бути застосовані до юридичних осіб (п. 1 ч. 1, ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»; статті 96-3–96-11 КК України);
- Припинення державного фінансування статутної діяльності партії **як управлінське рішення, пов’язане із настанням певної події**, приймається НАЗК, якщо:
- 1) партія подала до НАЗК заяву про відмову від державного фінансування (п. 8 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»);
 - 2) партію ліквідовано (здійснено саморозпуск) і цей факт підтверджується відповідним документом Міністерства юстиції України (п. 3 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»);
 - 3) партію реорганізовано (крім злиття і приєднання до інших партій)² і цей факт підтверджується відповідним документом Міністерства юстиції України (п. 3 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»);
 - 4) набрало законної сили рішення суду, яким було анульовано реєстрацію свідоцтва партії через те, що:
 - партія протягом 6 місяців з дня реєстрації не забезпечила утворення та реєстрацію своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в АРК;

¹ Тут важливо підкреслити, що відповідно до ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» ці факти НАЗК встановлює самостійно, а отже для прийняття відповідного рішення йому не потрібні будь-які інші документи (в тому числі й рішення суду). Ураховуючи той факт, що правом встановлення наявності/відсутності таких правопорушень (див. статті 212-15, 212-21 КпАП України) в Україні наділений тільки суд, зазначений підхід видається вельми сумнівним.

² У разі реорганізації партії, яка має право на державне фінансування статутної діяльності, шляхом злиття або приєднання до інших партій, то партія – правонаступник отримує право на державне фінансування статутної діяльності у межах коштів, які виділялися з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партії, що припинила свою діяльність шляхом злиття або приєднання до інших політичних партій.

– партія протягом 10 років не висувала своїх кандидатів на виборах Президента України чи виборах народних депутатів України (п. 4 ч. 1, ч. 3 ст. 24 Закону «Про політичні партії в Україні»);

5) НАЗК встановило, що партія не використала кошти, отримані на фінансування статутної діяльності, протягом 1 року з дня, коли такі кошти вперше були зараховані на окремий рахунок партії в установі банку (п. 6 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Згідно з ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» орган, який встановив наявність відповідних обставин, зобов'язаний надіслати засвідчену ним копію документа, яким встановлено наявність таких обставин, до НАЗК у *п'ятиденний строк* з дня встановлення відповідних обставин.

Рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії НАЗК **зобов'язане** прийняти *протягом 5 днів* з дня отримання відповідних документів (рішення суду чи офіційного документу з Міністерства юстиції України) або самостійного встановлення відповідних фактів.

Станом на 1 липня 2019 року НАЗК не приймало рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності жодної парламентської партії.

Разом із тим, варто відзначити, що законодавчий опис підстав і процедури прийняття НАЗК рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії також має певні недоліки.

Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» факти повторного вчинення низки правопорушень (див. вище) НАЗК встановлює *самостійно*. Виходить, що для прийняття відповідного рішення йому не потрібні будь-які інші документи (в тому числі й рішення суду). Ураховуючи той факт, що правом встановлення наявності/відсутності всіх цих правопорушень (див. статті 212-15, 212-21 КпАП України) в Україні наділений тільки суд, зазначений підхід видається хибним та таким, що приховує корупційні ризики. Вважаємо, що у ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» має йтися виключно про факти, які підтверджуються рішенням суду, яке набрало законної сили.

Категорично не можна погодитися з тим, що підставою для прийняття рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії має бути факт «невикористання» таких коштів протягом 1 року з дня, коли такі кошти вперше були зараховані на окремий рахунок партії в установі банку (п. 6 ч. 1 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні»). Складається таке враження, ніби законодавець стимулює партії не до раціонального використання державних ресурсів, а до якомога швидшого витрачання на будь-які потреби. На жаль, в реальності приблизно так і відбувається. Саме тому цю обставину слід було б виключити з числа підстав для прийняття рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії.

2.5.6. Право НАЗК на звернення з клопотаннями до МЮ України про звернення останнього до суду з адміністративним позовом та вимогою про заборону політичної партії

Факти систематичного порушення політичними партіями вимог щодо дотримання встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій; щодо законного та цільового використання коштів; звітування тощо НАЗК може кваліфікувати як «порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Законом «Про політичні партії в Україні». За таких обставин НАЗК може звертатися до МЮ України з відповідними матеріалами та клопотати про звернення останнього до суду з адміністративним позовом та вимогою про заборону політичної партії.

Згідно ж зі ст. 21 Закону «Про політичні партії в Україні» у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, Законом «Про політичні партії в Україні» та іншими законами України за адміністративним

позовом МЮ України політична партія може бути *заборонена*. Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також прийняття МЮ України та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно.

За час дії нового законодавства НАЗК не зверталося з клопотаннями до МЮ України про звернення останнього до суду з адміністративним позовом та вимогою про заборону політичної партії.

Висновки до розділу 2.5:

1. Станом на 1 липня 2019 року НАЗК склало та надіслало до суду:

– 138 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-15 КпАП України (порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з референдуму);

– 226 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-21 КпАП України (порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

2. Станом на 1 липня 2019 року за **ст. 212-15 КпАП України** 48% справ судом *закриваються* (як правило через закінчення строків накладення адміністративного стягнення), а 29% – *повертаються НАЗК* (майже завжди через неналежне оформлення адміністративних матеріалів).

Лише у 23% випадків особу було визнано *винною* (з накладенням адміністративного стягнення). При цьому у 91% таких справ суди призначали найменший розмір штрафу з потенційно можливих (неслужбовим особам у розмірі 1190 гривень, а службовим особам у розмірі 1700 гривень). Лише у двох випадках суд призначив штраф, розмір якого перевищував мінімально встановлену законом межу.

Тому доводиться констатувати, що на сьогодні стимулювання суб'єктів відносин «донор – партія» до правомірної поведінки майже не відбувається.

3. Ситуація з судовою практикою розгляду цієї категорії справ є дещо кращою порівняно з практикою розгляду справ за ст. 212-15 КпАП України, проте далекою від того, щоб реально впливати на звітну дисципліну партій, адже:

– 34% цієї категорії справ *повертаються до НАЗК* (через неналежне оформлення адміністративних матеріалів або через те, що адміністративні матеріали було подано до неналежного суду);

– 32% – *закриваються* (переважно через закінчення строків накладення адміністративного стягнення або у зв'язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність).

Лише у кожній третій такій справі (**34%**) суди визнають особу винною у вчиненні відповідного правопорушення та накладають адміністративне стягнення. При цьому у жодній такій справі суд не призначив винному штраф у розмірі, який би хоч на копійку перевищував законодавчо встановлений мінімум розміру такого стягнення.

Якщо ж до зазначених обставин додати ще й той факт, що НАЗК має можливість складати протоколи за цією статтею не більше, ніж у 10-15% випадків реального вчинення цього правопорушення (через нез'явлення правопорушника для підпису протоколу чи відмови від його підпису), то виходить, що до відповідальності притягається не більше, ніж 3–5% правопорушників. За такої ситуації годі й вести мову про ефективну стимуляцію партій (керівництва партій) до дотримання звітної дисципліни.

4. Системний аналіз чинного законодавства, а також дворічної практики його реалізації (передусім, НАЗК і судами) змушує констатувати ту невітшну обставину, що адміністративна відповідальність *не забезпечує того рівня стимулюючого впливу в забезпеченні правопорядку, на який очікували прихильники реформи політичних фінансів.*

Це обумовлено низкою причин, основними серед яких є такі:

- 1) надзвичайно низька якість техніки конструювання заборонних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення у цій сфері;
- 2) недосконалість процедури фіксації цих адміністративних правопорушень, а також розгляду в суді;
- 3) некомпетентність та упередженість судів під час розгляду цієї категорії справ.

Для того, щоб хоч частково виправити цю ситуацію вже у найближчій перспективі Парламенту необхідно:

1) внести системні зміни до статей 212-15, 212-21 КпАП України із тим щоб вони охоплювали всі види правопорушень у сфері політичних фінансів (в тому числі факти не відкриття партіями банківських рахунків та не приведення своїх статутів до нових вимог законодавства); правильно узгоджувалися з положеннями ст. 159-1 КК України при описі різних форм правопорушень у цій сфері та потенційних стягнень / покарань, що можуть бути застосовані до винних; закріплювали достатні, але водночас справедливі види та розміри потенційних адміністративних стягнень; передбачали диференціацію відповідальності шляхом встановлення більш суворої відповідальності за кваліфіковані види цих правопорушень (наприклад, за повторне вчинення правопорушення);

2) внести зміни до ст. 256 КпАП України із тим, щоб протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-21 КпАП України, можна було складати й за відсутності підпису керівника партії;

3) суттєво збільшити строки накладення адміністративних стягнень за статтями 212-15, 212-21 КпАП України шляхом внесення змін до ст. 38 КпАП України.

Керівництву Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції в частині оформлення адміністративних матеріалів та їхнього супроводження бажано забезпечити процес постійного підвищення кваліфікації його співробітників (навчання, тренінги тощо), запровадити спеціалізацію окремих співробітників Департаменту саме на питаннях адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій та забезпечити отримання експертної та науково-методичної допомоги з боку вітчизняних та зарубіжних експертів.

Громадськості ж слід зосередитися на сприянні НАЗК у виявленні та документуванні фактів таких правопорушень (за допомогою інформування про виявлені факти правопорушень, шляхом надання експертної та науково-методичної допомоги тощо), а також забезпеченні моніторингу судових засідань, в яких розглядаються справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15, 212-21 КпАП України.

5. Станом на 1 липня 2019 року НАЗК виявило 25 фактів порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 159-1 КК України) та направило до органів Національної поліції України відповідні заяви про вчинення кримінального правопорушення разом із матеріалами, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення. Інших фактів, які є підставою для притягнення винних до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, у 2016–2017 роках НАЗК не встановлювало.

З точки зору юридичних підстав настання кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій, подання фінансової звітності та нецільове використання бюджетних коштів найбільшими проблемами є те, що:

1) приписи ст. 159-1 КК України є далеко неідеальними з точки зору опису різних форм злочинної поведінки особи та знаходяться у стані конкуренції (а інколи й колізії) з відповідними (кореспондуючими) положеннями статей 212-15, 212-21 КпАП України;

2) чинне законодавство не дає можливості надати однозначну відповідь на питання про те, яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій, чи поширюються на партії вимоги бюджетного законодавства та обмеження щодо потенційних напрямків використання цих коштів «поточними видатками» тощо (що практично унеможливорює притягнення керівників партій до кримінальної відповідальності за ст. 210 КК України).

Попри те, що протягом 2017 року НАЗК направило до органів Національної поліції України 25 заяв про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 159-1 КК України (умисне здійснення внеску на користь партії особами, які не мають на те права), станом на 1 липня 2019 року немає жодного вироку щодо осіб, які вчинили ці злочини. Майже всі ці справи безперспективно «лежать» у слідчих Національної поліції, які не розуміють, що з цими справами робити (які проводити слідчі (розшукові) дії, що саме документувати тощо, бо вони не знаються на специфіці цього законодавства), а також відверто бояться потенційних негативних наслідків для себе, оскільки дуже часто йдеться про вчинення злочинів керівниками дуже впливових партій.

Для покращення ситуації із забезпеченням невідворотності кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій, подання фінансової звітності та нецільове використання бюджетних коштів, необхідно:

1) внести системні зміни до ст. 159-1 КК України (з метою більш коректного опису різних форм злочинної поведінки, узгодження її положень зі статтями 212-15, 212-21 КпАП України, якісної диференціації цієї відповідальності, забезпечення справедливих та достатніх видів та розмірів покарань за ці злочини тощо);

2) удосконалити регулятивне законодавство із тим, щоб було чітко зрозуміло яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій;

3) внести зміни до ст. 216 КПК України із тим, щоб кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України були підслідними НАБУ;

4) у проекті Закону «Про Вищий антикорупційний суд» передбачити, що кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України є підсудними виключно цьому суду;

5) запровадити моніторинг (з боку громадськості) судових засідань, в яких розглядатимуться кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України.

6. Попри те, що попередження є вельми ефективним засобом стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації (в тому числі й без притягнення партії чи її керівництва до інших видів юридичної відповідальності) НАЗК не використовує його ні як самостійний засіб впливу на правопорушників, ні як «перехідний місток» до застосування санкцій, передбачених ст. 188-46 КпАП України.

Це призвело до того, що незабезпечені (засобами юридичної відповідальності) положення Закону «Про політичні партії», так і залишаються нереалізованими на практиці (наприклад, вимогу про обов'язкове відкриття рахунку наразі виконало не більше 10-12% усіх місцевих організацій партій, що набули статусу юридичної особи).

Саме тому НАЗК у найближчій перспективі слід звернути увагу на цей вельми ефективний інструмент забезпечення правопорядку та ефективного державного контролю в цій сфері. Його застосування здатне не тільки забезпечити стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації, а й суттєво покращить взаємодію (співпрацю) партій з НАЗК, а також сприятиме формуванню атмосфери довіри до НАЗК та об'єктивності його рішень (наразі у більшості представників партій складається враження, ніби НАЗК шукає будь-яку можливість притягнути партію чи її представника до відповідальності, що підриває нормальні стосунки між ними).

7. Станом на 1 липня 2019 року НАЗК жодного разу не приймало рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності партії (хоча за твердженнями деяких громадських активістів підстави для цього були). При цьому варто підкреслити, що правова регламентація підстав і порядку прийняття такого рішення є далеко неідеальною, що в подальшому може призвести до певних проблем у цій сфері.

Йдеться, передусім, про те, що однією з підстав для зупинення державного фінансування статутної діяльності партії названо факт подання партією щоквартального фінансового звіту, оформленого «з грубим порушенням встановлених вимог». І це при тому, у Законі «Про політичні партії в Україні» не визначено, які порушення в оформленні цього звіту є грубими, а які ні. Не можна погодитися із тим, що підставою для зупинення державного фінансування статутної діяльності партії може бути факт невчасного подання партією щоквартального фінансового звіту, адже за такої ситуації виходить, що партія вже виправила ситуацію (виконала свій обов'язок) та не потребує застосування відповідного заходу. Тому існує потреба у внесенні певних змін до ст. 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні».

8. НАЗК жодного разу не приймало рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності жодної парламентської партії.

Разом із тим, варто відзначити, що законодавчий опис підстав і процедури прийняття НАЗК рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії також має певні недоліки. Зокрема, приписами ч. 3 ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» НАЗК надається право самостійно встановлювати факт повторного вчинення низки правопорушень (це при тому, що в Україні правом встановлення наявності/відсутності всіх цих правопорушень наділений виключно суд). Не можна погодитися з правильністю підходу, згідно з яким однією з підстав для прийняття рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії є факт «невикористання» цих коштів протягом 1 року з дня, коли такі кошти вперше були зараховані на рахунок партії. Відтак, ст. 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні» також бажано удосконалити, щоб унеможливити порушення права партій на державне фінансування їхньої статутної діяльності в майбутньому.

9. За час дії нового законодавства НАЗК не зверталося з клопотаннями до МЮ України про звернення останнього до суду з адміністративним позовом та вимогою про заборону політичної партії. Ця обставина може бути обумовлена як відсутністю (з точки зору НАЗК) підстав для цього, так і тією обставиною, що протягом 2016–2017 років конструктивних стосунків між НАЗК та МЮ України не склалося.

2.6. Співпраця НАЗК з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті реалізації своїх обов'язків

З метою успішної реалізації реформи політичних фінансів НАЗК повинне постійно співпрацювати з низкою державних інституцій (МЮ України, РП, ЦВК, НБУ, НП тощо) (див., зокрема: ч. 6 ст. 14; ч. 17 ст. 17, ст. 17-9, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні»), юридичними особами приватного права (зокрема, з комерційними банками), а також зі ЗМІ та громадськістю (журналістами-розслідувачами, викривачами тощо).

Без такої співпраці годі й сподіватися на успішність реалізації реформи політичних фінансів, адже остання вимагає консолідації зусиль усіх цих суб'єктів.

Під час моніторингу було встановлено, що між НАЗК та МЮ України немає жодної співпраці ні у контексті забезпечення законності та прозорості політичних фінансів, ні у будь-яких інших сферах діяльності НАЗК.

Більше того ці державні інституції знаходяться у відвертій конфронтації. Зокрема, у 2017 році МЮ України робило все можливе для того, щоб позбавити НАЗК незалежності та будь-якою ціною «зняти» існуюче на той момент керівництво НАЗК (з цією метою ним було

розроблено та внесено в Парламент відповідний законопроект), намагалося робити все можливе, щоб не реєструвати акти НАЗК, а також створювало інші перепони для нормальної діяльності НАЗК.

З іншими державними інституціями (РП, ЦВК, НБУ, НП тощо) у НАЗК немає відвертої конфронтації, однак й ефективної співпраці також немає.

Так, НАЗК та РП не виробили єдиної позиції щодо дозволених/заборонених напрямків використання партіями бюджетних коштів (за нині чинним законодавством) та не налагодили співпраці в контексті державного контролю за цільовим використанням цих коштів.

НБУ замість того, щоб розробити у співпраці з НАЗК нормальний порядок щодо повернення помилково зарахованих коштів на рахунки партій, прийняв акт, який просто дублює плутані положення Закону «Про політичні партії в Україні».

Не вдавалося НАЗК налагодити співпрацю й з комерційними банками, які всіляко ухилялися від надання юридично важливої інформації, не забезпечували свої відділення формами заяв про відсутність обставин, передбачених частинами 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», що суттєво ускладнило здійснення приватних внесків на користь партій.

Національна поліція фактично не здійснює досудового провадження у провадженнях, відкритих за ст. 159-1 КК України, та жодним чином не співпрацює в цих питаннях з НАЗК.

Утім, заради справедливості варто відзначити, що в більшості випадків відсутність ефективної співпраці з іншими державними інституціями пов'язана не стільки з діями чи бездіяльністю НАЗК, скільки з відвертим небажанням цих органів сприяти НАЗК у реалізації реформи політичних фінансів.

У більшості представників партій, які відвідують різні публічні заходи, панує думка, що НАЗК шукає будь-яку можливість притягнути партію чи її представника до відповідальності. Ця думка, хоч і є очевидно хибною, проте вона суттєво заважає їхній нормальній комунікації та співпраці.

Тому НАЗК слід приділити особливу увагу налагодженню «здорових» відносин з партіями.

З одного боку, партії мають відчувати на собі фаховість і глибину державного контролю, що здійснює НАЗК, а також суворість, неупередженість і справедливість цього державного органу під час прийняття будь-яких рішень у цій сфері (зокрема, забезпечувати однакове реагування на одні й ті ж дії / бездіяльність різних партій).

З іншого боку, партії мають відчувати, що НАЗК не стільки «наглядач» і «каратель», скільки «партнер», який завжди готовий надати фахову консультацію з будь-якого питання у сфері політичних фінансів і фінансової звітності, підготувати роз'яснення, забезпечити партії необхідною методичною інформацією тощо.

Загалом у взаємовідносинах з партіями має панувати атмосфера довіри до НАЗК та об'єктивності його рішень.

Аналіз ситуації у цій сфері привів експертів ЦППР до висновку, що НАЗК тільки починає потрохи вибудовувати такі відносини. Зокрема, наприкінці 2017 та на початку 2018 років НАЗК організувало кілька публічних заходів (обговорень), спрямованих саме на підвищення комунікації та співпраці з партіями.

У цілому відносини НАЗК з громадськістю в питаннях забезпечення законності та прозорості політичних фінансів є досить непоганими.

В контексті політичних фінансів НАЗК зарекомендувало себе як досить відкритий орган, який готовий до співпраці.

Передусім варто відзначити, що представники НАЗК беруть активну участь практично в усіх заходах, присвячених обговоренню тих чи інших проблем у цій сфері. Крім того, протягом 2017 року фахівці НАЗК брали участь у проведенні серії воркшопів,

організовуваних IFES та NDI з метою навчання представників партій правильно звітуватися перед державним органом і налагодження співпраці між НАЗК та партіями на всіх рівнях.

У 2016–2019 роках НАЗК неодноразово й самостійно організовувало заходи, спрямовані на співпрацю з громадськими активістами, представниками партій та ЗМІ (навчання представників партій щодо заповнення та подання щоквартального фінансового звіту; обговорення потенційної форми електронної форми щоквартального фінансового звіту; обговорення потенційних змін до Закону «Про політичні партії в Україні»; неодноразове обговорення проекту Методології визначення розміру (суми) внеску у формі робіт, товарів або послуг тощо).

Варто відзначити й те, що НАЗК оперативно реагує на запити громадськості щодо надання публічної інформації щодо будь-яких питань реалізації реформи політичних фінансів. Керівництво Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції постійно контактує з представниками громадських організацій, які опікуються різними аспектами реалізації реформи політичних фінансів (Центр «УА», ЦППР, Центр «Ейдос», КВУ тощо), намагається правильно та вчасно реагувати на їхні звернення та повідомлення про виявлені факти порушень законодавства в цій сфері, надання партіями недостовірної чи неповної інформації в звітній документації тощо.

Висновки до розділу 2.6:

1. З метою успішної реалізації реформи політичних фінансів НАЗК повинне постійно співпрацювати з низкою державних інституцій (МЮ України, РП, ЦВК, НБУ, НП тощо), юридичними особами приватного права (зокрема, з комерційними банками), а також зі ЗМІ та громадськістю (журналістами-розслідувачами, викривачами тощо).

2. Ефективність співпраці НАЗК з іншими державними інституціями наразі є дуже низькою. Зокрема, між НАЗК та МЮ України немає жодної співпраці у контексті забезпечення законності та прозорості політичних фінансів. З іншими ж державними інституціями (РП, ЦВК, НБУ, НП тощо) у НАЗК хоч і немає відвертої конфронтації, однак й ефективної співпраці також немає.

3. Взаємовідносини НАЗК з партіями є більш-менш нормальними (робочими), проте далеко неідеальними. Тому НАЗК слід прикласти значних зусиль для створення атмосфери довіри до НАЗК та об'єктивності його рішень.

4. У цілому взаємовідносини НАЗК з громадськістю в питаннях забезпечення законності та прозорості політичних фінансів є досить непоганими. НАЗК не тільки демонструє свою відкритість у питаннях реалізації політичної реформи, бере активну участь практично в усіх заходах, присвячених обговоренню тих чи інших проблем у цій сфері, а й проводить власні заходи (тренінги, зустрічі, обговорення, засідання робочих груп), на які завжди запрошує представників громадськості.

Розділ 3. МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

3.1. Державний контроль Рахункової палати України за законним та цільовим використанням партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності.

Повноваження фінансово-бюджетного контролю в Україні покладено на Рахункову палату. Згідно із законодавством України, яке регулює діяльність органів державної влади у сфері політичних фінансів, на Рахункову палату, окрім іншого, покладено обов'язок державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Це впливає із приписів п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» та ст. 17-9, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні».

Закон «Про політичні партії в Україні» зазначає, що контроль за використанням бюджетних коштів, виділених на фінансування політичних партій, здійснюється разом Рахунковою палатою та Національним агентством з питань запобігання корупції. З боку РП цей контроль здійснюється шляхом перевірки використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій» відповідно та у порядку, визначеному Законом «Про Рахункову палату» та бюджетним законодавством.

Станом на 1 квітня 2019 року взаємодія між НАЗК та РП у сфері контролю за використанням партіями бюджетних коштів виявилась лише в тому, що Рахунковою палатою було проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету НАЗК, звіт за результатами якого затверджено рішенням від 27.09.2017¹.

Зокрема, РП було виявлено, що діяльність НАЗК у сфері використання бюджетних коштів за програмами «Керівництво та управління у сфері запобігання корупції» та «Фінансування статутної діяльності політичних партій» здійснювалася на основі недосконалості чинного законодавства, що регламентує порядок використання коштів державного бюджету на фінансування діяльності політичних партій; відсутності затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку використання бюджетних коштів на вказані цілі. Тому, дієвий контроль за законним та цільовим використанням коштів був практично відсутнім.

Окрім цього, РП зазначила, що невизначеність у чинному законодавстві конкретних цілей, на які можуть спрямовуватися кошти державного бюджету, що виділяються на державне фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні, унеможливили здійснення НАЗК ефективного управління зазначеними коштами.

За підрахунками РП, які були здійснені під час аудиту, у результаті з одержаних у 2016 році на фінансування статутної діяльності коштів державного бюджету в сумі 167647,6 тис. грн політичні партії використали 8512,6 тис. грн на придбання матеріальних цінностей, які за своїми ознаками не належать до видатків споживання згідно з бюджетною класифікацією.

На останок, аудитом виявлено, що звіти політичних партій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру є недосконалими. А НАЗК не застосовувало передбачених чинним законодавством санкцій у вигляді зупинення державного фінансування статутної діяльності політичних партій, які відобразили у звітах недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати.

¹ Рішення про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Національним агентством з питань запобігання корупції від 27 вересня 2017 року № 19-3 [Електронний ресурс] / Рахункова палата // Офіційний сайт Рахункової палати. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753383/Zvit_19-3_2017.pdf?subportal=main

Для вирішення виявлених проблем НАЗК було запропоновано ряд заходів, серед яких:

- розроблення та подання Кабінету Міністрів України на затвердження проекту порядку використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій в Україні;

- розроблення проекту змін до Закону України “Про політичні партії в Україні” в частині встановлення напрямів, за якими політичні партії можуть або не можуть використовувати кошти державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, а також удосконалення затвердженої рішенням НАЗК від 09.06.2016 № 3 форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру з метою відокремлення звітності про використання коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності;

- підвищення результативності контролю за достовірністю та повнотою даних звітів політичних партій про використання коштів отриманого державного фінансування.

21 червня 2017 року НАЗК було направлено лист до Рахункової палати стосовно стану виконання заходів щодо усунення недоліків виявлених за результатами аудиту. А 13 листопада, зважаючи на вказані РП недоліки у роботі, НАЗК було розроблено План заходів щодо усунення недоліків, виявлених РП за результатами аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету НАЗК. Що стосується сфери політичних фінансів, то було вказано, що протягом жовтня-грудня 2017 року буде ініційовано утворення Робочої групи з метою напрацювання та внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» в частині врегулювання напрямків використання політичними партіями коштів державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності; буде проведено аналіз затвердженої форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, з метою її удосконалення із залученням міжнародних експертів, громадських організацій, політичних партій.

Через рік, 24 липня 2018 НАЗК було надіслано до РП про стан виконання зазначених заходів. Як вбачається з наданої інформації, Агентством було виконано заходи, які стосуються сфери політичних фінансів. Робочу групу при профільному Комітеті ВРУ було утворено і, за інформацією про підсумки діяльності підкомітету з питань запобігання і протидії політичній корупції за 2018 рік, активно діяла Робоча група з розробки змін до законодавства у частині визначення напрямків використання коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, яка сформована з представників низки парламентських та позапарламентських партій, органів державної влади (зокрема, НАЗК, РП, МФ України), громадських та міжнародних організацій (IFES, ЦППР, ГО «Спілка аудиторів України» тощо)¹.

Окрім цього, було проведено низку заходів із представниками громадських та міжнародних організацій для аналізу практичних проблем, які виникають при використанні затвердженої форми Звіту партії, який вона подає до НАЗК, а також було розроблено робочий проект нової форми Звіту. Раніше експерти ЦППР вже аналізували проект нової Форми звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру².

Зазначимо, що такий аудит проводиться один раз на два роки, тому, відповідно до Плану роботи на 2019, у грудні 2019 року планується аудит ефективності використання

¹ 16 січня 2019 року відбулося засідання підкомітету з питань запобігання і протидії політичній корупції Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] / Комітет ВРУ з питань запобігання і протидії корупції // Офіційний сайт Комітету ВРУ з питань запобігання і протидії корупції. – Режим доступу : http://crimcor.rada.gov.ua/news/main_news/73771.html

² Висновок Центру політико-правових реформ на проект нової Форми звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру (станом на 7 червня 2018 року) [Електронний ресурс] / ЦППР // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20873163-perevagi-ta-nedoliki-proektu-novoyi-formi-finansovogo-zvitu-politichnoyi-partiyi.-yak-vdoskonali>

коштів державного бюджету, виділених НАЗК на керівництво та управління у сфері запобігання корупції та на фінансування статутної діяльності політичних партій за 2017-2018 роки та 9 місяців 2019 року. А поточного (перманентного, постійного) контролю за законним та цільовим використанням партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, РП не здійснює.

Що ж до того, як РП уявляє собі розподіл контрольно-наглядових функцій щодо перевірки витрат державних коштів політичними партіями з НАЗК, то під час проведення різних публічних заходів представники РП неодноразово наголошували на тому, що, з їхньої точки зору, поточний аналіз видатків за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій» повинен здійснювати головний розпорядник коштів державного бюджету, тобто НАЗК (зокрема, під час вивчення щоквартальних фінансових звітів партій).

Окрім цього, Рахункова палата (як і НАЗК) може звертатися до суду у разі виявлення нею фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності¹. Таке судове рішення є підставою для припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії.

Хоча такі повноваження Рахункова палата отримала ще у 2015 році, станом на 1 квітня 2019 року, нею не було подано ні одного позову до суду для встановлення таких фактів. НАЗК також ніяк не реалізовувало це повноваження. Це може говорити про те, що РП не здійснюються конкретні заходи для виявлення фактів нецільового використання коштів політичними партіями, хоча законом на них покладена така функція.

Загалом, за результатами моніторингу діяльності РП у сфері політичних фінансів, було встановлено, що державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями бюджетних коштів наразі є **абсолютно неефективним**.

Така ситуація обумовлена декількома причинами. Як вже було зазначено в розділі 1, наразі в органів державної влади, на які покладено повноваження контролю за цільовим використанням партіями бюджетних коштів, відсутнє розуміння того, що таке «статутна діяльність партій», «витрати на фінансування передвиборної агітації», які діяльність партії є «пов'язаною з участю у виборах» та неоднозначність питання про те, чи поширюються на політичні партії обмеження, обумовлені визначеним видом економічної класифікації видатків бюджету.

Не менш вагомою проблемою є покладення обов'язку здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів одразу на два органи: НАЗК та РП.

Результати проведеного моніторингу дозволяють зробити висновок, що покладення чинним законодавством одного й того ж обов'язку на два принципово різних державних органи виявилось не дуже вдалим рішенням парламентаріїв.

1. Згідно з чинним законодавством фінансові звіти, первинна бухгалтерська документація, звіти про проведення внутрішнього та зовнішнього аудитів партії зобов'язані подавати лише до НАЗК. До РП всі ці документи не подаються.

2. Попри зазначене вище, чинне законодавство не дозволяє НАЗК та РП розподіляти між собою контрольно-наглядові функції щодо перевірки витрат політичних партій на предмет мети їх використання. Тобто, кожен цей орган зобов'язаний здійснювати таку перевірку самостійно та особисто відповідає за повноту та достовірність такої перевірки.

¹ Саме так зазначено у ч.2 ст. 17-9 Закону «Про політичні партії в Україні». Утім, варто відзначити, що в Україні факти, які мають юридичне значення, встановлюються не «за позовами», а в порядку так званого окремого провадження, що є видом непозовного судочинства. Тому такі заяви до суду повинні подаватися на підставі п. 5 ст. 293 Цивільного процесуального кодексу України.

3. Ні на рівні закону, ні на рівні підзаконних актів не визначено порядку взаємодії (співпраці) цих органів між собою у контексті реалізації державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів. Передусім, мається на увазі те, що чинне законодавство не встановлює порядку обміну інформацією, необхідною для ефективного та постійного контролю як з боку НАЗК, так і РП.

4. У 2016–2019 роках між НАЗК та РП фактично не було жодної співпраці в цьому питанні. Більше того, жоден із цих органів до цієї співпраці й не прагнув (зокрема, РП не зверталось до НАЗК із проханням надавати їй на постійній основі копії певних документів, обмінюватися інформацією тощо).

Все вищенаведене призвело до того, що фактично такий контроль з боку РП має місце лише один раз на два роки – під час аудиту НАЗК.

Проте, РП не бачить у цьому проблеми. Більше того, представники цього органу наполягають на тому, що так і має бути. З їхньої точки зору, РП та НАЗК під час здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій мають різні завдання і повноваження. НАЗК є головним розпорядником коштів та відповідальним виконавцем бюджетних програм, підконтрольним щодо РП. Виконання НАЗК функцій головного розпорядника, зокрема в частині здійснення ним контролю за виконанням відповідних бюджетних програм, є одним із предметів дослідження РП під час здійснення планового аудиту.

Тому, на думку представників РП, співпраця між РП та НАЗК може мати лише консультативний характер шляхом відповідних звернень. Законом «Про Рахункову палату» РП наділена повноваженнями на отримання від державних органів та посадових осіб необхідних документів та іншої інформації, пов'язаної з управлінням та використанням коштів державного бюджету.

Чи правильною є позиція РП у цьому питанні однозначно відповісти важко, адже, з одного боку, здійснювати такий контроль будь-яким іншим чином РП немає ні можливості, ні повноважень, але, з іншого боку, випливає, що наразі РП здійснює лише ті повноваження, якими вона була наділена й до проведення реформи політичних фінансів – здійснює контроль за витрачанням НАЗК коштів шляхом проведення аудиту (ч. 1 ст. 14 Закону «Про запобігання корупції»).

3.2. Співпраця Рахункової палати України з науково-експертним середовищем в громадськості в контексті реалізації своїх обов'язків.

Для успішної реалізації покладених на Рахункову палату завдань вона повинна співпрацювати із громадськістю та науково-експертним середовищем. У цілому взаємовідносини РП з експертами в питаннях забезпечення законності та прозорості політичних фінансів є досить непоганими.

За інформацією від Рахункової палати нею не проводилися заходи (конференції, круглі столи, обговорення, робочі групи тощо) задля обговорення з громадськістю питань, пов'язаних з реалізацією РП своїх повноважень у сфері політичних фінансів¹. Хоча РП за власною ініціативою не організовувала заходи за участі представників наукового середовища та громадськості, все ж представники РП неодноразово брали участь у публічних заходах та обговореннях питань, пов'язаних зі сферою політичних фінансів та її співпрацею з НАЗК.

Варто відзначити й те, що РП оперативно та вичерпно реагує на запити громадськості щодо надання публічної інформації щодо будь-яких питань реалізації реформи політичних фінансів, не порушуючи при цьому законодавство про доступ до публічної інформації.

¹ Лист Рахункової палати від 10.04.2019 за № 19-1114

Висновки до розділу 3:

1. Державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності покладено як на РП, так і на НАЗК. Наразі така взаємодія виявилась лише у тому, що РП було проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету НАЗК. Відповідно до законодавства у сфері запобігання корупції, такий аудит проводиться раз на два роки, тому наступний запланований на грудень 2019 року.

За результатами проведеного аудиту, РП було запропоновано ряд заходів для усунення виявлених недоліків. Заходи, які стосуються повноважень НАЗК у сфері політичних фінансів, активно реалізуються Агентством – утворено Робочу групу при профільному Комітеті ВРУ та розроблено робочий проект нової форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.

2. Станом на 1 квітня 2019 року ні НАЗК, ні РП жодного факту не зверталися до суду з позовом про встановлення факту нецільового використання політичними партіями державних коштів. Отже, РП не здійснюються конкретні заходи для виявлення фактів нецільового використання коштів партіями, хоча законом на них покладена така функція.

3. Державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями бюджетних коштів наразі є абсолютно неефективним через ряд причин. Одною з таких причин є відсутність в РП (як і в НАЗК) чіткого розуміння того, що таке «статутна діяльність партій», «витрати на фінансування передвиборної агітації», які діяльність партії є «пов'язаною з участю у виборах» та неоднозначність питання про те, чи поширюються на політичні партії обмеження, обумовлені визначеним видом економічної класифікації видатків бюджету.

Не менш вагомою проблемою є покладення обов'язку здійснення державного контролю за законним та цільовим використанням партіями бюджетних коштів одразу на два органи: НАЗК та РП. Відсутність визначеного та закріпленого порядку взаємодії цих двох органів призводить до того, що РП, окрім проведення аудиту НАЗК, не виконує своїх повноважень у сфері політичних фінансів.

4. РП не організовувалися заходи задля обговорення з громадськістю питань, пов'язаних з реалізацією РП своїх повноважень у сфері політичних фінансів, однак її представники неодноразово брали участь у публічних заходах та обговореннях, які проводилися громадськістю. Окрім цього, РП оперативно реагує на запити громадськості щодо надання публічної інформації.

РОЗДІЛ 4.

МОНІТОРІНГ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

4.1. Державний контроль Міністерства юстиції України за додержанням партіями вимог законодавства про партії, а також власних же статутів, що покликані забезпечувати законність і прозорість політичних фінансів

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» Міністерство юстиції України зобов'язане здійснювати постійний державний контроль за додержанням політичними партіями вимог чинного законодавства, а також норм статутів партії, що стосуються реформи політичних фінансів.

Зокрема, саме МЮ України мало забезпечити внесення всіма партіями змін до своїх статутів, а також відкриття ними рахунків у банках, чого досі й не зроблено.

Відповідно до законодавства про політичні партії, факти систематичного порушення політичними партіями вимог щодо дотримання встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій; щодо законного та цільового використання коштів; звітування тощо НАЗК може кваліфікувати як «порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Законом «Про політичні партії в Україні». За таких обставин НАЗК може звертатися до МЮ України з відповідними матеріалами та клопотати про звернення останнього до суду з адміністративним позовом та вимогою про заборону політичної партії.

Згідно ж зі ст. 21 Закону «Про політичні партії в Україні» у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, Законом «Про політичні партії в Україні» та іншими законами України за адміністративним позовом МЮ України політична партія може бути заборонена.

Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також прийняття МЮ України та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно.

За час дії нового законодавства НАЗК не зверталось з клопотаннями до МЮ України про звернення останнього до суду з адміністративним позовом та вимогою про заборону політичної партії.

Діяльність МЮ України у сфері політичних фінансів є важливою складовою дотримання законності діяльності та прозорості фінансування політичних партій. Міністерство також зобов'язане здійснювати реєстрацію партій та анулювання їх реєстрації через подання позову до суду.

Аналіз інформації про таку діяльність Міністерства був би корисним для розуміння реального стану дотримання партіями законодавства України. Однак, МЮ України не надало ніякої інформації на численні запити, що негативно впливає на оцінку діяльності Міністерства. Із відкритих джерел можна дізнатися тільки про справи щодо заборони політичних партій.

У період з 2016 до 1 квітня 2019 року до судів не було подано жодного позову про заборону політичної партії. Єдине рішення за цей період, наявне у Єдиному державному реєстрі судових рішень, стосується ще справи, яка розглядається ще з 2014 року. На думку МЮ України, діяльність політичної партії, проти якої подано позов, була спрямована на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України; незаконне захоплення державної влади та пропаганду

війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі¹. Інформація про подання позовів про заборону інших політичних партій відсутня.

Отже, МЮ України є малоефективним у контексті реалізації своїх повноважень у сфері реформи політичних фінансів та протидії політичній корупції, що також проявляється і у відсутності будь-якої співпраці з іншими державними інституціями та громадськістю.

4.2. Співпраця Міністерства юстиції України з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті реалізації своїх обов'язків

У цілому відносини МЮ України з громадськістю в питаннях відкритості та прозорості їхньої діяльності політичних фінансів можна оцінити негативно.

Міністерство не надало жодної інформації про те чи було ним організовано певні заходи (конференції, круглі столи, обговорення, робочі групи тощо) для обговорення з громадськістю проектів актів МЮ України, проблем, які пов'язані із діяльністю Міністерства у сфері протидії політичній корупції. Пошук інформації з відкритих джерел теж не надав ніяких результатів, тому, скоріше за все, МЮ України не було залучено до організації чи участі в таких заходах.

Окрім цього, негативно можна оцінити і відкритість Міністерства в контексті надання відповідей на запити громадськості щодо отримання доступу до публічної інформації. Під час підготовки цієї частини про моніторинг діяльності МЮ України, воно не відповіло ні на один із запитів, які надсилалися для отримання інформації про його діяльність та контроль за дотриманням політичними партіями вимог чинного законодавства, а також норм статутів партії, що стосуються реформи політичних фінансів.

Окремо варто зауважити, що під час моніторингу було встановлено, що між НАЗК та МЮ України немає жодної співпраці ні у контексті забезпечення законності та прозорості політичних фінансів, ні у будь-яких інших сферах діяльності, що пов'язана з протидією політичній корупції.

Висновки до розділу 4:

1. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» Міністерство юстиції України зобов'язане здійснювати постійний державний контроль за дотриманням політичними партіями вимог чинного законодавства, а також норм статутів партії, що стосуються реформи політичних фінансів. Зокрема, саме МЮ України мало забезпечити внесення всіма партіями змін до своїх статутів, а також відкриття ними рахунків у банках, чого досі й не зроблено.

Згідно ж зі ст. 21 Закону «Про політичні партії в Україні» у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, Законом «Про політичні партії в Україні» та іншими законами України за адміністративним позовом МЮ України політична партія може бути заборонена.

Аналіз інформації про таку діяльність Міністерства був би корисним для розуміння реального стану дотримання партіями законодавства України. Однак, МЮ України не надало ніякої інформації на численні запити, що негативно впливає на оцінку діяльності Міністерства. Із відкритих джерел можна дізнатися тільки про справи щодо заборони політичних партій.

У період з 2016 до 1 квітня 2019 року до судів не було подано жодного позову про заборону політичної партії. Єдине рішення за цей період, наявне у Єдиному державному реєстрі судових рішень, стосується ще справи, яка розглядається ще з 2014 року.

¹ Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 13.05.2014 у справі № 826/4717/14 [електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.revestr.court.gov.ua/Review/38722605>

Діяльність МЮ України у сфері державного контролю за дотриманням політичними партіями вимог законодавства про партії, а також власних статутів, що покликані забезпечувати законність і прозорість політичних фінансів, не є ефективною і потребує

2. МЮ України не організовувало та не брало участі в будь-яких заходах для обговорення проблем діяльності Міністерства у сфері реформи політичних фінансів та протидії політичній корупції. Також незадовільною залишається ситуація із надання відповідей на запити громадськості щодо отримання доступу до публічної інформації, оскільки Міністерство такі відповіді взагалі не надає та ігнорує численні запити громадян.

РОЗДІЛ 5. МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

5.3. Діяльність Національної поліції України в контексті виявлення, викриття та розслідування злочинів, передбачених статтею 159-1 КК України

З метою запобігання корупції у сфері політичних фінансів, в Кримінальному кодексі України у **статті 159-1** передбачена відповідальність за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму у формі таких діянь:

- подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах;

- умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, умисне здійснення внеску на користь політичної партії фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі, умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі чи особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, а так само умисне отримання внеску на користь партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок, або у великому розмірі, умисне отримання у великому розмірі фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму, умисне отримання такої фінансової (матеріальної) підтримки від особи, яка не має права надавати таку фінансову (матеріальну) підтримку.

Як видно зі змісту статті 216 КПК України, обов'язок здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, передбаченого статтею 159-1 КК України, покладено на органи Національної поліції України.

Інформація про виявлення ознак цього кримінального правопорушення прямо зазначається у річних звітах НАЗК. Зокрема, у **2016 році**, такі ознаки було виявлено у Звітах 12 політичних партій. У **2017** на підставі підготовлених у НАЗК матеріалів стосовно 14 політичних партій Національна поліція України розпочала кримінальні провадження за ознаками подання завідомо недостовірних відомостей у звітах політичних партій. У Звіті за **2018 рік** окремо не зазначено скільки було встановлено фактів порушення статті 159-1 КК України. Однак, вказано, що за цей звітний рік до Головного слідчого управління Національної поліції України було направлено 6 матеріалів, які містять ознаки таких кримінально караних діянь, які передбачені статтями 159-1, 182 та 358 КК України.

Також статистична інформація про кількість облікованих кримінальних правопорушень міститься на веб-сайті ГПУ. Зокрема, у **2016 році** було обліковано 16 таких правопорушень, по 3 з яких кримінальне провадження було закрито (у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК України). У **2017** обліковано 7 злочинів, по 2 з яких закрито кримінальне провадження. У **2018** було обліковане одне таке правопорушення. За **три місяці 2019 року** було обліковано 11 кримінальних правопорушень, по одному з яких кримінальне провадження було закрито.

За інформацією від Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України в період з **1 січня 2015 по 1 квітня 2019** підрозділами НП України було

zareєстровано **26 заяв та повідомлень** про порушення виборчого законодавства щодо яких прийнято рішення про реєстрацію в ЄРДР за цією статтею¹.

Ні в одному відкритому кримінальному провадженні не було повідомлено особі про підозру, а отже і не було направлено обвинувального акту до суду.

Отже, станом на 1 травня 2019 року НАЗК виявило 25 фактів порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 159-1 КК України) та направило до органів Національної поліції України відповідні заяви про вчинення кримінального правопорушення разом із матеріалами, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення. Інших фактів, які є підставою для притягнення винних до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, у 2016–2018 роках НАЗК не встановлювало.

Інформація про виявлені НАЗК факти порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 159-1 КК України) на офіційному веб-сайті цього органу, майже ніколи не розміщувалася, що є порушенням встановленої процедури.

Попри те, що протягом зазначеного періоду НАЗК направило до органів Національної поліції України 25 заяв про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 159-1 КК України, станом на 1 травня 2019 року немає жодного вироку щодо осіб, які вчинили ці злочини. Майже всі ці справи безперспективно «лежать» у слідчих Національної поліції, які не розуміють, що з цими справами робити (які проводити слідчі (розшукові) дії, що саме документувати тощо, бо вони не знаються на специфіці цього законодавства), а також відверто бояться потенційних негативних наслідків для себе, оскільки дуже часто йдеться про вчинення злочинів керівниками дуже впливових партій.

Окрім цього, перепоною для здійснення ефективного досудового розслідування є певна неузгодженість норм КК України (стаття 159-1) та КпАП України (стаття 212-15, 212-21) при описі різних форм правопорушень у цій сфері. У багатьох випадках «формально» вони описують одні й ті ж правопорушення, що дозволяє правозастосовним органам маніпулювати цією обставиною.

Національна поліція фактично не здійснює досудового провадження у провадженнях, відкритих за ст. 159-1 КК України, та жодним чином не співпрацює в цих питаннях з НАЗК.

Ще однією статтею, яка стосується сфери політичних фінансів є стаття 210 КК України. Вона встановлює санкцію за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

Проблема притягнення до відповідальності за цією статтею пов'язана з тим, що на сьогодні в жодному нормативному акті не визначено, що таке «статутна діяльність партії». У чинному законодавстві України немає й переліку тих видів витрат політичних партій, які можна здійснювати за рахунок коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, як немає й переліку тих видів витрат партій, які НЕ можна здійснювати за рахунок цих коштів. Все 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.

Для покращення ситуації із забезпеченням невідворотності кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій, подання фінансової звітності та нецільове використання бюджетних коштів, необхідно:

1) внести системні зміни до ст. 159-1 КК України (з метою більш коректного опису різних форм злочинної поведінки, узгодження її положень зі статтями 212-15, 212-21 КпАП України, якісної диференціації цієї відповідальності, забезпечення справедливих та достатніх видів та розмірів покарань за ці злочини тощо);

¹ Лист Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України від 23.04.2019 №186зп/27/04/2

2) удосконалити регулятивне законодавство із тим, щоб було чітко зрозуміло яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій;

3) внести зміни до ст. 216 КПК України із тим, щоб кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України були підслідними НАБУ;

4) у Закон «Про Вищий антикорупційний суд» внести зміни, які б передбачали, що кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України є підсудними виключно цьому суду;

5) запровадити моніторинг (з боку громадськості) судових засідань, в яких розглядатимуться кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України.

5.2. Співпраця Національної поліції України з науково-експертним середовищем і громадськістю в контексті реалізації своїх обов'язків

У цілому відносини Нацполіції з громадськістю в питаннях відкритості та прозорості їхньої діяльності політичних фінансів є досить непоганими.

Для того, щоб усунути проблеми притягнення винних до кримінальної відповідальності за статтею 159-1 КК України, це питання повинне обговорюватися з громадськістю на різних заходах (конференціях, круглих столах, обговореннях, робочих групах тощо).

За інформацією від НП України зустрічі з громадськістю з метою обговорення проблем притягнення винних до кримінальної відповідальності за статтею 159-1 КК України не організовувались.

Однак, Департамент комунікації НП України на офіційному веб-сайті Нацполіції забезпечує висвітлення інформації про дії поліції із забезпечення публічної безпеки і порядку під час підготовки та проведення виборів. Зокрема на офіційному веб-сайті створено категорію – «Вибори 2019».

З метою охоплення більш широкої аудиторії повідомлення з офіційного сайту НП публікуються в офіційних облікових записах ПУ у соціальних мережах «Твіттер» і «Фейсбук». Відеокоментарі керівництва МВС і НПУ з указаних питань по мірі оприлюднення розміщуються на офіційному каналі НПУ в мережі «Youtube»¹.

Окрім цього, Нацполіція оперативно та вичерпно реагує на запити громадськості щодо надання публічної інформації щодо будь-яких питань реалізації реформи політичних фінансів, не порушуючи при цьому законодавство про доступ до публічної інформації.

Висновки до розділу 5:

1. З метою запобігання корупції у сфері політичних фінансів, в Кримінальному кодексі України у статті 159-1 передбачена відповідальність за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму. Обов'язок здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, передбаченого статтею 159-1 КК України, покладено на органи Національної поліції України.

2. З 1 січня 2015 по 1 квітня 2019 підрозділами НП України було зареєстровано 26 заяв та повідомлень про порушення виборчого законодавства щодо яких прийнято рішення про реєстрацію в ЄРДР за цією статтею. Ні в одному відкритому кримінальному провадженні не було повідомлено особі про підозру, а отже і не було направлено обвинувального акту до суду.

3. Для покращення ситуації із забезпеченням невідворотності кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій, подання фінансової звітності та нецільове використання бюджетних коштів, необхідно:

¹ Лист Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України від 23.04.2019 №186зі/27/04/2

- 1) внести системні зміни до ст. 159-1 КК України (з метою більш коректного опису різних форм злочинної поведінки, узгодження її положень зі статтями 212-15, 212-21 КпАП України, якісної диференціації цієї відповідальності, забезпечення справедливих та достатніх видів та розмірів покарань за ці злочини тощо);
- 2) удосконалити регулятивне законодавство із тим, щоб було чітко зрозуміло яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій;
- 3) внести зміни до ст. 216 КПК України із тим, щоб кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України були підслідними НАБУ;
- 4) у Закон «Про Вищий антикорупційний суд» внести зміни, які б передбачали, що кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України є підсудними виключно цьому суду;
- 5) запровадити моніторинг (з боку громадськості) судових засідань, в яких розглядатимуться кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України.

2. Нацполіцією не організовувалися заходи задля обговорення з громадськістю питань, пов'язаних з притягненням винних до кримінальної відповідальності за злочини у сфері політичних фінансів. Однак, НП України залишається відкритою у своїй діяльності, систематично публікуючи інформацію на веб-сайті та в соціальних мережах, а також оперативно реагує на запити громадськості щодо надання публічної інформації.

Розділ 6

Моніторинг діяльності судів

6.1. Розгляд українськими судами справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15, 212-21 КпАП України

У Кодексі про адміністративні правопорушення України вміщено дві статті, які передбачають покарання за правопорушення у сфері політичних фінансів:

- **стаття 212-15** передбачає покарання за порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення встановленого порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, а так само порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму;

- **стаття 212-21** передбачає покарання за порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог.

Стаття 12 Закону «Про запобігання корупції» передбачає, що НАЗК, з метою виконання покладених на нього повноважень, має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. КпАП України також визначає повноваження НАЗК складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15, 212-21 цього Кодексу. А відповідно до ч. 1. ст. 221 КпАП України всі справи про ці правопорушення розглядаються виключно судами.

За офіційною інформацією зі звіту Агентства **за 2016 рік**, за результатами аналізу звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру поданих за III квартал 2016 року виявлено порушення, передбачені статтею 212-15 КУпАП (у 3 політичних партій) та передбачені статтею 212-21 КУпАП (кількість не зазначено). За цей же звітний період постановами суду двох осіб визнано винними у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 212-21 КпАП України, та накладено стягнення у вигляді штрафу¹.

У звіті про діяльність НАЗК **за 2017 рік** зазначено, протягом звітного періоду Агентством було складено 264 протоколи про адміністративні правопорушення, з яких 260 надіслано до суду. За порушення порядку подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (стаття 212-21 КУпАП) складено 170 протоколів про адміністративні правопорушення, за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії (стаття 212-15 КУпАП) – 86.

Також у звіті зазначається, що згідно з постановами судів у справах про адміністративні правопорушення 90 осіб визнані винними у вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених статтями 212-15 і 212-21 КУпАП. Суди наклали адміністративні стягнення у вигляді штрафу на загальну суму 311,1 тис. грн за статтею 212-21 КУпАП і 26,69 тис. грн за статтею 212-15 КУпАП, а також у вигляді конфіскації внесків на підтримку політичної партії, наданих або отриманих з порушенням закону, на загальну суму 1 214,69 тис. грн².

¹ Звіт про діяльність НАЗК у 2016 році [Електронний ресурс] / НАЗК // Офіційний сайт НАЗК. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf

² Звіт про діяльність НАЗК у 2017 році [Електронний ресурс] / НАЗК // Офіційний сайт НАЗК. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/sites/default/files/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf

У 2018 році, за результатами аналізу звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за порушення у сфері запобігання політичній корупції за цей звітний період НАЗК склало 401 протокол про адміністративні правопорушення, з яких 206 – за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії (стаття 212-15 КпАП України), 174 – за порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (стаття 212-21 КпАП України). Інші протоколи – за порушення, передбачені статтею 188-45 КпАП України (невиконання законних вимог (приписів) НАЗК)¹.

Системний аналіз дворічної судової практики (з березня 2017 року до 1 березня 2019 року) розгляду цих категорій справ змушує констатувати ту невтішну обставину, що наразі в цій сфері надзвичайно багато проблем. Загалом же, адміністративна відповідальність за дві групи адміністративних правопорушень, передбачених статтями 212-15 та 212-21 КпАП України, не забезпечує правопорядку в цій сфері.

Зокрема, у період з березня 2017 року до 1 березня 2019 року судами було ухвалено рішення у 263 справах за статтею **212-15 КпАП України**. Однак лише у 52 випадку підсудну особу було визнано винною і накладено адміністративне стягнення, що складає менше 20% від загальної кількості таких справ.

Така ситуація говорить про те, що на сьогодні органи державної влади (в особі НАЗК і суду) є абсолютно неефективними у питаннях виявлення, документування та притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні порядку надання/отримання внесків на користь партій. А це означає, що стимулювання до виключно правомірної поведінки суб'єктів цих відносин (донор – партія) майже не відбувається.

Аналізуючи стягнення, які застосовувалися судами до винних, варто відзначити, що у 92% таких справ суди призначали найменший розмір штрафу з потенційно можливих (неслужбовим особам у розмірі 1190 гривень, а службовим особам у розмірі 1700 гривень). Лише у чотирьох випадках суд призначив штраф, розмір якого перевищував мінімально встановлену законом межу. Із проаналізованих нами рішень однозначно випливає, що суди не враховують ступеня шкідливості кожного такого правопорушення, не здійснюють індивідуалізацію відповідальності та намагаються робити все можливе, щоб відповідальність була якомога м'якшою. Середній розмір штрафу в таких справах становить 1 512 гривень. У цілому за результатами розгляду цієї категорії справ на винних було накладено штрафів на загальну суму 76 670 гривень.

Конфіскація внеску, який було отримано/надано з порушенням вимог законодавства, була застосована у 63% випадків накладення на винного адміністративного стягнення у виді штрафу (як імперативне додаткове стягнення). В 19 випадках суд визнав винного винним, але не конфіскував внесок, що є дуже сумнівним з точки зору законності такого рішення. Середньостатистичний розмір внеску, що конфіскується судами складає 43 961 гривню. У цілому (за вивченими нами справами) на користь державного бюджету було конфісковано незаконних внесків на загальну суму 1 561 608 гривень.

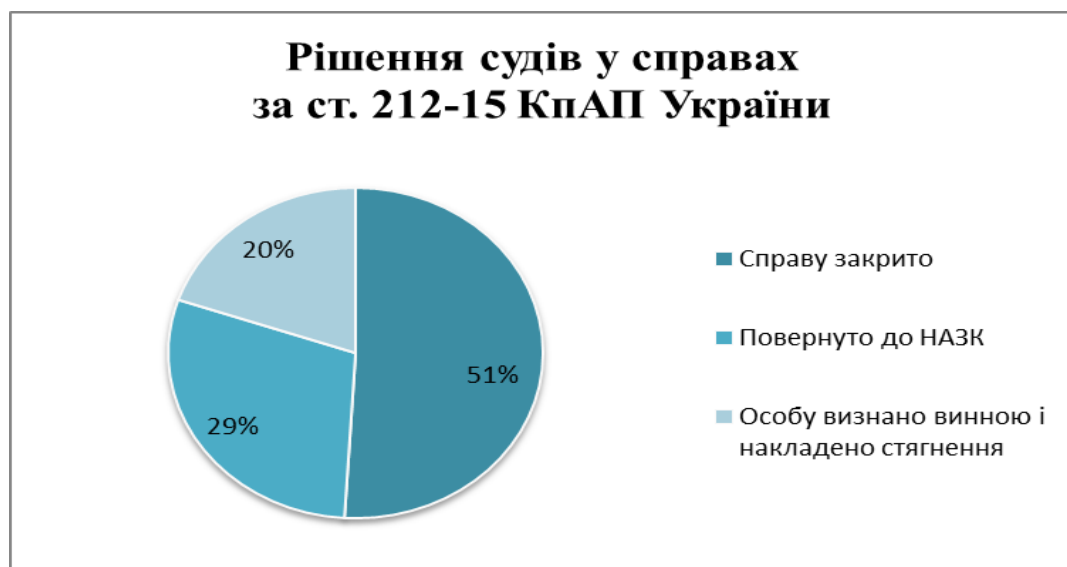
Однак, у випадках, коли суд не застосовував стягнення у вигляді конфіскації, таке рішення ні в одній із постанов не було обгрунтоване. Раніше експерти ЦППР, у висновку до законопроекту №8597, зазначали, що конфіскація внесків як санкція, передбачена ст. 212-15 КпАП України є необгрунтованою. Більшість правопорушень, описаних у цій статті, можуть бути вчинені лише з необережності (найбільш поширеним випадком такого порушення є здійснення внесків особами, які мають непогашений податковий борг, але самі особи про це, навіть, й не здогадуються), тому такі порушення як правило мають необережний характер і не спроможні завдати істотної шкоди правоохоронюваним інтересам. Отже, жодної реальної потреби у конфіскації цілком законно набутого особою

¹ Звіт про діяльність НАЗК у 2018 році [Електронний ресурс] / НАЗК // Офіційний сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs2/2019/news/Zvit2018.pdf>

майна немає. Результатом допущення такого необережного (за суб'єктивними ознаками) та незначного (за об'єктивними характеристиками) правопорушення мала би бути процедура повернення такого внеску особі, яка його здійснила, а не його конфіскація. Саме про це і зазначається у ч. 7 ст. 15 Закону «Про політичні партії». Тобто, виходить так, що відповідно до норми Закону «Про політичні партії» такі внески мають бути повернені особам, котрі їх здійснили, а відповідно до санкції ст. 212-15 КпАП України – конфісковані¹. Наявність такої суперечності норм аж ніяк не сприяє ефективному забезпеченню правопорядку у сфері політичних фінансів.

Узагальнення матеріалів судової практики дозволяє стверджувати, що понад 29% усіх справ повертаються НАЗК. При чому 85% із них повертаються до НАЗК через неналежне оформлення адміністративних матеріалів, а в інших 15% – через те, що адміністративні матеріали було подано до неналежного суду. Ураховуючи критичну обмеженість у строках можна з упевненістю стверджувати, що абсолютна більшість цих справ або вже ніколи не буде надіслана до жодного суду, а ті, що будуть надіслані скоріше за все «перейдуть» у категорію «закриті через закінчення строків накладення стягнення»

Найгірше ж те, що майже 51% усіх справ за ст. 212-15 КпАП України судом закриваються. В абсолютній більшості випадків (66%) причиною закриття таких справ є закінчення строків накладення адміністративного стягнення, значно рідше – встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення (30%) та дуже рідко – у зв'язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність (4%). Як це не дивно, але жодної справи суд не передав до Національної поліції для здійснення досудового розслідування.



У період з березня 2017 року до 1 березня 2019 року судами було ухвалено кінцеві рішення у 328 справах за статтею **212-21 КпАП України**.

Ситуація з судовою практикою розгляду цієї категорії справ не є кращою порівняно з практикою розгляду справ за ст. 212-15 КпАП України. Зокрема, лише у 65 справах (майже 20%) суди визнають особу винною у вчиненні відповідного правопорушення та накладають адміністративне стягнення. Назвати таку ситуацію нормальною аж ніяк не можна, зважаючи на те, що у 109 випадках (33%) матеріали справи поверталися назад до НАЗК через неналежне їх оформлення (майже 59%) чи подання до неналежного суду (41%). Якщо у 2017 році кількість справ, в яких особу було визнано винною була такою ж як і кількість

¹ Висновок ЦППР на законопроект №8597 [Електронний ресурс] / ЦППР // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Висновок%20ЦППР%20на%20законопроект%20№8597.pdf>

повернутих матеріалів до НАЗК, то у 2018 та на початку 2019 кількість випадків повернення є в три рази більшою, ніж випадків визнання особи винною.

Така частота повернення матеріалів для подальшого належного оформлення обумовалена тим, що НАЗК не має можливості складати протоколи за цією статтею з додержанням усіх вимог законодавства через нез'явлення правопорушника для підпису протоколу чи відмови від його підпису. А враховуючи обмеженість у строках, більшість цих справ, після належного оформлення НАЗК, будуть закриті судом через закінчення строків накладення стягнення. За такої ситуації годі й вести мову про ефективну стимуляцію партій (керівництва партій) до дотримання звітної дисципліни.

Згідно з санкцією ст. 212-21 КпАП України на осіб, які вчинили відповідне правопорушення (порушення порядку подання фінансової звітності), може бути накладено штраф у діапазоні від 5 100 до 6 800 гривень. Утім, лише в одній справі (з 65 справ, у яких особу було визнано винною з накладенням адміністративного стягнення) суд призначив винному штраф у розмірі, який перевищує мінімально можливий розмір такого стягнення. Тому середній показник розміру такого штрафу майже дорівнює його абсолютному мінімуму та складає 5 167 гривень. Загалом за результатами розгляду цих справ на винних було накладено штрафів на загальну суму 334 050 гривень.

Близько 47% справ за ст. 212-21 КпАП України, судом закриваються. Абсолютна більшість (68%) закривається через закінчення строків накладення адміністративного стягнення; майже чверть (20%) – у зв'язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність; зовсім мало (11%) – через встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення. Як і у випадку зі ст. 212-15 КпАП України жодної справи за ст. 212-21 КпАП України суд не передав до Національної поліції для здійснення досудового розслідування.

У контексті застосування цієї статті КК України варто згадати Другий Звіт про виконання рекомендацій GRECO за результатами 3-го раунду оцінювання України, який було затверджено ще 2015 року. Одна із частин Звіту стосується питання прозорості фінансування політичних партій і в ній GRECO висловило занепокоєння, що штрафи за порушення ст. 212-21 КУпАП («Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру») накладаються в судовому порядку і не можуть бути застосовані НАЗК або іншим контролюючим органом у більш оперативний і гнучкий спосіб¹.



¹ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики [Електронний ресурс]/ [О. В. Калітенко, Д. О. Калмиков, І. Б. Коліушко та ін.] ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/

Аналіз чинного законодавства, а також дворічної практики його реалізації (НАЗК і судами) змушує констатувати ту невтішну обставину, що адміністративна відповідальність не забезпечує того рівня стимулюючого впливу в забезпеченні правопорядку, на який очікували прихильники реформи політичних фінансів.

6.2. Розгляд українськими судами кримінальних проваджень, відкритих за статтею 159-1 КК України

З метою запобігання корупції у сфері політичних фінансів, в Кримінальному кодексі України у статті 159-1 передбачена відповідальність за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму у формі таких діянь:

- подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах;

- умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, умисне здійснення внеску на користь політичної партії фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі, умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі чи особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, а так само умисне отримання внеску на користь партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок, або у великому розмірі, умисне отримання у великому розмірі фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму, умисне отримання такої фінансової (матеріальної) підтримки від особи, яка не має права надавати таку фінансову (матеріальну) підтримку.

Відповідно до норм КПК України, правосуддя у кримінальних провадженнях здійснюється лише судом згідно з правилами, передбаченими цим процесуальним кодексом.

Статистична інформація про кількість облікованих кримінальних правопорушень міститься на веб-сайті ГПУ. Зокрема, у **2016** році було обліковано 16 таких правопорушень, по 3 з яких кримінальне провадження було закрито (у т.ч. за ч. 1 п.п. 1, 2, 4, 6 ст. 284 КПК України). У **2017** обліковано 7 злочинів, по 2 з яких закрито кримінальне провадження. У **2018** було обліковане одне таке правопорушення. За **три місяці 2019** року було обліковано 11 кримінальних правопорушень, по одному з яких кримінальне провадження було закрито.

Станом на 1 квітня 2019 року українськими судами не було винесено ні одного остаточного рішення у кримінальному провадженні, відкритому за статтею 159-1 КК України. Усі справи застрягли на стадії досудового розслідування і найближчим часом не варто очікувати хоча б передачі кримінального провадження до суду, оскільки ні одній особі не було навіть повідомлено про підозру.

6.3. Розгляд українськими судами справ про заборону політичної партії

Згідно з положеннями стаття 21 Закону «Про політичні партії в Україні» за адміністративним позовом Міністерства юстиції України політична партія може бути заборонена, якщо порушено вимоги щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією та законами України.

Заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії,

припинення членства в політичній партії, а також МЮ України та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно.

У період з 2016 до 1 квітня 2019 року до судів не було подано жодного позову про заборону політичної партії. Єдине рішення за цей період, наявне у Єдиному державному реєстрі судових рішень, стосується ще справи, яка розглядається ще з 2014 року. На думку МЮ України, діяльність політичної партії, проти якої подано позов, була спрямована на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України; незаконне захоплення державної влади та пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі¹. Судом першої інстанції позов МЮ України було задоволено і політичну партію заборонено. 2 серпня 2017 року було ухвалено остаточне рішення Вищим адміністративним судом України погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанції про те, що зазначені порушення вимог законодавства були наявні і це є підставою для заборони діяльності політичної партії.

Відсутність активної діяльності МЮ України у контексті подання позову про заборону політичних партій не варто тлумачити як застій і неефективність діяльності міністерства в цій сфері. Заборона чи розпуск політичних партій як дуже далекосяжний захід повинен застосовуватися з крайньою стриманістю. Як зазначено в Керівних принципах щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів, ухвалених Венеціанською Комісією на її 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року), перш ніж звертатися до компетентного судового органу щодо заборони чи розпуску партії, уряд чи інший орган влади повинен оцінити, беручи до уваги ситуацію в конкретній країні, чи ця партія дійсно становить небезпеку вільному і демократичному політичному порядку або правам окремих осіб і чи таку небезпеку не можна усунути іншими, менш радикальними заходами².

6.4. Співпраця судів з науково-експертним середовищем і громадськістю. В контексті підвищення якості правосуддя у справах, пов'язаних із реформою політичних фінансів.

Незважаючи на проблеми, з якими стикаються суди під час ухвалення рішень за статтями КпАП та КК України, які передбачають санкції за порушення у сфері політичних фінансів, ними не проводилися заходи (конференції, круглі столи, обговорення, робочі групи тощо) задля обговорення з громадськістю питань.

Наразі співпраця з експертами як така відсутня. Однак, варто зауважити, що періодичне навчання суддів з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації, проведення наукових досліджень з питань удосконалення судового устрою, статусу суддів і судочинства, вивчення міжнародного досвіду організації та діяльності судів здійснюється Національною школою суддів України. За офіційною інформацією на веб-сайті НШС України неможливо дізнатися чи проводилося навчання суддів і з питань, пов'язаних із реформою політичних фінансів, однак варто сподіватися, що така частина є обов'язковою складовою підвищення їхньої кваліфікації.

Висновки до розділу 6:

1. За інформацією із річних звітів НАЗК, Агентство склало та надіслало до суду:

¹ Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 13.05.2014 у справі № 826/4717/14 [електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38722605>

² Керівні принципи заборони та розпуску політичних партій, ухвалені Венеціанською Комісією на 41 пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 року) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_159

– 292 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-15 КпАП України (порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з референдуму);

– 344 протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-21 КпАП України (порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

2. У період з березня 2017 року до 1 березня 2019 року судами було ухвалено рішення у 263 справах за статтею **212-15 КпАП України**. Однак лише у 52 випадку підсудну особу було визнано винною і накладено адміністративне стягнення, що складає менше 20% від загальної кількості таких справ.

У 92% таких справ суди призначали найменший розмір штрафу з потенційно можливих (неслужбовим особам у розмірі 1190 гривень, а службовим особам у розмірі 1700 гривень). Лише у чотирьох випадках суд призначив штраф, розмір якого перевищував мінімально встановлену законом межу. Середній розмір штрафу в таких справах становить 1 512 гривень. У цілому за результатами розгляду цієї категорії справ на винних було накладено штрафів на загальну суму 76 670 гривень.

Конфіскація внеску, який було отримано/надано з порушенням вимог законодавства, була застосована у 63% випадків накладення на винного адміністративного стягнення у виді штрафу (як імперативне додаткове стягнення). Середньостатистичний розмір внеску, що конфіскується судами складає 43 961 гривню. У цілому (за вивченими нами справами) на користь державного бюджету було конфісковано незаконних внесків на загальну суму 1 561 608 гривень.

Понад 29% усіх справ повертаються НАЗК. При чому 85% із них повертаються до НАЗК через неналежне оформлення адміністративних матеріалів, а в інших 15% – через те, що адміністративні матеріали було подано до неналежного суду.

Майже 51% усіх справ за ст. 212-15 КпАП України судом закриваються. В абсолютній більшості випадків (66%) причиною закриття таких справ є закінчення строків накладення адміністративного стягнення, значно рідше – встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення (30%) та дуже рідко – у зв'язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність (4%).

3. У період з березня 2017 року до 1 березня 2019 року судами було ухвалено кінцеві рішення у 328 справах за статтею **212-21 КпАП України**.

Лише у 65 справах (майже 20%) суди визнають особу винною у вчиненні відповідного правопорушення та накладають адміністративне стягнення. У 109 випадках (33%) матеріали справи поверталися назад до НАЗК через неналежне їх оформлення (майже 59%) чи подання до неналежного суду (41%).

Лише в одній справі (з 65 справ, у яких особу було визнано винною з накладенням адміністративного стягнення) суд призначив винному штраф у розмірі, який перевищує мінімально можливий розмір такого стягнення. Тому середній показник розміру такого штрафу майже дорівнює його абсолютному мінімуму та складає 5 167 гривень. Загалом за результатами розгляду цих справ на винних було накладено штрафів на загальну суму 334 050 гривень.

Близько 47% справ за ст. 212-21 КпАП України, судом закриваються. Абсолютна більшість (68%) закривається через закінчення строків накладення адміністративного стягнення; майже чверть (20%) – у зв'язку зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність; зовсім мало (11%) – через встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення. Як і у випадку зі ст. 212-15

КпАП України жодної справи за ст. 212-21 КпАП України суд не передав до Національної поліції для здійснення досудового розслідування.

4. З метою запобігання корупції у сфері політичних фінансів, в Кримінальному кодексі України у статті 159-1 передбачена відповідальність за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму у формі таких діянь.

Станом на 1 квітня 2019 року українськими судами не було винесено ні одного остаточного рішення у кримінальному провадженні, відкритому за статтею 159-1 КК України. Усі справи застрягли на стадії досудового розслідування і найближчим часом не варто очікувати хоча б передачі кримінального провадження до суду, оскільки ні одній особі не було навіть повідомлено про підозру.

5. Згідно з положеннями стаття 21 Закону «Про політичні партії в Україні» за адміністративним позовом Міністерства юстиції України політична партія може бути заборонена, якщо порушено вимоги щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією та законами України.

У період з 2016 до 1 квітня 2019 року до судів не було подано жодного позову про заборону політичної партії. Відсутність активної діяльності МЮ України у контексті подання позову про заборону політичних партій не варто тлумачити як застій і неефективність діяльності міністерства в цій сфері. Заборона чи розпуск політичних партій як дуже далекосяжний захід повинен застосовуватися з крайньою стриманістю.

6. Незважаючи на проблеми, з якими стикаються суди під час ухвалення рішень за статтями КпАП та КК України, які передбачають санкції за порушення у сфері політичних фінансів, ними не проводилися заходи (конференції, круглі столи, обговорення, робочі групи тощо) задля обговорення з громадськістю питань.

РОЗДІЛ 7. МОНІТОРИНГ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

7.1. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо відміни державного фінансування політичних партій)» № 5084 від 6 вересня 2016 року (поданий народним депутатом України С.М. Капліним)

Пропоновані зміни:

1. Єдиною пропозицією законопроекту є доповнення розділу IV Закону України «Про політичні партії в Україні» частиною п'ятою, якою передбачається зупинення державного фінансування статутної діяльності політичних партій «на період проведення антитерористичної операції, а також до підвищення соціально-економічного становища населення до європейського рівня».

Коментарі:

Наведена у законопроекті аргументація носить виключно популістський характер.

Законопроектом пропонується зупинити зазначену реформу політичних фінансів з прив'язкою до таких обставин, як:

1. «Проведення антитерористичної операції», – керуючись такою логікою автора законопроекту, в Україні слід зупинити всі реформи до закінчення антитерористичної операції (зокрема, антикорупційну реформу взагалі, судову, реформу системи виконання судових рішень, системи пробації та ресоціалізації, освіти, охорони здоров'я тощо);

2. «Підвищення соціально-економічного становища населення до європейського зразка» — запроваджене державне фінансування політичних партій в Україні цілком та повністю відповідає європейським стандартам (зокрема, рекомендаціям GRECO) і спрямоване на появу в Україні незалежних політичних сил.

Висновок:

Законопроект слід відхилити, як такий, що несе у собі загрози для розпочатої реформи політичних фінансів та суперечить європейським стандартам функціонування і розвитку політичних сил.

7.2. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (щодо скасування фінансування парламентських політичних партій на 2016 рік та перенаправлення цих коштів на потреби освіти)» № 5087 від 7 вересня 2016 року (поданий народними депутатами України О.Ю. Вілкулом, Н.І. Шуфричем, Д.В. Колесніковим, К.Ю. Павловим)

Пропоновані зміни:

1. Основною пропозицією законопроекту є внесення змін до Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», якими передбачається зупинення на 2016 рік дії норм Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині видатків на державне фінансове забезпечення політичних партій у формах, визначених законом.

Коментарі:

Згідно з ч. 2 ст. 147 Конституції України Конституційний Суд вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Його роз'яснення є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені (ч. 2 ст. 150 Конституції).

Надаючи офіційне тлумачення положень частини другої статті 95 Конституції України стосовно можливості зупиняти дію та скасовувати норми законів, які визначають пільги,

компенсації, гарантії, при встановленні законом про Державний бюджет України видатків на загальносуспільні потреби, КСУ вказав таке:

«Розглядаючи порушене питання, Конституційний Суд України виходить з правових позицій, висловлених ним, зокрема, у Рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян та у Рішенні від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 у справі щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України. Ці позиції полягають у тому, що: «закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України — він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України» (абзац шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення № 6-рп/2007); **«законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони»** (абзаци третій, четвертий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення № 10-рп/2008)» (Рішення у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27 листопада 2008 року № № 1-37/2008).

Висновок: Пропозиція законопроекту щодо внесення до Прикінцевих положень Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» змін, якими зупинятиметься дія положень Закону «Про політичні партії в Україні», є такою, що суперечить Конституції України.

7.3. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій» № 5446 від 24 листопада 2016 року (поданий народними депутатами України Р.П. Князевичем, О.М. Черненком, І.М. Сусловою і Н.В. Новак)

Пропоновані зміни:

1. Основною новелою законопроекту є пропозиція щодо можливості фінансування з державного бюджету діяльності політичних партій, пов'язаної з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах (ч. 2 ст. 17-9 законопроекту).

Коментарі: Прийнятий 8 жовтня 2015 року Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» щодо запобігання політичній корупції запроваджує роздільне фінансування статутної діяльності політичних партій та їх виборчих кампаній, що визнається демократичним досягненням та запроваджене з метою сприяння партійному будівництву і появі в Україні незалежних партій європейського зразка.

2. Інше положення законопроекту усуває обов'язок політичних партій, які хоча і були суб'єктами виборчого процесу, але наразі не отримують державного фінансування проходити зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ч. 3 ст. 17 законопроекту).

Коментарі: Така пропозиція виглядає, з одного боку, як політичний підкуп «Опозиційного блоку» (який єдиний з усіх парламентських політичних партій відмовився від державного фінансування), а з іншого, – як намагання утаємничити відомості про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру дрібних політичних партій, ресурси яких можуть використовуватися більш потужними політичними гравцями.

3. Пропонується, що при прийнятті НАЗК рішення щодо розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні», сума, що визначається для фінансування статутної діяльності політичної партії у черговому кварталі, збільшується на 10 відсотків, якщо від цієї політичної партії були обрані, набули повноважень та є членами її депутатської фракції у Верховній Раді України народні депутати України, серед яких кількість представників однієї статі не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів України, які були обрані від цієї партії та є членами відповідної депутатської фракції у Верховній Раді України станом на день, що передує дню прийняття рішення про розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій (ч. 2 ст. 17-5 законопроекту).

Коментарі: Пропозиція законопроекту ділити спочатку всі відповідні бюджетні кошти між політичними партіями, що отримали право на державне фінансування, а лише після цього – незначну частину надавати як заохочення за дотримання гендерної квоти, виглядає як спроба більше не допустити випадків, подібних до того, коли партія «Самопоміч» отримала з державного бюджету чималу суму – майже 20 млн. грн. саме за дотримання вказаної квоти. Результатом реалізації такої пропозиції буде втрата стимулів до більш широкого залучення жінок у політичне життя і владні структури.

4. Удосконалення порядку державного фінансування в законопроекті фактично лише одне: ним усувається колізія, згідно з якою НАЗК перевірятиме партії, що отримали державне фінансування, за *календарний* рік з дня їх отримання, а Рахункова палата – за *бюджетний* рік. Законопроект передбачає, що кошти з державного бюджету можуть використовуватися лише протягом бюджетного року (ч. 1 ст. 17-6 законопроекту).

Висновок: Загалом цим законопроектом пропонується викоринити певні преференції для окремих політичних партій на шкоду іншим. Законопроект «удосконалює» порядок державного фінансування політичних партій в інтересах потужних парламентських політичних партій, а не в інтересах суспільства та задля подолання політичної корупції.

7.4. Проект Закону України «Про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій» № 6026 від 3 лютого 2017 року

Пропоновані зміни:

1. У законопроекті пропонується передбачити вичерпний перелік напрямів витрат коштів, що виділяються з державного бюджету на фінансування діяльності політичних партій.

Коментарі:

Ідея «створення та діяльності при політичній партії науково-експертних, аналітичних, дослідницьких центрів, інститутів з метою розробки програмних документів партії, проектів законодавчих, підзаконних актів органів публічної влади, які пропонує партія, інших ініціатив» (п. 7 ч. 2 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні») виглядає доволі прогресивною та необхідною. Такі центри могли б забезпечити політичні партії якісним «продуктом» (методичними матеріалами, законопроектами тощо), що сприяло б інституційному зростанню національних політичних сил.

Водночас абсолютно недоцільно виділяти такий напрям витрат політичними партіями коштів державного бюджету, як *«волонтерська допомога партії підрозділам ЗСУ, Національній гвардії, іншим збройним формуванням, які перебувають в зоні проведення Антитерористичної операції, сім'ям учасників бойових дій, які полягли або зазнали каліцтв під час Антитерористичної операції»* (п. 10 ч. 2 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Зокрема, ч. 1 ст. 15 Закону «Про Збройні Сили України» передбачається, що фінансування Збройних Сил України здійснюється **за рахунок коштів Державного бюджету України**. Фінансування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України здійснюється **за рахунок коштів Державного бюджету України**, які виділяються Міністерству оборони України окремим рядком на утримання Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, а також інших джерел, передбачених законодавством.

Частиною 2 ст. 15 цього ж Закону закріплено, що фінансування Збройних Сил України **може** здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Однак такі пожертви недоцільно здійснювати політичним партіям, які отримують державне фінансування (ідея якого полягає у розвитку незалежних і незаангажованих політичних сил). Досить складно уявити, як витрати на волонтерство цьому сприятимуть. Навпаки можливість за рахунок держави робити «добру справу» може бути використана партіями з популістичною метою і поставити в нерівні умови інші політичні сили, які не отримують з державного бюджету кошти.

Загалом не варто закріплювати вичерпний перелік витрат коштів, що виділяються з державного бюджету на фінансування діяльності політичних партій, оскільки неможливо передбачити абсолютно всі варіанти напрямів легальних витрат. Оптимальним виходом із ситуації, що склалась довкола визначення статутної діяльності політичних партій, є закріплення на законодавчому рівні переліку напрямів, на що партіям заборонено витрачати державні кошти.

2. Ключовим позитивним моментом законопроекту є заборона використання коштів з державного бюджету на політичну рекламу (абз. 2 ч. 2 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»). У такий спосіб національні політичні сили позбавились би від тягаря «зайвих» витрат, а також це усунуло б нерівність політичних сил, коли більш забезпечені можуть дозволити собі широку агітаційну програму, при цьому не докладаючи значних зусиль на зустрінні з виборцями, роз'яснювальну роботу тощо.

Коментарі: Разом з тим, відсутність чітко визначеного та законодавчо закріпленого поняття «політична реклама» створює ризики занадто вузького/широкого тлумачення цього поняття. Це може призвести до того, що відповідальних осіб (керівника, бухгалтера) будуть притягати до відповідальності за нецільове використання державних коштів, позбавлятимуть політичну партію державного фінансування.

Сам текст законопроекту містить неточність у визначенні частин статті 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні», зокрема, пунктом 1 і пунктом 2 законопроекту Закон «Про політичні партії в Україні» доповнюється частинами другими.

3. Абстрактною видається пропозиція відсоткововго розподілу коштів (70% та 30%), які виділяються з державного бюджету на фінансування політичних партій. Пропонується 70% коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, розподіляти між регіональними організаціями партії, а 30% використовувати всеукраїнським партійним органам.

Коментарі:

Запропонований розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування політичних партій, не принесе бажаного результату, а лише ускладнить життя політичним партіям, оскільки створюються додаткові адміністративні проблеми у вигляді обов'язку відкриття місцевими осередками окремих рахунків. Більш раціональним підходом є

забезпечення належної взаємодії між місцевими і центральним осередком, коли кошти з центру виділятимуться на місця за «широким» переліком, що дасть можливість місцевим осередкам самостійно визначати на що їх витратити.

4. Пропонується доповнити ст. 212-15 КУпАП України словами «порушення порядку використання державного фінансування».

Коментарі: Таке формулювання виглядає некоректним і потребує уточнення, оскільки використовується не «порядок використання державного фінансування». Коректніше сформулювати так само, як і в пропонованій редакції статті 159-1 КУпАП України *«використанням коштів державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності політичної партії»*, тобто, *«порушення порядку використання коштів державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності політичних партій»*.

7.5. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо удосконалення порядку подачі звітності політичних партій)» № 6067 від 9 лютого 2017 року (поданий народним депутатом України В.М. Литвином)

Пропоновані зміни:

1. Законопроектом удосконалюється порядок подання звітів політичними партіями. Пропонується частину 7 статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні» доповнити вимогою оприлюднювати в газеті «Голос України» щоквартальний звіт та висновок за результатами його аналізу протягом 10 днів після затвердження такого висновку НАЗК.

Коментарі: За I-IV квартали 2016 року таких звітів було подано 892. Сама форма звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру складається близько з 60 сторінок (у заповненому вигляді розмір звіту значно збільшується). Тому видається недоцільною вимога публікації звітів політичних партій та висновків НАЗК за результатами їх аналізу в газеті «Голос України». Всі звіти, подані політичними партіями, і висновки за результатами їх аналізу оприлюднюються на веб-сайті НАЗК.

2. Законопроектом пропонується зняти обов'язок з політичних партій, які не отримують фінансування з державного бюджету, подавати окремий звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру щодо кожної її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи.

Коментарі: Зазначена новела суперечить Закону «Про політичні партії в Україні» у частині організаційної єдності політичної партії, її осередків, структурних утворень.

Зокрема, ч. 9 ст. 9 Закону «Про політичні партії в Україні» визначено, що обласні, міські, районні організації, первинні осередки політичної партії та інші структурні утворення, передбачені статутом партії, використовують повне найменування політичної партії з доповненнями, які визначають їх місце в організаційній структурі політичної партії.

Частиною 2 ст. 21 Закону «Про політичні партії в Україні» передбачається, що заборона діяльності політичної партії поширюється на всі її структурні утворення. Аналогічна ситуація і щодо анулювання реєстрації політичної партії, за якої підлягають розпуску її керівні органи, обласні, міські, районні організації і первинні осередки та інші статутні утворення, передбачені статутом партії, припиняється членство в політичній партії (ч. 4 ст. 24 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Отже, структурні одиниці є невід'ємною складовою політичної партії. Прийняття законопроектної пропозиції не подавати звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру щодо кожної місцевої організації політичної партії матиме вигляд неповного виконання вимоги звітування для політичних партій.

Висновок: пропоновані законопроектом новели не передбачають комплексного та концептуального підходу до вирішення проблемних аспектів законодавства, яким врегульовуються питання запобігання політичної корупції.

7.6. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо скасування фінансування політичних партій з державного бюджету)» № 6246 від 27 березня 2017 року (поданий народним депутатом України Є.В. Мураєвим)

Пропоновані зміни:

1. Ключовими новелами законопроекту є пропозиція щодо повного і однозначного скасування державного фінансування політичних партій.

Коментарі: Запроваджені Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року новели щодо запобігання політичній корупції (зокрема, роздільне фінансування статутної діяльності політичних партій та їх виборчих кампаній) визнаються демократичним досягненням, спрямованим на сприяння партійному будівництву і появі в Україні незалежних партій європейського зразка. Прийняття цього закону обумовлено поточною ситуацією з корупцією в державі та ґрунтувалось на міжнародних зобов'язаннях України в антикорупційній сфері та наданих їй рекомендаціях міжнародними інституціями.

У Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1516 щодо фінансування політичних партій (прийнятих Постійним Комітетом від імені Асамблеї 22 травня 2001 року) наголошено, що з метою підтримки та посилення впевненості громадян у своїх політичних системах, кожна з держав-членів Ради Європи повинна прийняти правила, які регулюватимуть фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

У Рекомендаціях ПАРЕ звертає увагу на діяльність органів Ради Європи у цій сфері, зокрема на Правила фінансування політичних партій, прийняті Венеціанською комісією, та діяльність Робочої Групи Ради Європи з питань фінансування політичних партій, спрямовану на формулювання рекомендацій державам-членам стосовно «спільних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній».

У Керівних принципах та Доповіді щодо фінансування політичних партій (ухвалені Венеціанською Комісією на 46 пленарній сесії, 9-10 березня 2001 року) Венеціанська Комісія, відзначаючи проблеми, пов'язані з незаконним фінансуванням політичних партій, надає свої рекомендації щодо необхідності та порядку публічного фінансування політичних партій. Наголошується, що публічне фінансування має бути призначене для кожної партії, представленої в парламенті та для того, щоб гарантувати рівність можливостей для різних політичних сил, публічне фінансування може також бути поширене на політичні органи, що репрезентують важливу частину електорату та висувають кандидатів на виборах. Рівень такого фінансування може бути встановлений законодавцем на періодичній основі відповідно до об'єктивних критеріїв.

Необхідність запровадження державного фінансування політичних партій також впливало зі змісту *Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки*, затверджених Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, та *Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки*, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, Коаліційної угоди від 27 листопада 2014 року.

Висновок: прийняття зазначеного законопроекту призведе до порушення міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, та перекреслить розпочату роботу на шляху до подолання політичної корупції.

Висновки до розділу 7:

1. Аналіз законопроектів, зареєстрованих у Парламенті протягом 2016–2017 років, засвідчує ту обставину, що більшість ініціаторів цих змін прагнуть або повністю скасувати започатковану в Україні реформу політичних фінансів (передусім, прикриваючись популістськими лозунгами про економію бюджетних коштів), або вихолостити її настільки, щоб вона не «заважала» партіям й надалі отримувати фінансування від будь-яких донорів, а використовувати – на будь-які потреби.

РОЗДІЛ 8. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ НАЗК

8.1. Рекомендації, врахування яких дозволить НАЗК суттєво підвищити якість та ефективність підзаконного регулювання окремих аспектів реформи політичних фінансів

1. Необхідно удосконалити *Форму заяви до платіжного документа* на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку (якщо відповідну вимогу закону не буде скасовано) передбачивши в ній два блоки інформації, кожен з яких має засвідчуватися окремим підписом заявника: один підпис засвідчував би факт поінформованості особи про вимоги частин 1–3 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», а інший – факт повідомлення банківської установи та держави про відсутність таких обставин (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 1.2.).

Одночасно з цим НАЗК слід ініціювати процес внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні», якими суттєво спростити порядок здійснення внесків на користь партій. Зокрема, необхідно дозволити фізичним та юридичним особам здійснювати відносно незначні внески (наприклад, на загальну суму до 10 000 гривень за квартал) через банківські операції, що здійснюються з використанням мережі Інтернет (через так званий «он-лайн банкінг»), а також скасувати вимогу щодо обов'язкового подання до відділення банку чи іншої установи заяви на здійснення грошового внеску на підтримку партії (аргументи: їх складання майже не змінює юридичної природи внеску; отримати такі заяви чи інформацію про них в подальшому майже неможливо; бланків цих заяв у відділеннях банків майже ніколи немає і примусити їх мати такі зави неможливо; статус таких документів в межах банківської справи незрозумілий).

2. Вкрай важливо у найкоротші терміни розробити нову *Форму звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру*, яка:

- а) відповідатиме вимогам нині чинного Закону «Про політичні партії в Україні»:
 - дозволить партіям подавати єдиний (консолідований) звіт по всій партії (включаючи її місцеві організації, які набули статусу юридичної особи);
 - буде гармонізована з цивільним і бухгалтерським законодавством;
 - надасть партіям можливість юридично коректно відображати повернення їй тих коштів, які не були використані тим чи іншим суб'єктом господарювання, тощо;
- б) буде зручною та необтяжливою для партій (оптимізація певних таблиць та їх складових; вилучення вимог, які не передбачено законодавством, тощо).

Крім того, НАЗК слід активізувати (наразі цей процес фактично зупинився) свою роботу щодо запровадження в Україні електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оскільки це дозволить:

- мінімізувати витрати людських та матеріальних ресурсів партій на підготовку та подання щоквартальних фінансових звітів;
- суттєво підвищити зручність та оперативність цієї процедури;
- оптимізувати в НАЗК всі процеси, пов'язані з прийняттям, оприлюдненням та опрацюванням таких звітів (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 1.3.).

3. Одночасно із розробкою та затвердженням нової *Форми звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру* НАЗК слід суттєво доопрацювати *Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру*, затверджене рішенням НАЗК № 2 від 28 липня 2016 року.

Зокрема, з цього Положення слід прибрати вимогу щодо необхідності окремого (від партії) звітування місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи; прибрати з нього всі положення, що стосуються подання партіями річного фінансового звіту, а також привести у відповідність всі інші норми цього Положення до вимог Закону «Про політичні

партії в Україні» (наприклад, забрати з нього вимогу щодо обов'язкового підпису такого звіту бухгалтером¹) (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 1.4.).

4. У найкоротші терміни слід внести системні зміни до *Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру*, затвердженого рішенням НАЗК № 26 від 08 вересня 2016 року, зокрема:

4.1. Виписати безпосередньо в п. 2 розділу II правила обчислення останнього дня подання Звіту та визначення офіційної дати подання такого Звіту або викласти цей пункт у такій редакції: «Перевірка своєчасності подання Звіту передбачає встановлення факту дотримання політичною партією строків подання Звіту до Національного агентства, встановлених частиною сьомою статті 17 Закону. Під час такої перевірки беруться до уваги правила, сформульовані у пунктах 2–4 розділу II Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 1.6.2.);

4.2. Абз. 1 п. 3 розділу II викласти в такій редакції:

«3. Аналіз відповідності оформлення Звіту, включених до нього звітних даних передбачає перевірку відповідності відображеної у Звіті інформації вимогам:

1) частин сьомої – дванадцятої статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні»;

2) Форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 09 червня 2016 року № 3, а також Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 липня 2016 року № 2, в частині що не суперечить вимогам Закону України «Про політичні партії в Україні».» (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 1.6.3.);

4.3. У абз. 3 п. 3 розділу II встановити, що щоквартальний фінансовий звіт вважається оформленим з грубим порушенням встановлених вимог, якщо:

1) його подано не за Формою, затвердженою НАЗК (ч. 8 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»);

2) він не містить інформації, зазначеної у ч. 9 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»;

3) інформація у щоквартальному фінансовому звіті відображена не наростаючим підсумком на кінець року окремо щодо кожної партії, її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статус юридичної особи, кандидатів на відповідних виборах (у разі проведення виборів);

4) до щоквартального фінансового звіту не було додано копії всіх документів, що підтверджують відображені у звіті відомості (у тому числі копії платіжних документів, довідок установ банків про рух коштів на рахунках);

5) до фінансового звіту за четвертий квартал звітного року не було додано висновків щорічного внутрішнього аудиту та незалежного зовнішнього фінансового аудиту політичної партії (якщо його проведення було обов'язковим відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні»);

6) не було дотримано вимог про подання щоквартального фінансового звіту як у паперовій формі, так і на електронному носії;

7) щоквартальний фінансовий звіт, поданий до НАЗК у паперовій формі, не підписаний керівником партії або не засвідчений її печаткою (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 1.6.4.).

5.4. У п. 4 розділу II:

¹ Принаймні до того часу, доки відповідні зміни не буде внесено до ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні».

1) встановити, який щоквартальний фінансовий звіт вважається таким, що містить неповну інформацію (з визначенням чіткого переліку даних, які партія **обов'язково** повинна надати у такому звіті), а який таким, що містить недостовірну інформацію;

2) виписати чіткий алгоритм здійснення різних заходів в межах процедури аналізу повноти та достовірності відображеної у щоквартальному фінансовому звіті інформації з детальним описом дій, які має здійснити спеціаліст НАЗК в межах кожного конкретного заходу (обґрунтування у підрозділі 1.6.4.);

4.5. У п. 5 розділу II:

1) встановити перелік фактів, які вважаються порушеннями законодавства щодо фінансування партій (в ідеалі це слід зробити за різними категоріями суб'єктів відповідальності: фізичні особи, які здійснюють внески на користь партій; представники юридичних осіб, які здійснюють внески на користь партій; представники партій (отримання та повернення внесків, подання фінансової звітності тощо), а також самі партії (як юридичні особи);

2) виписати чіткий алгоритм встановлення наявності або відсутності кожного потенційно можливого факту порушення законодавства щодо фінансування політичних партій. Наприклад, кожен факт здійснення внеску фізичною особою на користь партії потребує з'ясування таких питань: форма та спосіб здійснення внеску; громадянство особи, яка здійснила внесок; наявність/відсутність обставин, які забороняють їй здійснювати внески на користь партії; визначення загального розміру (суми) внесків цієї особи на користь однієї й тієї ж партії протягом календарного року і т.д. (обґрунтування у підрозділі 1.6.5.);

4.6. Привести розділ III у відповідність до вимог Закону «Про політичні партії в Україні» шляхом:

1) виключення з нього всіх положень щодо Акту про проведення аналізу щоквартального фінансового звіту;

2) встановлення, що вся інформація про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів повинна міститися у висновках, повний текст яких має бути оприлюднений шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті НАЗК (обґрунтування у підрозділі 1.6.6.).

5. Розробити проект *Порядку використання коштів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій»* та подати його на затвердження до Уряду як того вимагає бюджетне законодавство України (обґрунтування у підрозділі 1.7.).

6. Внести деякі зміни до рішення НАЗК №11 «Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори» від 11 серпня 2016 року, зокрема:

– поняття «вирішальний вплив» витлумачити як право (здатність, можливість) прямо чи опосередковано впливати (контролювати) на законних підставах на діяльність (прийняття рішень) органів управління суб'єктів господарювання (юридичних осіб);

– вказати, що термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» вживається у значенні, наведеному в Законі «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (зокрема, саме таким чином вчинив законодавець при формулюванні п. 5-1 ч. 1 ст. 46 Закону «Про запобігання корупції»);

– за аналогією з наведеними у ПК України та Положенні (стандарті) бухгалтерського обліку 23 визначеннями «пов'язаних осіб» та «пов'язані сторони», встановити, що у Законі «Про політичні партії в Україні» «пов'язаними особами» є ті юридичні та/або фізичні особи, відносини між якими можуть впливати на результати діяльності партії;

– удосконалити дефініцію терміну «спонсорство», враховуючи ту обставину, що воно завжди переслідує певну мету;

– викласти дефініцію терміну «треті особи» у такій редакції: «треті особи – це фізичні або юридичні особи, які від власного імені, за рахунок власних коштів та за відсутності обмежень, передбачених статтею 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», а також незалежно від наявності або відсутності згоди політичної партії надають добровільну матеріальну, фінансову, організаційну чи іншу підтримку політичній партії, її місцевій організації» (обґрунтування у підрозділі 1.8.).

7. У найближчій перспективі (квітень – липень 2018 року) НАЗК (бажано спільно з ЦВК) підготувати роз'яснення щодо правильного та однакового тлумачення всіма партіями та іншими учасниками політичного процесу таких юридичних термінів як «витрати на фінансування передвиборної агітації» та «діяльність партії, пов'язана з їхньою участю у виборах». Виконання цієї рекомендації дозволить частково вирішити нагальні проблеми в цій сфері. Для вирішення ж цієї проблеми в цілому слід розробити відповідні зміни до законодавства, якими закріпити єдині (уніфіковані) для всього законодавства про політичні партії та вибори визначення термінів «витрати на фінансування передвиборної агітації» та «діяльність партії, пов'язана з їхньою участю у виборах» (обґрунтування у підрозділі 1.9.).

8.2. Рекомендації, врахування яких дозволить суттєво підвищити якість та ефективність виконання НАЗК інспекційних (контрольно-наглядових) функцій

1. Оскільки можливості НАЗК є дуже обмеженими в контексті здійснення державного контролю *за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій з боку окремих суб'єктів*, то керівництву цього державного органу слід активізувати свою діяльність за двома основними напрямками:

1) адвокатувати внесення змін до ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» із тим, щоб такі заборони були не тільки обґрунтованими, юридично коректними (наразі вони такими не є), а й такими, щоб стан їх дотримання можна було швидко та якісно перевірити. Зокрема, необхідно:

– виписати заборону, яка наразі міститься у п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», таким чином, щоб вона не поширювалася на юридичних осіб, кінцевими бенефіціарними власниками яких є депутати, які не посідають політичних посад чи посад державної служби (наприклад, цю норму можна було б сформулювати так: «не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, зазначені у пунктах «а», «в» – «і» п. 1 та у підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»);

– внести зміни, якими заборонити здійснення внесків на користь партій з боку будь-яких громадських, благодійних чи релігійних об'єднань/організацій/формувань;

– привести вимоги п. 9 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» у відповідність до Закону «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII;

– виключити з цієї статті заборону здійснювати внески особами, які мають непогашений податковий борг (наразі вона розміщена у п. 8 ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»).

2) до внесення змін до ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» – ефективно використовувати всі можливі джерела перевірки відповідної інформації, шукаючи нові інструменти для цього, а також налагоджуючи стосунки з іншими державними органами (обґрунтування у підрозділі 2.1.).

2.3 метою забезпечення ефективного державного контролю *за законним та цільовим використанням партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності*:

1) разом з українськими та міжнародними експертами напрацювати системні зміни, спрямовані на удосконалення чинного законодавства в цій сфері, а також здійснювати адвокацію прийняття цих змін Парламентом, зокрема:

- встановити, що державний контроль за цільовим використанням бюджетних коштів здійснюється лише НАЗК;
- визначити напрямки, за якими партії можуть / не можуть витратити ці кошти;
- закріпити дефініції таких термінів: «статутна діяльність партії»; «діяльність партії, яка пов'язана з участю у виборах», «витрати на фінансування передвиборної агітації»;
- вирішити питання про те, чи поширюються на партії обмеження, обумовлені визначеним видом економічної класифікації видатків бюджету;
- встановити квоти на використання партіями бюджетних коштів;
- передбачити, що місцеві організації партії можуть отримувати та використовувати кошти державного фінансування тільки за допомогою використання спеціального (окремого) рахунку);

2) доки відповідних змін не внесено НАЗК разом із РП слід сформували спільну правову позицію (як контролюючих органів) щодо того, які види статутної діяльності партії згідно з чинним законодавством не можуть фінансуватися за рахунок державного бюджету (з посиланням на відповідні норми та детальним поясненням, чому партії не можуть фінансувати той чи інший вид своєї статутної діяльності);

3) розробити та забезпечити затвердження Порядку використання коштів за бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій»;

4) вжити всіх можливих заходів для підвищення рівня верифікації інформації щодо використання бюджетних коштів «на місцях» (з цією метою слід завершити формування штату Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції; відкрити та започаткувати діяльність територіальних підрозділів, які б в перспективі могли б перевіряти надану партіями інформацію на регіональному та місцевому рівнях; налагодити співпрацю з місцевими громадськими активістами в питаннях забезпечення прозорості політичних фінансів) (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 2.2.).

3.3 метою забезпечення ефективного державного контролю за *своєчасністю подання, повнотою, відповідністю оформлення встановленим вимогам закону, а також достовірністю включених відомостей до щоквартальних фінансових звітів партій* необхідно:

1) забезпечити максимально якісний державний контроль у цій сфері (у межах вже існуючих можливостей), шляхом:

- використання всіх законних способів перевірки інформації, що надається у фінансових звітах партій;
- розбудови та започаткування повноцінної діяльності територіальних підрозділів НАЗК;
- постійного підвищення кваліфікації працівників, які відповідають за перевірку щоквартальних фінансових звітів, а також виявлення та документування, вчинених правопорушень (в частині роботи з відкритими реєстрами, з формами та способами отримання інформації за запитами, здійснення перевірок тощо);
- визначення кола осіб (з поглибленим вивченням матеріального та процесуального права), які в межах Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції відповідатимуть за супроводження адміністративних і кримінальних матеріалів у судах і НП;
- налагодження ефективної співпраці з громадськими активістами та журналістами-розслідувачами в контексті вивчення та документування неправомірної поведінки партій, яку виявили такі особи;

2) адвокатувати внесення системних змін до законодавства України в цій сфері, якими зокрема:

– віднести факт систематичного (наприклад, тричі поспіль) неподання щоквартальних звітів до числа підстав анулювання судом реєстрації партії (правом клопотання щодо здійснення такого анулювання має бути наділене НАЗК) (зміни до ст. 24 Закону «Про політичні партії в Україні»);

– суттєво підвищити розміри штрафів (які можуть бути застосовані до керівництва партії) за порушення порядку подання (зокрема, неподання) до НАЗК фінансової звітності партії (зміни до ч. 1 ст. 212-21 КпАП України);

– запровадити диференціацію адміністративної відповідальності в цій сфері, передбачивши у ч. 2 ст. 212-21 КпАП України значно суворішу відповідальність за повторне порушення порядку подання фінансової звітності;

– заборонити здійснювати внески на користь партій громадським, благодійним та іншим неприбутковим організаціям;

– встановити більш чіткі критерії визначення факту спонсорства та визначення розмірів внесків на користь партії у формі товарів, робіт або послуг;

– запровадити обов'язок звітування перед НАЗК «третьох осіб», тобто осіб, які надають партіям товари, роботи або послуги¹;

– передати право здійснення досудового розслідування у провадженнях, відкритих за ст. 159-1 КК України, від НП до НАБУ, а їхнього розгляду – до Вищого антикорупційного суду (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 2.3.).

4.3 метою наповнення реальним змістом процедури проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту фінансової звітності партії, а також забезпечення в подальшому ефективного державного контролю з боку НАЗК останньому необхідно адвокатувати зміни до законодавства якими:

1) чітко визначити цілі, завдання та обсяги такого аудиту, а також питання, на які аудиторська фірма повинна надати відповіді;

2) хоча б в загальних рисах було встановлено вимоги до форми та змісту висновку зовнішнього незалежного фінансового аудиту фінансової звітності партії;

3) виключити з ч. 3 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» вимогу про обов'язкове проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту фінансової звітності партії, яка брала участь лише на місцевих виборах (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 2.4.).

5.3 метою забезпечення ефективного державного контролю за повнотою **звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, а також достовірністю включених до них відомостей** НАЗК необхідно адвокатувати процес уніфікації законодавства про партії та законодавства про всі типи виборів з тим, щоб:

1) НАЗК оперативно отримувало від ЦВК, ОВК та ТВК вичерпну інформацію про всі партії та кандидатів, які брали участь на загальнодержавних чи місцевих виборах (об'єкт контролю);

2) форми звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів та порядок їх подання розроблялися та затверджувалися НАЗК;

3) подавалися такі звіти лише до НАЗК як органу, що здійснює відповідний державний контроль;

4) обов'язок аналізу таких звітів покладался на НАЗК, а фактично здійснювався в порядку, визначеному відповідним актом НАЗК;

5) право складання протоколів про такі адміністративні правопорушення належало лише НАЗК (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 2.5.).

¹ Питання про запровадження звітування перед НАЗК «третьох осіб» є вельми дискусійним / спірним, а тому експерти ЦППР розглядають цей захід лише як один із потенційно можливих механізмів суттєвого підвищення ефективності державного контролю в цій сфері.

6.3 метою забезпечення ефективного державного контролю *за реалізацією партіями вимог п. 8-1 ч. 1 ст. 8 та ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні»* (обов'язок партій внести зміни до своїх статутів та відкривати рахунки в банках) необхідно:

1) вже зараз – активізувати (налагодити) роботу з виданням приписів про усунення кожною такою партією допущених правопорушень, відповідно до ст. 20 Закону «Про політичні партії в Україні». У разі невиконання цих вимог НАЗК слід ініціювати та супроводжувати процедуру притягнення керівників відповідних партій до адміністративної відповідальності за ст. 188-46 КпАП України (складання протоколів, направлення їх в суд та участь у судовому процесі)¹;

2) у перспективі – адвокатувати винесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні» та/або КпАП України, якими передбачити ефективні заходи впливу (зокрема, юридичної відповідальності) щодо тих партій (або їхніх керівників), які не виконують вимоги п. 8-1 ч. 1 ст. 8 та ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні» (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 2.6.).

8.3. Рекомендації, врахування яких дозволить суттєво підвищити якість та ефективність діяльності НАЗК як розпорядника бюджетних коштів

1. Системний аналіз приписів Закону «Про політичні партії в Україні», а також практика їх застосування засвідчила, що існує значна кількість проблем у цій сфері, які вирішити лише на підставі його норм неможливо. Тому перше, що слід було б зробити НАЗК, так це розробити та затвердити власний акт (наприклад, Порядок надання партіям державного фінансування), в якому чітко виписати відповіді на всі ті питання (підстави, умови, процедури), які мають істотне значення для правильної реалізації права партій на держане фінансування їхньої статної діяльності, але поки не знайшли свого відображення в Законі «Про політичні партії в Україні».

2. Під час вирішення питань, пов'язаних із наданням партіям державного фінансування їхньої статної діяльності або відмови у цьому, НАЗК слід неухильно дотримуватися вимог нині чинного законодавства, яке, зокрема, вимагає від нього діяти таким чином:

1) спочатку встановити перелік партій, які набули право на отримання державного фінансування своєї статної діяльності (ч. 1 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»);

2) потім визначити перелік партій, які реалізували своє право на отримання державного фінансування статної діяльності (виконали всі умови, визначені в законодавстві), перелік партій, які ще не реалізували це право (не виконали відповідних умов) та перелік партій, які остаточно відмовилися від його реалізації (подали до НАЗК заяви про відмову від державного фінансування їхньої статної діяльності) (частини 2, 3 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»);

3) після аналізу отриманої інформації (див. пункти 1, 2) прийняти рішення по кожній партії окремо про надання політичній партії державного фінансування її статної діяльності або про відмову у наданні такого фінансування (ч. 2 ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»);

4) після цього встановити перелік партій, які не тільки реалізували своє право на отримання державного фінансування статної діяльності, а й відповідають вимогам п. 1 ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» (забезпечили гендерний баланс представництва партії в Парламенті);

5) на початку кожного календарного року здійснювати розподіл щорічного обсягу державного фінансування статної діяльності партій відповідно до вимог ст. 17-2, частин 1,

¹ Дотримання саме такого алгоритму дій дозволить НАЗК не тільки забезпечити стимулювання керівництва партій до оперативного виправлення неправомірної ситуації, а й суттєво покращить взаємодію (співпрацю) партій з НАЗК, а також сприятиме формуванню атмосфери довіри до НАЗК та об'єктивності його рішень.

2 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні», яке бажано (але не обов'язково) оформлювати спеціальним рішенням НАЗК;

6) партіям, щодо яких було прийнято рішення НАЗК про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності, та яким було розподілено кошти державного фінансування, щоквартально перераховувати 25% вже розподіленого їм щорічного обсягу державного фінансування. Для перерахування цих коштів жодних спеціальних рішень НАЗК приймати не треба (ч. 6 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні»).

З метою недопущення в майбутньому неправильного чи неоднакового застосування законодавства в цій сфері НАЗК слід розробити та здійснювати адвокацію внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні», якими чітко визначити:

1) підстави, умови та порядок отримання партіями 10% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності партій за забезпечення ними гендерного балансу представництва партії в Парламенті;

2) умови, які партії мають виконати для того, щоб реалізувати своє право на отримання державного фінансування статної діяльності, та наслідки їх невиконання чи невчасного виконання;

3) процедуру прийняття рішення про надання партії державного фінансування її статутної діяльності або про відмову у наданні такого фінансування;

4) процедуру розподілу щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності партій;

5) порядок перерахування партіям коштів, які їм було розподілено (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 3.1.).

2. Для того, щоб у майбутньому не виникало суперечок з приводу законності / незаконності прийнятих НАЗК рішень про відмову у наданні (про ненадання) партії державного фінансування її статної діяльності НАЗК бажано розробити та адвокатувати процес внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні», якими зокрема:

1) встановити правові наслідки невиконання або невчасного виконання вимог, які висуваються до партії як умови реалізації нею права на отримання державного фінансування статутної діяльності (відкриття окремого рахунку, надання довідки тощо);

2) чітко виписати підстави, умови та порядок прийняття рішення НАЗК про відмову у наданні партії державного фінансування її статутної діяльності;

3) уніфікувати юридичну термінологію (наразі в одних нормах цього Закону ідеться про «рішення про відмову у наданні» партії державного фінансування її статної діяльності, а в інших – про «рішення про ненадання» такого фінансування) (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 3.2.).

3. З метою забезпечення належної реалізації права партій на отримання державного фінансування своєї статутної діяльності під час здійснення розподілу державних коштів на фінансування статутної діяльності партій НАЗК слід виходити з того, що категорія «щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій», про яку йдеться у ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні» є лише розрахунковою величиною, яка необхідна як для підрахунку загального обсягу такого фінансування, так і для його розподілу. При цьому загальний обсяг щорічного державного фінансування статутної діяльності партій слід визначати як суму фінансування, виділеного за обома пунктами ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» (залежно від наявності/відсутності підстав для фінансування тієї чи іншої партії за забезпечення нею гендерного балансу представництва в Парламенті ця сума складатиме 100% або 110% від тієї суми, про яку йдеться у ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні»). В подальшому розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партій, має відбуватися у повній відповідності до вимог ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні».

З метою недопущення порушення цього права партій у майбутньому НАЗК бажано було б ініціювати процес внесення змін до ч. 1 ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» із тим, щоб вона узгоджувалася зі ст. 17-2 Закону «Про політичні партії в Україні» та правильно визначала процедуру розподілу щорічного державного фінансування статутної діяльності партій (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 3.3.).

4. Задля спрощення та суттєвого підвищення оперативності перерахування партіям коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, слід відмовитися від практики щоквартального прийняття рішень «про надання партії ... державного фінансування її статутної діяльності у ... кварталі ... року», які по суті є рішеннями НАЗК «про перерахування коштів». Щоквартальне прийняття НАЗК таких рішень хоч і не суперечить закону, але суттєво затримує процес перерахування партіям цих коштів, а тому в подальшому такі перерахування бажано здійснювати лише за відповідним управлінським актом голови НАЗК.

З метою уникнення в майбутньому проблем із перерахуванням партіям коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, НАЗК слід було б ініціювати процес внесення змін до ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» із тим, щоб НАЗК мало реальну можливість здійснювати цю процедуру без порушень, а також визначити правові наслідки її порушення (зокрема, має бути надана чітка відповідь на питання про те, чи може НАЗК здійснювати перерахування коштів партії за той квартал, що вже минув). Розробка та затвердження власного акту в цій сфері (Порядку надання партіям державного фінансування) також могли б суттєво посприяти більш чіткому уявленню про процедуру перерахування партіям коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 3.4.).

8.4. Рекомендації, врахування яких дозволить суттєво підвищити якість та ефективність виконання НАЗК функцій із забезпечення прозорості політичних фінансів

1. НАЗК необхідно попіклуватися про підвищення ступеня виконавчої дисципліни у Департаменті НАЗК з питань запобігання політичній корупції в частині своєчасного оприлюднення всіх щоквартальних фінансових звітів партій на офіційному веб-сайті НАЗК (не пізніше ніж на 10-й день з дня надходження таких звітів) (обґрунтування цієї пропозиції міститься у підрозділі 4.1.).

2. З метою належної реалізації вимог ч. 15 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» НАЗК слід:

1) виключити з розділу III Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26, всі норми про так званий «Акт про проведення аналізу щоквартального фінансового звіту» та встановити, що вся інформація про хід та результати аналізу щоквартальних фінансових звітів повинна міститися у висновках, повний текст яких має бути оприлюднений шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті НАЗК;

2) розміщувати на своєму офіційному веб-сайті розгорнуті висновки, які містять всю інформацію про хід та результати аналізу НАЗК щоквартальних фінансових звітів партій (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 4.2.).

3. Керівництву Департаменту з питань запобігання політичній корупції слід організувати процес оприлюднення на офіційному веб-сайті НАЗК інформації про встановлення ознак правопорушень у сфері забезпечення законності та прозорості політичних фінансів як того вимагає ч. 17 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 4.3.).

8.5. Рекомендації, врахування яких дозволить суттєво підвищити якість та ефективність виконання НАЗК функцій із забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій

1.3 метою належного виконання функцій із забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій НАЗК необхідно:

1) ініціювати внесення низки змін до законодавства України, спрямованих на забезпечення НАЗК можливості нормально виконувати покладені на нього функції в цій сфері. Йдеться, зокрема, про необхідність:

– внесення системних змін до статей 212-15, 212-21 КпАП України із тим щоб вони охоплювали всі види правопорушень у сфері політичних фінансів (в тому числі факти не відкриття партіями банківських рахунків та не приведення своїх статутів до нових вимог законодавства); правильно узгоджувалися з положеннями ст. 159-1 КК України при описі різних форм правопорушень у цій сфері та потенційних стягнень / покарань, що можуть бути застосовані до винних; закріплювали достатні, але водночас справедливі види та розміри потенційних адміністративних стягнень; передбачали диференціацію відповідальності шляхом встановлення більш суворої відповідальності за кваліфіковані види цих правопорушень (наприклад, за повторне вчинення правопорушення);

– внесення змін до ст. 256 КпАП України із тим, щоб протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 212-15, 212-21 КпАП України, можна було складати й за відсутності підпису керівника партії;

– внесення змін до ст. 38 КпАП України, якими суттєво збільшити строки накладення адміністративних стягнень за статтями 212-15, 212-21 КпАП України;

2) постійно покращувати роботу Департаменту з питань запобігання політичній корупції в частині оформлення адміністративних матеріалів шляхом підвищення кваліфікації його співробітників (навчання, тренінги тощо), запровадження спеціалізації окремих співробітників цього департаменту саме на питаннях адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері фінансування партій, отримання експертної та науково-методичної допомоги з боку вітчизняних та зарубіжних експертів тощо.

2. Задля покращення ситуації із забезпеченням невідворотності кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій, подання фінансової звітності та нецільове використання бюджетних коштів, НАЗК необхідно:

1) брати активну участь у розробці та авдвокації внесення змін до:

– ст. 159-1 КК України (з метою більш коректного опису різних форм злочинної поведінки, узгодження її положень зі статтями 212-15, 212-21 КпАП України, якісної диференціації цієї відповідальності, забезпечення справедливих та достатніх видів та розмірів покарань за ці злочини тощо);

– регулятивного законодавства (законодавства про партії та бюджетного законодавства) із тим, щоб було чітко зрозуміло яке використання бюджетних коштів є «цільовим», а яке – «нецільовим» у контексті державного фінансування статутної діяльності партій;

– ст. 216 КПК України із тим, щоб кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України були підслідними НАБУ;

– проекту Закону «Про Вищий антикорупційний суд» в межах якого передбачити, що кримінальні провадження за ст. 159-1 КК України є підсудними виключно цьому суду;

2) забезпечити більш якісну роботу НАЗК в частині виявлення та документування цієї категорії злочинів шляхом:

– постійного підвищення кваліфікації його співробітників (навчання, тренінги тощо),

– запровадження спеціалізації окремих співробітників Департаменту саме на питаннях кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій, подання фінансової звітності та нецільове використання бюджетних коштів,

– співпраці з викривачами (громадськими активістами, журналістами-розслідувачами, працівниками партій тощо) в контексті фіксації та документування фактів учинення таких злочинів

– отримання експертної та науково-методичної допомоги з боку вітчизняних та зарубіжних експертів (забезпечення фахового консультування, отримання експертних висновків, використання якісних науково-практичних коментарів КК України, законодавства про партії та бюджетного законодавства).

3.3 метою стимулювання партій до виконання незабезпечених спеціальними засобами юридичної відповідальності положень Закону «Про політичні партії» (йдеться, передусім, про обов’язок партій внести зміни до своїх статутів та рахунки в банках) слід у найкоротші терміни налагодити роботу із застосування до партій такого заходу адміністративно-правового характеру як попередження. При цьому його слід застосовувати і як самостійний засіб впливу на правопорушників, і як «перехідний місток» до застосування санкцій, передбачених ст. 188-46 КпАП України (у разі невиконання законних вимог НАЗК) (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 5.3.).

4. Розробити зміни до ст. 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні», якими виключити з числа підстав для зупинення державного фінансування статутної діяльності партії таких фактів як: 1) подання партією щоквартального фінансового звіту, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог; 2) невчасне подання партією щоквартального фінансового звіту (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 5.4.).

5.3 метою унеможливлення порушення права партій на державне фінансування їхньої статутної діяльності слід ініціювати внесення змін до ст. 17-8 Закону «Про політичні партії в Україні» забравши у НАЗК право самостійно встановлювати факт повторного вчинення низки правопорушень (за відсутності рішення суду, яке набрало законної сили), а також виключивши з числа підстав для прийняття рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності партії факту «невикористання» цих коштів протягом 1 року з дня, коли такі кошти вперше були зараховані на рахунок партії (обґрунтування цих пропозицій міститься у підрозділі 5.5.).

8.6. Рекомендації, що стосуються взаємовідносин НАЗК з іншими державними інституціями та громадськістю (в контексті реалізації реформи політичних фінансів)

1.3 метою успішної реалізації всіх функцій в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів НАЗК слід докласти максимальних зусиль для того, щоб вибудувати професійно-ділові відносини з усіма іншими державними інституціями, які причетні до реалізації реформи політичних фінансів (МЮ України, РП, ЦВК, НБУ, НП, суди тощо), окремими категоріями юридичних осіб приватного права (зокрема, з комерційними банками), партіями, а також громадськістю (журналістами-розслідувачами, викривачами тощо).

2. Особливу увагу слід звернути налагодженню «здорових» відносин з партіями. З одного боку, партії мають відчувати на собі фаховість і глибину державного контролю, що здійснює НАЗК, а також його суворість, неупередженість і справедливість (зокрема, забезпечувати однакове реагування на одні й ті ж дії / бездіяльність різних партій). З іншого боку, партії мають відчувати, що НАЗК не тільки (а може й не стільки) «наглядач» і «каратель», скільки «партнер», який завжди готовий надати фахову консультацію з будь-якого питання у сфері політичних фінансів і фінансової звітності, підготувати роз’яснення, забезпечити партії необхідною методичною інформацією тощо. Загалом у

взаємовідносинах НАЗК з партіями має панувати атмосфера довіри до НАЗК як незалежної державної інституції та об'єктивності його рішень.

3. Попри те, що взаємовідносини НАЗК з громадськістю в питаннях забезпечення законності та прозорості політичних фінансів є досить непоганими, все ж НАЗК бажано більш активно долучати представників громадського середовища до всіх процесів у цій сфері, а також виробити чіткий та зрозумілий алгоритм співпраці НАЗК з викривачами (до кого саме звертатися з відповідними повідомленнями, яким чином їх оформляти, протягом якого часу та як саме НАЗК здійснюватиме перевірку отриманої інформації тощо).

* * * * *

Цей документ був розроблений Центром політико-правових реформ (ЦППР) в рамках проектів «Відповідальна та підзвітна політика в Україні» та «Зміцнення законодавчих та виборчих процесів шляхом посилення громадської участі та надання технічної допомоги», які здійснюються Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки

Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги від уряду Великої Британії. Будь-які думки, викладені у ньому, належать автору і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США або уряду Великої Британії.

