



# ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ: як розпізнати та подолати

Навчально-методичний посібник



## ГОЛОВНЕ – НЕ ЗАСТОСОВУВАТИ ДО СЕБЕ ПОДВІЙНИХ СТАНДАРТІВ

Підтримати партійне будівництво в Україні й поставити хрест на політичній корупції. Обмежити вплив на партійну діяльність приватних осіб і унеможливити «прихвизацію» партій великим бізнесом. Знищити скуповування олігархами політиків та повернути довіру українців до головних суб'єктів політичного життя. Це – завдання, що стоять сьогодні перед суспільством. І від їх реалізації залежать політичні перспективи нашої країни. Адже корупція не є частиною української ментальності чи національною традицією. Корупція – це штучно створені умови життя для кількох поколінь українців, з ураженням усіх сфер людської діяльності та визнанням корупційної поведінки як правильної.

На Заході державне фінансування партій є звичною демократичною практикою, яку запровадили ще з 50-х років минулого століття. У такий спосіб прогресивна

Європа створювала умови для обмеження «субсидування» партій бізнесом: капітал позбавляли можливості лобювання власних інтересів, формування інститутів влади та впливу на державну політику.

Новації українського Закону «Про політичні партії в Україні» важко переоцінити. Україна наблизилася до європейських цінностей настільки близько, що зреалізувала державне «донорство» партій (фінансування статутної діяльності політичної партії з держбюджету), обмежила недержавну підтримку партій (встановлення розміру граничних благодійних внесків від фізичних та юридичних осіб на рахунки партії), зобов'язала партійні еліти до прозорого ведення діяльності та публічної звітності (вимоги щодо контролю та аудиту політичних партій).

Сьогодні ми маємо Закон, який передбачає фінансування діяльності тих партій, які на останніх виборах здобули підтримку виборців. З часом така державна підтримка стане дієвою опорою для тих політиків і партій, які вибудовуватимуть власну політико-партійну діяльність поза інтересами спонсорів-олігархів.

Дехто вважає, що бюджетні кошти замість партійних кас краще переадресувати на нагальні потреби суспільства: пенсії, ремонт шляхів, модернізацію системи ЖКГ тощо. Фактично це пропозиція не чіпати політичну корупцію, залишити без змін пострадянську систему державного управління, дозволити їй надалі існувати «просуванню» вузьких приватних інтересів партійних меценатів на законодавчому й виконавчому рівні. Це продовження старих політичних маніпуляцій олігархів і корумпованих політиків із вибором кожного та майбутнім для всіх. Чи цього ми прагнемо?

Корупція не має бути нормою у суспільстві й для суспільства. І немає значення, чи це факт продажу голосу на виборах, чи фінансування партії закордонними структурами. Якщо людина дає або бере хабар, то вона робить власний внесок у розвиток корупції в державі. Тому головне – не застосовувати до себе подвійних стандартів.

*Наталія Корчак,  
доктор юридичних наук,  
Голова Національного агентства з питань запобігання корупції*

Таран В.В., Таран С.В., Грищенко І.Я., Лемєнов О. В., Волошина А.В., Скиба О. В., Давиденко К.С., Кульчицький О.П.

Навчально – методичний посібник «Політична корупція: як розпізнати та подолати»/ За заг. ред. Давиденко К.С. Авторі-укладачі: Таран В.В., Таран С.В., Грищенко І.Я., Лемєнов О. В., Волошина А.В., Скиба О. В., – К.: Ейдос, 2016. – 52 с.

Команда Центру «Ейдос», спільно із колегами «Міжнародного інституту демократій», «Центру Локального Самоврядування», «Інституту «Республіка», розробила методичний матеріал, на основі якого кожен охочий отримає необхідні знання та зможе здійснювати незалежний аналіз рівня доброчесності політичних партій.

Посібник розкриває суть явища політичної корупції, описує міжнародний досвід у боротьбі його причинами, деталізує механізм державного фінансування партій та у найменших подробностях описує процес звітування політичними партіями про свою фінансову діяльність, а також функції контролюючих органів та інструменти для активних громадян щодо контролю за партійними касами.

Дане видання покликане стати у нагоді всім зацікавленим у подоланні причин політичної корупції: політичним партіям, контролюючим органам, активістам, аналітикам, журналістам, і, звичайно, виборцям.



Посібник видано українською мовою в друкованому та електронному варіантах за підтримки представництва Фонду Конрада Аденауера. Погляди, виражені в даному виданні, належать виключно авторам і не обов'язково відображають офіційну позицію Фонду. Електронну версію видання представлено на сайті Центру «Ейдос» <http://eidos.org.ua>. У друкованому варіанті видання розповсюджується безкоштовно. Дозволяється поширення тексту посібника із посиланням на джерело.

Упорядник посібника: Киричук О.І.  
Дизайн інфографіки: Кульчицький О.П.

© Авторі Укладачі: Віктор Таран, Сергій Таран,  
Інна Грищенко, Олександр Лемєнов, Алла  
Волошина, Олександра Скиба  
© Центр політичних студій та аналітики «Ейдос»,  
2016

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	3
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1 Явище політичної корупції (А.Волошина) .....	7
РОЗДІЛ 2 Державне фінансування партій: Як? На що? та Навіщо? .....	13
2.1. Міжнародний досвід (С. Таран) .....	13
2.2. Механізми державного фінансування партій в Україні (В.Таран, О.Скиба) .....	17
РОЗДІЛ 3 Все, що треба знати про звітування партіями.....	27
3.1. Як партіям звітувати ? (І.Грищенко).....	27
3.2. Як державі контролювати? (І.Грищенко).....	33
3.3. Як активістам розслідувати? (О. Лемєнов) .....	34
3.4. Як виборцям фінансувати, обирати і як контролювати партії? (О. Скиба).....	42
3.5. Практика аналізу звітів партій (В. Таран) .....	48
ПІДСУМКИ .....	52

## ВСТУП

Масштаби корупції в Україні створили умови, за яких це явище потрапило у розряд повсякденних речей. Словом «корупція» у щоденному вжитку та засобах масової інформації часто маркують випадки інших неправомірних дій, котрі не мають жодного стосунку до цього поняття. Таким чином, у суспільно-політичному, а також у побутовому дискурсах складається ідеальне середовище для подальшого збільшення рівня корупції: відносно лояльне ставлення до цього явища, що увійшло у буденність більшості українців, та відсутність або неієвість покарань з боку держави за корупційну діяльність.

Разом із тим, корупція має імена. А найбільш масштабна корупція на найвищих рівнях влади – це й партійне забарвлення. Вирішальну роль у формуванні складу органів влади та місцевого самоврядування належить політичним партіям, тому корупція, зокрема, продаж місць у списку партії, підкуп виборців, адмінресурс на виборах, непрозорі шляхи надходжень коштів на діяльність політичних сил, породжують умови, в яких це явище процвітає на найвищих рівнях.

Одним із важелів впливу, які доступні громадськості, є контроль за діяльністю політичних партій, зокрема після прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо протидії політичній корупції», у 2016 році з'явилась можливість щоквартально аналізувати фінансову діяльність партій, в тому числі перевіряти прозорість надходжень на партійні рахунки, ідентифікувати донорів партій, перевіряти дані про майно у власності, встановлювати наявність зв'язків із іноземними державами тощо.

Інший важіль впливу лежить у площині контролю за діяльністю контролюючих органів, як би не парадоксально це звучало. Повноваження, якими наділено Національне Агентство з питань запобігання корупції, Рахункова палата України та Центральна Виборча Комісія, за наявності у них так званої «політичної волі», відповідно до законодавства дозволяють ефективно здійснювати контроль за фінансовою діяльністю партій.

На сьогодні великий масив завдань для виконання постав перед представниками громадського суспільства і, разом із тим, величезна відповідальність. Перефразовуючи Антуана де Сент-Екзюпері, ціла низка аналітичних центрів, громадських організацій, коаліцій і незалежних активістів: «Відповідальні за належне втілення реформаторських законів, які вони про адвокатували», в тому числі і Закону про протидію політичній корупції, котрий містить кращі практики успішних країн світу не лише в частині контролю за прозорістю партій, але й регулює процес державного фінансування.

Команда Центру «Ейдос», спільно із колегами «Міжнародного інституту демократій», «Центру Локального Самоврядування», «Інституту «Республіка», розробила методичний матеріал, на основі якого кожен охочий отримає необхідні знання та зможе здійснювати незалежний аналіз рівня доброчесності політичних партій.

Посібник розкриває суть явища політичної корупції, описує міжнародний досвід у боротьбі його причинами, деталізує механізм державного фінансування партій та у найменших подробицях описує процес звітування політичними партіями про свою фінансову діяльність, а також функції контролюючих органів та інструменти для активних громадян щодо контролю за партійними касами.

Необхідною умовою для зміни непрозорих правил гри, з якими до нинішнього часу існували політичні партії, на кращі практики доброчесності, прозорості та відкритості у своїй діяльності всіх без винятку політичних сил, є пильна увага громадськості та значної частки виборців до тематики подолання політичної корупції, зокрема у діяльності політичних партій, а посібник «Політична корупція: як розпізнати та подолати» стане помічником всіх зацікавлених у подоланні причин політичної корупції в Україні.

## Розділ 1 ЯВИЩЕ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ



Алла Волошина,  
експерт із прозорості  
фінансування політичних партій

У сучасному демократичному світі партіям належить провідна роль у вираженні та просуванні суспільних інтересів. Власне через партії ідеї великих суспільних груп конкурують одна з одною, а громадяни відчують, що реалізують своє право на владу<sup>1</sup>.

Саме партії зміщують спосіб конкуренції між різними групами з вуличного протистояння у площину парламентських та урядових дискусій, використовуючи при цьому такі інструменти, як: громадські консультації, вплив на центри прийняття рішень у державі тощо. Разом з тим, громадяни через багатопартійну систему тільки тоді повною мірою реалізують своє право на владу, коли діяльність партій є прозорою, зрозумілою та орієнтованою на виборця. В іншому випадку, ми можемо констатувати наявність узурпації влади в державі великими фінансово-олігархічними групами через політичну корупцію.

За визначенням Transparency International, політичною корупцією є зловживання політичними лідерами ввіреною їм владою заради особистої вигоди<sup>2</sup>. Політична корупція є одним із найнебезпечніших видів корупції, оскільки в ній безпосередньо беруть участь суб'єкти, які приймають рішення на рівні держави та які включені у вироблення та реалізацію державної політики. Даний вид корупції відбувається на високих щаблях політичної системи і безпосередньо загрожує національній безпеці та обороні.

Політична корупція в більшості випадків є ознакою країн із авторитарним або перехідним режимом<sup>3</sup>. Разом з тим, політична корупція не обмежується виключно цією категорією країн, про що свідчить велика кількість корупційних скандалів у країнах ліберальної демократії. Але у демократичних країнах проблема політичної корупції має більш випадковий характер, в той час, як в авторитарних країнах вона слугує економічному контролю та збагаченню правлячої верхівки держави. Корінь політичної корупції міститься у прозорості фінансів політичних партій.

Чим прозоріші та зрозуміліші для виборців джерела партійних надходжень та їхній обіг, тим менший рівень політичної корупції спостерігається в державі; а зростання довіри виборців до політичних партій фактично нівелює рівень соціальних протистоянь у суспільстві та забезпечує сталий економічний розвиток держави. Наприклад, можемо спостерігати абсолютну кореляцію між довірою до політичних партій (EUROBAROMETER 2015)<sup>4</sup> та рівнем сприйняття корупції в державі (CPI)<sup>5</sup>.

Політична корупція – це нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих і групових вигод.



## ХТО ЗДІЙСНЮЄ ПОЛІТИЧНУ КОРУПЦІЮ?



## ВИДИ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ

### ЗА КІЛЬКІСТЮ УЧАСНИКІВ



### ЗА СФЕРОЮ ДІЯЛЬНОСТІ



## ЯК ПРОТИДІЯТИ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ: 5 КРОКІВ



Таблиця 1

## КОРЕЛЯЦІЯ РІВНЯ ДОВІРИ ДО ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА РІВНЯ СПРИЙНЯТТЯ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВІ

№	Рівень довіри до політичних партій	CPI 2015 / Score
1.	Данія – 37%	91
2.	Фінляндія – 35%	90
3.	Нідерланди – 32%	87
4.	Люксембург – 28%	81
5.	Швеція – 28%	86

Низка досліджень констатує: темпи зростання економіки і добробуту населення обернено пропорційні рівню корупції в державі. Корупція однозначно гальмує темпи зростання економіки та перешкоджає добробуту населення країни.

Конвенція ООН проти корупції у статті 7(3) наголошує на тому, що кожна держава-учасниця розглядає можливість прийняття належних нормативно-правових актів й вжиття відповідних адміністративних заходів, сумісних із цілями цієї Конвенції й відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, з метою посилення прозорості у фінансуванні кандидатур на виборні державні посади та, у належних випадках, у фінансуванні політичних партій<sup>6</sup>.

Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції у 2006 році. Разом з тим, ситуація із прозорістю фінансів політичних партій в нашій державі вкрай незадовільна, і донедавна українське законодавство ніяк не могло врегулювати їхню звітність за свої кошти. Але це не завадило нашій країні стати одним із європейських та світових лідерів за кількістю зареєстрованих політичних партій. Станом на кінець вересня 2016 року в Україні було зареєстровано 344 політичні партії. За даними КВУ<sup>7</sup>, майже половина з них з'явилася за останні три роки. Так, наприклад, за 9 місяців 2016 р. була зареєстрована 41 нова партія, 2015 році – 79, у 2014 році – 37.

Таблиця 2

## ДИНАМІКА ЗБІЛЬШЕННЯ КІЛЬКОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Рік	Кількість партій
січень 2011 р.	185
грудень 2014 р.	235
вересень 2016 р.	344

Дивним видається також існування близько десятка партій, які мають співзвучні назви із більш відомими політичними силами. Наприклад, «Самопоміч» та «Об'єднання «Самопоміч»; «Відродження», «Всеукраїнське об'єднання «Відродження» та «Відродження України»; «Партія рішучих змін» та «Партія рішучих громадян»; «Опозиційний блок», «Опозиційна сила» та «Опозиційний союз».

Не дивлячись на надзвичайно велику кількість партійних структур, у позачергових виборах народних депутатів України 2014 року брали участь лише 52 партії, і тільки 6 із них подолали 5%-й бар'єр: 1) Політична партія «Народний фронт»; 2) Партія «Блок Петра Порошенка»; 3) Політична партія «Об'єднання «Самопоміч»; 4) Політична партія «Опозиційний блок»; 5) Радикальна Партія Олега Ляшка; 6) Політична партія «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». Усі ці партії є лідерськими, сформованими навколо відомих політичних діячів, а виборчі програми партій містять мало конкретики та відрізняються одна від одної хіба що в стилістиці та акцентах.

Кількість українських партій обернено пропорційна якості їхньої роботи та, відповідно, рівню довіри виборців до партійної діяльності як такої. Так, за даними соціологічного дослідження Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» у листопаді 2015 р. 79% українців не довіряли партіям (цей показник став найгіршим за останні п'ять років)<sup>8</sup>, а ВКУ наголошував на тому, що багато із новостворених партій формуються задля подальшого продажу статутних документів<sup>9</sup>, тобто уже на старті беруть участь у корупційних схемах.

Отже, українську багатопартійну систему складає велика кількість слабо організованих структур, сформованих за особистісним принципом, зі слабкою внутрішньою демократією та непрозорим фінансуванням, що мають низьку довіру та підтримку виборців. За таких умов партії не спроможні повною мірою виконувати основні свої функції, такі як: контроль за урядом і організація дебатів у законодавчих органах; вираження і збалансування народної волі, її трансформація в урядову політику; визначення стратегії уряду, забезпечення його відповідальності перед народом; визначення стратегії розвитку держави; координація діяльності виконавчої і законодавчої гілок влади; досягнення консенсусу між різними групами інтересів<sup>10</sup>.

В Україні створено достатні передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції, в тому числі і політичній. Прийняття низки антикорупційних законів (жовтень 2014 р.) стало початком системної реформи з подолання корупції. Реформа включає в себе ухвалення нової антикорупційної стратегії та на її основі законів, що повністю врегульовують ключові сектори антикорупційної діяльності в країні: формування та моніторинг реалізації державної антикорупційної політики, превентивну антикорупційну діяльність (НАЗК), переслідування за корупцію (НАБУ). 8 жовтня 2015 року парламент прийняв Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (далі – Закон), який враховує рекомендації GRECO, Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо врегулювання політичних фінансів в Україні.

Незважаючи на суттєвий прогрес у реформуванні антикорупційного законодавства, влада не справилася із його впровадженням. Імплементация оновленого антикорупційного законодавства проходить без проактивної позиції основних носіїв політичної волі (Кабінету Міністрів України, Президента України, Верховної Ради України) та під величезним тиском з боку громадськості й міжнародних організацій<sup>11</sup>.

Як наслідок цього, імплементация Закону<sup>12</sup> знаходиться на початковому етапі та кардинально не впливає на зниження рівня політичної корупції.

У нещодавньому дослідженні Центру економічної стратегії «Скільки коштує суспільству корупція»<sup>13</sup> автори виділяють такі категорії впливу корупції на українське суспільство:

**По-перше**, чим більш корумпованою є країна, тим більшими є обсяги державних інвестицій, але тим меншою є їхня якість. Нині, незважаючи на те, що обсяг державних інвестицій в Україні є відносно низьким, країна має чисельні приклади їх розкрадання. Тому із поступовим відновленням економіки можна очікувати зростання публічних інвестицій, а отже, якщо рівень корупції не зменшиться, і корупційної складової та неефективності цих інвестицій.

**По-друге**, у корумпованих країнах неефективними є державні витрати: зокрема, там менше витрачають на освіту та медицину, але більше – на військові проекти (які, своєю чергою, уповільнюють зростання ВВП). На підставі результатів досліджень ми розраховуємо, що при зниженні рівня корупції в Україні до рівня Польщі відношення якісних соціальних витрат до ВВП України збільшилося би на величину до 7 п.п. Окрім того, оскільки у країні сьогодні є об'єктивні причини для збільшення військових витрат, які є уразливими до корупції, необхідні прозорість та механізми контролю за цими витратами.

**По-третє**, у корумпованих країнах є меншими надходження до бюджету, що відбувається, зокрема, через ухилення від сплати податків. В Україні 62% підприємств ухиляються від сплати податків, причому майже половина із них дає хабарі. Наприклад, на підставі досліджень можна припустити, що лише у роздрібній торгівлі обсяг хабарів в Україні становить не менше 8 млрд грн на рік.

**Четвертий важливий канал** – приватні інвестиції. Корумповані країни залучають менше приватних інвестицій через вищі ризики та вищу вартість капіталу. У структурі іноземного фінансування корумпованих країн прямі іноземні інвестиції поступають міжнародним кредитам, що створює додатковий ризик валютної кризи. Як відомо, у Польщі саме прямі іноземні інвестиції стали основним джерелом зростання. За нашими розрахунками, якби рівень корупції в Україні досяг рівня Польщі, то обсяг прямих іноземних інвестицій в Україну зріс би на 2,2 млрд дол.

**По-п'яте**, від корупції страждає якість управління державою: замість витрачати час на вирішення суспільних проблем, службовці вишукують можливості збагатитися. Корупція також посилює політичну нестабільність, забюрократизованість та регуляторні бар'єри. Це, зокрема, проявляється у тінізації економіки. Так, в Україні в тіні перебуває 41-46% економіки, у Польщі – близько 19%.

**По-шосте**, одним із найвагоміших наслідків корупції є зменшення ефективності економіки, наприклад, через зростання вартості капіталу чи зменшення його продуктивності. Так, за нашими розрахунками, якби рівень корупції в Україні досяг рівня Польщі, то продуктивність капіталу в Україні збільшилася би на 6,4%, а річний ВВП завдяки цьому зріс би майже на 21 млрд дол. Але наслідки корупції насправді є набагато глибшими – корупція стримує розвиток державних інститутів (особливо у менш розвинутих країнах), оскільки корумпована влада зацікавлена саме в цьому; а це, своєю чергою, теж негативно впливає на економічний розвиток. Так, за показником якості регулювання Світового банку, Україна у 2014 р. мала ранг у 28,85 бали зі 100, а Польща – 81,73.

Нарешті, корупція має не лише економічні наслідки, а шкодить добробуту громадян загалом – через неї потерпають соціальні функції держави (наприклад, медицина та освіта), зростає рівень бідності, посилюється нерівність доходів та зменшується рівень довіри у суспільстві. Ці чинники, своєю чергою, теж впливають на економічний розвиток. Так, якби рівень корупції в Україні досяг рівня Польщі, то рівень довіри в Україні зріс би на 11 п.п., а це відповідає прискоренню зростання ВВП на душу населення на 0,74 п.п.

Не дивлячись на всі заходи з подолання політичної корупції, ця проблема залишається однією з головних у Європі. Адже часто зміни в антикорупційне законодавство щодо фінансування політичних партій вносяться як реакція на гучні скандали в цій царині, що вже сколихнули суспільство.

Навіть Франція, яка є прикладом успішної боротьби з політичною корупцією, у 80-90-х рр. минулого століття стикалася з низкою скандалів щодо незаконного фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній. Однією з найвідоміших була справа колишнього президента Жака Ширака, якому висунули звинувачення в отриманні хабарів та незаконному фінансуванні своєї партії під час перебування на посаді міського голови Парижа.

Сучасний правовий антикорупційний механізм спрямований здебільшого на попередження та боротьбу з посадовими злочинами осіб, що працюють на державній службі та приймають рішення, які потенційно можуть бути вигідні політичним партіям. Таким чином, держслужбовцям заборонено поєднувати свою посаду з будь-якою іншою виборною посадою, а також з професійною діяльністю в приватному або громадському секторі. Також вже майже 20 років у Франції діють норми щодо публікації актів політичних партій, даних про витрати, наприклад, на передвиборчі кампанії, обов'язкове декларування доходів парламентарів.

Окремо слід звернути увагу на діяльність Центральної служби запобігання корупції, яка покликана спостерігати за дотриманням правил щодо фінансування політичних партій, а останнім часом активно працює в інформаційному плані, сприяючи організаціям державного та приватного сектору приймати кодекси етики.

Також одним із найкращих прикладів вираженого підходу до боротьби з політичною корупцією є Фінляндія, яка протягом кількох останніх років визнається однією з найменш корумпованих країн світу.

Хоча країна не має окремих антикорупційних законів, проте має низку правових норм, закріплених в законодавстві щодо державної служби та політичних партій. Зокрема, в країні розрізняється державне та приватне фінансування політичних сил. Державне фінансування надається лише партіям, які представлені в парламенті, а роль контролюючого органу виконує Міністерство юстиції Фінляндії. Проте, контроль за джерелами надходження фінансів швидше формальний, основна увага надається питанню цільового використання коштів, які отримала партія.

Цікавим саме для України буде і приклад наших держав-сусідів, наприклад, Словаччини, корупція в якій була серйозною проблемою для розвитку країни.

Одним із найважливіших напрямків була протидія політичній корупції в сфері державного управління, поміж іншим, шляхом: регулярного надання інформації про майно посадовців, обов'язкового оголошення про отримані подарунки та спонсорські пожертвування та публікації фінансових звітів політичних партій.

Саме тому від нормативно-правового регулювання залежить значна частина успіху всієї антикорупційної кампанії в країні: якщо правила фінансування політичних партій не опрацьовані належним чином, така регуляція може мати зворотній ефект. Результатом буде не зменшення рівня політичної корупції, а, навпаки, стимул політичних партій обходити чинні в державі правила або шукати нові шляхи приховання джерел своїх доходів.

Громадянське суспільство продовжує залишатися єдиним носієм політичної волі щодо провадження демократичних змін в нашій державі.

## Розділ 2

# ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ: ЯК? НА ЩО? ТА НАВІЩО?

### 2.1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД



Сергій Таран,  
політичний експерт,  
Директор Міжнародного інституту  
демократії, співзасновник Центру  
соціологічних та політологічних  
досліджень «Соціовимір»

Фінансування політичних партій із державного бюджету – це реформа, яка наразі, мабуть, найменш популярна серед українських платників податків. Якщо запитати пересічного українця, чи підтримує він таку новачку, – швидше за все він скаже «ні», та ще й на додачу «без цензури» розповість усе, що думає про вітчизняні партії і партійні каси.

Але для країни, яка задекларувала своє євроінтеграційне майбутнє і готовність змінюватися, ця реформа насправді – одна з визначальних. Бо побудова цивілізованої політичної системи – надзвичайно важлива складова розвитку демократичної держави.

Щоб у цьому переконатись, варто подивитися на міжнародний досвід.

#### Як регулюються партійні кошти у державах світу?

У більшості країн світу протягом останніх десятиліть законодавці роблять спроби впорядкувати фінансування політичних партій. База даних із фінансування політичної діяльності (PoliticalFinanceDatabase) свідчить про те, що в 180 країнах використовується різноманітне нормативно-правове регулювання ролі коштів у політиці, наприклад, у вигляді заборон на пожертви з певних джерел або обмеження витрат партій.

Таблиця 3

ПРОБЛЕМАТИКА	ДИСКУРС
Джерела фінансування	Державне/ приватне фінансування
Види фінансування	Пряме/непряме
Механізми фінансування	Бюджет/ небюджетні кошти
Що фінансується	Виборчі кампанії і/або поточна діяльність партії
Хто фінансується	Парламентські/позапарламентські партії
Обсяги фінансування	Обмежені/необмежені виборчі фонди, обмежені/необмежені внески
Заборони у фінансуванні	Державна частка/юридичні особи

Така нормативна база становить невід'ємну частину перехідних політичних процесів: вже через шість місяців після проголошення незалежності Південний Судан прийняв Закон про політичні партії з низкою положень про фінансування політичної діяльності.

## Рівні регулювання фінансування політичної діяльності

Таблиця 4

Рівень регулювання у кожній країні	Африка	Північна та Південна Америка	Азія	Східна, Центральна та Південно-Східна Європа і Центральна Азія	Західна Європа	Англомовні країни	Весь світ
Низький	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Середній	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Високий	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

\*За даними Міжнародного інституту демократії та підтримки виборчих процесів

Проте, як і в будь-якій царині, реальне життя кидає ряд викликів, що перетворюють питання «грошей у політиці» на проблему всього демократичного процесу в країні. Тут йдеться про кілька аспектів, зокрема:

- Нерівний доступ до фінансів різних суб'єктів політичної діяльності;
- Можливість зацікавлених людей з бізнесу чинити неправомірний вплив на прийняття рішень;
- Притік до партійних бюджетів незаконних коштів;
- Підкуп виборців (що ставить під загрозу питання легітимності влади як такої) і т.д.

Найбільш розповсюдженим механізмом впливу держави на фінансовий бік життя партій є заборони та обмеження внесків на підтримку діяльності партії.

Метою заборон жертвувати кошти є спроби повністю зупинити грошові потоки, які могли б зашкодити демократичному устрою. Прикладами таких заборон у різних країнах є: заборони на здійснення внесків іноземцями, юридичними особами з урядовими контрактами, державними органами.

Обмеження внесків на відміну від повної заборони пожертв для окремих категорій осіб має на меті не усунути від політики якусь конкретну особу, а обмежити потенційний вплив на партію будь-якого благодійника. Проте ліміти на пожертви достатньо важко контролювати, оскільки існує можливість надсилати кошти через інших осіб, так званих «підставних донорів».

Іншою складовою, що доповнює вищеописані механізми державного впливу на фінансування партій, є так званий механізм державного фінансування політичних партій. Він покликаний, з одного боку, сприяти політичному плюралізму, надаючи фінансову допомогу ширшому колу політичних сил, а з іншого – змушувати політичні партії дотримуватись законодавчих «правил гри» під загрозою припинення такого фінансування. Звісно, «вливання» з бюджету в такому разі мають бути чималими, аби страх їх втратити змушував отримувачів дотримуватись встановлених правил.

## Чи фінансуються з бюджету політичні сили в інших країнах?

У світовій практиці відомі два філософські підходи щодо фінансування партій та політиків – і вони кардинально протилежні.

Яскравим представником першого підходу є Сполучені Штати Америки, де вважається, що політики чи партії мають бути максимально віддаленими від держави, і, тим паче, від бюджетних грошей.

У США фінансування політичних сил представниками бізнесу є не просто легальним, а фактично, головним способом для партій отримувати кошти на свій розвиток та діяльність. І це не вважається корупцією, бо у США вже 70 років працює інститут лобізму.

У 1946 році Сполучені Штати ухвалили закон про лобізм, який регламентував діяльність, спрямовану на просування тих чи інших бізнес-інтересів у політичних колах. Легалізація лобізму дозволила зробити цей процес прозорим. Виборці у США знають, інтереси якого бізнесу відстоює той чи інший політик.

Відтак, приватні кошти, які обертаються у політичній орбіті США, – прозорі, вони декларуються і легально витрачаються на політичну діяльність.

Частина з цих коштів збирається політичними силами засобами фандрейзингу, і це вже стало однією з найважливіших ознак, приміром, президентської кампанії. Під час так званих попередніх виборів – праймериз – кандидати від однієї політичної сили змагаються не лише за прихильність потенційних виборців чи однопартійців, а й за гроші, які перераховують їм приватні особи, компанії і корпорації. Хто зібрав більше коштів у виборчий фонд, той має більшу підтримку від приватного бізнесу, отже, у разі перемоги кандидат матиме більше можливостей реалізувати ті чи інші реформи.

Американський підхід до фінансування політичних сил – це суттєва частина загальнонаціональної філософії, де повага до приватної власності, підтримка ініціативи, покладання на власні сили – є основою основ.

Єдине, на що американські політики погоджуються використовувати державні кошти, – це на просування позиції США назовні. Для цього існують особливі ЗМІ (як наприклад, «Голос Америки»), вони працюють у багатьох країнах світу і доносять позицію уряду США на міжнародній арені. При цьому, мовлення таких ЗМІ усередині США заборонене. Тому що медіа мають бути незалежними – це теж один зі стовпів американської демократії.

Прямо протилежну філософію сповідують країни Європи. Тут причетність бізнесу до фінансування політичних сил розцінюють як корупційну загрозу. У ЄС вважають: бізнес завжди зацікавлений лише у вирішенні власних проблем, отже, вплив приватних фінансів на політичні сили априорі створює конфлікт інтересів. Це порушує принцип рівності доступу до політичної діяльності.

Для забезпечення цього принципу країни Євросоюзу запровадили бюджетне фінансування політичних сил, яке може бути прямим або непрямим, у вигляді надання коштів або безкоштовних товарів і послуг.

## НАДАННЯ ПАРТІЯМ ПРЯМОГО ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ



\*Дані зібрані МІДПВП до лютого 2014 року

Пряме державне фінансування політичних партій є практично в усіх країнах Європи – за винятком Андорри, Мальти, Молдови, Білорусі та Швейцарії.



Головна умова, за якої партія отримує гроші із бюджету, – подолання відповідного відсоткового бар'єру під час парламентських виборів.

Близько 18 % країн світу фінансують з бюджету партії, які пройшли до парламенту. Трохи більше, 21% держав, пов'язують державне фінансування партій з відсотковим бар'єром, а отже гроші з бюджету отримують також і ті політичні сили, які не пройшли до законодавчого органу, але здобули необхідний відсоток голосів (у середньому 3,5 %). Такі позапарламентські партії створюють реальну конкуренцію парламентським політичним силам, так би мовити «підігривають» політичну ситуацію, що йде на користь суспільству. В деяких країнах також фінансуються політичні сили, які посіли місця у регіональних органах влади. А, приміром, у Нідерландах розмір фінансування залежить і від наявності у партії молодіжного крила.

Що ж стосується «щедрості» державного фінансування, то в цілому держави, наприклад, Центральної Європи – Чехія, Словаччина, Угорщина, Польща, Болгарія та Румунія – виділяють значні суми на діяльність політичних партій. Наприклад, у Чехії протягом 2010 року на фінансування політичних партій було виділено більше 866 млн. чеських крон, що складало майже 60 млн. доларів США.

Крім прямого фінансування, у багатьох країнах партіям надається і непряме державне фінансування. Найбільш поширеною формою є безкоштовний доступ до державних засобів масової інформації, наприклад, з метою передвиборчої агітації.

Чи можуть у країнах Європи приватні бізнеси фінансувати партії? Звісно, такі внески не заборонені, але мають певні обмеження. Наприклад, у деяких країнах заборонено приймати гроші від компаній, які мають певну державну частку у статутному капіталі. А щоб уникнути впливу іноземних держав на політику, забороняються внески від підприємств, які серед засновників мають нерезидентів.

здешевлення політичної діяльності у Європі посилюється. Адже це відкриває ліфти у політику для більшості небагатих громадян і стримує вплив грошовитих бізнесменів. Дискусійним залишається зокрема питання розмірів виборчих фондів. Друге – це присутність політичної реклами загалом і на телебаченні зокрема. Третє – зміна виборчого законодавства, а саме – скасування або модифікація мажоритарної системи.

## 2.2. МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ



Віктор Таран,  
політичний експерт,  
Голова Центру політичних  
студій та аналітики «Ейдос»

Для виховання здорового громадянського суспільства та сталого розвитку будь-якої держави, зокрема й України, вкрай важливою є конкуренція між політичними силами.

Проте, в умовах обмеженого фінансування або цілковитої відсутності фінансування малих партій, що лише починають свій шлях, та наявності значних матеріальних та нематеріальних ресурсів у політсил, що підтримуються великим бізнесом або мають доступ до адміністративного ресурсу, вкрай тяжко досягнути цієї конкуренції.

Як свідчать дослідження Центру «Ейдос», щомісяця для утримання та розвитку партії, що має розгалужену організаційну систему управління, потрібно не менше 1 млн. доларів США.

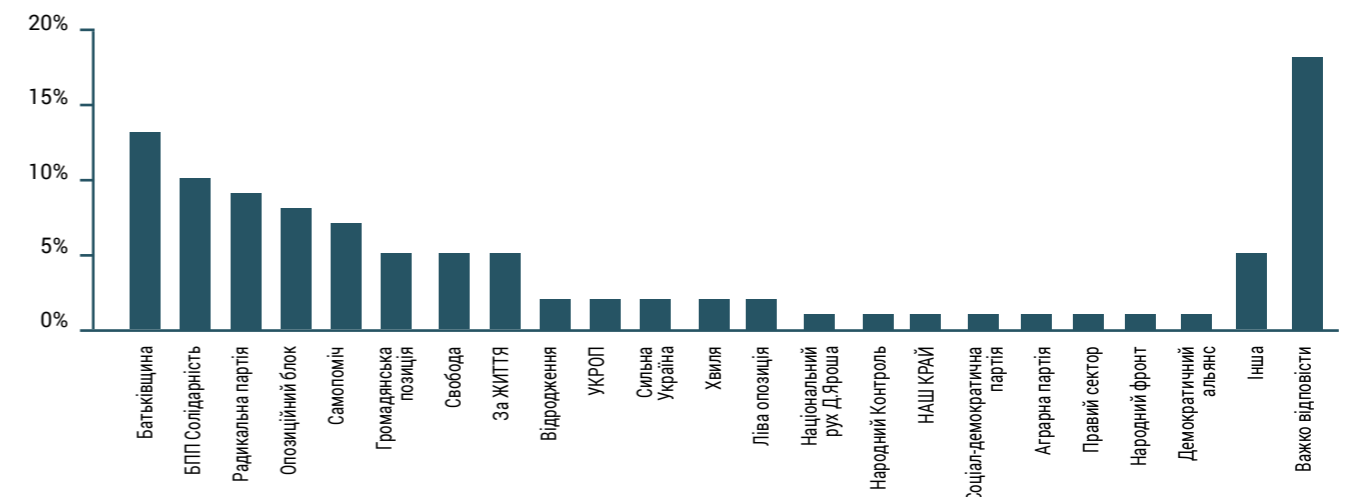
Очевидно, що такі кошти неможливо отримати виключно через членські внески або невеликі та несистемні пожертвування з боку малого та середнього бізнесу.

Доказом цього є результати моніторингу фінансових звітів політичних партій, здійснених Центром «Ейдос». Так, 13 партій, які згідно з соціологією групи «Рейтинг» станом на 1 жовтня 2016 р.

долають 2%-ий бар'єр (а отже, апріорі мають підтримку суспільства), за перше півріччя цього року отримали від громадян 31 млн. грн. в якості грошових внесків. Ця сума складає трохи більше мільйона доларів, який потрібен кожній партії щомісяця, аби працювати дієво та відкрито.

### Якби парламентські вибори проводилися наступної неділі, а виборчий список виглядав би так, за яку політичну партію Ви би проголосували?

Серед тих, хто має намір голосувати, n=1539



### Чому Україна обрала європейський варіант?

Після здобуття Незалежності в Україні почала розвиватись національна політична система. Партії і політики фінансувалися із різних джерел, переважно – із грошей олігархів, великого бізнесу. Ще одним джерелом підтримки політичних сил був так званий адміністративний ресурс – коли партії при владі використовували державні кошти та службові повноваження задля досягнення політичних цілей. В Україні навіть стала можливою ситуація, коли та чи інша партія утримується якимось одним олігархом, класичним прикладом може бути «УКРОП».

Іншою ознакою політичного ландшафту України стала мажоритарка, яка привчила виборців і кандидатів до непрозорого використання приватних фінансів. Відверте гречкосійство у мажоритарних округах – реальність українських виборів. Воно, на жаль, відображає не лише політичні традиції наших олігархів чи депутатів, а й суспільні очікування, звички пересічного виборця.

Політична корупція в Україні набула загрозливих масштабів. Рано чи пізно, нам треба було обрати ту чи іншу модель для побудови цивілізованої системи фінансової підтримки партій.

На перший погляд, для України більш прийнятною мала б стати американська модель, оскільки наші партії завжди фінансувалися за рахунок бізнес-капіталів. В Україні навіть були спроби ухвалити закон про лобізм, але безуспішно. Однак з огляду на те, що Україна обрала курс на європейську інтеграцію, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, під час реформування політичної системи за основу взяли європейську модель.

Українські законодавці керувались принципами, рекомендованими європейськими партнерами та інституціями, – Венеціанською комісією, ОБСЄ, Міжнародною фундацією виборчих систем. Ці принципи відомі: обмеження розмірів приватних внесків, забезпечення балансу між публічним (державним) та приватним фінансуванням, справедливі критерії публічної фінансової підтримки, прозоре фінансування та звітність, незалежні механізми регулювання та відповідні санкції за порушення цих вимог.

### Що важливо крім державного фінансування?

Окрім запровадження бюджетного фінансування партій, є й інші механізми зменшення залежності політичної системи від впливу олігархів. Перший – здешевлення політики. Тренд на

**Політична партія** - добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів. Відіграє ключову роль у формуванні та діяльності всіх ланок апарату державної влади



### ЦІЛІ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ



Отримати владу шляхом участі у виборах



Представляти інтереси виборців та членів партії

### ЗАБОРОНЕНО ПАРТІЇ, ЧИЯ ДІЯЛЬНІСТЬ СРЯМОВАНА НА:



ліквідацію незалежності України



зміну конституційного ладу насильницьким шляхом



порушення суверенітету і територіальної цілісності України



незаконне захоплення держ. влади



підрив безпеки держави



пропаганду війни, розпалювання міжетнічної чи релігійної ворожнечі



посягання на права і свободи людини



пропаганду комуністичного або нацистського режимів, їх символіки



посягання на здоров'я населення



### ЧЛЕНСТВО В ПОЛІТИЧНІЙ ПАРТІЇ

Членом партії може бути кожен громадянин, що має прав голосу на виборах, окрім деяких винятків. Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії.

### НЕ МОЖУТЬ БУТИ ЧЕНАМИ ПАРТІЇ:



Працівники правоохоронних органів (судів, армії, прокуратури, поліції, податкової тощо)



Державні службовці найвищої категорії



Члени Національної комісії з регулювання енергетики та комунальних послуг



### КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПАРТІЙ



Міністерство юстиції



Виборчі комісії



Рахункова палата



Національне агентство з питань запобігання корупції

### У РАЗІ ПОРУШЕННЯ, ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ ТАКІ ЗАХОДИ:



попередження про недопущення незаконної діяльності



зупинення або припинення державного фінансування



заборона політичної партії

Як результат, донедавна 90-95 % всіх коштів, що складали «партійну касу», отримувались від приватних спонсорів, найчастіше – представників олігархів.

Така практика була вкрай негативною, незалежно від того, чи мали «спонсори» партій власні бізнесові інтереси, чи ні. Адже у більшості випадків в якості «подяки» за отримані кошти партія брала на себе зобов'язання включити представників своїх «благодійників» до виборчих списків або просунути їх на державні посади та в подальшому захищати їхні економічні інтереси. Від цієї політичної корупції, звісно, страждали як виборці, так й інтереси Держави.

Окрім того, спираючись лише на приватні пожертвування, які мають бути значними, навіть, якщо спонсор не має власних інтересів (що в українських умовах просто нереально), партія все одно ризикує. Адже будь-яке публічне припущення, що дії політсили продиктовані фінансовим впливом громадянина X, може підрвати довіру до неї зі сторони громадян.

Більше того, до недавнього часу суспільство не бачило структури доходів та видатків політичних партій, майна, яким вони володіють, зобов'язань фінансового характеру, оскільки форма річної фінансової звітності була мінімальною та не містила важливої для суспільства інформації.

Всі ці проблеми був покликаний вирішити так званий механізм державного фінансування політичних партій, який працює у більшості розвинених країн світу.

Саме тому, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», який вступив у силу 1 липня 2016 року та яким було запроваджене державне фінансування партій.

Цим Законом було визначено, що Держава гарантує політичним партіям, які на останніх виборах пройшли до парламенту, право на щорічну фінансову допомогу для здійснення статутної діяльності.

Норма щодо надання «допомоги» з Державного бюджету партіям, які набрали на останніх чергових або позачергових виборах до парламенту понад 2%, була призупинена та почне діяти після наступних виборів до Верховної Ради.

### На які кошти можуть розраховувати політичні партії?

Згідно зі статтею 14 Закону України «Про політичні партії в Україні» надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у формі:

- внесків на підтримку партій;
- державного фінансування статутної діяльності політичних партій у порядку, встановленому цим та іншими законами.

Статтею 17-1 цього ж Закону встановлено дві форми фінансування політичних партій:

- фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у виборчих процесах;
- відшкодування витрат політичних партій, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборчої агітації.

**Внески фізичних та юридичних осіб на підтримку партій відповідно до чинного законодавства мають відповідати кільком вимогам:**

- грошові внески на користь партії мають здійснюватися через банківські операції;
- з метою ідентифікації громадянина, який здійснює внесок, встановлюються прізвище, ім'я та по батькові, ідентифікаційний номер, дата та місце народження, а також місце проживання;
- не допускається здійснення внесків рядом суб'єктів, зокрема, органами державної влади та місцевого самоврядування, іноземцями, юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками яких є іноземці, благодійними організаціями і т.д.
- загальна сума внесків за рік не може перевищувати 400 розмірів мінімальної заробітної плати для фізичних осіб, та 800 – для юридичних.

Варто наголосити, що механізми публічного контролю, встановлені українським законодавством, є, в порівнянні з іншими європейськими країнами, одними з найбільш містких.

Бюджетні кошти, які почали отримувати політичні партії з третього кварталу цього року, ідуть на підтримку статутної діяльності у міжвиборчий період.

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ ПАРТІЙНИХ ФІНАНСІВ						
Країна	Фінансовий контроль	Звітування	Ліміти на приватні внески	Ліміти / заборона корпоративних внесків	Ліміти/ заборона іноземних внесків	Ліміти на витрати
Албанія	так	ні	ні	ні	так (лім.)	ні
Австрія	так	так	ні	ні	ні	ні
Бельгія	так	так	так	так (заб.)	так	так
Велика Британія	так	так	ні	ні	ні	так
Греція	так	так	так	так (лім.)	ні	так
Грузія	так	так	так	так (лім.)	так (лім.)	так
Данія	так	невідомо	ні	ні	невідомо	невід.
Естонія	так	так	ні	ні	так (лім.)	ні
Ірландія	так	так	ні	ні	ні	так
Іспанія	так	так	так	так (лім.)	так (лім.)	так
Італія	так	так	ні	ні	ні	так
Латвія	так	так	так	так (лім.)	так (заб.)	ні
Литва	так	так	ні	так (лім.)	так (лім.)	так
Люксембург	так	ні	ні	ні	ні	невід.
Македонія	так	так	так	так (лім.)	так (заб.)	так
Молдова	так	так	ні	ні	так (заб.)	ні
Нідерланди	так	так	ні	ні	ні	ні
Німеччина	так	так	ні	ні	так (лім.)	ні
Норвегія	ні	так	ні	ні	ні	невід.
Польща	так	так	ні	ні	так (заб.)	ні
Португалія	так	так	так	так (лім.)	так (лім.)	так
Румунія	так	так	так	так (лім.)	так (лім.)	ні
Росія	так	так	так	ні	так (заб.)	так
Словаччина	так	так	ні	ні	так (заб.)	так
Словенія	так	так	так	так (лім.)	так (заб.)	невід.
Угорщина	так	так	ні	ні	так (лім.)	так
Україна	так	так	так	так (лім.)	так (заб.)	ні
Фінляндія	ні	невідомо	ні	ні	ні	невід.
Франція	так	так	так	так (заб.)	Так (лім.)	так
Хорватія	так	так	ні	ні	ні	ні
Чехія	так	так	ні	невідомо	так (заб.)	ні
Швейцарія	ні	ні	ні	ні	ні	ні
Швеція	ні	так	ні	ні	ні	ні

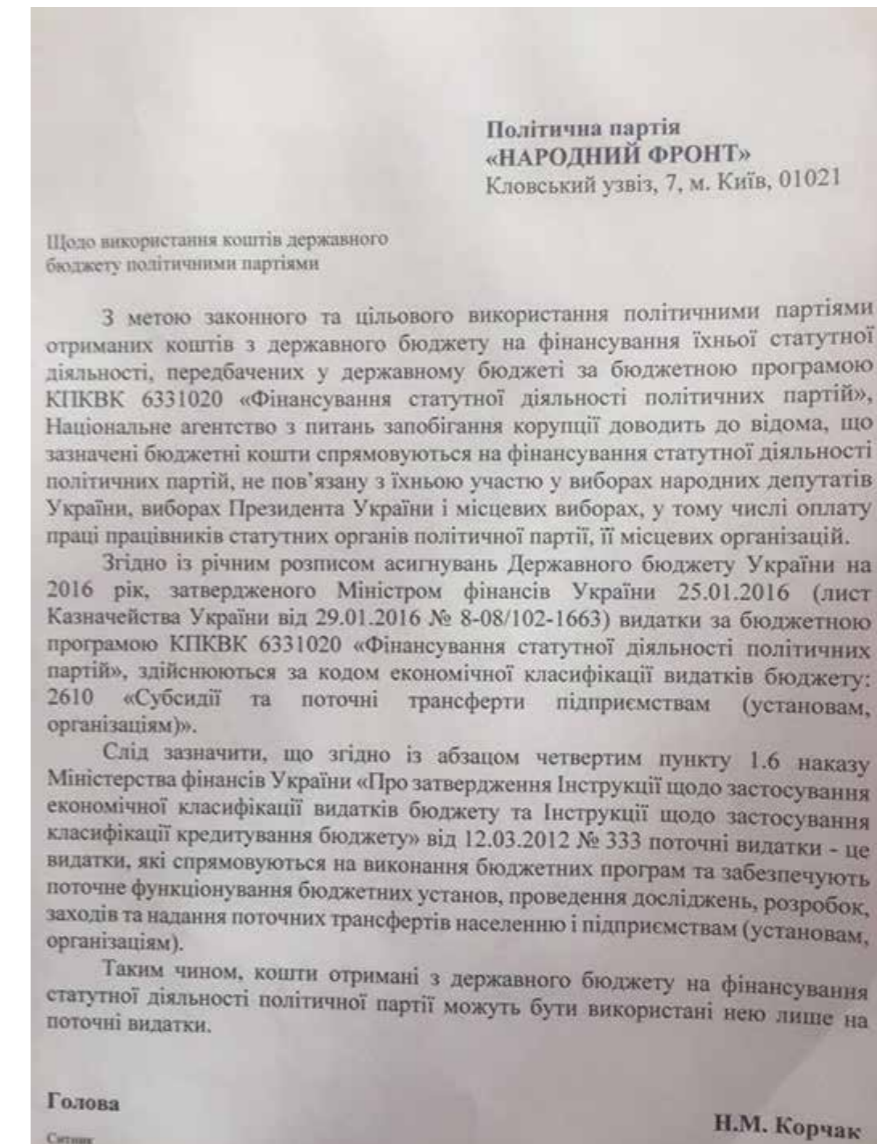
\* Ресурс: Ingrid van Biezen, «Political parties as public utilities», Party Politics, 2004, (forthcoming publication)

На думку співавторів закону, доброчесність, прозорість та ефективність витрачання цих коштів – це виключно політична відповідальність партій.

Хоча стаття 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачає адміністративну відповідальність посадових осіб політичних партій за нецільове використання бюджетних коштів у вигляді штрафу від 70 до 85 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а Кримінальний кодекс України – й кримінальну, якщо нецільове використання коштів було здійснене у великих розмірах. Проте поняття «статутна діяльність політичної партії» не визначено в жодному нормативно-правовому акті.

Саме тому, лунають думки, що закон, який вимагає від політичної партії витратити кошти, виділені їй з Держбюджету, на статутну діяльність та встановлює юридичну відповідальність за порушення цієї вимоги, проте не містить поняття, що ж воно таке, та «статутна діяльність», має шанси бути визнаним неконституційним.

Тому, аби попередити можливі порушення та уточнити свою позицію, НАЗК додатково розіслало політичним партіям, які претендують на державне фінансування, лист-роз'яснення, яким чітко окреслило вичерпний перелік, куди партії можуть витратити кошти для забезпечення своєї статутної діяльності, та алгоритм їх використання.



Окремою суперечністю в цьому контексті є період, протягом якого партія має право використати кошти, отримані з Держбюджету, оскільки закон не окреслює точних часових рамок.

Так, стаття 17-6 Закону «Про політичні партії в Україні» передбачає право партії використати кошти, отримані на фінансування її статутної діяльності, протягом одного календарного року з дня першого перерахування таких коштів на їхній рахунок у поточному календарному році. Якщо протягом календарного року ці кошти не будуть використані, їх зарахують назад до державного бюджету. Стаття 17-8 цього ж Закону передбачає інший строк – невикористання коштів, отриманих на фінансування статутної діяльності партії, протягом одного року з дня, коли такі кошти були вперше зараховані на окремий рахунок політичної партії в установі банку.

В той же час, Бюджетний кодекс України оперує поняттям бюджетний період. Так, бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року.

Бюджетний кодекс передбачає у статті 57, що не пізніше 31 грудня поточного бюджетного періоду або останнього дня іншого бюджетного періоду Казначейство України закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді, для виконання бюджету. За виняткових обставин Міністерство фінансів України може визначити інший термін закриття рахунків, який має настати не пізніше ніж через п'ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду. Одночасно, частина друга статті 17-6 Закону України «Про політичні партії» не передбачає строків перерахування залишків невикористаних коштів до державного бюджету.

Зважаючи на це, дуже складно зараз з'ясувати остаточну дату, від якої потрібно відрозумувати означений період.

#### Кошти платників податків: хто, як і скільки?

Закон визначає, що щорічний обсяг державного фінансування статутної діяльності політичних партій, які мають право на таке фінансування, становить дві сотих розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передуює року виділення коштів державного бюджету, помноженого на загальну кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх чергових/позачергових виборах народних депутатів України.

Загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, визначається на підставі даних протоколу Центральної виборчої комісії (ЦВК).

У 2016 році на ці потреби в Державному бюджеті парламентарі заклали трохи більше 381 млн. гривень.

Державне фінансування партій цього року почалось лише з третього кварталу і надалось лише тим парламентським партіям, які подали у визначеному законом порядку документи, звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформлені з дотриманням вимог законодавства, за перший і другий квартал 2016 року, а також внесли необхідні зміни до своїх статутів.

Окрім того, для отримання коштів з Держбюджету, партії були зобов'язані відкрити окремий рахунок в установі банку України.

Варто відмітити, що застосування цієї норми не узгоджується із вимогами статті 43 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Статтею 4 Бюджетного кодексу України встановлено: якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини «визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі», застосовуються відповідні норми цього кодексу. Тому, питання зарахування коштів державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності партій, на рахунки, відкриті в установах банків, потребує правового урегулювання з метою усунення невідповідності.

Кошти з державного бюджету розподіляються між партіями, які мають право на їх отримання, пропорційно до кількості дійсних голосів виборців, отриманих партією у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на останніх виборах народних депутатів України.

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ НА СТАТУТНУ ДІЯЛЬНІСТЬ\*

### ФОРМУЛА РОЗРАХУНКУ РОЗМІРУ ФІНАНСУВАННЯ ЗА РАХУНОК БЮДЖЕТУ

$$0,02\% \times \text{КІЛЬКІСТЬ ВИБОРЦІВ} = \text{КОШТИ ПАРТІЙ}$$

розміру мінімальної зарплати на 1 січня року, що передуює року виплат

що узяли участь у останніх парламентських виборах

що розподіляються пропорційно до результатів виборів до Ради

$$+10\%$$

розподіляється порівну між політичними партіями, котрі дотримались «гендерної квоти» - не більше 2/3 представників однієї статі серед обраних народних депутатів від цієї партії

### КЛЮЧОВІ ПЕРЕДУМОВИ ОТРИМАННЯ ФІНАНСУВАННЯ

Партія повинна подолати 2% бар'єр\* на парламентських виборах\*\*

Відкрити окремий рахунок у національній валюті України в установі банку України та надати відповідну довідку до НАЗК

Пройти зовнішній незалежний фінансовий аудит

Подавати вчасно щоквартальні та річний звіти до НАЗК з усіма копіями документів

Регулярно та вчасно оприлюднювати звіти на своєму веб-сайті

Отримати позитивний аналіз звітів Національним Агентством з питань запобігання корупції

Якщо партія здійснила реорганізацію, злиття або приєднання до іншої партії, правонаступник отримує право на державне фінансування у межах коштів, які виділялися з державного бюджету на фінансування реорганізованої партії

Політична партія має право відмовитись від державного фінансування шляхом подачі відповідної заяви до Національного агентства з питань запобігання корупції

\* Норма набрала чинності 1 липня 2016 року

\*\* Норма буде діяти із наступних після 2016 року виборів



Олександра Скиба,  
Заступник голови та  
керівник проектів  
Інституту "Республіка"

### КУДИ ПАРТІЯМ НАЙКРАЩЕ СПРЯМУВАТИ ДЕРЖАВНІ КОШТИ

Основні зміни, що вносилися даним Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» до чинного законодавства України, стосувалися можливості державного фінансування політичних партій за умови звітування партіями про свої доходи, видатки та майнові зобов'язання, а також щодо наявності майна.

Оскільки, починаючи з наступних виборів, фінансування з державного бюджету будуть отримувати партії, виборчий список яких на останніх парламентських виборах отримав не менше 2 відсотків голосів виборців, «молоді» або невеликі партії зможуть витратити на свої потреби кошти з державного бюджету.

Внесеними змінами до Закону України «Про політичні партії в Україні», а саме статтю 171 Закону, визначено, на що партії можуть витратити отримане державне фінансування.

Так, за рахунок коштів державного бюджету може фінансуватися статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі, оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій. Також відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

Щодо ефективності використання коштів, то на сьогодні партіям потрібно добре задуматись над фінансуванням, розбудовою місцевих осередків. Адже саме місцеві осередки на даний момент є найбільш вразливим місцем політичних партій. Часто, зайшовши до обласних офісів, не говорячи вже про районні, можна побачити пусті приміщення, а деколи такі осередки і взагалі відсутні. Намагаючись оптимізувати кошти на розбудову регіональних осередків, партії забувають, що саме активна системна робота з виборцями у міжвиборчий період призводить до отримання позитивного результату на виборах. Окрім того, місцеві осередки найбільш наближені до потенційних замовників – виборців. Робота з виборцями, налагодження прямого діалогу з ними, просвіта, проведення консультацій, поширення партійної ідеології серед громадян, наближення діяльності партій до потреб виборця у міжвиборчий період – ось що має стати основною витратною статтею партій.

Ще однією статтею видатків, про які партії не дуже охоче звітують, є суми коштів, витрачені на виплату заробітної плати своїм працівникам. Більшість партійців з апаратів працюють за мінімальну зарплату, що є нічим іншим, як приховуванням реальних витрат партій та ухиленням від сплати податків. А дехто з працівників апарату і взагалі працює на «безоплатній» основі. Прозорість витрат на оплату праці сприятиме підвищенню довіри до політиків.

Важливим компонентом також має стати підвищення просвіти членів партій щодо виборчого законодавства, їх діяльності, повноважень у виборних органах, партійного будівництва, роботи з волонтерами та створення фандрайзингових кампаній, кращої взаємодії з виборцями тощо. Це дасть можливість партіям розвиватись і переходити на високий, професійний рівень.

Не менш важливим напрямком діяльності політичних партій є інформування громадян про діяльність тієї чи іншої партії. І не тільки у вигляді газет та листівок, а й шляхом проведення різних заходів – форумів, зустрічей, круглих столів – за участі партійців та громадян, ефірів на телебаченні. Важливою складовою також має стати краще представлення партій у мережі Інтернет. Тож вкрай необхідне створення або вдосконалення сайтів партій, на яких була б розміщена інформація про представників у владі від партії, про осередки з контактними даними, висвітлена постійна діяльність партії, а також наявність постійно діючих сторінок у соціальних мережах.

Перше, що має змінитись під час державного фінансування партій, – це збільшення довіри виборця до партій та наближення політичної діяльності, її якості до основного замовника. Виборці давно на це чекають! І державне фінансування має стати для цього серйозним підґрунтям.

### Коментар представника Національного Агентства з питань запобігання корупції

Спірних питань стосовно запровадження державного фінансування статутної діяльності партій, здійснення фінансового контролю за партійними видатками, розмірів внесків на підтримку партій та визначення цільового використання бюджетних коштів партіями справедливо вистачає. Через існування певних законодавчих колізій сьогодні виникає необхідність постійного обговорення процедур і механізмів реалізації права на державне фінансування політичних партій та його використання між всіма суб'єктами цього процесу – партіями, Національним агентством з питань запобігання корупції, Центральною виборчою комісією, Рахунковою палатою тощо.



Роман Смик,  
керівник Департаменту  
з питань протидії  
політичній корупції  
Національного Агентства  
з питань запобігання  
корупції

Суворе регламентація джерел отримання партіями грошей на фінансування, яка характерна для європейських держав протягом останніх десятиліть, тільки запроваджується для українських суб'єктів політичного процесу. Тому українці мають певні очікування від цієї реформи. Як-от узгодження ролі грошей в політиці у відповідності до світових стандартів, створення умов для незалежності політичних партій, припинення використання партій як інструмента для досягнення цілей та усунення з політичного поля політичних проектів-одноденок.

На моє переконання, одним із головних прогресивних елементів чинного законодавства є обов'язкова щоквартальна фінансова звітність: партії кожні три місяці мають подавати інформацію про все майно, наявні обсяги коштів, фінансові зобов'язання, всі внески від юридичних та фізичних осіб на рахунки партій. Подібна деталізація вкрай важлива, бо дозволяє отримати чітку картину щодо реальних доходів та видатків партій наявного фінансового стану партійних осередків, надавачів пожертвувань та обсягів цих благодійних внесків.

НАЗК виділило кошти на фінансування статутної діяльності партій за III та IV квартали поточного року. Звітність партій щодо отриманих ними коштів з держбюджету та коштів, що надійшли на рахунки партій як добровільні пожертви фізичних та юридичних осіб, громадськість побачить незабаром. Зокрема, за третій квартал 2016 року партії звітували по 9 листопада цього року включно, за четвертий квартал звітуватимуть до 9 лютого 2017 року (включно). Відповідно до ЗУ «Про політичні партії в Україні», НАЗК має право здійснювати перевірку звітів протягом 60 днів (з моменту надходження звіту до Агентства) та зобов'язується оприлюднити фінансову звітність протягом 10 днів з часу завершення перевірки. Таким чином, перші публічні фінансові звіти політпартій щодо використання коштів з державного бюджету та їх аналіз, можна буде побачити вже в січні.

Також Агентство виділило кошти у розмірі 5% від щорічного обсягу фінансування партій за «гендерною квотою». Уточню, що ст. 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» передбачено 10% щорічного обсягу державного фінансування за збереження гендерного представництва в партії, але фінансування надавалося за друге півріччя 2016 р., і тому його обсяг склав 5%.

Крім всього, торкаючись проблематики контролю за цільовим використанням політичною партією коштів, виділених з державного бюджету на фінансування її статутної діяльності, доцільно нагадати про зобов'язання партії щорічно проходити внутрішній і зовнішній незалежний фінансовий аудит. Починаючи з 2017 року, політичні партії, які були суб'єктами виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брали участь у чергових чи позачергових місцевих виборах – в цьому разі політичні партії, які брали участь у довиборах до ВРУ у 2016р., а також політичні партії, які отримують державне фінансування, замовлятимуть аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Безперечно, що це нововведення також сприятиме прозорості функціонування партій та прозорості контролю за законним і цільовим використанням партіями бюджетних коштів.

## Розділ 3

# ВСЕ, ЩО ТРЕБА ЗНАТИ ПРО ЗВІТУВАННЯ ПАРТІЯМИ

За прикладом європейських країн, більшість із яких здійснюють державне фінансування політичних партій, одночасно в Україні також запроваджено механізм деталізованого звітування партіями про своє майно та фінанси. Держава пропонує партіям матеріальну допомогу в обмін на оздоровлення політичних сил від фінансової залежності та вказівок заможних донорів. Практика свідчить, що такі заходи ефективні у комплексі із здійсненням пильного та неупередженого контролю за партійною доброчесністю уповноваженими на це органами та громадянським суспільством.

Політичні сили за таких умов, незалежно від рівня підтримки та матеріального стану, змушені прийняти нові «правила гри» та максимально прозоро звітувати про кожну отриману та витрачену гривню. Так, крок за кроком, реформа партійних фінансів здатна сприяти оновленню партійної системи України в майбутньому: зобов'язати політичні партії нести відповідальність за власну діяльність перед законом та суспільством, підвищити фінансову прозорість політичних партій та зменшити вплив заможних донорів (олігархів) на прийняття рішень у процесі вироблення політики і на кадрові рішення, створити запит у суспільстві на порядні політичні сили та дати змогу громадянам робити виважений вибір з урахуванням фактів та конкретики, зменшивши при цьому рівень популізму.

Закон України «Про політичні партії» передбачає загальну процедуру, терміни складання та подачі звітів політичними силами, а уповноваженим органом – Національним Агентством з питань запобігання корупції, – розроблено Форму Звіту. Така форма передбачає щоквартальне оприлюднення партіями даних щодо:

- загальної інформації про політичну партію (контактні дані, назва банку, де відкриті рахунки, кількість персоналу, кількість кандидатів на виборах всіх рівнів, деталі щодо зареєстрованих осередків);
- майна, нематеріальних цінностей, цінних паперів політичної партії, у тому числі за кордоном (у власності та на праві користування);
- грошових коштів політичної партії (внески залежно від виду, надходження з Державного бюджету України, внески рухомим та нерухомим майном, цінними паперами та нематеріальними активами на користь політичної партії, у тому числі за кордоном, залежно від особи, що їх здійснила, кошти від господарської діяльності);
- здійснення платежів з рахунків політичної партії, залежно від виду рахунків: виборчого фонду; відшкодування витрат з фінансування передвиборної агітації; кандидата від політичної партії на виборах; з рахунку для отримання коштів з державного бюджету, виділених на фінансування статутної діяльності політичної партії та ін.;
- фінансових зобов'язань політичної партії залежно від особи, на користь якої їх було здійснено.

Форма Звіту становить 59 сторінок, а заповнена її версія парламентськими політичними партіями за кожен із кварталів 2016 року налічувала всередньому по 200-250 сторінок лише центральних офісів партій (без осередків та без додатків). Саме тому, команда Центру «Ейдос», спільно із партнерами інших громадських організацій та коаліції «Гроші партії – під контролем» неодноразово протягом року зверталась до НАЗК та планує здійснити адвокаційну кампанію щодо затвердження уніфікованого способу заповнення звітів політичними партіями, в тому числі, щодо подачі електронних форм звітів у форматі відкритих даних, що полегшує машиночитування та інтеграцію даних із іншими реєстрами і базами даних. Із запровадженням такого формату подачі звітів, контроль за доброчесністю політичних партій вийде на якісно новий рівень, адже дозволить використовувати дані без часових та ресурсних обмежень.



### ЗАОХОЧЕННЯ

#### Державне фінансування статутної діяльності партії

Слугує стимулом для політичних сил, котрі не мають достатніх фінансових джерел для активної роботи задля отримання голосів виборців.

Таке фінансування дозволяє відмовитись від «спонсорської» допомоги фінансово-олігархічних груп, котрі можуть здійснювати вплив на діяльність партії у майбутньому

Подолання 2% бар'єру партією гарантує фінансування із бюджету



### КОНТРОЛЬ

Щоквартальна та щорічна подача звітів партіями до НАЗК та їх публічне оприлюднення

Обов'язковість зовнішнього та внутрішнього фінансового аудитів

Обов'язкова ідентифікація донорів партій

Обмеження розміру внесків на підтримку партій

Контроль за цільовим використанням державних коштів партіями

Контроль державними органами (НАЗК, Рахункова Палата, ЦВК, Мін'юст) за прозорістю діяльності

Рівні умови та можливість виявити та передати контролюючим органам інформацію про випадки порушення Закону дозволяють політичним силам перемістити акценти змагань за голоси виборців у юридичну площину



#### Відшкодування витрат на передвиборчу агітацію

Політична партія, котра бере участь у виборах зацікавлена здійснювати прозору фінансову діяльність та звітувати про витрати. Адже за належного звітування їй буде повернуто із бюджету витрачену суму (але не більше максимального розміру її виборчого фонду)

### 3.1. ЯК ПАРТІЯМ ЗВІТУВАТИ?



Інна Грищенко,  
експерт Центру  
політичних студій  
та аналітики «Ейдос»

Щоквартально (чотири рази на рік), а також за увесь рік зареєстровані політичні партії звітують до Національного Агентства з питань запобігання корупції про майно, доходи, видатки, борги та зобов'язання фінансового характеру. Звіти повинні бути подані не пізніше, ніж на 40 день після закінчення звітного періоду та у такі ж терміни оприлюднені на офіційному сайті партії. На сайті НАЗК звіти повинні бути розміщені не пізніше 10 днів з моменту надходження та бути у відкритому доступі впродовж не менше 5 років.

#### ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ЗВІТУ

Звіт повинен бути заповнений українською мовою друкарським способом або від руки друкованими літерами, чорнильними або кульковими ручками синього або чорного кольору на папері формату А4 (заповнення олівцем не дозволяється); містити найменування посади, прізвище, ініціали і підпис керівника політичної партії, головного бухгалтера та бути засвідченим печаткою партії. Якщо у партії відсутні дані, запитовані в Звіті, необхідно ставити тире або нулі. Партіям заборонено самовільно включати додаткові таблиці та показники до затвердженої форми Звіту.

До Національного Агентства з питань запобігання корупції Звіт подається у двох формах: паперовій та електронній разом з усіма додатками. Паперова форма Звіту повинна бути пронумерована та прошита. Електронний вигляд Звіту повинен відповідати паперовому. Такий Звіт подається на електронних носіях інформації (CDR – дисках, з'ємних носіях інформації тощо) та передбачає наявність Звіту у форматі MSExcel і сканованої копії у форматі PDF (скасування проводиться з роздільною здатністю не менше 300 dpi та не більше 600 dpi і зберігається у форматі PDF (\*.pdf)).

Важливо пам'ятати, що у електронній формі Звіту повинні бути приховані відомості про фізичну особу, що належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, що підлягають обов'язковому оприлюдненню (прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання фізичної особи (місто, селище міського типу, село, без зазначення адреси проживання)).

Звіт повинен містити додатки, зокрема, обов'язково: 1) інформацію від кожної місцевої організації політичної партії зі статусом юридичної особи, 2) копії документів, що підтверджують відображені у Звіті відомості (копії платіжних документів, довідок установ банків про рух коштів на рахунках, копії фінансової звітності), 3) копії фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичної партії, її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, кандидата від політичної партії (місцевої організації партії) на відповідних загальнодержавних або місцевих виборах, що подаються до Центральної виборчої комісії згідно із законодавством про вибори (у разі проведення виборів), 4) Звіт в електронному вигляді, оформлений відповідно до встановлених вимог.

#### ПАРТІЙНИЙ АУДИТ

Політичні партії звітують за увесь рік фінансової діяльності у зведеному Звіті, до якого повинні додати:

##### 1) висновки щорічного внутрішнього фінансового аудиту.

Внутрішній аудит – здійснюється щорічно органом (посадовою особою) відповідної політичної партії, місцевої організації політичної партії, уповноваженим здійснювати внутрішньо-партійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями та витратами політичної партії (місцевої організації партії).

## ЯК ПАРТІЇ ЗВІТУЮТЬ ПРО МАЙНО ТА ФІНАНСИ?

### ЯК ЗВІТУЮТЬ?

#### ПРО ЩО ПИШУТЬ У ЗВІТАХ



майно



доходи



витрати



фінансові зобов'язання

#### ВИМОГИ ДО ПОДАЧІ ЗВІТІВ В НАЗК



подається щоквартально, не пізніше ніж на 40 день після закінчення звітного кварталу



підписується керівником партії і головним бухгалтером, засвідчується печаткою партії



подається українською мовою у паперовій формі та в електронному вигляді



паперовий звіт повинен бути пронумерований, прошитий, мати найменування посади керівника, його (її) прізвище, ініціали та підпис, відбиток печатки



в електронному вигляді Звіт подається на електронних носіях інформації та передбачає наявність Звіту у форматі MSExcel і сканованої копії звіту у форматі PDF



Звіт та додатки заповнюються друкарським способом або від руки друкованими літерами



цифрові показники операцій на відповідних рахунках зазначаються в гривнях



у випадку відсутності відомостей - ставляться тире, включати додаткові таблиці забороняється

#### ДОДАТКИ ДО ЗВІТУ, ЩО Є ОБОВ'ЯЗКОВИМИ



інформація від кожної місцевої організації політичної партії зі статусом юридичної особи



копії документів, що підтверджують відображені у Звіті відомості



Звіт в електронному вигляді, оформлений відповідно до встановлених вимог



копії фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів партії, її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, кандидата від політичної партії на виборах



#### КОЛИ ЗВІТУЮТЬ?



4 рази на рік, кожні 3 місяці



в кінці року



#### ДЕ ТА КОЛИ ОПРИЛЮДНЮЮТЬ?



На офіційному сайті політичної партії не пізніше ніж на 40 день після закінчення звітного кварталу



НАЗК повинно оприлюднити Звіти на своєму сайті не пізніше ніж на 10 день з дня його надходження та розміщувати не менше 5 років

\*затвердженою НАЗК - Рішенням №3 від 09.06.2016 р. «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру».

\*\*Важливо! При оприлюдненні Звітів обов'язково публікуються відомості про прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання фізичної особи. Інші відомості про фізичну особу, віднесені до інформації з обмеженим доступом, оприлюдненню не підлягають.

2) висновки незалежного зовнішнього фінансового аудиту.

**Зовнішній аудит, починаючи із 2017 року, проходять політичні партії:**

- які були суб'єктами виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брала участь у чергових чи позачергових місцевих виборах,
- які отримують державне фінансування.

**Зовнішній аудит проводиться аудиторською фірмою, що відповідає наступним критеріям:**

- А)** включено до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів;
- Б)** досвід надання аудиторських послуг суб'єктам господарювання (досвід не менше двох завдань з аудиту або інших аудиторських послуг для суб'єктів господарювання протягом останніх 3 років);
- В)** у складі не менш як 10 працівників, безпосередньо залучених до надання аудиторських послуг, умовах повної зайнятості за трудовим договором;
- Г)** не менш як 3 працівники мають сертифікат про кваліфікаційну придатність;
- Д)** щорічний дохід протягом останніх 3 років не менше 3 мільйонів гривень;
- Е)** укладено договір страхування відповідальності перед третіми особами (щодо відшкодування можливих збитків у зв'язку з провадженням професійної діяльності) на суму не менш як 10 мільйонів гривень. При цьому договір страхування повинен діяти протягом усього періоду надання аудиторських послуг.

Політична партія має право укладати договір на проведення аудиту з тією самою аудиторською фірмою не більш як три роки поспіль.

**Банківські рахунки**

Політична партія, а також місцева організація політичної партії зі статусом 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 таких банків і банківські реквізити відповідних 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.

Про відкриття та закриття партійних рахунків відповідні установи банків України повідомляють Рахункову палату та НАЗК протягом 3 банківських днів у порядку, встановленому Національним банком України за погодженням з НАЗК (Постанова НБ України від 26.07.2016 р. №357).

Рахунки в установах банків України відкриваються виключно в національній валюті України.

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, виключно на який здійснюється зарахування бюджетних коштів.

ЯК ВІДБУВАЄТЬСЯ ПАРТІЙНИЙ АУДИТ?

ДО ЗВЕДЕНОГО ЗВІТУ ЗА РІК ОBOB'ЯЗKОВО ДОДАЮТЬСЯ

висновки щорічного внутрішнього фінансового аудиту (для усіх зареєстрованих партій)



висновки незалежного зовнішнього фінансового аудиту (якщо партія брала участь у виборах або отримує держфінансування)

ВНУТРІШНІЙ ПАРТІЙНИЙ АУДИТ

**Внутрішній аудит** – здійснюється щорічно органом (посадовою особою) відповідної політичної партії, місцевої організації політичної партії, уповноваженим здійснювати внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями та витратами політичної партії (місцевої організації партії).



ЗОВНІШНІЙ НЕЗАЛЕЖНИЙ АУДИТ

ЗОВНІШНІЙ АУДИТ ПРОХОДЯТЬ ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ, ЯКІ:



були суб'єктами виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брала участь у чергових чи позачергових місцевих виборах



які отримують державне фінансування

Зовнішній аудит здійснюється в рік, наступний за роком проведення таких виборів чи отримання державного фінансування.



ВИМОГИ ДО АУДИТОРСЬКОЇ КОМПАНІЇ



включена до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів



у її складі не менш як 10 працівників, залучених до надання аудиторських послуг



не менш як 3 працівники мають сертифікат про кваліфікаційну придатність



щорічний дохід протягом останніх 3 р. не менше 3 млн грн



є досвід надання аудиторських послуг суб'єктам господарювання (не менше двох завдань з аудиту протягом останніх 3 років)



укладено договір страхування відповідальності перед третіми особами на суму не менш як 10 мільйонів гривень

Договір страхування повинен діяти протягом усього періоду надання аудиторських послуг. Партія може укладати договір на проведення аудиту з тією самою фірмою не більш як 3 роки поспіль.



### 3.2. ЯК ДЕРЖАВІ КОНТРОЛЮВАТИ?



Інна Грищенко,  
експерт Центру  
політичних студій  
та аналітики «Ейдос»

Функцію державного контролю за прозорістю фінансової діяльності політичних партій розподілено між трьома органами влади: Національним Агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), Рахунковою Палатою України та Центральною Виборчою Комісією.

Законом визначено, що НАЗК, як уповноважений орган, забезпечує державний контроль за дотриманням обмежень щодо фінансування політичних партій, використанням політичними партіями виділених з державного бюджету коштів:

- приймає та аналізує фінансові звіти від політичних партій;
- затверджує розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій;
- забезпечує щоквартальне перерахування коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій;
- складає протоколи про адміністративні правопорушення у разі виявлення фактів порушення порядку подання політичними партіями фінансових звітів або строків їх подання або порушення порядку фінансування політичних партій;
- повідомляє відповідні правоохоронні органи про виявлені у фінансових звітах порушення;

- звертається до суду з позовом про встановлення фактів що кошти, виділені з державного бюджету використані партією на фінансування для участі у виборчій кампанії або на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю;
- розглядає заяви, скарги громадян та за результатами розгляду, в межах повноважень приймає відповідні рішення.

Рахункова Палата здійснює контроль за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. У компетенціях цього органу є можливість звернення до суду з позовом про встановлення фактів що кошти, виділені з державного бюджету використані партією на фінансування для участі у виборчій кампанії або на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю.

Центральна Виборча Комісія (окружні, територіальні виборчі комісії), відповідно до Закону, здійснює контроль за дотриманням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також, у межах визначених повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, здійснює аналіз таких звітів на предмет відповідності їх оформлення встановленим вимогам, достовірності включених до них відомостей. До обов'язків також входить контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів партій; винесення рішення про відшкодування політичній партії витрат, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні. У разі виявлення у фінансових звітах фактів порушень, ЦВК повідомляє про це відповідні правоохоронні органи.

**Антикорупційним законодавством передбачена відповідальність за порушення порядку звітування політичними партіями:**

#### АДМІНІСТРАТИВНА:

ст. 212-21 (КпАП) за порушення встановленого порядку або строків подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог, передбачено відповідальність у вигляді накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

#### КРИМІНАЛЬНА:

ст. 159-1(КК)

- ч. 1 відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у вигляді штрафу від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до 2 років, або обмеженням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років;
- ч.3-4 (кваліфіковані склади злочинів) – максимальне покарання позбавлення волі строком до 3 років із спеціальною конфіскацією.

### 3.3. ЯК АКТИВІСТАМ РОЗСЛІДУВАТИ?



Олександр Лемєнов,  
політичний експерт,  
засновник  
«Центру локального  
самоврядування»

У 2016 році вітчизняні політичні партії вперше подали свої фінансові звіти до Національного Агентства з питань запобігання корупції. У цих документах відображені основні дані, що стосуються наявного у партії складу нерухомого та рухомого майна, нематеріальних цінностей, транспортних засобів, грошових коштів, складу внесків, доходів та витрат тощо.

Як наслідок, нам потрібно навчитися максимально швидко і просто аналізувати усі суттєві деталі, які знаходяться у відповідних звітах.

Зробимо це у вигляді покрокової інструкції, що йде від початку до самого кінця форми звіту, затвердженої НАЗК. За приклад візьмемо звіт однієї із парламентських політичної партії за 1 квартал 2016 року.

#### 12 STEPS ANALYSIS

**ПЕРШИЙ КРОК.** Почнемо аналіз із першої сторінки звіту, тут варто звернути увагу на фактичну адресу політичної партії (у разі її невідповідності юридичній адресі).

Якщо партія «забула» вказати дані щодо розташування свого офісу та/або його власника, інформація з першої сторінки звіту допоможе відшукати необхідні відомості через реєстри даних.

**ДРУГИЙ КРОК.** Варто перевірити наявність найманих працівників в секретаріатах партій, яка міститься в загальній інформації про політичну партію на другій сторінці звіту.

Це дозволить виявити, чи не приховує партія частину своїх видатків на оплату праці таким працівникам, адже наразі склалась ситуація, коли більшість партій працює завдяки безкоштовним «волонтерам».

Інформація щодо заробітної плати має міститися в розділі «витрати», де варто звірити кількість осіб, яким вона виплачується із кількістю працівників, вказаною на початку звіту.

У випадку, якщо особа працює безкоштовно, інформація про неї має міститися в розділі «спонсорство». Так, наприклад, в офісі іншої парламентської партії, працює неоплачуваний бухгалтер.

**ТРЕТІЙ КРОК.** Важливою інформацією є наявність територіальних осередків та їх фінансова звітність. По-перше, всі партійні осередки в регіонах відповідно до Закону мають бути зареєстровані як юридичні особи. По-друге, вони зобов'язані мати відкриті банківські рахунки.

Наприклад, досліджувана нами партія, має 624 зареєстровані осередки, серед яких лише 125 мають відкриті банківські рахунки, що є прямим порушенням Закону.

**ЧЕТВЕРТИЙ КРОК.** Зверніть увагу на загальну вартість усього майна, яке перебуває у власності політичної партії. Ця консолідована інформація допомагає зрозуміти, наскільки склад власності попереднього періоду відрізняється від поточного звіту.

## НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

### ЗАХОДИ

- Приймає та **Аналізує фінансові звіти партій** (своєчасність, повнота, відповідність оформлення, достовірність відомостей у звітах)
- Контролює за **додержанням обмежень** щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації
- Встановлює **визначення термінів** «пов'язані особи», «спонсорство», «треті особи»
- Ухвалює рішення про **надання партії державного фінансування** її статутної діяльності та затверджує розподіл коштів між партіями
- Забезпечує **щоквартальне перерахування** коштів, виділених з державного бюджету на фінансування діяльності політичних партій

### САНКЦІЇ

- Приймає **рішення про надання** політичній партії державного фінансування її статутної діяльності
- Приймає **рішення про зупинення** (паузу) та припинення державного фінансування статутної діяльності
- Повідомляє відповідні **правоохоронні органи** про виявлені у фінансових звітах порушення
- Звертається до суду** з позовом про встановлення фактів що кошти, виділені з державного бюджету використані партією на фінансування для участі у виборчій кампанії або на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю

## ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

### ЗАХОДИ

- Контролює **своєчасність подання** до виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах
- Аналізує фінансові звіти** (відповідність даних, своєчасності подання звітів)
- Контролює за **надходженням, обліком і використанням коштів** виборчих фондів партій

### САНКЦІЇ

- Приймає **рішення про відшкодування** політичній партії витрат, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні
- Повідомляє про виявлені у фінансових звітах порушення відповідні **правоохоронні органи**

## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### ЗАХОДИ

- Здійснює державний контроль за **законним та цільовим використанням** політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету

### САНКЦІЇ

- Звертається до суду** з позовом про встановлення фактів що кошти, виділені з державного бюджету використані партією на фінансування для участі у виборчій кампанії або на цілі, не пов'язані із статутною діяльністю

**П'ЯТИЙ КРОК.** Прогляньте перелік нерухомого майна, що перебуває у власності політичної партії. Цю інформацію варто порівняти з кількістю офісів, які вони використовують.

Дуже часто політичні партії беруть в оренду приміщення комунальної власності та використовують їх, сплачуючи при цьому мізерні кошти до місцевих бюджетів. Ці факти потрібно ідентифікувати та зробити публічними.

**ШОСТИЙ КРОК.** Перевірте склад рухомого майна (автотранспортні засоби). Перш за все, звертаємо увагу на співвідношення марки, моделі, року випуску, дати придбання та вартості придбання.

Наведемо приклад, Toyota Land Cruiser (2005 року випуску) був придбаний для партії у 2005 році за 91 454 гривень, що за тодішнім курсом – близько 18 100 доларів.

Вартість такої автівки становить кратно більшу суму, від 80 000 доларів. Тому виникає цілком логічне запитання, хто і навіщо продав новий Toyota Land Cruiser за ціною, що в чотири рази нижче ринкової?



Фотографія LandCruiser 100 (2005)

**СЬОМИЙ КРОК.** Перегляньте список рухомого та нерухомого майна, яке перебуває на праві користування у політичної партії.

Якщо власником цих активів є фізична особа, спробуйте через Інтернет з'ясувати, чи була ця людина згадана публічно і в якому контексті та чи не має вона зв'язків з конкретною політичною партією або окремими партійцями.

"ЕКОТЕХПРОМ"		ОТРИМАТИ ПОВНЕ ДОСЬЄ
Назва компанії	"ЕКОТЕХПРОМ"	
ЄДРПОУ	32248974	
Місто	КИЇВ	
Адреса	01133, м.Київ, БУЛЬВАР ЛЕСІ УКРАЇНКИ, будинок 26	
Уповноважені особи	ШАКАЛО ВОЛОДИМИР ВСЕВОЛОДОВИЧ - підписант ШАКАЛО ВОЛОДИМИР ВСЕВОЛОДОВИЧ - керівник	
Засновники	АБДУЛЛІН ОЛЕКСАНДР РАФКАТОВИЧ Адреса засновника: ****, м.Київ, Печерський район, ВУЛИЦЯ ІНСТИТУТСЬКА, будинок ****/****, квартира **** Розмір внеску до статутного фонду (грн.)****,**	

Дані взято із відкритого реєстру: youcontrol.com.ua

Якщо власником нерухомості є юридична особа, то алгоритм дій наступний – продемонструємо на справжньому прикладі:

- через офіційний портал <http://www.usr.minjust.gov.ua> або зручну пошукову систему [youcontrol.com.ua](http://youcontrol.com.ua) ідентифікуємо деталі щодо підприємств. У нашому випадку це дві компанії – ТОВ «Екотехпром» (код ЄДРПОУ 32248974), ТОВ «МЦ Файнans» (код ЄДРПОУ 36473374).
- ідентифікуємо засновників та керівників підприємств. Кінцевий бенефіціар обох юридичних осіб – діючий народний депутат України Абдуллін Олександр Рафкатович.
- якщо ситуація складніша, компаній більше і засновники або керівники невідомі широкому загалу, то через пошукову Інтернет-мережу з'ясуємо, з ким саме ці персони пов'язані.

Назва компанії	<u>"МЦ-ФАЙНАНС"</u>
ЄДРПОУ	36473374
Місто	КИЇВ
Адреса	04080, м.Київ, ВУЛИЦЯ ТУРІВСЬКА, будинок 15
Уповноважені особи	<u>ШАКАЛО ВОЛОДИМИР ВСЕВОЛОДОВИЧ</u> - керівник ШАКАЛО ВОЛОДИМИР ВСЕВОЛОДОВИЧ - підписант
Засновники	<u>ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ЕКОТЕХПРОМ"</u> Код ЄДРПОУ засновника: 32248974, Адреса засновника: ****, м.Київ, Печерський район, БУЛЬВАР ЛЕСІ УКРАЇНКИ, будинок ****, Розмір внеску до статутного фонду (грн.)****,** <u>КІНЦЕВИЙ БЕНЕФІЦІАРНИЙ ВЛАСНИК (КОНТРОЛЕР) - АБДУЛЛІН ОЛЕКСАНДР РАФКАТОВИЧ</u> ; М. КИЇВ, ВУЛ. ІНСТИТУТСЬКА, БУД. ****/****, КВ. ****, **** Розмір внеску до статутного фонду (грн.) ****,** <u>КІНЦЕВИЙ БЕНЕФІЦІАРНИЙ ВЛАСНИК (КОНТРОЛЕР) - АБДУЛЛІН ОЛЕКСАНДР РАФКАТОВИЧ</u> ; М. КИЇВ, ВУЛ. ІНСТИТУТСЬКА, БУД. ****/****, КВ. ****, **** Розмір внеску до статутного фонду (грн.) ****,**

Дані взято із відкритого реєстру: [usr.minjust.gov.ua](http://usr.minjust.gov.ua)

По аналогії можна дізнатися щодо кожного з об'єктів нерухомості. Окремо згадаємо про пошук через офіційний реєстр МВС автотранспортних засобів. Більше за посиланням – [gov.org.ua/service/1397/general](http://gov.org.ua/service/1397/general).

Також варто звертати увагу на ціну, за якою партія дістає рухоме чи нерухоме майно, адже часто вона може бути значно занижена чи завищена у співвідношенні з ринковою. Це слугує підставою для припущень, що політична сила або виводить кошти (наприклад, отримані з Державного бюджету, які треба буде витратити в конкретний період), або приховує справжню суму видатків та доплачує «в конвертах».

**ВОСЬМИЙ КРОК.** Ідентифікуємо, скільки грошей у політичній партії залишилось станом на кінець відповідного звітного періоду? Зазвичай, кошти знаходяться в афілійованих банківських установах.

Для прикладу, політична партія розмістила свої фінанси у ПАТ «Банк ВЕЛЕС» та ПАТ «Фідобанк» – 108 108 грн 91 коп. та 234 грн 71 коп. відповідно.

Варто зауважити, що відповідно до Постанови НБУ від 10.12.2015 року №875/БТ «Про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію Публічного акціонерного товариства «Банк Велес» виконавчою дирекцією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб прийнято рішення про початок ліквідації цієї банківської установи.

При цьому, на підтвердження вищезгаданої тези про афіліацію з партійними лідерами, ПАТ «Банк ВЕЛЕС» контролювався колишнім народним депутатом від ВО «Батьківщина» Костянтином Бондаревим.

Щодо ПУАТ «Фідобанк» ситуація наступна – на підставі Рішення Правління НБУ від 20.05.2016 року №8 «Про віднесення ПУАТ «Фідобанк» до категорії неплатоспроможних» вищезгаданою виконавчою дирекцією Фонду прийнято рішення №783 про запровадження з 20.05.2016 року тимчасової адміністрації та призначення уповноваженої особи Фонду.

Згодом потрібно буде звертати увагу на наступні грошові кошти, розподілені по цільовому призначенню:

- на рахунках виборчого фонду;
- для відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням передвиборчої агітації;
- на рахунках для отримання коштів із Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності.

**ДЕВ'ЯТИЙ КРОК.** Проаналізуйте відомості про грошові внески на кінець відповідного звітного періоду. Якщо внесок здійснений фізичною особою, варто перевірити наявність повного ПІБ та місця проживання особи, а також, у разі великих сум внесків, її зв'язок з політичною партією, наявність родинних або бізнесових зв'язків з окремими партійцями.

31.03.2016	поточний	871	Титенко Василь Іванович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	872	Титенко Дмитро Васильович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	873	Титенко Юлія Станіславівна	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	874	Шульган Ярослав Валерійович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	875	Білоцький Олександр Миколайович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	876	Дмитренко Марія Василівна	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	877	Левченко Олександр Віталійович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	878	Марченко Микола Ігорович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	879	Мудрик Тетяна Сергіївна	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	880	Швидкий Микола Андрійович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	881	Кирилов Олексій Єлізарович	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	882	Доценко Ольга Іванівна	***	***	2 000,00
31.03.2016	поточний	883	Корінчук Олександр Миколайович	***	***	1 800,00
31.03.2016	поточний	884	Костенко Ігор Сергійович	***	***	1 000,00
Усього надійшло коштів						1 784 730,00

Дані взято із звіту партії у відкритому доступі на сайті [nazk.gov.ua](http://nazk.gov.ua)

Це може свідчити про своєрідну легалізацію коштів, заведених через підставних громадян.

Якщо ж благодійником є юридична особа, варто проаналізувати її засновників та перевірити, чи така компанія не отримувала підряди через процедуру публічних закупівель (тендерів) на державному або місцевому рівні. Якщо представниками юрособи було здійснено великий внесок на рахунок регіонального осередку, не зайвим буде перевірити їх інтереси саме у цьому регіоні.

Досліджувана нами партія абсолютну більшість внесків отримала від фізичних осіб – 1 784 730 грн, тоді як юридичні особи перерахували лише 28 260 грн.

У нашому випадку варто відмітити, що 882 фізичних особи внесли рівними сумами по 2 000 грн, при цьому ще дві – по 1 800 та 1 000 грн відповідно.

27

1. Відомості про внески грошовими коштами на рахунки політичної партії

1.1. Внески грошовими коштами на рахунки політичної партії:

2) від юридичних осіб

Дата надходження внеску	Вид рахунку	Номер розрахункового документа	Повне найменування платника	Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРПОУ	Місцезнаходження платника	Сума (грн)
26.02.2016	поточний	платіжне доручення №37	Товариство з обмеженою відповідальністю "МЦ Файнанс"	36473374	04080, м.Київ, вул.Турівська, 15	24 660,00
17.03.2016	поточний	платіжне доручення №62	Товариство з обмеженою відповідальністю "Екотехпром"	32248974	01133, м.Київ, бул. Л.Українки, 26	3 600,00
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
Усього надійшло коштів						28 260,00

Дані взято із звіту партії у відкритому доступі на сайті nazk.gov.ua

Сума 28 260 грн сформована двома внесками від вищезгаданих ТОВ «МЦ-Файнанс» і ТОВ «Екотехпром».

**ДЕСЯТИЙ КРОК.** Кожна політична партія згодом почне публікувати дані про суми коштів, що надійшли в якості спонсорських внесків. Наразі ці рядки звіту партії залишаються пустими, хоча кілька політичних партій вже показали спонсорські «вливання». Так, як це роблять інші парламентські партії, що в якості спонсорства вказують отримання в безкоштовне користування кількох офісів у регіонах.

**ОДИНАДЦЯТИЙ КРОК.** Проаналізуйте відомості про здійснення платежів з рахунків політичної партії. Мало суб'єктів перераховують кошти фізичним особам, проте моніторинг переліку юридичних осіб може дійсно надати важливі дані.

Переглянувши список, можна виокремити кілька компаній, які викликають підозри, та за допомогою вищезгаданих ресурсів – [usr.minjust.gov.ua](http://usr.minjust.gov.ua) чи [youcontrol.com.ua](http://youcontrol.com.ua) – спробувати дізнатися, хто є засновниками та керівником цієї юридичної особи.

**ДВНАДЦЯТИЙ КРОК.** Проглядаємо список фінансових зобов'язань, що існували у політичної партії. Перед фізичними особами, в більшості випадків, це стосується виплати заробітної плати.

Стосовно юридичних осіб, перед якими політичні партії мають фінансові зобов'язання, то це зазвичай ті ж контрагенти, на яких йшли перерахунки коштів. У випадку аналізу досліджуваної партії, це припущення підтверджується.

2) на користь юридичної особи

Вид фінансових зобов'язань	Дата виникнення	Сума (вартість), грн	Дата припинення	Сума (вартість), грн	Повне найменування особи	Ідентифікаційний код юридичної особи за ЄДРПОУ	Місцезнаходження особи	Сума (вартість) на кінець звітного періоду, грн
Сплата ЄСВ 22,00 % із з.плати 2016 р.	31.12.2015 р.	37 096,93	15.03.2016	16 343,32	ДПІ у Подільському районі ГУ ДФС, м.Київ	39467012	04080, м. Київ, вул. Турівська, 12	20 753,61
Податок з доходів фіз.осіб за 2016р.	31.03.2016 р.	3 865,21	—	—	ДПІ у Подільському районі ГУ Мін.дох., м.Київ	37975298	04080, м. Київ, вул. Турівська, 12	15 138,65
Військовий збір	31.03.2016 р.	483,76	15.03.2016	89,02	УК у Подільському районі	37975298	04071, м.Київ, вул. Межигірська, 25	394,74
Абон.плата за телефон	31.03.2016 р.	881,32	—	—	"БІПЕР УКРАЇНА" ТОВ	39800353	02660, м.Київ, вул. Віталія Шимановського, буд.2/1 кім.308.	881,32
За оренду площі під століку	31.03.2016 р.	235,35	—	—	ПАТ "Комплекс "Либідський"	32768518	03039, м.Київ, вул. М.Грінченка, 18.	235,35
Абон.плата за телефон за 2016 р.	31.03.2016 р.	16 731,17	—	—	ТОВ "КОСМОНОВА"	32074513	04107, м.Київ, вул.Тропініна, буд.№1	16 731,17
Соціологічні дослідження	14.03.2016	10 000,00	—	—	ТОВ "Київський міжнародний інститут соціології ЛТД"	13684906	04070, м.Київ, вул.Іллінська, буд.№9	10 000,00
—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—
Загальна сума (вартість), грн								64 134,84

Дані взято із звіту партії у відкритому доступі на сайті nazk.gov.ua

Наостанок відзначимо, що звіти за 2016 рік не відрізняються особливою деталізацією та наявністю суттєвої інформації, яка надасть змогу з'ясувати повний список дійсних бенефіціарів політичних партій в Україні.

Проте згодом матимемо повноцінну можливість, зіставивши дані 3-4 послідовних звітів, задавати тон дискусії з представниками різних політичних сил, які відкрито демонструють свою непрозорість, подаючи «формальні» звіти без релевантної інформації.

**1** **ВІДПОВІДНІСТЬ ФАКТИЧНОЇ АДРЕСИ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ ЮРИДИЧНІЙ**  
 Якщо партія «забула» вказати дані щодо розташування свого офісу та/або його власника, інформація з першої сторінки звіту допоможе відшукати необхідні відомості через **реєстри даних**

**2** **НАЯВНІСТЬ ТА КІЛЬКІСТЬ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ В СЕКРЕТАРІАТАХ ПАРТІЙ**  
 Це дозволить виявити, чи не **приховує** партія частину своїх видатків на оплату праці таким працівникам. У випадку, якщо особа працює безкоштовно, інформація про неї має міститися в розділі «спонсорство»

**3** **НАЯВНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОСЕРЕДКІВ ТА ЇХ ФІНАНСОВА ЗВІТНІСТЬ**  
 Всі партійні осередки в регіонах відповідно до Закону мають бути зареєстровані як **юридичні особи**, вони зобов'язані мати відкриті **банківські рахунки**

**4** **ЗАГАЛЬНА ВАРТІСТЬ МАЙНА У ВЛАСНОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ**  
 Ця консолідована інформація допомагає зрозуміти, наскільки склад власності попереднього періоду **відрізняється від поточного звіту**

**5** **ПЕРЕЛІК НЕРУХОМОГО МАЙНА, ЩО ПЕРЕБУВАЄ У ВЛАСНОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ**  
 Цю інформацію варто **порівняти** з кількістю офісів, які вони використовують. Дуже часто політичні партії беруть в оренду **приміщення комунальної власності** та використовують їх, сплачуючи при цьому мізерні кошти до місцевих бюджетів.

**6** **СКЛАД РУХОМОГО МАЙНА (АВТОТРАНСПОРТНІ ЗАСОБИ)**  
 Перш за все, звертаємо увагу на співвідношення **марки, моделі, року випуску, дати придбання та вартості** придбання.

**7** **ОРЕНДА РУХОМОГО ТА НЕРУХОМОГО МАЙНА**  
 З'ясуємо **власника майна**, його репутацію та зв'язки із партією; ціну порівнюємо із ринковою. Якщо власником нерухомості є **юридична особа**, то алгоритм дій наступний

через офіційний портал [usr.minjust.gov.ua](http://usr.minjust.gov.ua) або пошукову систему [Youcontrol.com.ua](http://Youcontrol.com.ua) ідентифікуємо деталі щодо підприємств

ідентифікуємо **засновників та керівників** підприємств

якщо ситуація складніша, компаній більше і засновники або керівники невідомі, з'ясуємо, **з ким саме ці особи пов'язані**

**8** **КІЛЬКІСТЬ КОШТІВ НА РАХУНКАХ ПАРТІЇ НА КІНЕЦЬ ЗВІТНОГО ПЕРІОДУ ТА БАНКИ ДЕ ВОНИ ЗБЕРІГАЮТЬСЯ**  
 Згодом потрібно буде звертати увагу на наступні **грошові кошти**, розподілені по цільовому призначенню:

на рахунках **виборчого фонду**

для відшкодування витрат, пов'язаних із **фінансуванням передвиборчої агітації**

на рахунках для отримання **коштів із Державного бюджету України** на фінансування статутної діяльності

**9** **ЧЛЕНСЬКІ ВНЕСКИ**  
 Перевіряємо дані про **фізичних осіб**

**10** **СПОНСОРСЬКІ ВНЕСКИ НА КІНЕЦЬ ВІДПОВІДНОГО ЗВІТНОГО ПЕРІОДУ**  
 Якщо внесок здійснений **фізичною особою**, перевіряємо:

наявність повного **ПІБ** та місця проживання особи

**зв'язок** з політичною партією

наявність **родинних або бізнесових зв'язків** з окремими партійцями

Якщо благодійником є юридична особа:

аналізуємо **засновників**

перевіряємо, чи така компанія отримувала підряди через **публічні закупівлі**

для внесків до регіональних осередків варто перевірити інтереси компанії саме у **цьому регіоні**

**11** **ПЛАТЕЖІ З РАХУНКІВ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ**  
 Аналізуємо дані **про фізичних та юридичних осіб**

**12** **ФІНАНСОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ПЕРЕД ФІЗИЧНИМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ**  
 Аналізуємо дані **про фізичних та юридичних осіб**

## ОСНОВНІ ОН-ЛАЙН ПОМІЧНИКИ



[partkasa.org](http://partkasa.org)  
 портал про партійні фінанси, візуалізація та аналіз даних зі звітів партій



[nazk.gov.ua](http://nazk.gov.ua)  
 офіційний сайт НАЗК



[usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch](http://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch)  
 Єдиний державний реєстр юридичних осіб, ФОП та громадських формувань



[prozorro.gov.ua](http://prozorro.gov.ua)  
 Електронна система публічний закупівель «ProZorro»



[public.nazk.gov.ua](http://public.nazk.gov.ua)  
 офіційний сайт НАЗК



[cvk.gov.ua](http://cvk.gov.ua)  
 сайт Центральної виборчої комісії



[youcontrol.com.ua](http://youcontrol.com.ua)  
 бізнес-пошукова система You control



[e-data.gov.ua](http://e-data.gov.ua)  
 Єдиний веб-портал використання публічних коштів Edata

Наостанок відзначимо, що звіти за 2016 рік не відрізняються особливою деталізацією та наявністю суттєвої інформації, яка надасть змогу з'ясувати повний список дійсних бенефіціарів політичних партій в Україні.

Проте згодом матимемо повноцінну можливість, зіставивши дані 3-4 послідовних звітів, задавати тон дискусії з представниками різних політичних сил, які відкрито демонструють свою непрозорість, подаючи «формальні» звіти без релевантної інформації.

### 3.4. ЯК ВИБОРЦЯМ ФІНАНСУВАТИ, ОБИРАТИ І ЯК КОНТРОЛЮВАТИ ПАРТІЇ?



Олександра Скиба,  
Заступник голови та  
керівник проектів  
Інституту "Республіка"

#### На яку суму можна профінансувати політичну партію?

Вказаним Законом дозволено фінансування партій як з державного бюджету, так і внесками громадян. Проте, одночасно з наданням громадянам можливості фінансувати партії, законодавець передбачив й обмеження сум для фінансування.

Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від громадянина України протягом одного року не може перевищувати чотирьохсот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески.

Тобто, з урахуванням мінімальної заробітної плати у розмірі 1 378 грн. станом на 01.01.2016 року, у 2016 році громадянину дозволяється профінансувати партію не більш ніж на 551 тис. 200 грн. Щоправда, слід зазначити, що з підняттям розміру мінімальної заробітної плати збільшиться і загальний розмір (сума) фінансування громадянами партій. Так, у разі прийняття Закону «Про державний бюджет України на 2017 рік», із визначеним розміром заробітної плати у 1 600 грн. уже у 2017 році, громадяни зможуть фінансувати партії на 640 тис. грн.

Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати восьмисот розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески, тобто у 2016 році юридичним особам дозволяється профінансувати партію не більше ніж на 1 млн. 102 тис. 400 грн.

#### Хто з громадян та яким чином може профінансувати партію?

Для того, щоб зробити внесок на користь політичної партії, громадянину слід знати, що внески приймаються від повнолітніх громадян України. Не допускається здійснення внесків іноземцями, особами без громадянства, громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімними особами або під псевдонімом. Крім того, не дозволено фінансувати партії фізичним особам, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель» 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 відсотків загальної суми доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період; фізичним особам, які мають непогашений податковий борг.

Якщо ж фізична особа є кінцевим бенефіціарним власником (контролером) юридичної особи, тобто незалежно від формального володіння має можливість здійснювати вирішальний вплив на управління або господарську діяльність юридичної особи безпосередньо або через інших осіб, або ж декількох осіб, – внески такої фізичної особи і підконтрольних їй юри-

дичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром (сумою) внеску, визначеною Законом.

Якщо ж громадянин має бажання здійснити внесок, то йому слід знати, що установа банку чи відділення зв'язку, з метою ідентифікації громадянина, який здійснює грошовий внесок без відкриття рахунка, зобов'язані встановити прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання, ідентифікаційний номер, дату і місце народження. Тобто без наявності вказаних даних здійснити внесок буде неможливо.

Не приймається внесок на фінансування політичної партії навіть із вказаними даними, проте без письмової заяви про відсутність обставин, наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску. Така заява подається за формою, затвердженою Національним агентством з питань запобігання корупції.

#### А що, як вимоги Закону щодо того, хто може здійснити внесок, не дотримуються?

Недотримання вимог Закону полягає у намаганні здійснити внесок на фінансування політичної партії особами, які не мають права здійснювати такий внесок, або ж у перевищенні встановленого Законом розміру внеску чи сумарного розміру внесків.

У такому випадку політична партія, її місцева організація, розпорядник виборчого фонду політичної партії, її місцевої організації чи кандидата від політичної партії (місцевої організації партії) зобов'язані відмовитися від внеску протягом трьох днів від дня, коли їм стало відомо про це.

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

#### За що карають та як?

Із прийняттям Закону були внесені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.


Так, 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 є адміністративним правопорушенням та тягне за собою накладення штрафу на громадян від 1 190 грн. до 1 700 грн. з конфіскацією внеску на підтримку політичної партії, наданого або отриманого з порушенням Закону.

Кримінальна відповідальність передбачена за умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії. Таке діяння, здійснене особою, яка не має на те права, умисне здійснення внеску на користь політичної партії фізичною особою у великому розмірі, умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму фізичною особою у великому розмірі чи особою, 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)

**ЗАБОРОНЕНО ЗДІЙСНЮВАТИ ВНЕСКИ**

-  органам державної влади та місцевого самоврядування
-  державним та комунальним підприємствам, установам та організаціям, в яких не менше 10 відсотків належать державі, органам місцевого самоврядування або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
-  іноземними державам, іноземним юридичним особам, іноземцям та особам без громадянства, а також юридичним особам, кінцевими бенефіціарними власниками яких є іноземці чи особи без громадянства
-  незареєстрованим громадськими об'єднанням, благодійним та релігійним об'єднанням
-  громадянам України, які не досягли 18-річного віку, громадянам України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімним особам
-  іншим політичним партіям
-  фізичним та юридичним особам, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади згідно із Законом України "Про здійснення державних закупівель", - 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 двох років після припинення його дії, не перевищує 10 відсотків загальної суми доходу за відповідний період
-  фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг





**КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**

-  **ст. 159-1 КК, ч. 2** відповідальність за умисне порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму у вигляді штрафу від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до 2 років, або обмеженням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років та із спеціальною конфіскацією
-  **ст. 159-1 КК, ч. 3-4** максимальне покарання позбавлення волі строком до 3 років із спеціальною конфіскацією


**ДОЗВОЛЕНО ЗДІЙСНЮВАТИ ВНЕСКИ**

 фізичним та юридичним особам

**ГРАНИЧНО ДОПУСТИМИ РОЗМІРИ ВНЕСКІВ**

-  Загальний розмір внесків від громадянина України протягом одного року не може перевищувати 400 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески. **На 2016 рік - це 551 200 грн.**
-  Загальний розмір внесків на підтримку політичної партії від юридичної особи протягом року не може перевищувати 800 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески. **На 2016 рік - це 1 102 400 грн.**
-  Якщо фізична або юридична особа може здійснювати вирішальний вплив на діяльність юридичної особи (зокрема, є кінцевим власником юридичної особи), внески такої фізичної або юридичної особи і підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром внеску
-  Розмір внеску у формі робіт, товарів або послуг визначається на основі ринкової вартості ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку за методологією, розробленою та затвердженою НАЗК за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**

-  **ст. 212-15 КпАП** 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 передбачено відповідальність у вигляді штрафу на:
  - громадян від 70 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
  - посадових осіб від 100 до 130 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

підтримку, – караються штрафом від 1 700 гривень до 5 100 гривень або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та із спеціальною конфіскацією. Причому повторне правопорушення карається набагато жорсткіше – штрафом від 5 100 грн. до 8 500 грн. або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років із спеціальною конфіскацією.

Не слід забувати, що законодавець передбачив адміністративну та кримінальну відповідальність і для політичних партій. Так, за порушення 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, – передбачено адміністративну відповідальність. Такі порушення тягнуть за собою накладення штрафу від п'яти тисяч ста гривень до шести тисяч вісімсот гривень.

В свою чергу, 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 є кримінальним правопорушенням та карається штрафом від тисячі семисот гривень до п'яти тисяч ста гривень або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

#### **Як громадяни можуть контролювати доходи та видатки партій?**

З уведенням державного фінансування політичних партій перед законодавцем постало питання необхідності контролю за державними коштами. Хто, на яких етапах та як буде здійснювати контроль за прозорістю виділених партіям коштів та їх отриманням?

Беззаперечно, ключову роль у здійсненні контролю за державним фінансуванням повинні виконувати громадяни. Адже, враховуючи обмежені ресурси Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), яке зіштовхнулося з рядом проблем як на початку свого функціонування (відсутність офісного приміщення), так і в діяльності (низький рівень заробітної плати, відсутність належної нормативно-правової бази, що регулює діяльність агентства), контроль громадян за державним фінансуванням є надзвичайно великою для нього допомогою.

Слід зазначити, що допомога громадян можлива на різних етапах державного фінансування політичних партій. На етапі отримання грошових коштів партіями громадяни можуть моніторити внески, які здійснюються на користь партій. Для цього слід детально проаналізувати звіти партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, які останні зобов'язані щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення відповідного кварталу, подавати НАЗК для подальшого відображення на сайті регулятора та, крім того, ще й відображати їх на власних сайтах. Ось тільки не у всіх партій є сайти, а відтак моніторити звіти можливо тільки на сайті НАЗК, на якому, згідно з інформацією, отриманою від керівництва структури, повинні бути відображені звіти 235 партій – саме стільки партій заповнили та подали звітність за III квартал 2016 року.

Цікавою для громадян та такою, що підлягає увазі за результатами аналізу, буде інформація щодо здійснення фінансування фізичними особами в розрізі регіонів, дат отримання коштів та внесків однаковими сумами. Слід акцентувати увагу на здійсненні внесків особами із однієї родини чи внесків, що перевищують суму, встановлену Законом, пов'язаних із партіями юридичними особами або юридичними особами, кінцевим власником яких є одна й та ж фізична особа. Важливою є також інформація щодо отримання партіями коштів на розрахункові рахунки, які не відображені у звіті.

На етапі витрачання коштів партіями аналіз громадян буде надзвичайно важливим при виявленні нерухомості партій, автомобілів або повітряних засобів, які не внесені до звітів. Або ж у випадку оренди вказаного майна за заниженими цінами. У такому разі слід повідомити НАЗК про вказані факти для прийняття останнім рішення щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

Крім того, громадяни можуть надавати допомогу НАЗК у виборчий період, виявляючи рекламну продукцію, що поширюється партіями під час виборчих перегонів, – білборди, сітілайти та інші рекламні площі, якими буквально вкриті міста та села за декілька тижнів до виборів. Аналізувати потрібно і витрати, які партії здійснюють на виготовлення поліграфії (листівки, газети, буклети), та витрати на оплату праці агітаторів та інших осіб, що працюють на партію.

Приблизно проаналізувавши кількість білбордів у тому чи іншому регіоні або ж населеному пункті, помноживши на середню вартість оренди одного білборда, можна вирахувати загальну кількість коштів, витрачених місцевою організацією партії. І у випадку, якщо такі витрати перевищують заявлені, – подавати отриману інформацію із фотодоказами розміщення рекламних площ, до НАЗК.

Слід пам'ятати, що будь-які повідомлення до НАЗК, якщо до них не додані фото або відеодокази здійснення політичними партіями витрат, не будуть належними доказами подання недостовірної інформації, а відповідальні особи за подання звітів не будуть притягуватися до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Тому слід детально фіксувати партійні витрати та додавати докази їх здійснення до повідомлення. Саме це стане запорукою прозорості державного фінансування політичних партій.

Наостанок, необхідно зазначити, що, тільки враховуючи спільні зусилля державних органів, громадськості та політичних партій, можна буде ефективно виконувати Закон про державне фінансування політичних партій та домогтися прозорого фінансування їх діяльності.



### 3.5. Практика аналізу звітів політичних партій



Віктор Таран,  
політичний експерт,  
Голова Центру політичних  
студій та аналітики «Ейдос»

Одночасно із подачею перших фінансових звітів політичними партіями, команда Центру «Ейдос» розпочала здійснення аналізу даних на предмет виконання норм антикорупційного законодавства. Одним із критеріїв оцінки партійної доброчесності став показник прозорості політичних партій. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні», обов'язковою є вчасна публікація фінансових звітів на власних офіційних сайтах політичними партіями. Таким чином, моніторинг партійних сайтів дозволив оцінити виконання даної норми у II та III кварталах 2016 року (I квартал 2016 року, відповідно до офіційної позиції НАЗК не оцінювався, адже через затримку роботи Агентства, партії змушені були у стислі терміни готувати звітну інформацію).

У II звітному кварталі на один день раніше від кінцевого терміну, на власному сайті було оприлюднено Звіт Блоком Петра Порошенка «Солідарність». Вчасно ж оприлюднили дані також дві політичні сили: «Народний фронт» та «Радикальна партія Олега Ляшка». Із запізненням у один день Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» оприлюднила дані, а партія «Об'єднання «Самопоміч»

запізnilась аж на 9 днів. Партія «Опозиційний блок», очільники котрої відмовились від державного фінансування у 2016 році, проігнорувала дану норму закону та взагалі не оприлюднювала звіт про фінанси на своєму он-лайн ресурсі. Подальший аналіз виявив тенденцію – більшість партій, котрі мали доволі невеликі за обсягом заповнені звіти, оприлюднювали дані вчасно, що пов'язано із відсутністю або малою кількістю партійних осередків або ж незначною кількістю внесків на підтримку даних партій. І навпаки, партії, чії звіти були доволі об'ємними та містили величезну кількість даних у звітах та значну кількість додатків до них, запізнились із оприлюдненням документів на власному сайті.

У наступному (III) звітному кварталі тенденції збереглися – трійка партій, котрі у попередньому кварталі прозвітували вчасно або завчасно зберегла свої позиції. Цього разу Партія «Народний Фронт» завчасно (за 2 дні до терміну) оприлюднила дані на сайті, а Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Радикальна партія Олега Ляшка» були вчасними. Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» та партія «Об'єднання «Самопоміч» запізнилась на 1 та 5 днів відповідно. І, вже традиційно, партія «Опозиційний блок» проігнорувала норму закону про прозорість перед громадянами.

До фокусу уваги при аналізі потрапили звіти шести політичних партій представлених у Парламенті України («Солідарність», «Народний фронт», Об'єднання «Самопоміч», «Опозиційний блок», «Радикальна партія Олега Ляшка» та ВО «Батьківщина») та 37 партій, представлених на місцевому рівні. За два квартали (II і III) 2016 року вдалось виявити більше півтисячі випадків порушень Закону політичними партіями, а типовими виявились наступні:

1. Здійснення внесків на підтримку політичних партій іноземцями, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці;
2. Здійснення внесків на підтримку політичних партій анонімними особами;
3. Невідповідність даних в різних розділах фінансового звіту політичної партії;
4. Політичні партії не відображають надходження членських внесків, при фактичному їх надходженні;
5. У звітах не зазначено прізвище, ім'я та (за наявності) по батькові, місце проживання, реєстраційний номер облікової картки платника податків або ідентифікаційний номер «спонсорів» політичної партії;



НА ВЛАСНОМУ САЙТІ ПУБЛІКУЮТЬ ЗВІТИ (УЗАГАЛЬНЕНО):



Вчасна публікація фінансових звітів обов'язкова на власних офіційних сайтах, відповідно до ст. 17 Закону України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції



### ТИПОВІ ПОРУШЕННЯ У ФІНАНСОВІЙ ЗВІТНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УКРАЇНИ\*



\* Відповідно до результатів моніторингової кампанії Центру Ейдос

6. Політичні партії не вказують фактично отриманої «спонсорської допомоги»;
7. У звітах не вказуються реальні витрати партій. Зокрема на заробітну плату працівників апарату партії;
8. Політичні партії не вказують фактичних власників наданих в користування майна (приміщень, автомобілів);
9. У політичних партіях, а також місцевих організацій політичних партій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, не відкриті рахунки в установах банків України;
10. Подання звітів без відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру місцевих організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи;
11. У звітах не вказана балансова вартість майна станом на кінець звітного періоду;
12. Неточні назви юридичних осіб-контрагентів політичної партії.

У III-му кварталі політичні партії стали дещо краще виконувати вимоги закону щодо подання фінансових звітів у порівнянні із попереднім кварталом, проте більше п'ятисот порушень було зафіксовано лише в звіті однієї парламентської партії. Мова йде про однотипні порушення не відкриття місцевими осередками партії ВО «Батьківщина» рахунків у банках, як того вимагає Закон (абз. 4 п.2 ст.14 ЗУ «Про політичні партії»). Поширеним порушенням (п.2 ст.14 ЗУ «Про політичні партії»), є заниження вартості витрат для оренди офісів, наприклад, для Львівського та Київського осередків партії «Об'єднання «Самопоміч». Також були зафіксовані випадки забороненого фінансування партій із-за кордону (п.3 ст.15 ЗУ «Про політичні партії»), зокрема, – Миколаївського осередку «БПП «Солідарність», котрий отримав пожертву від фірми, зареєстрованої на особу із кіпрським паспортом. Про даний факт було повідомлено керівництву Національного агентства з питань запобігання корупції і самій партії, за повідомленням останньої, даний випадок був усунений, тобто гроші повернені іноземному спонсору.

Національне агентство з питань запобігання корупції, за результатами власного аналізу звітів політичних партій, виявило низку порушень чинного законодавства та передало матеріали з ознаками кримінальних правопорушень до Національної Поліції України, а також через суд домоглось покарання для низки партій, що вчинили адміністративні правопорушення під час звітування у II та III кварталах 2016 року. Керівник Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства, Роман Смик, так коментує ситуацію: «За результатами аналізу звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Звіт), поданих політичними партіями до Національного агентства з питань запобігання корупції за III квартал 2016 року, можна виділити наступні типові порушення:

- не додавання до Звіту копій документів, що підтверджують відомості зазначені у Звіті;
- незазначення відомостей про об'єкт нерухомості, за яким партія зазначила своє місцезнаходження у Звіті та підстави для цього;
- неподання інформації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру місцевих організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи;
- незаповнення усіх позицій Форми Звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- подання Звітів в pdf форматі з незакритими персональними даними щодо фізичних осіб;
- неподання Звіту у форматі Excel;
- неподання Звіту у форматі pdf;
- невідповідність Звіту в електронному вигляді Звіту в паперовому вигляді;
- подання непрошитого, непронумерованого Звіту;

- надання та отримання внеску на підтримку політичних партій через касу партії в готівковій формі, а не через банківські операції;
- неподання Звіту в електронному вигляді;
- незазначення відомостей про реєстраційний номер облікової картки платника податків та місце проживання фізичних осіб, які здійснили внески грошовими коштами на користь політичної партії;
- надання внеску на підтримку політичних партій юридичними особами, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є іноземець.
- отримання внесків політичною партією від анонімних осіб».

Відповідно до функцій, покладених на Національне Агентство з питань протидії корупції, факти імовірних порушень Закону політичними партіями, в тому числі під час журналістських розслідувань, повинні бути перевірені та прийнято відповідні рішення в межах компетенції. Саме тому, активна допомога від громадськості та співпраця із профільним Департаментом Агентства, при виявленні фактів зловживань політичними партіями, є важливою на шляху до подолання причин політичної корупції та зменшення масштабів цього негативного явища в Україні.

## Підсумки

За оцінками міжнародних експертів, політична корупція є одним із найнебезпечніших видів корупції і не лише стає на заваді демократичному поступу та економічному процвітання, вона несе загрозу національній безпеці країни, адже підриває фундаментальні основи існування суспільства і держави. Політичним партіям відведена ключова роль у представленні суспільних інтересів, виробленні політики та відповідальності за кадрові рішення, і в той же час, вони можуть стати однією із головних причин розростання політичної корупції. Для запобігання подібним ситуаціям в Європі був винайдений механізм «стримування та противага» у формі законодавчих норм, що з одного боку суттєво обмежують можливості для політичних партій безперешкодно отримувати матеріальні блага від кланово-олігархічних груп та бути, по-факту, залежними від вказівок заможних донорів, а з іншого боку, держава стимулює політичні партії до доброчесності шляхом надання бюджетного фінансування в обмін на прозорість фінансування та звітування.

Такий механізм у 2015 році був запроваджений в Україні і передбачає низку заходів: обмеження розмірів приватних внесків, забезпечення балансу між публічним (державним) та приватним фінансуванням, справедливий критерій публічної фінансової підтримки, прозоре фінансування та звітність, незалежні механізми регулювання та відповідні санкції за порушення цих вимог.

Всі ці заходи можуть найраніше принести перші позитивні результати із завершенням одного виборчого циклу, адже чинні норми спрямовані радше на активізацію нових політичних сил, котрі ще не представлені в Парламенті та збільшенню довіри виборців до політичних партій як суспільних інститутів, аніж на реальне «оздоровлення» партій, котрі вже мають своїх представників у Верховній Раді України. Проте навіть найдосконаліші норми можуть стати черговою антикорупційною «ширмою» без належного їх виконання самими політичними партіями, державою в особі контролюючих органів, і, звісно, проактивним громадянським суспільством. Кожен із акторів, задіяних до цього процесу, може отримати значно більше вигод та переваг від діяльності на користь належного запровадження цих норм, аніж у протидії їм. Політичні партії отримують рівні умови та можливості змагання не лише на рівні гасел і яскравих імен політичних лідерів, але й можливість конкуренції у юридичній площині – виявляти факти порушень у звітах опонентів та демонструвати фінансову прозорість власної політичної сили на загал. Контролюючі органи, за наявності на це політичної волі, якісно виконують свої повноваження та функції, котрі сприяють зменшенню рівня політичної корупції. Громадянське суспільство, зокрема активісти, журналісти, аналітики, блогери, науковці та дослідники отримують можливості для виявлення імовірних порушень під час аналізу фінансової діяльності партій та вироблення кращих механізмів та норм для удосконалення чинного законодавства; решта суспільства в особі виборців отримують чи не найбільше можливостей, адже кожен виборець на даний момент, фактично, є спонсором політичних партій, що представлені у парламенті України, а після наступних виборів – тих політичних сил, котрі подолали 2% бар'єр; виборці отримують нову можливість оцінювати партії та обирати з-поміж них за додатковими критеріями прозорості та доброчесності, порівнювати політичні сили між собою та перевіряти правдивість заяв відповідним фактам у фінансових звітах, що є публічними та доступні кожному зацікавленому. В умовах зростання масштабів популізму та збільшенню кількості маніпуляцій думкою електорату, такі можливості для виборців є тим «рятівним колом», яке рятує не лише кожен голос відданий за політичну силу чи кандидата, але й впливає на результат виборів, а значить, на політичну та економічну ситуацію в Україні.

Саме тому, на етапі імплементації антикорупційних нововведень, дуже важливо громадянам взяти частку відповідальності за цей процес у свої руки, адже головна небезпека політичної корупції в тому, що вона зміщує ціннісні орієнтації в суспільстві, де засоби виправдовуються цілями, а саме явище стає одним із інструментів функціонування суспільства і держави.

## Скорочення:

КВУ	Комітет виборців України <a href="http://cvu.org.ua/">http://cvu.org.ua/</a>
Конвенція ООН проти корупції	Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c16">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c16</a>
TI, Transparency International	Міжнародна громадська організація по боротьбі з корупцією та дослідженні питань корупції у світі <a href="https://www.transparency.org">https://www.transparency.org</a>
CPI	Індекс сприйняття корупції <a href="https://www.transparency.org/cpi2015">https://www.transparency.org/cpi2015</a>
EUROBAROMETER 2015	Одне із найбільш великих досліджень громадської думки у світі з політичних, економічних і соціальних питань, яке проводиться два рази на рік <a href="http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf">http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf</a>
GRECO	Група держав проти корупції
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України

1. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і місцевого самоврядування. (ст. 5 Конституції України <https://goo.gl/ecCf4p>). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08>)
2. GCP. Political corruption report <https://goo.gl/gRyyfE>
3. Індекс демократії <https://goo.gl/uJYTH6>
4. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb83/eb83\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf)
5. <https://www.transparency.org/cpi2015>
6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
7. Стан політичних партій напередодні державного фінансування <https://goo.gl/CMIgFA>
8. Сидорчук О. Ставлення громадян до партій і джерел їхнього фінансування [http://dif.org.ua/uploads/pdf/1456483459\\_4026.pdf](http://dif.org.ua/uploads/pdf/1456483459_4026.pdf)
9. У КВУ застерігають від великої кількості штучних партій <http://www.pravda.com.ua/news/2016/09/29/7122140>
10. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку
11. Альтернативний звіт щодо оцінки ефективності державної антикорупційної політики <https://goo.gl/4E4Hn7>
12. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-19>
13. <https://goo.gl/zufuHQ>
14. Затверджено відповідним Рішенням НАЗК №3 від 09.06.2016 року «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»
15. Відповідно до частини третьої статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» політичні партії, які були суб'єктами виборчого процесу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України або брали участь у чергових чи позачергових місцевих виборах, а також політичні партії, які отримують державне фінансування, будуть 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.

Тираж А4, 1000 примірників  
Центр політичних студій та аналітики «Ейдос»  
М.Київ, вул. Ділова 22 Б, 2 поверх  
(для листування – а/с 13 м. Київ, 01001)  
Телефон: +38 (067) 506 8162 E-mail: office@cpsa.org.ua  
Друк: ТОВ «Софія-А» 04053, м.Київ, вул. Обсерваторна 12-Б  
Підписано до друку: 01.12.2016 р.

