

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ щодо імплементації положень Закону

**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо запобігання і протидії політичній корупції»
від 8 жовтня 2015 року №731-VIII**

5 грудня 2016 року

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ щодо імплементації положень Закону

**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо запобігання і протидії політичній корупції»
від 8 жовтня 2015 року №731-VIII
(станом на 5 грудня 2016 року)**

Моніторинговий звіт підготували:

М.І. Хавронюк – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ;

Ю.М. Кириченко – експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ;

Д.О. Калмиков – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, експерт з антикорупційного права Центру політико-правових реформ;

О.О. Сорока – кандидат юридичних наук, експерт з антикорупційного права Центру політико-правових реформ;

Б.О. Бондаренко – експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ

*Рекомендовано до друку
Правлінням Центру політико-правових реформ*

Моніторинговий звіт щодо імплементації положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року №731-VIII / М. І. Хавронюк, Ю. М. Кириченко, Д. О. Калмиков, О. О. Сорока, Б. О. Бондаренко. – К. : Москаленко О.М., 2016 – 82 с.



Цей документ розроблено в рамках проекту «Моніторинг імплементації та проведення інформаційно-просвітницької кампанії щодо нових правил фінансування політичних партій», що реалізується за фінансової підтримки Ради Європи. Висловлені тут думки жодною мірою не відображають офіційну позицію Ради Європи.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	4
Розділ 1. Рівень готовності політичних партій до впровадження нового законодавства про фінансування політичних партій	6
Розділ 2. Повнота положень поточного законодавства про фінансування політичних партій	16
Розділ 3. Звітність політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I, II і III квартали 2016 року	34
Розділ 4. Належна форма та якість звітів політичних партій	42
Розділ 5. Можливості наглядових органів, серед яких НАЗК – у центрі особливої уваги	55
Розділ 6. Взаємодія у сфері нагляду і контролю за фінансуванням політичних партій.....	64
Розділ 7. Застосування санкцій за порушення норм законодавства про фінансування політичних партій	74
ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	80

ПЕРЕДМОВА

Центр політико-правових реформ – це недержавний аналітичний центр, створений у листопаді 1996 року після прийняття Конституції України. Метою його діяльності є сприяння впровадженню інституційних реформ, здатних забезпечити утвердження демократії, верховенства права та належного урядування в Україні. ЦППР є неурядовою, неприбутковою організацією, яка працює на загальнодержавному рівні – як у столиці, так і в регіонах України. Головний офіс ЦППР знаходиться у Києві. Є також відділення ЦППР у Львові.

Один із напрямків діяльності ЦППР – протидія корупції.

В межах цього напрямку у жовтні-грудні 2016 року експертами ЦППР реалізується проект «Моніторинг імплементації та проведення інформаційно-просвітницької кампанії щодо нових правил фінансування політичних партій».

Під час моніторингу аналізуються статuti та звіти політичних партій, інформація, отримана під час зустрічей з представниками Національного агентства з питань запобігання корупції, Рахункової палати, ЦВК, інших державних органів та представниками політичних партій, результати опитування цих осіб, інші матеріали та інформація.

Усе це склало основу для подальших висновків, які містяться у звіті.

У звіті розкриваються досліджувані питання щодо: готовності політичних партій до впровадження нового законодавства про фінансування політичних партій; повноти відповідного законодавства; звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I, II і III квартали 2016 року; форми та якості відповідних звітів; можливостей НАЗК, інших наглядових органів та їхньої взаємодії у сфері нагляду за фінансуванням політичних партій; застосування санкцій за порушення норм законодавства про фінансування політичних партій.

Експерти Центру політико-правових реформ висловлюють вдячність політичним партіям, уповноваженим державним органам та їхнім представникам, які були відкриті до співпраці.

Йдеться про моніторинг виконання положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і проти-

дії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року №731-VIII. Діяльність в межах проекту має за мету як власне моніторинг виконання зазначеного Закону, так і оприлюднення та обговорення результатів моніторингу. Методологію контролю за здійсненням закону про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії політичній корупції, яка є методологічною основою здійснення моніторингу, розроблено Радою Європи у липні 2016 року (експерт Daria Paprocka).

Розділ 1.

Рівень готовності політичних партій до впровадження нового законодавства про фінансування політичних партій

1.1. Більшість політичних партій, що їх зареєстровано в Україні¹, продемонструвала вкрай низький рівень готовності до впровадження нового законодавства про фінансування політичних партій – попри те, що з моменту набрання чинності більшої половини положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року минуло більше року².

1) Переважна більшість політичних партій не привела свої статuti у відповідність до вимог нового законодавства.

Йдеться, зокрема про те, що в статутах не визначено:

а) джерела матеріальної та фінансової підтримки політичної партії, її місцевих організацій, порядок здійснення витрат політичної партії;

б) порядок здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями і витратами політичної партії, її місцевих організацій, порядок утворення (призначення на посаду та звільнення з посади), повноваження і термін повноважень органів чи посадових осіб, відповідальних за здійснення такого контролю (аудиту);

в) порядок залучення аудиторської фірми для проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про доходи, майно, витрати і фінансові зобов'язання політичної партії, її місцевих організацій.

¹ Згідно з офіційною інформацією, наданою Міністерством юстиції України на запит ЦППР, станом на 25 листопада 2016 року в Україні зареєстровано **351 партію**.

² Цей Закон набрав чинності 26 листопада 2015 року.

Між тим, саме таких змін до статутів вимагає нова редакція ст. 8 Закону «Про політичні партії в Україні».

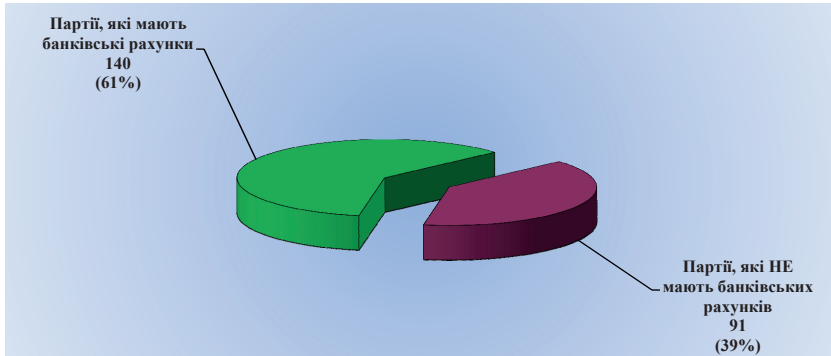
За таких обставин недоречно навіть вести мову про «реальність» існування органу чи посадової особи, відповідальної за здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту), структуру фінансового управління та контролю таких політичних партій і специфіку процедур для здійснення внутрішньопартійного аудиту тощо.

2) Не всі політичні партії відкрили окремі рахунки для приватних внесків на підтримку діяльності політичних партій та витрат партії, як того вимагає ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні».

Відповідно до інформації, яка подавалась політичними партіями у звітах за III квартал 2016 року про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (наразі це найактуальніша інформація), із 231 політичних партій лише 140 політичних партій мають банківські рахунки для отримання внесків на підтримку діяльності політичних партій та витрат партії, що становить **61%** від загальної кількості партій, що надали такі звіти.

Аналогічні підрахунки, зроблені за результатами аналізу звітів за II квартал 2016 року, показали, що станом на 30 червня 2016 року цей показник становив 49% (лише 98 із 200, що надали такі звіти, мали рахунки для отримання внесків). Тому є підстави стверджувати, що партії поступово приводять свою діяльність у відповідність до нових вимог законодавства у цій сфері.

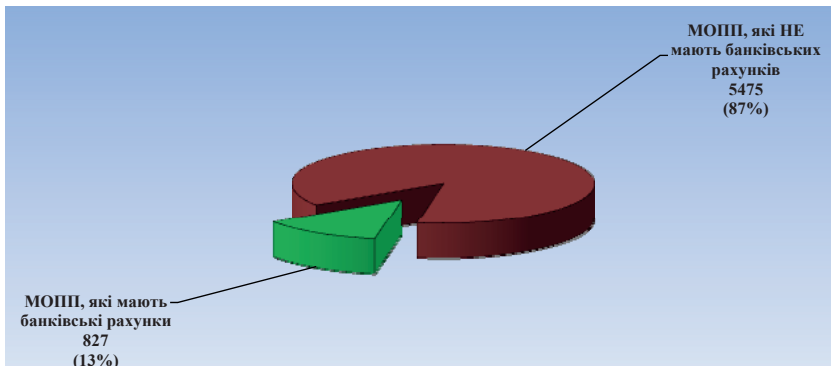
Діаграма 1. Відкриття політичними партіями окремих рахунків для приватних внесків



3) Абсолютна більшість місцевих організацій політичних партій, які після реєстрації набули статусу юридичної особи, не має окремих банківських рахунків.

Так, детальний аналіз звітів 231 політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за III квартал 2016 року, дозволяє стверджувати, що лише цими партіями станом на 30 вересня 2016 року було утворено 6 302 місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи. При цьому окремий банківський рахунок мають лише 827 таких місцевих організацій, що становить лише **13%** від загальної кількості таких місцевих організацій політичних партій.

Діаграма 2. Відкриття банківських рахунків місцевими організаціями політичних партій, які після реєстрації набули статусу юридичної особи



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

1.2. Зазначене вище практично не стосується **парламентських партій**, оскільки вони:

По-перше, *привели свої статuti у відповідність до нового законодавства* про політичні партії та визначили в них:

1) джерела матеріальної та фінансової підтримки конкретної політичної партії, її місцевих організацій.

Так, у п. 6.2. Статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» зазначено, що грошові кошти та майно цієї партії формується за рахунок: 1) внесків на підтримку партії; 2) державного фінансування статутної діяльності політичної партії у порядку, встановленому законами України. У п. 9.2. Статуту політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» визначено, що джерелами матеріальної та фінансової підтримки цієї партії та її структурних утворень є: 1) внески на підтримку партії; 2) майно, придбане за власні кошти; 3) державне фінансування статутної діяльності партії. А ось перелік таких джерел, наведений у п. 10.7 Статуту політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність», є великим і невичерпним (до числа джерел віднесено й «інші надходження, не заборонені законодавством України»);

2) порядок здійснення витрат політичною партією.

Наприклад, у п. 9.4. Статуту політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» визначено, що майно та кошти партії використовуються для забезпечення статутної діяльності партії, утримання штатного персоналу, надання матеріальної допомоги членам партії та інші цілі, що не суперечать чинному законодавству України, Статуту та іншим документам партії. При цьому зазначено, що порядок використання коштів та іншого майна партії встановлюється Виконавчим комітетом Партії та контролюється Контрольною комісією Партії (п. 9.8. Статуту політичної партії «Об'єднання «Самопоміч»).

А ось згідно з п. 6.3. Статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» порядок сплати і використання членських внесків, добровільних пожертвувань та інших коштів партії регулюється спеціальним Положенням, що затверджується Президією Політичної ради партії. При цьому в пункті 6.5. Статуту говориться про те, що управління

майном і коштами партії в межах затвердженого бюджету та кошторису витрат партії здійснює Президія Політичної ради або за її дорученням керівники партії. Більше того, в цьому ж пункті визначено, що територіальні та місцеві партійні організації не можуть розпоряджатися майном, яким вони володіють, без згоди Президії Політичної ради або керівників партії;

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

Наприклад, у політичній партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» органом, наділеним повноваженням здійснювати внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит), є Контрольно-ревізійна комісія партії, кількісний склад якої визначається, а персональний – обирається З'їздом партії на 5-річний строк, з правом переобрання без обмеження кількості строків (пункти 7.1., 7.3. Статуту політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»).

У політичній партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» органом, наділеним повноваженням здійснювати внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит), є Центральна контрольно-ревізійна комісія партії, яка обирається З'їздом партії строком до 5-ти років та є підконтрольною та підзвітною йому (п 5.5 Статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»).

У політичній партії «Об'єднання «Самопоміч» таким органом є Контрольна комісія Партії, голову та членів якої обирає З'їзд партії терміном на 3 роки;

4) порядок внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями і витратами політичної партії, її місцевих організацій.

Відповідно до пунктів 4.5.5. та 9.11.1. Статуту політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» внутрішньопартійний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями і витратами цієї партії, а також її партійних організацій здійснюється: 1) Контрольною комісією Партії – щодо діяльності всієї партії; 2) Контрольною комісією обласної організації Партії – щодо діяльності відповідної обласної організації Партії; 3) Контрольною комісією (Контролером) місцевої організації партії – щодо діяльності відповідної місцевої організації.

Згідно з п. 9.11.2 цілями органів внутрішнього фінансового аудиту діяльності партії є надання З'їзду Партії, Політичній Раді партії незалеж-

них, об'єктивних звітів, висновків і оцінок щодо: 1) відповідності діяльності партії, її структурних утворень вимогам законодавства України; 2) достатності та ефективності систем управління партії, її структурних утворень; 3) відповідності здійснюваної партією, її структурним утвореннями діяльності вимогам внутрішніх документів партії; 4) ефективності використання наявних у партії та її структурних утворень ресурсів; 5) достатності і ефективності заходів, спрямованих на усунення недоліків, виявлених державними органами, зовнішніми аудиторами або органами внутрішнього фінансового аудиту тощо.

У більшості ж інших парламентських партій визначається орган, відповідальний за здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями і витратами політичної партії та її місцевих організацій, але не визначається процедура його реалізації;

5) порядок залучення аудиторської фірми для проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про доходи, майно, витрати і фінансові зобов'язання політичної партії, її місцевих організацій.

Наприклад, в політичній партії «Об'єднання «Самопоміч» ця процедура включає два етапи. Спочатку Контрольна комісія партії вивчає це питання та *рекомендує* Виконавчому Комітету партії кілька аудиторських фірм для проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання партії, її місцевих організацій (п. 4.5.5., 9.12. Статуту політичної партії «Об'єднання «Самопоміч»). Потім це питання вивчає Виконавчий комітет Партії та приймає *рішення про залучення* однієї із числа рекомендованих Контрольною комісією Партії аудиторської фірми для проведення такого зовнішнього незалежного фінансового аудиту (п. 4.4.6 Статуту політичної партії «Об'єднання «Самопоміч»).

Згідно з п. 10.11. Статуту політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» залучення аудиторської фірми для проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру цієї партії здійснюється за розпорядженням Керівника Секретаріату партії.

А у п. 6.7. Статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» просто визначено, що Президія Політичної ради або за її дорученням керівник партії у передбачених законом випадках приймають рішення про проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та залучають аудиторську фірму у встановленому законом порядку.

По-друге, всі вони **мають окремі рахунки для приватних внесків на підтримку діяльності політичних партій та витрат партій** (ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні»).

По-третє, всі вони (крім партії «Опозиційний блок», яка відмовилася від державного фінансування своєї статутної діяльності) **відкрили окремі рахунки для державного фінансування їхньої статутної діяльності** (ст. 17-3 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Принципово інший рівень готовності парламентських політичних партій до впровадження нового законодавства про фінансування політичних партій пояснюється двома основними факторами:

- їх «справжнім» та загальнодержавним політичним функціонуванням;

- тим, що більшість із них (5 із 6), виявили бажання отримати щорічне державне фінансування статутної діяльності, що вимагало від них подання коректних звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I та II квартали 2016 року, внесення відповідних змін до своїх статутів, а також відкриття відповідних окремих рахунків для отримання таких коштів.

Проте, навіть парламентські партії виявилися не повною мірою готовими до імплементації таких новел.

Так, згідно з ч. 6 ст. 14 Закону «Про політичні партії в Україні», всі місцеві організації політичної партії, які набули статусу юридичної особи, зобов'язані відкрити рахунки в установах банків України, на які перераховуватимуться всі кошти у безготівковій формі, які набуватимуться політичною партією чи її місцевою організацією.

Попри це 16 із 73 (22%) місцевих організацій політичної партії «Об'єднання «Самопоміч», які набули статусу юридичної особи, не мають окремих рахунків в установах банків України³. Насторожує те, що цей показник є незмінним вже протягом 6 останніх місяців. Тобто ця партія і не намагається привести свою діяльність у повну відповідність з вимогами законодавства та положеннями власного ж статуту.

У політичної партії «Опозиційний блок» цей показник становить

³ І це при тому, що у п. 9.5 Статуту «Об'єднання «Самопоміч» зазначено: «Партія, а також обласні та місцеві організації Партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, відкривають рахунки в установах банків України..., на які перераховуватимуться всі кошти у безготівковій формі, що набуватимуться Партією чи її обласними, місцевими організаціями».

36% (28 із 77 місцевих організацій цієї партії, які набули статусу юридичної особи, не мають банківських рахунків). Ця партія, так само як і політична партія «Об'єднання «Самопоміч», не демонструє бажання змінювати ситуацію у цій сфері, адже зазначені вище показники станом на 30 вересня 2016 року не змінилися порівняно з 30 червня 2016 року (виходячи з інформації, наданої у звітах за II і III квартали 2016 року).

У політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» лише 125 з 634 (20%) місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи, мають окремі рахунки в установах банків України (всі інші – 80% місцевих організацій цієї партії – таких рахунків не мають). У цієї партії зазначений показник потрохи покращується, адже ще станом на 30 червня 2016 року він становив лише 16%⁴.

Неготовими виявилися парламентські політичні партії до того, що, з одного боку, перераховані на їхні рахунки кошти можна використовувати виключно на статутну діяльність партії (з урахуванням цільового призначення використання бюджетних коштів⁵), а, з іншого, – законодавство не містить легальної дефініції терміну «статутна діяльність політичної партії».

Цю проблему могло б розв'язати НАЗК через розробку відповідного НПА (наприклад, Порядку використання політичними партіями бюджетних коштів, виділених для фінансування їхньої статутної діяльності) або за допомогою офіційних роз'яснень НАЗК з цього питання, але для цього Закон має надати НАЗК відповідні повноваження.

При цьому, варто відзначити, що 2 листопада 2016 року НАЗК все ж таки розіслало партіям, які отримали бюджетне фінансування, лист «Щодо використання коштів державного бюджету політичними партіями» (за підписом Н.М. Корчак), у якому зазначило, що згідно з річним розпи-

⁴ Єдиною парламентською партією, яка цілком виконала цю вимогу закону, є «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (всі її місцеві організації, які набули статусу юридичної особи, відкрили рахунки в банках).

На момент підготовки цього звіту політичні партії «Народний фронт» і «Радикальна Партія Олега Ляшка» не мають місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи.

⁵ Див. про це відповідний додаток до Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік», а також п. 1.6 наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» від 12 березня 2012 р. №333.

сом асигнувань Державного бюджету України на 2016 рік, затвердженим 25 січня 2016 року Міністром фінансів України, видатки за бюджетною програмою КПКВК 6331020 «Фінансування статутної діяльності політичних партій», здійснюється за кодом економічної класифікації видатків бюджету: 2610 «Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)». Виходячи з цього, а також положень Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету НАЗК зробило цілком логічний висновок – *кошти, отримані з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, можуть бути використані нею лише на поточні видатки*. Попри певну користь такої інформації (хоча вона й загальновідома) все ж таки варто відзначити, що це роз'яснення НАЗК стосується лише ситуації, яка склалася у 2016 році, та жодним чином не знімає загальної проблеми, обумовленої правовим «вакуумом» в контексті визначення змісту юридичного терміну «статутна діяльність партії».

Висновки до розділу.

Крім парламентських, більшість інших політичних партій продемонструвала низький рівень готовності до впровадження нового законодавства про фінансування політичних партій.

1. Парламентські партії показали готовність до імплементації більшості положень нового законодавства про фінансування політичних партій. Це обумовлено досить високим рівнем їх загальнодержавного політичного функціонування та бажанням більшості з них отримати державне фінансування своєї статутної діяльності. Парламентські партії:

- привели свої статuti у відповідність до нового законодавства;
- мають окремі рахунки для приватних внесків на підтримку діяльності політичних партій та витрат партій;
- крім партії «Опозиційний блок», яка відмовилася від державного фінансування своєї статутної діяльності, відкрили окремі рахунки для державного фінансування їхньої статутної діяльності.

2. Водночас парламентські партії виявились не готовими сприйняти окремі положення зазначеного нового законодавства. Зокрема:

- не всі місцеві організації всіх політичних партій, які набули статусу юридичної особи, мають окремі рахунки в установах банків України, і навіть намагаються його відкрити;
- політичні партії «Народний фронт» і «Радикальна Партія Олега Ляшка» взагалі не мають місцевих організацій, які набули статусу юридичної особи;

- немає впевненості у тому, що усі політичні партії будуть використовувати бюджетні кошти виключно на статутну діяльність, насамперед через те, що законодавство не містить легальної дефініції терміну «статутна діяльність політичної партії».

3. Переважна більшість інших політичних партій або взагалі проігнорувала вимоги нового законодавства про фінансування політичних партій, або виконала ці вимоги формально чи фрагментарно:

- переважна більшість цих політичних партій не привела свої статуту у відповідність до вимог нового законодавства;
- не всі зазначені політичні партії відкрили окремі рахунки для приватних внесків;
- абсолютна більшість місцевих організацій таких політичних партій, які після реєстрації набули статусу юридичної особи, не має окремих банківських рахунків.

Розділ 2.

Повнота положень поточного законодавства про фінансування політичних партій

2.1. Аналіз ситуації із розробкою, затвердженням, погодженням, реєстрацією нормативно-правових актів НАЗК та якості вже прийнятих документів.

Відповідно до пункту 5 Прикінцевих та Перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (далі – Закон) Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) у 60-денний строк з дня початку його діяльності повинне забезпечити прийняття нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону.

Враховуючи той факт, що 14 серпня 2016 року НАЗК було заявлено про початок своєї повноцінної роботи як органу державної влади за усіма напрямками антикорупційної діяльності та визначено датою початку його діяльності 15 серпня 2016 року, то, очевидно, усі нормативно-правові акти, що впливають із положень зазначеного Закону, повинні бути прийняті **до 14 жовтня 2016 року** включно.

Йдеться, передусім, про такі підзаконні нормативно-правові акти.

1) Форма звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

9 червня 2016 року рішенням НАЗК №3 «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» відповідно до статей 8, 12 Закону «Про запобігання корупції», частини восьмої статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні» затверджено форму Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Відповідне рішення зареєстроване в Міністерстві юстиції України від 30 червня 2016 року №904/29034.

Участь у розробці зазначеної форми брали представники політичних

партій та громадськості. За їх словами, участь НАЗК у цьому процесі була лише номінальною.

Водночас, представники політичних партій вказують на такі основні недоліки форми звіту та проблеми, які виникали при її заповненні:

- 1) форма є занадто громіздкою і незручною для заповнення;
- 2) запитувана інформація у звіті повинна бути термінологічно адаптована до законодавства про бухгалтерський облік;
- 3) вимагається надати інформацію, яка не передбачена ч. 9 ст. 9 Закону «Про політичні партії в Україні». Зокрема, це стосується фінансових питань, кількості обраних депутатів тощо. НАЗК може самостійно збирати всі необхідні дані, оскільки така інформація доступна в державних реєстрах;
- 4) форма звіту має максимально узгоджуватись зі звітами, що подають партії як юридичні особи до органів фіскальної служби;
- 5) представників політичних партій обурює вимога НАЗК підтверджувати місцезнаходження партії договором. Трапляються випадки, коли керівники надають свою квартиру безкоштовно для потреб партії, тому жодного документального підтвердження користування приміщенням немає;
- 6) форма звіту повинна бути в онлайн-форматі, що полегшить процес його подачі. Для цього достатньо мати свій електронний ключ;
- 7) представники політичних партій відзначають неадекватність поточних вимог звітності.

Зокрема, що стосується форми звіту, то вона не повинна включати звітування територіальних осередків партії: «Політична партія має звітувати за майно, кошти і т.п. не тільки свої, а й своїх місцевих організацій. Проте кожна з таких організацій є окремою юридичною особою і як зазначено, зокрема, статуті Української народної партії: «6.4. УНП не несе відповідальності за майновими зобов'язаннями структурних ланок УНП, які є юридичними особами, а останні не є відповідальними за майновими зобов'язаннями УНП...». Тому, було б логічно, якби районні, міські та обласні організації політичної партії звітували на місцевому рівні, а політична партія – на центральному. Також до звітності вимагають подавати копії виписок з банку та платіжних доручень. Копія виписки з банку вже містить інформацію про проведені платежі, тому не зрозуміло навіщо її дублювати, надаючи копії платіжних доручень»;

- 8) існують терміни (колонки, графи), які НАЗК мало б розкрити у

примітках до Звіту, у Порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або взагалі виключити. Так:

- неясно, що розуміється в колонці «Нематеріальні активи» (стор. 4 Звіту) (їх слід розглядати у контексті Господарського кодексу чи Податкового кодексу?);

- що слід вказувати у графі «Реєстраційні дані майна» (стор. 9, 33, 34 Звіту).

НАЗК має доступ до відповідних реєстрів. Тому така інформація є зайвою і ускладнює процес звітування (наприклад, якщо особа, яка заповнює звіт, допустить помилку при заповненні цієї графи, то це відразу дає підстави для констатації порушень з боку політичної партії та можливості позбавлення права на фінансування з державного бюджету);

- для зручності заповнення форми доцільно виділити в окремі розділи: 1.1. Грошові кошти на рахунку політичної партії, 1.2. Грошові кошти на рахунках виборчого фонду політичної партії, 1.3. Грошові кошти на рахунку для відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації, 1.4. Грошові кошти на рахунку для отримання коштів з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності (два останні пункти заповнюються у разі отримання політичною партією таких коштів);

- неясно, що слід зазначати у графі «Вид рахунку» і яка мета збору такої інформації? (стор. 27 Звіту);

- неясно, яку інформацію слід вказувати у графі «Об'єкт майна» та «Сума повернення» – щодо відомостей про повернення та перерахування до Державного бюджету України внесків нерухомим майном, що надійшли з порушенням вимог законодавства (стор. 34 Звіту). Видається, що партія повинна продати таке нерухоме майно, а потім відзвітувати про це. Водночас, партія не може розпоряджатись цим майном, оскільки воно підлягає поверненню. Заповнення зазначених граф є недоцільним.

У цій ситуації є певна неузгодженість з положеннями ч. 7 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні», оскільки не регламентовано порядок повернення внеску у вигляді нерухомого майна;

- у п. 6 «Відомості про спонсорські внески на користь політичної партії, у тому числі за кордоном», слід провести чітку градацію та уточнити види спонсорських внесків (стор. 50 Звіту).

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

Рішенням НАЗК від 28 липня 2016 року №2 відповідно до статей 8, 12 Закону «Про запобігання корупції», частини восьмої статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні» затверджено Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Положення).

Відповідне рішення зареєстровано у Міністерстві юстиції України 25 серпня 2016 року №1185/29315.

Аналіз цього документу дає підстави говорити про такі його недоліки:

а) пунктом 1 р. II Положення передбачено, що «Політичні партії щокварталу, але не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітнього кварталу, зобов'язані подати до Національного агентства Звіт (за підписами керівника політичної партії і головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку), засвідченими печаткою політичної партії) у паперовій формі та в електронному вигляді».

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

Зазначене положення вступає в колізію з ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні», оскільки норма Закону передбачає підпис лише керівника політичної партії, засвідчений печаткою.

Відповідно до абз. 5 ч. 1 р. II Положення у разі недотримання вищезазначених вимог (зокрема, підпису керівника і бухгалтера або особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку) вважається, що звіт оформлено з порушенням вимог Закону та з настанням відповідних наслідків.

Колізійність положень Закону та Положення породжує проблеми при визначенні відповідальної особи за достовірність даних, внесених до Звіту.

Окрему проблему для невеликих партій і партій, які тільки починають свою діяльність і ще не здійснюють фінансових операцій, становить вимога ведення бухгалтерської звітності у встановленому порядку (ч. 1 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні»). Фактично відтепер не можна

обійтись без бухгалтера, що породжує додаткові обтяження для партій, які не отримують державного фінансування статутної діяльності та не мають значної допомоги у вигляді внесків;

б) пунктом 2 р. II Положення визначено, що звіт подається **за IV квартал та за рік** – до 9 лютого наступного за звітним року включно. Таким чином, вимагається подавати консолідований звіт за рік. Пунктом 11 цього ж Положення визначено, що до річного звіту політична партія, її місцева організація, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, додають: 1) висновки щорічного внутрішнього фінансового аудиту своєї діяльності; 2) висновки незалежного зовнішнього фінансового аудиту.

Однак частиною 11 ст. 17 Закону вимагається до звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру **за четвертий квартал звітного року** додавати висновки щорічного внутрішнього аудиту та незалежного зовнішнього фінансового аудиту політичної партії (якщо його проведення є обов'язковим відповідно до цього Закону), які є невід'ємними частинами такого звіту.

Законом не передбачено обов'язок подачі консолідованого звіту за рік, а зазначені приписи Положення суперечать нормам Закону. Отже, Положення у цій частині може бути оскаржено політичними партіями до адміністративного суду;

в) керуючись п. 1 р. I, Положення визначає порядок складання та подання Звіту політичної партії, а також вимоги до розкриття елементів такого звіту. Тому, питання, які є спірними та незрозумілими при заповненні звіту (див. п. 1) могли б бути роз'яснені у цьому Положенні.

3) Форми заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку.

Рішенням НАЗК від 2 червня 2016 року №7 «Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку» відповідно до частини шостої статті 15 Закону «Про політичні партії в Україні» затверджено дві форми заяв:

а) Заява про відсутність обставин, передбачених частинами першою-третьою статті 15 Закону «Про політичні партії в Україні», наявність яких

є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску (від громадянина України);

б) Заява про відсутність обставин, передбачених частинами першою-третьою статті 15 Закону «Про політичні партії в Україні», наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску (від юридичної особи). Рішення зареєстровано в Міністерстві юстиції 30 червня 2016 р. №902/29032.

Заяви містять всі необхідні відомості для здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії.

4) Акти НАЗК, що регламентуватимуть порядок розподілу державних коштів політичним партіям.

Відповідно до п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» державне фінансування статутної діяльності політичних партій розпочалось з III кварталу 2016 року.

На офіційному сайті НАЗК розміщено лише новину про затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій у 2016 році (у III кварталі поточного року надано по 25% державного фінансування статутної діяльності чотирьом, а у IV кварталі – п'ятьом політичним партіям).

Станом на 5 грудня 2016 року рішень про розподіл коштів НАЗК між політичними партіями на фінансування їхньої статутної діяльності не оприлюднено ні на веб-сайті НАЗК, ні на веб-сайті Верховної Ради (хоча, за словами представників політичних партій, кошти за III квартал на рахунки партій вже надійшли).

З відповіді НАЗК від 25 листопада 2016 року №75-01/6046 на запит ЦППР випливає, що 30 серпня 2016 року НАЗК було прийнято рішення №13 «Про розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій у 2016 році, між політичними партіями, на підтримку виборчих списків яких під час останніх позачергових виборів народних депутатів України у 2014 році у єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі було подано не менше п'яти відсотків дійсних голосів виборців».

У цьому контексті зазначимо, що НАЗК, як розпорядник такої інформації, порушило свій обов'язок оприлюднювати зазначену інформацію, визначений у п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації»:

«розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати... нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності».

5) Методологія оцінки квартальних звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Рішенням НАЗК від 8 вересня 2016 року №26, відповідно до статей 8, 12 Закону «Про запобігання корупції», частин чотирнадцятої та п'ятнадцятої ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні», затверджено Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Положення про аналіз).

Відповідне рішення зареєстроване в Міністерстві юстиції України 19 вересня 2016 року №1264/29394.

Абзацом 2 п. 3 р. II Положення про аналіз зазначено, що грубим порушенням встановлених вимог є: подання Звіту без підпису керівника (уповноваженої особи) та головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку) на останній сторінці та незасвідчення печаткою політичної партії, її місцевої організації.

Таким чином, абзац 2 п. 3 р. II Положення про аналіз аналогічно, як і абз. 5 ч. 1 р. II Порядку подання звіту, вступає у колізію з ч. 7 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні», яка передбачає підпис лише керівника політичної партії, засвідчений печаткою при подачі звіту.

6) Методологія оцінки внесків у формі робіт, товарів або послуг.

Частиною 5 ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» закріплено, що розмір (сума) 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.

Станом на 5 грудня 2016 року НАЗК не затвердило відповідну Методологію. До моменту ж затвердження:

1) виключається можливість притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 КУпАП у частині порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії – якщо такий внесок полягав у роботах, товарах чи послугах;

2) виключається можливість притягнення до кримінальної відповідальності особи за ст. 159-1 КК у частині здійснення внеску на підтримку політичної партії у великому розмірі – якщо такий внесок полягав у роботах, товарах чи послугах.

7) Акти, в яких НАЗК здійснює тлумачення найбільш важливих термінів, необхідних для успішної реалізації Закону «Про запобігання корупції» в контексті фінансування політичних партій.

Частиною 5 ст. 14, ч. 4 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» визначено, що НАЗК встановлює визначення термінів «пов’язані особи», «спонсорство», «треті особи», «вирішальний вплив» та «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)», що вживаються в цьому Законі та законодавстві України про вибори.

Рішенням НАЗК від 11 серпня 2016 року №11 «Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори», надано визначення зазначених термінів.

Відповідне рішення зареєстровано у Міністерстві юстиції України 8 вересня 2016 року №1226/29356.

Розроблений проект попередньо, 26 липня 2016 року, був оприлюднений для обговорення на сторінці НАЗК у Facebook, проте для надання пропозицій було надано лише два дні (до 28 липня 2016 року). Брак часу не дозволив правникам та громадськості належним чином відреагувати на недоліки у пропонованих визначеннях. Між тим, такі недоліки існують. Так:

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

Таке формулювання є некоректним з точки зору як філології, так і юриспруденції:

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

- словосполучення «вирішальні рішення» дозволяє трактувати це так, ніби існують також і неvirішальні рішення. Тримаючись такої логіки, необхідно вказати, які рішення належать до вирішальних, а які – ні. Проте, такий шлях був би хибним, оскільки «вирішальні» та «рішення» є спільнокореновими словами (тобто, наявна тавтологія), а семантичне значення слова «рішення» вже передбачає вирішення чого-небудь, настання чи ненастання певних наслідків (залежно від конкретних обставин).

Чинне законодавство «не знає» словосполучення «вирішальні рішення».

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

Очевидним є некоректне вживання слова «можливість» у цьому контексті, оскільки можливість може бути, а може – ні. Тому доцільніше вжити слово «право», яке реалізується на власний розсуд і дотримання якого гарантовано буквою закону;

2) тлумачення НАЗК терміну «**кінцевий бенефіціарний власник (контролер)**» повністю відтворює зміст аналогічного терміну, закріпленого у п. 20 ст. 1 Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 року №1702-VII.

Тобто воно не є тлумаченням;

3) термін «**пов'язані особи**» визначено як юридичні особи, на управління та господарську діяльність яких партія здійснює вирішальний вплив безпосередньо або через інших осіб, зокрема шляхом реалізації права володіння або користування всіма активами чи їх значною часткою, права вирішального впливу на формування складу, результатів голосування, а також вчинення правочинів, які надають можливість визначати умови гос-

подарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління, або має можливість здійснювати вплив шляхом прямого або опосередкованого (через іншу фізичну чи юридичну особу) володіння однією особою самостійно або спільно з пов'язаними фізичними та/або юридичними особами часткою в юридичній особі у розмірі 25 чи більше відсотків статутного капіталу або прав голосу в юридичній особі. До пов'язаних з партією осіб також належать кандидати на виборах, висунуті партією або її місцевою організацією.

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

Варто звернутись до п. 14.1.159 Податкового кодексу України, де вказано, що «пов'язані особи – юридичні та/або фізичні особи, відносини між якими можуть впливати на умови або економічні результати їх діяльності чи діяльності осіб, яких вони представляють, з урахуванням таких критеріїв: ...».

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

За аналогією з наведеними вище визначеннями, очевидним, що пов'язаними особами є ті, відносини між якими можуть впливати на результати діяльності партії;

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

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

Визначення, надане НАЗК, не передбачає певної зацікавленості та мети надання такої допомоги, що суперечить суті поняття «спонсорство» і за своїми ознаками є наближеним до поняття «благодійна діяльність» (добровільна особиста та/або майнова допомога для досягнення визначених цим Законом цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодій-

нику від імені або за дорученням бенефіціара (п. 2 ч. 1 ст. Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації»).

Спонсорство не носить безкорисливого характеру, тому виникають сумніви у доцільності та коректності вживання слова «спонсорство» у контексті діяльності політичних партій;

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

Але, якщо виходити зі змісту ч. 6 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» («Разом з платіжним документом на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку подається письмова заява про відсутність обставин, передбачених частинами першою – третьою цієї статті, наявність яких є підставою для відмови у прийнятті платіжного документа на здійснення грошового внеску. Така заява подається за формою, затвердженою НАЗК. Без подання такої заяви платіжний документ на здійснення грошового внеску не приймається»), не **будь-які** фізичні та юридичні особи можуть надавати підтримку політичним партіям, їх місцевим організаціям, а лише ті, стосовно яких не має обмежень у здійсненні внесків на підтримку партій (ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні»).

Частиною 3 ст. 50 Закону «Про вибори народних депутатів України» забороняється здійснювати добровільні внески до виборчого фонду особам, які відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні» не мають права здійснювати внески на підтримку партій. Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні» не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій: органами державної влади та органами місцевого самоврядування; державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше десяти відсотків статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам або кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про запобігання корупції»; іноземними державами, іноземними юридичними особами, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є

іноземці чи особи без громадянства; незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними об'єднаннями (організаціями); громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімними особами або під псевдонімом; іншими політичними партіями; фізичними та юридичними особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади згідно із Законом «Про 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; фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг.

2.2. Аналіз ситуації із приведенням Центральною виборчою комісією своїх нормативно-правових актів у відповідність до вимог Закону.

Пунктом 4 Прикінцевих і Перехідних положень Закону передбачено, що Центральній виборчій комісії (далі – ЦВК) у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом необхідно:

- привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
- забезпечити прийняття нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону.

З огляду на те, що Закон набрав чинності 26 листопада 2015 року, то кінцевою датою приведення ЦВК своїх нормативно-правових актів у відповідність до нього є **26 лютого 2016 року**.

ЦВК прийнято такі нормативно-правові акти:

1) Постанову «Про форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати в народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, порядок їх складання, надсилання та проведення аналізу» від 10 червня 2016 року № 200.

На виконання пункту 7 частини другої статті 30, частин п'ятої – дев'ятої статті 49, статті 50 Закону «Про вибори народних депутатів

України» та враховуючи рішення НАЗК від 2 червня 2016 року №6, статті 11–13, пункт 4 статті 17, пункти 1, 5, 8 статті 19, частину п'яту статті 23, частину другу статті 27 Закону «Про Центральну виборчу комісію» ЦВК встановила форми:

- Звіту про надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання (форма №1);

- Розшифровки до Звіту про надходження коштів на поточний рахунок виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання (додаток 2);

- Звіту про формування виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі (форма №2);

- Розшифровки до Звіту про формування виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі;

- Консолідованого звіту про надходження коштів на поточні рахунки виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання (форма №3);

- Розшифровки до Консолідованого звіту про надходження коштів на поточні рахунки виборчого фонду політичної партії, кандидати в народні депутати України від якої зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та їх використання;

- Звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №___ (форма №4);

- Розшифровки до Звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №___;

- Аналізу фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду.

Цією ж постановою ЦВК затвердила:

- Порядок складання фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати в народні

депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах;

- Порядок надсилання фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах;

- Порядок проведення аналізу фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати в народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах;

2) Постанову «Про внесення змін до Порядку контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, кандидати в народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах» від 24 червня 2016 року №237 – на виконання пунктів 1, 2 частини другої статті 30, частини дев'ятої статті 50 Закону «Про вибори народних депутатів України», і керуючись статтями 11–13, пунктами 1, 2, 5 статті 19, частиною другою статті 27 Закону «Про Центральну виборчу комісію».

Таким чином, ЦВК привела свої нормативно-правові акти у відповідність до вимог Закону, однак не дотрималась строків, передбачених п. 4 Прикінцевих і Перехідних положень Закону.

Очевидно, порушення строків обумовлено затримками у запуску діяльності НАЗК.

2.3. Аналіз ситуації із приведенням Кабінетом Міністрів України своїх нормативно-правових актів у відповідність до вимог Закону.

Пунктом 6 Прикінцевих і Перехідних положень Закону передбачено, що Кабінету Міністрів України (далі – КМ) у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом необхідно привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

Кінцевою датою такого приведення є **26 лютого 2016 року**.

Згідно з Додатком №3 до Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету №6331020 та кодом функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету №0111 на фінансування статутної діяльності

політичних партій передбачено 391 032,3 грн., що в повному обсязі покриває фінансування заходів, передбачених у 2016 році.

Оскільки фінансування статутної діяльності політичних партій у 2016 році почалось з III кварталу, то загальна сума, яку має бути роздано чотирьом парламентським партіям, становить 141 647, 55 тис. грн.

Кошти, надані політичним партіям, мають визначений код економічної класифікації видатків бюджету – поточні видатки. Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету» від 12 березня 2012 року №333 (абз. 3 п. 1.6) **поточні видатки** – це видатки, які спрямовуються на виконання бюджетних програм та забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям).

Усі поточні видатки спрямовані на вирішення так званих «дрібних», «побутових» питань функціонування партії. Витратити державні кошти, наприклад, на придбання нерухомості політична партія не зможе, оскільки для цього передбачається інший код видатків – капітальні.

За таких умов виникають сумніви у можливості досягнення закладених у нове законодавство цілей протидії та запобігання політичній корупції, якщо вже на першому етапі його впровадження створюються перепони у вигляді невизначеності та необґрунтованості обмежень у використанні державних коштів політичними партіями.

Вирішення цього питання прямо залежне від бажання уповноважених органів (Міністерства фінансів, Рахункової палати (п. 1-3 ч. 1 ст. 7 Закону «Про Рахункову палату»), НАЗК (п. 4 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції»)) змінювати ситуацію з політичною корупцією в державі.

2.4. Ставлення представників політичних партій до нового законодавства про фінансування політичних партій.

Під час моніторингу імплементації Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» було проведено анкетування представників політичних партій на предмет знання нового законодавства про фінансування політичних партій та реалізації ними своєї діяльності в його межах з повним усвідомленням зобов'язань, покладених на них законодавством.

Анкети було розіслано більш ніж на сотню електронних адрес політичних партій, отриманих зі звітів, опублікованих на веб-сайті НАЗК та сайтах самих партій. Звіти у I кварталі подало 195 партій, а у II – 200. Але електронні адреси в них зазначило менше половини, а місце знаходження ще менше партій.

Проводилось також особисте та телефонне інтерв'ювання.

Комунікація з представниками політичних партій продемонструвала труднощі, обумовлені:

а) негативним ставленням до реформи та відкритим небажанням співпрацювати з неурядовими організаціями;

б) відсутністю чіткої позиції керівництва партії щодо реформи фінансування політичних партій;

в) залученням всіх людських ресурсів партії до підготовки звітів за III-IV квартали та відсутністю часу для надання відповідей;

г) інше (без пояснення причин).

Представники парламентських партій: «Опозиційний блок» відмовились від надання відповідей на анкету, обґрунтувавши це відсутністю для них обов'язку співпрацювати з неурядовою організацією; в офісі «Радикальної партії Олега Ляшка» пояснили, що всі відповіді на питання є у звітах, які вони подали до НАЗК.

Партія «Контроль. Порядок. Справедливість» вважає фінансування партій з бюджету «повним абсурдом та цинізмом» і виступає за скасування «безглузвих норм».

Партія «Сильна Україна» відмовилась надавати відповіді, оскільки, на їх думку, така інформація носить конфіденційний характер.

Представники «Народного фронту» готові до співпраці, але відповіді так і не надали.

Інші ж три парламентські партії (Блок Петра Порошенка «Солідарність», Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», «Об'єднання «Самопоміч») та представники партій, що не набрали 2% голосів виборців, нові політичні сили активно допомагали при здійсненні моніторингу імплементації Закону.

Результати анкетування показали таке:

- всі опитувані партії внесли зміни до своїх статутів, вони обізнані щодо новел законодавства про фінансування політичних партій та висловлюють необхідність уточнення й удосконалення окремих його положень

(зокрема, вказується на недоліки форми звіту, відсутність методології оцінки внесків у формі робіт, товарів або послуг тощо);

- більшість партій висловлюють доцільність запровадження відповідальності у вигляді анулювання реєстрації політичної партії за постійне неподання фінансової звітності, однак деякими представниками вказується на неконституційність такої процедури;

- всі опитані одногосно заявляють про наявність труднощів при підготовці фінансового звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

- за підрахунками представників однієї з політичних партій, для подачі повноцінного звіту треба витратити 117 тис. грн. (без врахування витрат на папір, фарбу, електроенергію, амортизаційних відрахувань та інше);

- відзначається необхідність залучення значних людських ресурсів для підготовки звітів, проте більшості партій вказати точні показники поки що складно;

- представники однієї з політичних партій підраховали, що для підготовки повноцінного звіту необхідно близько 540 людиноднів: «по одному бухгалтеру для кожної юридичної особи для підготовки звітів місцевих організацій, тобто 450 людиноднів, та ще приблизно 90 людиноднів, щоб всі звіти зібрати, звести, зісканувати, занести»;

- серед основних проблем, які створила реформа фінансування політичних партій, названо: непідготовленість кадрів до оформлення звітності, відсутність чітких інструкцій та напрацьованих рекомендацій; великий обсяг витрат людських ресурсів та часу, відсутність чіткого законодавчого визначення багатьох понять (наприклад, «статутна діяльність»), відсутність методичних рекомендацій та роз'яснень, фінансове обтяження, яке покладається на членів партії, відсутність культури звітності та гарантій безпеки відкриття персональних даних тощо;

- загалом відзначається відкритість НАЗК та готовність до співпраці з представниками політичних партій у вигляді надання роз'яснень, консультацій тощо.

Висновки до розділу.

Якість нормативно-правових актів НАЗК щодо фінансування політичних партій є незадовільною.

1. Аналіз ситуації із розробкою нормативно-правових актів НАЗК

показав неповноту і певну суперечливість прийнятого законодавства. Основними проблемами є:

- недосконалість Форми звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, відсутність розробленої електронної форми звіту;

- недоліки Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

- відсутність Методології оцінки внесків у формі робіт, товарів або послуг та численні вади вже прийнятих актів;

- недосягнення мети тлумачення в наданих НАЗК визначеннях термінів («пов'язані особи», «спонсорство», «треті особи», «віришальний вплив» та «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)»), що не сприяє розкриттю та встановленню їх точного змісту і значення, правильності, однаковості та ефективності застосування відповідних термінів при реалізації законодавства;

- відсутність прозорості у діяльності НАЗК, що обумовлено неоприлюдненням на веб-сайті рішень про розподіл коштів між політичними партіями на фінансування їхньої статутної діяльності.

2. ЦВК приведено нормативно-правові акти у відповідність до вимог Закону. Утім, не дотримано строків, передбачених п. 4 Прикінцевих і Перехідних положень Закону. Така ситуація обумовлена затримками у запуску діяльності НАЗК.

3. Кабінет Міністрів України не вирішив ситуацію з наявними обмеженнями у використанні політичними партіями державних коштів, що, у свою чергу, вимагає від уповноважених органів (Міністерства фінансів, Рахункової палати та НАЗК) вирішення цього питання найближчим часом.

4. Опитування представників політичних партій засвідчило проблему щодо недоліків форми звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також значні фінансові обтяження, які покладаються на членів партії при його заповненні, поданні до НАЗК.

Розділ 3.

Звітність політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I, II і III квартали 2016 року

3.1. Законом України «Про внесення деяких змін до законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції», встановлено обов'язок звітування політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Відповідно до інформації, оприлюдненої на офіційному веб-сайті НАЗК, щодо звітності політичних партій за перший, другий та третій квартали, сформована така статистика:

Станом на 5 грудня 2016 року в Україні зареєстрована **351** політична партія.

За I квартал подано 195 звітів (з 347 зареєстрованих на той момент політичних партій), тобто **56%** політичних партій подали звіти.

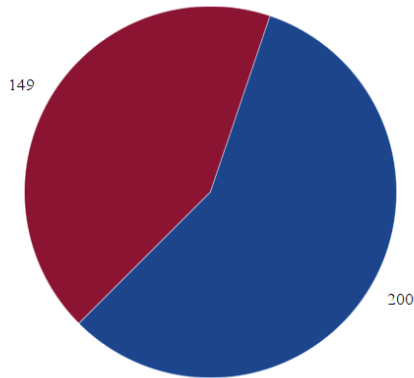
Діаграма 3. Подання політичними партіями звітів за I квартал



За II квартал подано 200 звітів (з 349 зареєстрованих на той момент політичних партій), що становить **57%** від зареєстрованих політичних партій.

Діаграма 4. Подання політичними партіями звітів за II квартал

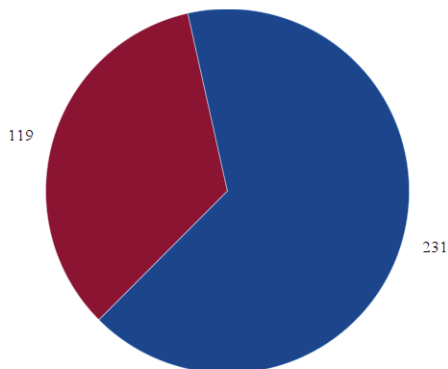
■ політичні партії, які не прозвітували ■ політичні партії, які прозвітували



За III квартал подано 231 звітів (з 350 зареєстрованих на той момент політичних партій), що становить **66%** від зареєстрованих політичних партій.

Діаграма 5. Подання політичними партіями звітів за III квартал

■ політичні партії, які не прозвітували ■ політичні партії, які прозвітували

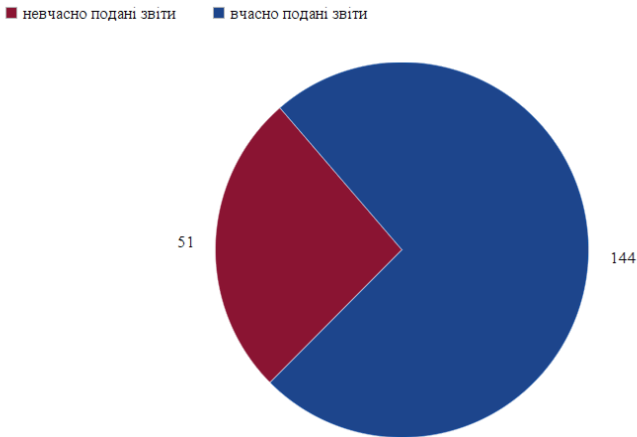


Спостерігається невелике збільшення кількості партій, що звітують у кожному наступному кварталі: у III кварталі прозвітувало на 10% більше політичних партій ніж у I кварталі. Неподання звітності трохи менше ніж половиною партій обумовлено й тим, що частина політичних партій існує лише «на папері» та реальну діяльність не проводить.

3.2. За даними зроблених НАЗК аналізів звітів політичних партій за перший та другий квартали, сформована наступна статистика:

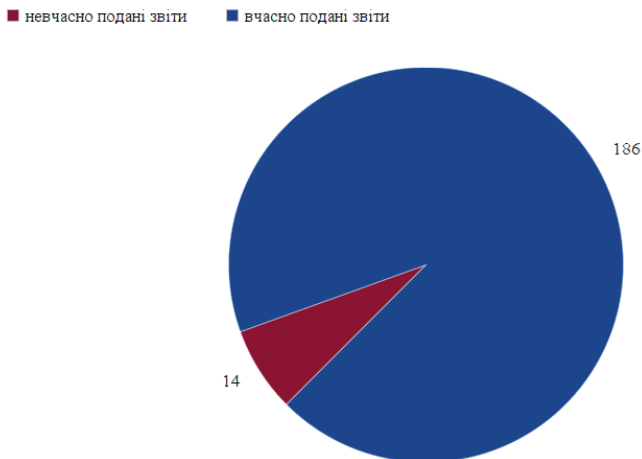
- за I квартал несвоєчасно подано 51 звіт, що становить **26%** від усіх поданих звітів за I квартал;

Діаграма 6. Своєчасність подання політичними партіями звітів у I кварталі



- за II квартал несвоєчасно подано 14 звітів, що становить лише **7%** від усіх поданих звітів за II квартал.

Діаграма 7. Своєчасність подання політичними партіями звітів у II кварталі



Проаналізувати вчасність подання звітів за III квартал неможливо, оскільки станом на 5 грудня 2016 р. така інформація відсутня на офіційному веб-сайті НАЗК.

Несвоєчасне подання звітів понад чвертю політичних партій, що подали свої звіти за I квартал, насамперед обумовлено занадто коротким строком, встановленим законодавством для подання відповідних звітів, новою процедурою, а також складною та великою формою квартальних звітів. За II квартал відсоток порушників строків звітування значно зменшився, що пояснюється збільшенням часу для ознайомлення з новою процедурою звітування політичними партіями.

3.3. Проблемами, з якими зіштовхнулися представники політичних партій, були складність форми, великий обсяг заданої форми звітності та обов'язок зазначення в звіті непередбаченої законом інформації.

Для вирішення цих проблем в НАЗК створено робочу групу, яка працює над розробкою нової форми звітів.

Усі *шість парламентських політичних партій* вчасно подали звіти за I та II квартали 2016 року.

Політичними партіями, які на парламентських виборах 2014 року

набрали понад 2% голосів виборців, та, відповідно, мають потенціал набрати понад 2% голосів виборців на наступних парламентських виборах і отримати право на державне фінансування, також вчасно було подано звітність за I та II квартали 2016 року. Винятком є «Комуністична партія України», яка несвоєчасно подала звіт за I квартал, але її діяльність, найменування та символіка відповідно до Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» підпадає під заборону.

Стосовно інших 17 учасників виборчого процесу позачергових виборів народних депутатів 2014 року сформована наступна статистика:

- за I квартал не було подано звітів **5** політичними партіями, несвоєчасно звітність було подано **4** політичними партіями;
- за II квартал не було подано звітів **5** політичними партіями, несвоєчасно звітність було подано **1** політичною партією.

3.4. **Обов'язок звітування щодо майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру для політичних партій закріплений в Законі «Про політичні партії в Україні».** В свою чергу, відповідно до ст. 70 Закону «Про місцеві вибори», місцеві організації партії, які беруть участь в місцевих виборах, їхні кандидати можуть відкривати рахунки власних виборчих фондів та, відповідно, зобов'язані звітувати щодо надходжень та витрат коштів з накопичувального рахунку виборчого фонду до територіальних виборчих комісій. Місцеві організації політичних партій зобов'язані вести облік своїх надходжень та розподілу коштів виборчого фонду між поточними рахунками та звітувати до територіальних виборчих комісій через своїх розпорядників. Таким чином, у виборчий період політичні партії мають подвійний обов'язок звітування як до НАЗК, так і до територіальних виборчих комісій. Це може трактуватися як зайвий тягар для політичних партій, але подвійне звітування має окремі позитивні моменти. Зокрема, можливе зіставлення даних, поданих у звітах до територіальних виборчих комісій, з даними звітів, поданих до НАЗК.

28 серпня 2016 року в Україні проводилися вибори до об'єднаних територіальних громад. Зокрема, такі вибори проводилися в сільських, селищних об'єднаних територіальних громадах та в одній міській об'єднаній територіальній громаді міста Іллінці Вінницької області. Рішення про участь своїх представників в місцевих виборах 28 серпня 2016 року було прийнято вісьмома політичними партіями: «Нова дер-

жава», «Радикальна партія Олега Ляшка», «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Громадянська позиція», «Всеукраїнське об'єднання «Свобода», «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», «Європейська партія України». За результатами проведених виборів, існувала необхідність аналізу поданих звітів до НАЗК та звітів, поданих до територіальних виборчих комісій. За інформацією, отриманою від Іллінецької територіальної виборчої комісії, жодна з місцевих організацій політичних партій, які брали участь у виборах в об'єднаній територіальній громаді міста Іллінці, не відкрили поточних рахунків виборчих фондів.

За інформацією місцевих мешканців передвиборна агітація проводилася. Отже, є підстави вважати, що мало місце порушення порядку фінансування передвиборної агітації політичними партіями. Проте, територіальна виборча комісія до правоохоронних органів не зверталася.

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про політичні партії в Україні», окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах здійснюють державний контроль за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також, у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей. Викликає сумнів спроможність окружних та територіальних виборчих комісій контролювати достовірність відомостей фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів.

Неподання звітів до територіальних виборчих комісій є непоодиноким випадком, що свідчить про фактичну неможливість виконання п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні» в частині реалізації повноважень територіальних та окружних виборчих комісій.

В липні 2016 року проводилися проміжні вибори народних депутатів України. Представники окружних виборчих комісій за результатами проведених виборів наголошували, що більшістю кандидатів у народні депутати України не було відкрито рахунків та не було подано звітів. Це свідчить про ігнорування вимог законодавства та, відповідно, про неможливість здійснення повного аналізу фінансів політичних партій.

Звертаємо увагу також на уникнення відповідальності за порушення

фінансування передвиборчої агітації і на проміжних виборах народних депутатів України.

Станом на сьогодні можна констатувати, що співпраця НАЗК з територіальними та окружними виборчими комісіями ще потребує налагодження. На офіційному веб-сайті НАЗК оприлюднені звіти, отримані чотирма (з семи) окружними виборчими комісіями за результатами виборів липня 2016 року, що свідчить про початок співпраці між вищезазначеними органами.

Також відзначається неузгодженість положень Закону «Про політичні партії в Україні» та Закону «Про місцеві вибори» в частині обов'язку публікувати звіти, а також внесків до виборчих фондів та партійних рахунків.

Відповідно до ч. 10 ст. 71 Закону «Про місцеві вибори», відомості проміжних та остаточних фінансових звітів оприлюднюються територіальною виборчою комісією протягом двох днів з дня їх отримання у місцевих друкованих ЗМІ або в інший, визначений нею спосіб. За інформацією, яка міститься в звіті за результатами моніторингу за місцевими виборами 2015 року, підготовленого Комітетом виборців України, переважна більшість територіальних виборчих комісій не публікувала інформацію про відкриття рахунків. Також такі звіти не оприлюднюються самими кандидатами. За результатами місцевих виборів 2016 року можна стверджувати, що такі звіти також не публікувалися.

3.5. Із інформації, отриманої за результатами анкетування та зустрічей з представниками політичних партій, можна зробити такі висновки щодо управління фінансами політичної партії та реформи політичного фінансування за I, II та III квартали 2016 року:

- в політичних партіях повноваженнями щодо управління політичними фінансами наділені в основному виконавчі органи партій, а повноваженнями щодо контролю – контрольно-ревізійні органи;

- політичні партії, які отримали право на державне фінансування їхньої статутної діяльності, відкрили рахунки для отримання такого фінансування;

- більшість місцевих осередків політичних партій, які є юридичними особами, не відкрили банківських рахунків;

- основними витратами політичних партій за вказаний період є

витрати на: оренду приміщень, проведення заходів, комунальні та телекомунікаційні послуги;

- представники політичних партій наголошували, що зіштовхнулися з багатьма труднощами при складанні та заповненні квартальних звітів за I, II та III квартали, а саме: невідповідність власних кадрів, великий обсяг залучених людських ресурсів та часу, загальна складність механізму звітування та відсутність належних рекомендацій, інструкцій і роз'яснень щодо складання та заповнення звітів, неможливість звітувати в електронній формі та відповідно необхідність подання великого обсягу паперових документів;

- усі опитані представники політичних партій вказали на доцільність проведення тренінгів для тих, хто складає звіти.

Висновки до розділу.

Спостерігається незначне збільшення кількості партій, що звітують у кожному наступному кварталі. Так, у III кварталі прозвітувало на 10% більше політичних партій ніж у I кварталі.

1. У зв'язку з початком опублікування звітів окружних виборчих комісій на сайті НАЗК доцільно публікувати вказані звіти виключно в електронній формі (прибрати можливість оприлюднення звітів в друкованих ЗМІ) та зобов'язати усі територіальні виборчі комісії надавати їх до НАЗК для обов'язкового опублікування.

2. Політичними партіями визнано встановлений механізм звітування складним, що пов'язано з тим, що процедура звітності є новою, потребує залучення великої кількості ресурсів і не була повністю роз'яснена представниками НАЗК. Технічним недоліком звітування є паперова форма та неможливість електронного звітування. У виборчий період для політичних партій обов'язок подвійного звітування.

Опитані представники партій наголошують на необхідності проведення тренінгів.

Закон «Про місцеві вибори» в частині обов'язку публікувати звіти і внесків до виборчих фондів потребує узгодження із Законом «Про політичні партії в Україні».

Розділ 4.

Належна форма та якість звітів політичних партій

4.1. Станом на 5 грудня 2016 року в Україні зареєстровано 351 політичну партію. Всі вони є різними не лише за своєю ідеологією, переконаннями, специфікою внутрішньої організації, розбудовою мережі місцевих осередків тощо, а й за ефективністю загальнодержавного політичного функціонування та рівнем підтримки населенням.

Останні два показники, як показує дослідження, суттєво впливають на вибір політичними партіями манери своєї поведінки в частині імплементації нового законодавства про фінансування політичних партій, а також визначають ступінь їх бажання відповідати новим вимогам цього законодавства. Саме тому при аналізі стану справ з формою та якістю звітів політичних партій було вирішено розділити їх на три основні групи:

- 1) парламентські партії⁶;
- 2) партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах⁷;
- 3) всі інші політичні партії⁸.

⁶ Виокремлення цієї групи політичних партій обґрунтовується тим, що вони є найактивнішими і такими, що вже в цьому році отримали право на державне фінансування своєї статутної діяльності.

⁷ Виокремлення цієї групи політичних партій обґрунтовується тим, що вони характеризуються високим рівнем активності і подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах. Отже, потенційно за результатами наступних парламентських виборів вони можуть отримати право на державне фінансування своєї статутної діяльності. Комуністична партія України не аналізується, оскільки її діяльність заборонена.

⁸ Виокремлення цієї групи політичних партій пояснюється тим, що вони, як правило, є малоактивними (багато із них в період між виборами є взагалі неактивними); не мають достатньої підтримки громадян для того, щоб претендувати на державне фінансування своєї статутної діяльності (принаймні, за результатами останніх парламентських виборів); не виявляють особливої активності у виконанні нових вимог законодавства в частині внесення змін до своїх статутів,

Крім того, для надання найбільш повної та актуальної інформації нижче наведемо результати узагальнення аналізу звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, які подавалися партіями за I – III квартали 2016 року.

4.2. Аналіз звітів за I – III квартали 2016 року про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру парламентських партій⁹ дозволяє констатувати таке:

1) звіти за I та II квартали 2016 року всі парламентські партії подали вчасно. Відповідно до офіційної інформації НАЗК (лист від 25 листопада 2016 року №75-01/6046 у відповідь на запит ЦППР), встановлено лише 5 фактів порушення строків подання звітів за III квартал (непарламентськими політичними паріями). Проте, станом на 21 листопада 2016 року (кінцевий термін, коли НАЗК мало оприлюднити вчасно подані звіти за III квартал), серед звітів парламентських партій опубліковано лише звіт політичної партії «Народний фронт», а звіти інших парламентських партій опубліковані вже після зазначеної дати;

2) через певні технічні проблеми з роботою офіційного веб-сайту НАЗК звіти парламентських партій за I та II квартали 2016 року оприлюднені з незначним запізненням. Постійний моніторинг стану наповнення відповідної сторінки сайту НАЗК, на якій мали розміщуватися звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за III квартал 2016 року, дозволяє припустити (точні дати подання цих звітів поки що невідомі), що й більшість цих звітів була оприлюднена невчасно¹⁰;

3) всі парламентські партії звітують про внески на їхню користь. Як правило, йдеться про внески у вигляді грошових коштів. Проте, зі змісту аналізованих звітів випливає, що розмір отриманих парламентськими пар-

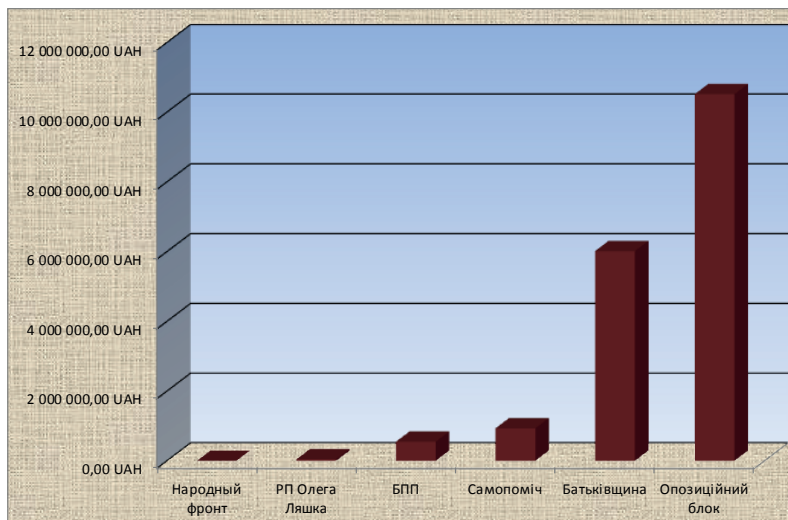
відкриття рахунків у банках, належного звітування тощо (див. про це, зокрема, перший розділ Звіту).

⁹ Йдеться про такі політичні партії: 1) «Народний фронт»; 2) «Блок Петра Порошенка «Солідарність»; 3) «Об'єднання «Самопоміч»; 4) «Опозиційний блок»; 5) Радикальна партія Олега Ляшка; 6) «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина».

¹⁰ Станом на 10 листопада 2016 року (коли всі такі звіти вже мали бути подані) НАЗК оприлюднило лише 16 із них. Станом на 21 листопада 2016 року (кінцевий термін, коли НАЗК могло оприлюднити вчасно подані звіти) на сайті НАЗК було розміщено лише 125 звітів. І це при тому, що наразі опубліковано 231 щоквартальний фінансовий звіт, а середній показник невчасно поданих звітів за попередні періоди не перевищував 10%.

тіями грошових внесків суттєво відрізняється. Наприклад, політична партія «Народний фронт» стверджує, що не отримала жодної копійки таких внесків ні у I, ні у II, ні у III кварталі 2016 року. Радикальна партія Олега Ляшка, як правило, надає інформацію про те, що такі внески мають місце, але їх обсяг (порівняно з інформацією, яку надають інші парламентські партії) є мізерним (так, з інформації, наданої цією партією у щоквартальних звітах, випливає, що у I кварталі 2016 року вона отримала таких внесків на загальну суму 1528 грн., у II кварталі 2016 року – 43 500 грн., а у III кварталі 2016 року – 1 624 грн.). Політичні партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Об'єднання «Самопоміч» звітують про отримання на свою користь кількох сотень тисяч гривень внесків за квартал. А ось політичні партії «Опозиційний блок» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» зазначають у своїх звітах за 2016 рік, що отримують за квартал від 1 до 5 мільйонів гривень.

Діаграма 8. Загальний обсяг внесків, отриманих парламентськими політичними партіями за перші три квартали 2016 року



4) всі парламентські партії відокремлюють внески фізичних осіб від внесків юридичних осіб, що були отримані ними у I – III кварталах 2016 року. Співвідношення таких внесків у різних партій є принципово різним. Так, політична партія «Народний фронт» звітує, що за всі три квартали

2016 року не отримала жодного внеску ані від фізичних, ані від юридичних осіб. Політичні партії «Об'єднання «Самопоміч» та Радикальна партія Олега Ляшка зазначають про отримання певних внесків від фізичних осіб, але водночас стверджують, що від юридичних осіб таких внесків не отримують або отримують у незначних розмірах (наприклад, зі звітів політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» випливає, що за перше півріччя 2016 року від фізичних осіб вона отримала 678 103 грн., а від юридичних – нічого). У політичній партії «Опозиційний блок» ситуація протилежна: виходячи з її звітів за перші три квартали 2016 року, вона отримала значні внески від юридичних осіб (на загальну суму 10 515 200 грн.), але не отримала жодного внеску від фізичних осіб. Про постійне отримання внесків і від фізичних, і від юридичних осіб, як правило¹¹, звітують політичні партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»¹²;

5) всі парламентські партії відокремили членські внески від внесків фізичних осіб та юридичних осіб. Утім, практично завжди парламентські партії звітують про те, що не отримують членських внесків, а якщо й отримують, то у мізерних обсягах. Наприклад, із результатів аналізу звітності політичних партій за II квартал 2016 року випливає, що жодна з парламентських партій (крім політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність»») у звітному періоді не отримувала членських внесків. Зі звіту політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» випливає: загальна сума членських внесків на користь цієї партії у II кварталі 2016 року склала 220 грн. А ось зі звітів за III квартал 2016 року можна зробити висновок, що єдиною парламентською партією, яка отримала членські внески, є політична партія «Об'єднання «Самопоміч» (240 100 грн.);

6) всі парламентські партії звітують про належне їм майно. Утім, лише половина з них зазначає, що має таке майно як на праві власності, так і на праві користування (політичні партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Об'єднання «Самопоміч» та «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»). За інформацією політичної партії «Опозиційний блок» та

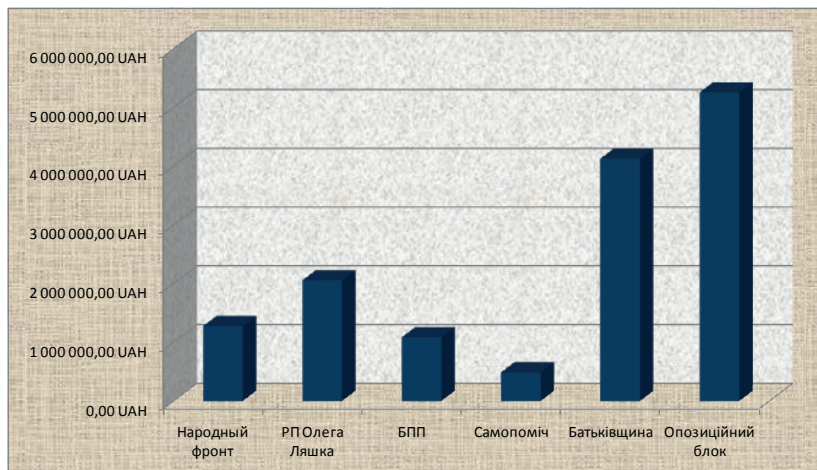
¹¹ Так, згідно зі звітом за III квартал 2016 року політична партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність» не отримала у звітному періоді жодного внеску від фізичних осіб.

¹² Наприклад, згідно зі звітами за II квартал 2016 року політична партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність» від фізичних осіб отримала грошових внесків на загальну суму 173 720 грн., а від юридичних – на суму 153 841 грн., а політична партія «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 2 239 083 грн. від фізичних осіб та 170 000 грн. від юридичних осіб.

Радикальної партії Олега Ляшка таке майно знаходиться у них виключно на праві користування. А ось політична партія «Народний фронт» інформує про те, що має таке майно лише на праві власності¹³;

7) всі парламентські партії прозвітували про свої витрати та зобов'язання фінансового характеру. Утім, обсяг таких витрат та фінансових зобов'язань (за звітами), а також їх розподіл принципово різний. Зокрема, у III кварталі 2016 року (найактуальніша наразі інформація) обсяг таких витрат парламентських партій відрізнявся в кілька десятків разів: від 490 тисяч грн. (політична партія «Об'єднання «Самопоміч»») до понад 5 мільйонів грн. (політична партія «Опозиційний блок»). Обсяги фінансових зобов'язань парламентських політичних партій відрізняються у сотні разів (наприклад, у III кварталі 2016 року обсяг фінансових зобов'язань політичної партії «Народний фронт» становив 5 950 грн., а політичної партії «Опозиційний блок» – 4 517 001 грн.);

Діаграма 9. Обсяг витрат парламентських партій у III кварталі 2016 року



8) існуюча нині Форма подання звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру не дає можливості визначити, яка статутна діяльність парламентських партій фінансувалася саме за кошти

¹³ Щоправда, йдеться про майно вартістю у 16 249 грн.

державного бюджету. Водночас, оскільки наразі (мається на увазі III квартал 2016 року) бюджетні кошти в загальному «портфелі» доходів цих партій становлять від 87,4% до 99,6%, то і загальна інформація про витрачання коштів на статутну діяльність партії є цілком інформативною в цьому питанні.

Таблиця 1. Обсяг коштів і частка державного фінансування в загальному «портфелі» доходів політичних партій, які отримали бюджетне фінансування в III кварталі 2016 року

Партії, які отримали бюджетне фінансування статутної діяльності у III кварталі 2016 року	Обсяг коштів, отриманих з державного бюджету у III кварталі 2016 року (грн.)	Частка державного фінансування в загальному «портфелі» доходів цих партій у III кварталі 2016 року
Народний фронт	25 136 400	89%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	24 771 800	96,8%
«Об'єднання «Самопоміч»	12 461 650	99,6%
Радикальна партія Олега Ляшка	8 453 925	87,4%

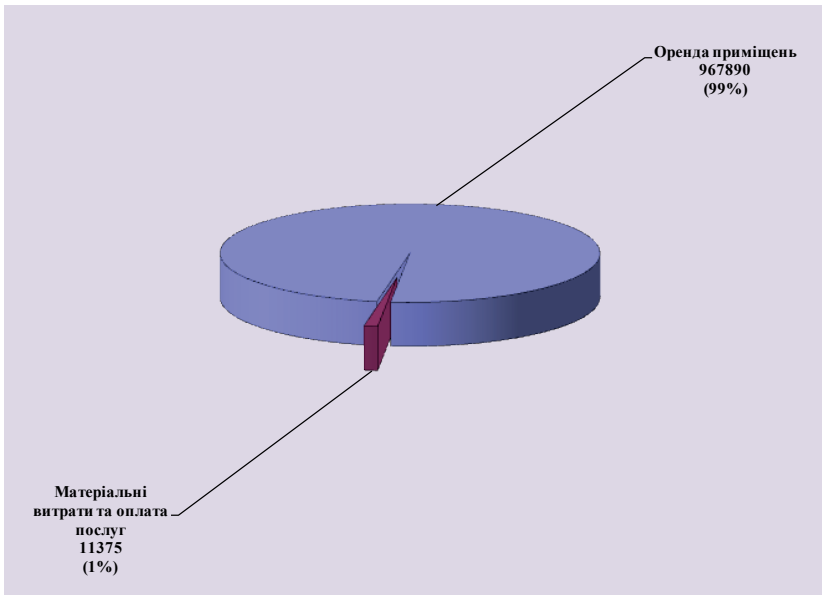
Зі звітів парламентських партій за III квартал 2016 року можна зробити висновок, що переважна більшість коштів цих партій (у т.ч. бюджетних) витрачається на сплату орендної плати за користування приміщеннями (офісами, будинками, квартирами тощо). Наприклад, із загальних витрат на статутну діяльність політичної партії «Народний фронт» витрати на оренду приміщень становлять майже 99%.

Для трьох (із чотирьох) парламентських партій, які отримали бюджетне фінансування у III кварталі 2016 року, характерними є так звані «матеріальні витрати та витрати на оплату різних послуг». Для двох із них притаманними є значні витрати на послуги зв'язку. Так, у політичній партії «Об'єднання «Самопоміч» такі витрати становлять понад 128 тис. грн. за квартал – майже 56% від усіх витрат на статутну діяльність, що були зроблені у III кварталі 2016 року.

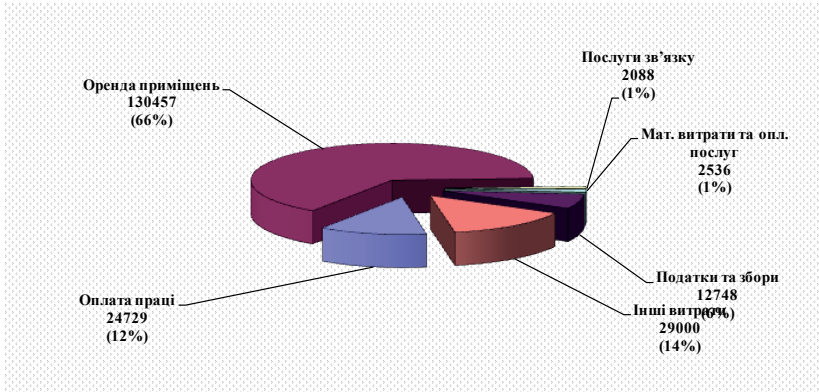
Політичні партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та Радикальна партія Олега Ляшка інформують, що понесли певні витрати на сплату податків і зборів. При цьому партія «Блок Петра Порошенка «Солі-

дарність» була єдиною партією (із тих, які отримали державне фінансування ще у III кварталі 2016 року), яка понесла певні витрати на оплату праці працівників апарату, а Радикальна партія Олега Ляшка – на оренду транспортних засобів. Інші категорії витрат таких партій притаманні лише якійсь одній партії та є відносно незначними за обсягами (йдеться про витрати на проведення з'їздів, партійних конференцій, загальних зборів, на розміщення реклами в друкованих ЗМІ, а також на «інші незаборонені законом види діяльності»).

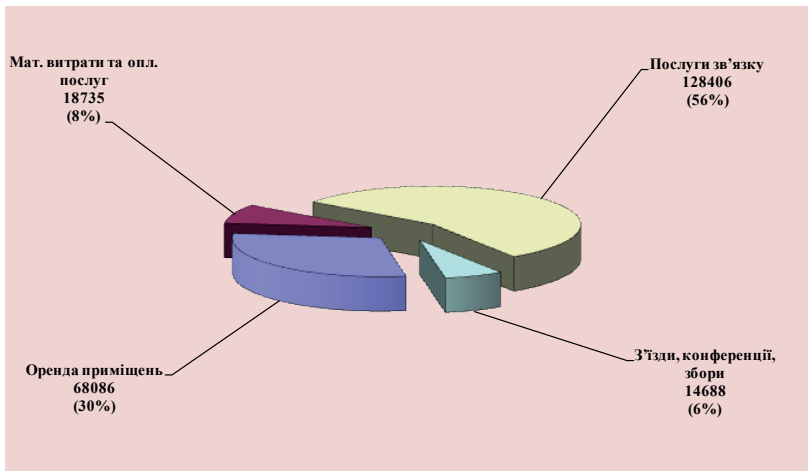
Діаграма 10. Розподіл витрат політичної партії «Народний фронт» на статутну діяльність (у III кварталі 2016 року)



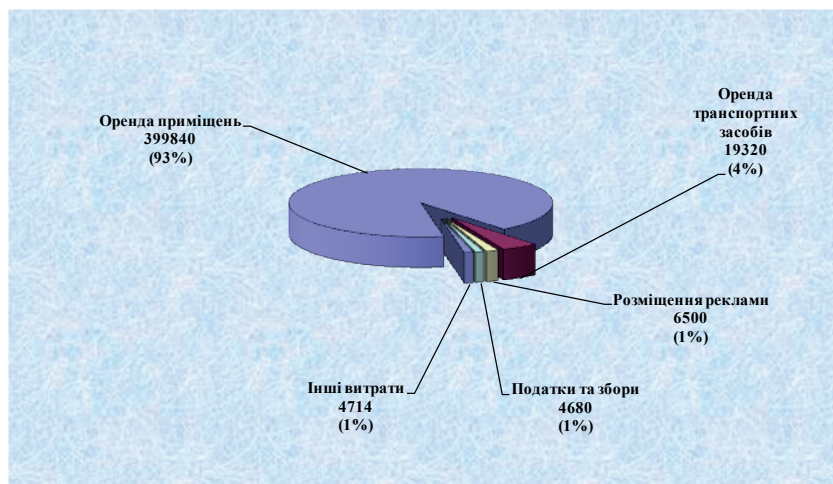
Діаграма 11. Розподіл витрат політичної партії Блок Петра Порошенка «Солідарність» на статутну діяльність (у III кварталі 2016 року)



Діаграма 12. Розподіл витрат політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» на статутну діяльність (у III кварталі 2016 року)



Діаграма 13. Розподіл витрат Радикальної партії Олега Ляшка на статутну діяльність (у III кварталі 2016 року)



Ураховуючи те, що у III кварталі 2016 року чотири парламентських партії вперше отримали державні кошти на фінансування своєї статутної діяльності, варто відзначити, що спектр профінансованої з державного бюджету статутної діяльності партій вже є досить широким: в межах однієї партії цей спектр становить від 2 до 5 категорій витрат, а загалом всі чотири партії використовували бюджетні кошти у спектрі, що становить 9 різних категорій витрат.

З інформації, наданої політичними партіями, які у III кварталі 2016 року отримали державні кошти на фінансування своєї статутної діяльності, випливає, що політичні партії ніби не лише правильно тлумачать зміст поняття «статутна діяльність партії»¹⁴, а й враховують ті обмеження, які покладаються на них Законом «Про Державний бюджет України на 2016 рік» через присвоєння цим видаткам державного бюджету категорії «поточні видатки (видатки споживання)».

Водночас, як засвідчують численні виступи їхніх представників (на

¹⁴ Див., зокрема, про це: Хавронюк М. На «Мерседеси» чи листівки для виборців? Куди партії витратять бюджетні кошти [електронний ресурс] / М. Хавронюк // Українська правда. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/12/1/7127820/>.

форумах, круглих столах, зустрічах тощо) політичним партіям поки що важко розібратися з тим, яку діяльність вважати «статутною», а яку ні. Вони постійно звертаються до НАЗК з проханням прийняти документ, який би визначав законний порядок витрачання бюджетних коштів або, хоча б, надати роз'яснення поняття «статутна діяльність політичної партії». Проте, представники НАЗК стверджують, що не мають на те повноважень, передбачених законодавством;

9) зі звітів парламентських партій випливає, що працівників апарату в них майже немає, а ті що є, працюють безкоштовно або за мізерну винагороду. Так, 4 з 6 парламентських партій (політичні партії «Народний фронт», «Об'єднання «Самопоміч», «Опозиційний блок» та Радикальна партія Олега Ляшка) зазначили у звітах за I – III квартали 2016 року, що не мають жодного працівника в апараті партії та не витратили жодної копійки на виплату заробітної плати. Як випливає зі звітів за I – III квартали 2016 року партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність», в апараті цієї партії працює 2 людини, які за весь зазначений період (9 місяців 2016 року) отримали заробітну плату в розмірі 86 тисяч грн., тобто в середньому по 4800 грн. на місяць. І лише політична партія «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» прозвітувала про те, що в її апараті працює понад 60 людей (зокрема, у III кварталі 2016 року 65 людей) на оплату праці яких у II та III кварталах 2016 року¹⁵ було витрачено майже 585 тисячі грн. (в середньому по 3000 грн. на місяць на одного працівника).

4.3. Аналіз звітів за I – III квартали 2016 року про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах¹⁶, дозволяє констатувати таке:

1) звіти за I та II квартали 2016 року цих партій було подано вчасно. Достовірно визначити, чи вчасно подано звіти за III квартал 2016 року, наразі неможливо (див. про це вище);

2) так само, як і звіти парламентських партій, вони були оприлюднені з незначним запізненням;

¹⁵ Зі звіту цієї партії за I квартал 2016 року випливало, що в цей період в апараті партії працювало 64 людини, які не отримували жодної винагороди за виконану роботу.

¹⁶ До числа таких партій наразі належать: 1) Всеукраїнське об'єднання «Свобода»; 2) Партія «Сильна Україна»; 3) Політична партія «Громадянська позиція»; 4) Політична партія «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ».

3) всі партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, надали інформацію про внески на їх користь. Загальний обсяг грошових внесків на користь таких партій є різним, але, на відміну від інформації, наданої парламентськими партіями, серед цих партій не спостерігається настільки суттєвої різниці в розмірах таких внесків. Так, Політична партія «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ» у своєму звіті зазначило, що у II кварталі 2016 року отримала грошових внесків на суму 34 280 грн.; Політична партія «Громадянська позиція» – на суму 70 865; Партія «Сильна Україна» – на суму 136 000 грн.; а Всеукраїнське об'єднання «Свобода» – на суму 590 162 грн. Така ситуація виглядає досить логічно, адже виходить, що чим більше підтримка партії, тим більше внесків вона отримує;

4) всі партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, відокремили внески фізичних осіб від внесків юридичних осіб, що були отримані на користь партії за звітний період. Співвідношення цих сум у різних партій є різним. Наприклад, політичні партії «Сильна Україна» та «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ» у своїх звітах за II квартал 2016 року зазначили, що у вказаний період взагалі не отримували внесків від юридичних осіб (всі внески – від фізичних осіб). Натомість, політична партія «Громадянська позиція» зазначила, що від фізичних осіб у цьому періоді отримала лише 10 177 грн., а ось від юридичних – 60 688 грн. Певний баланс в цьому питанні спостерігається у доходах політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Свобода», оскільки вона згідно зі своєю звітною документацією за II квартал 2016 року отримала 384 305 грн. від внесків фізичних осіб і ще 205 857 грн. – від внесків юридичних осіб;

5) всі партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, відокремили членські внески від внесків фізичних осіб та юридичних осіб. При цьому Всеукраїнське об'єднання «Свобода» та «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ» прозвітували про те, що не отримували у II кварталі 2016 року членських внесків. Політична партія «Громадянська позиція» отримала в цьому ж періоді лише 3 985 грн. членських внесків. А ось згідно зі звітом Всеукраїнського об'єднання «Свобода» у II кварталі 2016 року вона отримала членських внесків на загальну суму 378 400 грн.;

6) всі партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, прозвітували про належне їм майно. При цьому всі ці партії зазначили, що у власності взагалі не мають будь-якого майна. Про хоч

якесь майно в користуванні зазначає в своїх звітах за I – III квартали 2016 року лише Партія «Сильна Україна»;

7) всі партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, прозвітували про свої витрати та зобов'язання фінансового характеру. Обсяг цих витрат майже на 100% відповідає обсягу отриманих внесків у цьому ж періоді;

8) всі партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, прозвітували про свої витрати на оплату праці. Так, Всеукраїнське об'єднання «Свобода», в апараті якої працює 5 людей, у III кварталі 2016 року прозвітувала про те, що виплатила зарплату на суму 182 731 грн. Це означає, що в середньому один працівник її апарату отримує понад 12 000 грн. на місяць, тобто у 3–4 рази більше, ніж отримують працівники апарату парламентських партій. У апараті ж політичної партії «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ» працює 20 людей, але жодних витрат на оплату їх праці у цієї партії офіційно немає.

4.4. Аналіз звітів за I – III квартали 2016 року про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру **всіх інших партій** дозволяє констатувати таке:

1) понад 40% цих партій взагалі не подають до НАЗК таких звітів. Щоправда, з кожним кварталом цей показник покращується (див. попередній розділ Звіту). Трохи більше 10% таких партій подають щоквартальні звіти несвоєчасно. Утім, якщо брати до уваги результати аналізу звітів за I – II квартали 2016 року, то можна побачити, що і цей показник поступово покращується (у I кварталі 2016 року він становив 26%, а вже у II кварталі 2016 року – лише 7%). Загалом же своєчасно цими партіями подається лише близько половини звітів;

2) звіти цих партій (як і тих, про які йшлося вище) також оприлюднюються НАЗК з незначним запізненням;

3) всі ці партії надали інформацію про внески на їхню користь, відокремили внески фізичних осіб від внесків юридичних осіб, а останні – від членських внесків, прозвітували про належне їм майно, свої витрати та зобов'язання фінансового характеру, а також про витрати на оплату праці, проте лише у 1/3 таких звітів йшлося хоч про якесь майно, доходи та витрати. В переважній же більшості випадків такі політичні партії подали до НАЗК фактично «пусті» звіти (майна немає, доходів немає, витрат немає).

Висновки до розділу.

Якість щоквартальних звітів політичних партій перебуває у прямій залежності від ефективності загальнодержавного політичного функціонування та рівня підтримки партії населенням.

1. Парламентські партії та партії, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, подають такі звіти вчасно. Такі партії намагаються відображати в своїх звітах інформацію, яку вимагає від них законодавство та НАЗК. Проте, серйозні занепокоєння викликає питання про достовірність такої інформації.

2. Бюджетні кошти в загальному «портфелі» доходів партій, які отримали бюджетне фінансування своєї статутної діяльності, становлять від 87,4% до 99,6%. Переважна більшість цих коштів витрачається на сплату орендної плати за користування приміщеннями. Значно меншими є «матеріальні витрати та витрати на оплату різних послуг», витрати на послуги зв'язку, сплату податків і зборів, оплату праці працівників апарату, оренду транспортних засобів. Витрати на інші види статутної діяльності є незначними.

Спектр профінансованої з державного бюджету статутної діяльності партій вже зараз є досить широким (в межах однієї партії – від 2 до 5 категорій витрат, а загалом всі чотири партії використовували бюджетні кошти у спектрі, що становить 9 різних категорій витрат). Проте, їхні обсяги є незначними та, як правило, не перевищують 5% від загального обсягу отриманих коштів.

3. Політичні партії, які у III кварталі 2016 року отримали державні кошти на фінансування своєї статутної діяльності, тлумачать зміст поняття «статутна діяльність політичної партії», враховуючи обмеження, які покладаються на них Законом «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

4. Переважна більшість інших партій (крім парламентських партій і партій, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах) не ведуть активної діяльності (фактично існують лише «на папері»), а тому майже половина з них не спроможна навіть подати до НАЗК «пустий» звіт.

Розділ 5.

Можливості наглядових органів, серед яких НАЗК – у центрі особливої уваги

5.1. Аналіз діяльності НАЗК у контексті виконання ним обов'язків.

1) Станом на 23 жовтня 2016 року на веб-сайті НАЗК не було опубліковано:

- звіти за I квартал – десяти політичних партій: «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Важливий кожен», «Відродження», «Воля», «Всеукраїнське Об'єднання «Відродження Україна», «Громадський рух «Народний контроль», «Громадянська позиція», «Демальянс», «Партія миру та розквіту», «Партія простих людей Сергія Капліна»;

- звіти за II квартал – п'яти політичних партій: «Відродження», «Інтернет партія України», «Нові обличчя», «Нове життя», «Третя сила».

Станом на 6 листопада 2016 року звіти партій за I та II квартали було розміщено на веб-сайті НАЗК.

Станом на 5 грудня 2016 року на веб-сайті НАЗК не опубліковано:

- звіти за III квартал – 120 політичних партій (розміщено лише 231 звіт з 351). У строк же, передбачений Законом (10 днів з моменту надходження, тобто, до 21 листопада 2016 року), опубліковано на веб-сайті НАЗК лише 125 звітів політичних партій з 351.

НАЗК не складало протоколи про адміністративні правопорушення за невчасне подання звітів за I–II квартал 2016 року – ніби (як сказала на одному із зібрань Голова НАЗК) через недостатність часу на ознайомлення з новими вимогами законодавства та підготовку звіту за вельми складною та деталізованою формою.

У цьому зв'язку слід звернути увагу на те, що у п. 12-1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції» складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції НАЗК, застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення визначено як право НАЗК, а не

його обов'язок. Це положення саме по собі є корупціогенним фактором, оскільки дозволяє ставитися посадовим особам НАЗК до своїх повноважень як до таких, що є не обов'язковими до виконання і можуть виконуватися чи не виконуватися залежно від їхнього бажання.

2) Висновки за результатами аналізу фінансових звітів за I та II квартал складено 26 вересня 2016 року і затверджено рішенням НАЗК від 30 вересня 2016 року.

Виходячи з визначеного Законом двомісячного терміну, за результатами такого аналізу висновки мали б підготувати та затвердити за I квартал – до 29 вересня 2016 року, а за II квартал – до 10 жовтня 2016 року.

НАЗК фактично порушило строк в один день для затвердження висновків за I квартал.

Висновки за III квартал повинні бути підготовлені і затверджені до 9 січня 2017 року, а оприлюднені на веб-сайті – до 16 січня 2017 року.

3) Висновки мали б бути оприлюднені на офіційному веб-сайті НАЗК не пізніше як на 5-й день з дня затвердження висновку за результатами аналізу звіту.

4 жовтня 2016 року НАЗК помістило новину на сайті про аналіз 395 звітів політичних партій за I та II квартал, однак на сайті їх не опублікувало.

Висновки з'явилися на сайті вже після 4 жовтня 2016 року.

Очевидними є проблеми з технічною підтримкою сайту. Станом на 6 листопада 2016 року були недоступними для перегляду висновки щодо таких політичних партій: «Партія гармонійного розвитку», «Рідний дім» (за II квартал).

Говорити про безперервну та ефективну роботу НАЗК зарано. Свідченням є проблеми з наповненням веб-сайту та оперативністю прийняття відповідних рішень керівництвом НАЗК.

5.2. Аналіз змісту висновків НАЗК, які були підготовлені за результатами аналізу фінансових звітів партій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.

Дослідження висновків НАЗК, які були підготовлені за результа-

тами аналізу фінансових звітів партій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру показало таке.

За I квартал НАЗК підготувало 195 висновків (відповідно до поданих звітів за I квартал), з них:

- своєчасно подали звіт – 144 політичні партії (74%); несвоєчасно – 51 політична партія (26%);

- відповідність оформлення Звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, чинного на момент подання Звіту – 148 політичних партій (76%); невідповідність оформлення Звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, чинного на момент подання Звіту – 47 політичних партій (24%);

- повнота відображеної у Звіті інформації, що не відповідає статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні» – 7 політичних партій (4%); неповнота відображеної у Звіті інформації, що не відповідає статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні» – 188 політичних партій (96%);

- достовірність відображеної у Звіті інформації – 189 політичних партій (97%); недостовірність відображеної у Звіті інформації – 6 політичних партій (3%).

За II квартал НАЗК підготувало 200 висновків (відповідно до поданих звітів за II квартал), з них:

- своєчасно подали звіт – 183 політичні партії (93%); несвоєчасно – 13 політичних партій (7%);

- відповідність оформлення Звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, чинного на момент подання Звіту – 148 (76%); невідповідність оформлення Звіту, включених до нього звітних даних вимогам законодавства, чинного на момент подання Звіту – 48 (24%);

- повнота відображеної у Звіті інформації, що не відповідає статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні» – 7 (4%); неповнота відображеної у Звіті інформації, що не відповідає статті 17 Закону «Про політичні партії в Україні» – 189 (96%);

- достовірність відображеної у Звіті інформації – 193 (98%); недостовірність відображеної у Звіті інформації – 3 (2%).

Дослідження висновків НАЗК за результатами аналізу звітів за I та II квартали засвідчило наявність порушень політичних партій при оформленні звітів про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.

Наразі жодного з керівників політичних партій не притягнуто до від-

повідальності за порушення встановленого порядку або строків подання звітів політичних партій, подання завідомо недостовірних відомостей у звітах політичних партій, порушення порядку надання або отримання внесків, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичних партій, встановлені у звітах за I та II квартали.

З висновків НАЗК незрозуміло, які саме порушення було допущено при заповненні звіту політичними партіями, оскільки в них констатується лише факт без уточнення конкретних обставин. Вочевидь, це обумовлено тим, що згідно з п. 1-2 р. III Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, під час проведення аналізу звітів посадова особа самостійного структурного підрозділу апарату НАЗК, до повноважень якої віднесено проведення аналізу звітів політичних партій, заповнює (складає) акт про проведення аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

В Акті зазначаються встановлені під час аналізу звіту факти про наявність або відсутність порушень, вжиті заходи щодо їх перевірки (зокрема, направлення листів, запитів) та підсумовується результат аналізу.

Відповідно до п. 8 р. III цього ж Положення усі виявлені порушення вимог законодавства зазначаються у Висновку з посиланням на відповідну(і) правову(і) норму(и) нормативно-правового акта, яку (які) порушено.

Оскільки щодо Акту про проведення аналізу звіту не передбачено обов'язкової процедури оприлюднення на веб-сайті НАЗК, то про суть самих недоліків поданих партіями звітів ні самі партії, ні громадськість так і не дізнаються.

Положенням передбачено, що окремо у висновку зазначаються виявлені грубі порушення встановлених вимог щодо оформлення звіту та виявлені недостовірні відомості про майно, кошти або витрати політичної партії в розмірі більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року (абз. 2 п. 8 р. III).

У дев'яти викладених на веб-сайті НАЗК висновках за I та II квартали встановлено недостовірність відображеної інформації, проте не розкрито, в чому це проявилось та не наведено фактичних обставин (див., наприклад, висновки за I квартал щодо політичних партій: «Народний парламент», «Нова демократія», «Партія простих людей Сергія Капліна», «Патріот», «Солідарність жінок України» тощо).

У процесі спілкування з представниками політичних партій з'ясовано, що за I та II квартал НАЗК надало акти про аналіз звітів. Одночасно наголошено, що у подальшому ці акти не будуть надаватися політичним партіям для ознайомлення, оскільки такого обов'язку НАЗК не передбачено.

Таким чином, висновки НАЗК за I та II квартал варто оцінити задовільно: вони не містять усієї необхідної інформації щодо порушень, які допустила політична партія при заповненні звіту, а лише констатують факт.

Вся необхідна інформація щодо порушень, встановлених під час аналізу звітів, міститься в актах про проведення аналізу звіту. Однак їх існування не передбачено Законом і не повинно підміняти висновків.

5.3. Ситуація з підрахунком і розподілом коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій.

Умови пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону від 8 жовтня 2015 року №731-VIII для отримання державного фінансування статутної діяльності політичних партій виконали 4 парламентські партії у III кварталі, 5 парламентських партій у IV кварталі.

1) У III кварталі поточного року на фінансування статутної діяльності політичних партій з державного бюджету виділено 70 823,775 тис. грн. Зокрема, «Народний фронт» отримає 25 136,4 тис. грн., «Партія Блок Петра Порошенка «Солідарність» – 24 771,8 тис. грн., «Об'єднання «Самопоміч» – 12 461,65 тис. грн., «Радикальна Партія Олега Ляшка» – 8 453,925 тис. грн.

Відповідно до частин п'ятої та шостої статті 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» НАЗК забезпечує щоквартальне перерахування коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій. Кошти надходять на початку кожного кварталу на окремі рахунки відповідних політичних партій, зазначених у статті 173 Закону.

2) У IV кварталі поточного року на фінансування статутної діяльності політичних партій з державного бюджету виділено 70 823,775 тис. грн., тобто ще 25 відсотків загального розміру щорічного державного фінансування для політичної партії, передбаченого пунктом 2 частини першої статті 17-5 Закону «Про політичні партії в Україні» («Народний фронт» отримає 25 млн. 136 тис. 400 грн., «Партія «Блок Петра Порошенка «Солі-

дарність» – 24 млн. 771 тис. 800 грн., «Об'єднання «Самопоміч» – 12 млн. 461 тис. 650 грн., «Радикальна Партія Олега Ляшка» – 8 млн. 453 тис. 925 грн.).

28 жовтня 2016 року НАЗК ухвалило рішення про надання політичній партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» державного фінансування її статутної діяльності у IV кварталі 2016 року у розмірі 25% загального щорічного державного фінансування, що становить 6 млн. 448 тис. 475 грн.

Загалом за два квартали п'яти парламентським партіям буде перераховано 148 096 025 грн.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17-5 Закону, політичні партії отримують додатково 10% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій, що розподіляється порівну між політичними партіями, у разі, якщо серед обраних від відповідних політичних партій народних депутатів України, які набули своїх повноважень, кількість представників однієї статі не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів України, обраних від відповідної політичної партії.

Рішенням НАЗК від 11 листопада 2016 року додатково виділено 19 551 615 гривень державного фінансування статутної діяльності політичної партії «Самопоміч». Всі інші п'ять політичних партій не дотримали гендерного балансу.

Підрахунок і розподіл коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, НАЗК здійснило в межах вимог Закону.

5.4. Опитування повноважних представників НАЗК.

Результати опитування (анкетування) повноважних представників НАЗК показали таке:

- наразі ведеться робота над розробкою Методології оцінки внесків у формі робіт, товарів та послуг. Усі інші підзаконні нормативні акти, що впливають з положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», вже прийнято;

- кількість співробітників Департаменту з питань запобігання корупції, передбачена штатним розписом на 2016 рік НАЗК, є достатньою для

здійснення контролю за фінансуванням політичних партій та аналізу звітів;

- строк у два місяці, як це передбачено статтею 17 Закону «Про політичні партії в Україні», є достатнім для аналізу звітів політичних партій;

- стосовно додаткової підтримки щодо здійснення контролю за фінансуванням політичних партій (тренінги, технічна підтримка тощо): у НАЗК постійно проводиться робота, спрямована на підвищення рівня кваліфікації співробітників (зокрема, у сфері запобігання політичній корупції, здійснення контролю за фінансуванням політичних партій та аналізу звітів тощо) шляхом проведення відповідних тренінгів, у т.ч. за участі громадських організацій. З метою підвищення фахового рівня співробітників Департаменту з питань запобігання політичній корупції систематично організовуються робочі закордонні візити щодо обміну досвідом у сфері запобігання політичній корупції;

- у рамках співпраці з НБУ рішенням НАЗК від 2 червня 2016 року №7 «Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку» відповідно до частини шостої статті 15 Закону «Про політичні партії в Україні» (zareestrovano в Міністерстві юстиції України від 30 червня 2016 року за № 902/29032) затверджено форми заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку, які НБУ довів до відома установ банків України. Рішенням від 14 липня 2016 року №5 НАЗК погодило проект постанови НБУ про встановлення порядку подання повідомлення про відкриття/закриття рахунків політичних партій у банках України до Рахункової палати та НАЗК (постанова НБУ від 26 липня 2016 року №367);

- співпраця НАЗК та Рахункової палати України, а також розподіл повноважень щодо державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснюється в межах компетенції, визначеної законодавством України.

5.5. Опитування повноважних представників Міністерства юстиції України.

Результати опитування (анкетування) повноважних представників Міністерства юстиції продемонстрували таке:

- розгляд питань щодо доцільності запровадження відповідальності у вигляді анулювання реєстрації політичної партії, яка постійно не подає фінансові звіти до НАЗК, не належить до повноважень Міністерства юстиції;

- станом на 25 листопада 2016 року в Україні зареєстровано 351 політичну партію;

- щодо кількості політичних партій, утворених після 1 жовтня 2016 року, – Міністерство юстиції не наділене повноваженнями щодо ведення статистичного обліку утворених політичних партій;

- стосовно кількості політичних партій, які зареєстрували зміни до своїх статутів, – Міністерство юстиції не веде статистичний облік кількості партій, які вносили зміни до статутів, у т.ч. у зв'язку зі змінами законодавства;

- щодо кількості свідоцтв, які підлягають анулюванню або були анульовані відповідно до вимог статті 24 Закону «Про політичні партії в Україні», – Міністерство юстиції постійно здійснює моніторинг виконання/невиконання політичними партіями вимог статті 24 Закону. Станом на 25 листопада 2016 року реєстраційні свідоцтва політичних партій на підставі зазначених вимог не анулювалися.

Висновок до розділу.

Виконання НАЗК його обов'язків засвідчує певну обмеженість матеріально-технічних та інтелектуальних ресурсів.

1. Опитування повноважних представників НАЗК показало відсутність проблем з кількістю людських ресурсів, необхідних для здійснення контролю і нагляду за звітністю політичних партій. Складається враження, що НАЗК має всі необхідні ресурси для ефективної роботи. Однак практика свідчить, що:

- є проблеми з матеріально-технічним забезпеченням, наслідком яких стало порушення строків опублікування на веб-сайті НАЗК даних та відсутність доступу до окремих з них;

- досі відсутня розроблена НАЗК Методологія з оцінки внесків у формі товарів, робіт та послуг;

- прийняті НАЗК нормативно-правові акти містять вади змістовного характеру.

2. З тією метою, щоби посадові особи НАЗК не могли ігнорувати свої обов'язки, ставлячись до них як до необов'язкових і таких, які вони можуть виконувати або не виконувати залежно від свого бажання, назву

статті 12 Закону «Про запобігання корупції» слід змінити на таку: «Повноваження Національного агентства», а абзац перший частини 1 цієї статті викласти в такій редакції:

«Національне агентство з метою виконання своїх функцій уповноважене:».

Водночас назву статті 11 цього Закону слід змінити на таку: «Функції Національного агентства», а абзац перший частини 1 цієї статті викласти в такій редакції;

«Функціями Національного агентства є:».

Розділ 6.

Взаємодія у сфері нагляду і контролю за фінансуванням політичних партій

6.1. Відповідно до ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні», державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють НАЗК, ЦВК, Рахункова палата та Міністерство юстиції. Провідну роль відіграє НАЗК як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. До повноважень Міністерства юстиції віднесено контроль за дотриманням політичними партіями вимог законодавства та статуту політичної партії у частині, що не відноситься до повноважень інших органів, до повноважень ЦВК – контроль за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі.

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 18 Закону «Про політичні партії в Україні», Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах здійснюють державний контроль за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також, у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

Контрольно-наглядові функції НАЗК та Рахункової палати

НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, зокрема відповідно до пунктів 8¹, 8² ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» має повноваження на реалізацію контрольних-наглядових функцій щодо державного фінансування та звітності політичних партій. Такими повноваженнями є зокрема державний контроль: за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяль-

ності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

В ході анкетування в НАЗК було встановлено, ніби кількість співробітників Департаменту з питань запобігання політичній корупції є достатньою для здійснення контролю за фінансуванням політичних партій та аналізу звітів. Таке твердження виглядає сумнівним, адже загальний штат НАЗК укомплектовано приблизно на 30%. Станом на 24 листопада 2016 року в Департаменті з питань запобігання політичній корупції штат працівників становив 14 працівників. На наш погляд, кількість співробітників Департаменту є недостатньою для своєчасного й ефективного виконання покладених обов'язків і не дозволяє впоратися НАЗК з викликами, які постають перед ним в контексті запобігання та протидії політичній корупції. Для прикладу: в Грузії, населення якої в 10 разів менше ніж в Україні, а система звітності та державного контролю за партійними фінансами налагоджена краще, звітує близько 70 партій, але штат аналогічного Департаменту становить 10 працівників. Тому потрібно збільшити кількість працівників у Департаменті з питань запобігання політичній корупції НАЗК.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» до повноважень **Рахункової палати** відноситься здійснення аудиту щодо проведення витрат державного бюджету, і відповідно, щодо витрат державного бюджету, пов'язаних з державним фінансуванням партій. Також Рахункова палата уповноважена на здійснення фінансового аудиту проведення витрат державного бюджету, інформування правоохоронних органів у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення, здійснення інших повноважень, передбачених законом.

За результатами спільної зустрічі представників НАЗК, Рахункової палати, Національного банку з представниками парламентських політичних партій 13 жовтня 2016 року у сфері контрольно-наглядових функцій щодо державного фінансування та звітності політичних партій було виявлено такі проблеми:

- 1) відсутність координації діяльності контрольно-наглядових функцій НАЗК та Рахункової палати щодо державного фінансування та звітності політичних партій;

2) нечіткість поняття «статутна діяльність політичної партії» в аспекті витрачання політичними партіями наданих з державного бюджету коштів.

Представники державних органів прийшли до розуміння необхідності координування діяльності та домовилися про наступні спільні наради у сфері проведення державного контролю за діяльністю політичних партій. В рамках вже згадуваного анкетування НАЗК наголошує, що співпраця між НАЗК та Рахунковою палатою здійснюється в межах компетенції, визначеної законодавством України.

Відсутність визначення «статутна діяльність політичної партії» значно ускладнює процес такого контролю; незрозумілим є, яке використання коштів буде вважатися цільовим відповідно до статутної діяльності, а яке таким вважатися не буде. Адже в законодавстві не визначено поняття статутної діяльності, а в ст. 8 Закону «Про політичні партії в Україні» міститься лише перелік можливих видів політичної діяльності. Зокрема до них відносяться:

- утворення, визначення повноважень статутних органів політичної партії;

- розробка внутрішньопартійних документів (порядку вступу до партії, прав та обов'язків її членів тощо);

- скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії;

- здійснення внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) за надходженнями і витратами політичної партії, її місцевих організацій, утворення органів чи посадових осіб, відповідальних за здійснення такого контролю (аудиту);

- залучення аудиторської фірми для проведення зовнішнього незалежного фінансового аудиту звітності про доходи, майно, витрати і фінансові зобов'язання політичної партії, її місцевих організацій.

Але статтями 12–14 Закону «Про політичні партії в Україні» передбачені й інші види діяльності, які можуть здійснювати політичні партії. Загалом незрозумілим є обсяг статутної діяльності, на яку політичні партії мають право витрачати кошти державного бюджету.

НАЗК та Рахункова палата відповідно до ст. 17-9 Закону «Про політичні партії в Україні» здійснюють державний контроль за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності. Щоправда, невідомо, яким чином НАЗК та Рахункова палата розподіляють між собою

свої контрольні-наглядні функції. Зокрема, Рахункова палата при здійсненні державного контролю за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності буде користуватися як і спеціальним законодавством у сфері державного фінансування партій, так і Законом України «Про Державний бюджет на 2016 рік», Додатком №3 якого встановлено, що для політичних партій надходження з бюджету в межах державного фінансування можливо лише у вигляді видатків споживання, що фактично звужує можливості політичних партій використати кошти з державного бюджету. Ні НАЗК, ні Рахункова палата ще *не зверталися до суду* з позовом про встановлення факту використання коштів з державного бюджету з нецільовим призначенням, тобто говорити про наявність певної практики в цьому аспекті неможливо.

НАЗК надало роз'яснення для політичних партій, що бюджетні кошти, отримані в порядку державного фінансування, спрямовуються на фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язану з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі оплату праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій. Також НАЗК зазначає, що кошти, отримані з державного бюджету на фінансування статутної діяльності партії, можуть бути використані нею *лише на поточні видатки*. Поточними видатками, згідно п. 1.6. Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 12 березня 2012 року №333, є видатки, які спрямовуються на виконання бюджетних програм та забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям).

6.2–6.3. Співпраця НАЗК із Національним банком України та комерційними банками.

Рішенням НАЗК «Про затвердження форм заяв до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку» від 2 червня 2016 року №7 розроблено форму заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії. Така форма була розіслана

Національним банком України до установ комерційних банків та доведена до працівників відділень.

Щоправда, не у всіх відділеннях комерційних банків фізично наявна форма для заповнення заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії, та відповідно час, необхідний для здійснення грошового внеску збільшується пропорціонально до того, скільки часу необхідно працівникам банку для роздрукування такої форми. Також комерційним банкам надано певні інструкції разом із розповсюдженням такої форми.

Представники політичної партії «Відродження» відзначали, що також зіштовхувалися з проблемами при здійсненні грошових внесків, зокрема з фактичною відсутністю відповідних форм у відділеннях банків.

У листопаді 2016 року НАЗК звернулося до НБУ з проханням повторно повідомити комерційні банки про спеціальну форму заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії.

Тренінги або інша навчально-освітня робота для представників комерційних банків з метою ознайомлення з процедурою прийняття ними внесків від фізичних чи юридичних осіб на користь політичних партій НАЗК не проводилися.

Представники політичних партій вказали на недостатність інформації у формі заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії для подальшого їх належного звітування у НАЗК.

6.4. Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції.

Хронологія та нормативні підстави створення

25 березня 2015 року відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про запобігання корупції» Постановою КМ №140 було затверджено Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції (Далі – Порядок).

Відповідно до Додатку №2 «Завдання і заходи з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» Постанови КМ від 29 квітня 2015 р. №265 «Про затвердження Державної програми щодо

реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» Кабінет Міністрів України мав утворити Громадську раду при НАЗК *до серпня 2015 року*.

Станом на сьогодні Громадську раду при НАЗК *не створено*.

Основною причиною невиконання Кабінетом Міністрів України вчасно обов'язку сформувати Громадську раду при НАЗК є затримка початку роботи самого НАЗК. Так, НАЗК фактично почало роботу лише влітку 2016 року. Національне агентство з питань запобігання корупції було утворено Постановою КМ від 18 березня 2015 року №118, але через складне проходження процедури формування складу НАЗК перші рішення НАЗК почало ухвалювати *лише на початку червня 2016 року*.

22 липня 2016 року Розпорядженням КМ №555-р щодо деяких питань проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції відповідальним за проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК було визначено І.Ткаченка (керівника апарату НАЗК). На виконання зазначеного Розпорядження КМ І. Ткаченко розробив та подав на розгляд НАЗК проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції».

8 вересня 2016 року Рішенням НАЗК №25 схвалено проект розпорядження КМ щодо формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, після затвердження якого Кабінетом Міністрів України почнеться формування складу Громадської ради на конкурсній основі. На своїй офіційній сторінці мережі Facebook пані Н.Корчак висловила своє сподівання, що Громадську раду буде сформовано протягом найближчих двох місяців. Відповідно до сподівань Голови НАЗК Н. Корчак, кінцевим терміном створення Громадської ради при НАЗК має бути *8 листопада 2016 року*.

Станом на *28 вересня 2016 року* проект погоджено Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Станом на сьогодні відбувається процес процедури погодження Плану створення Громадської ради з усіма заінтересованими органами. Фактичне формування складу Громадської ради при НАЗК розпочнеться після прийняття Кабінетом Міністрів розпорядження «Питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції».

Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції.

Відповідно до Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК Уряд приймає рішення про проведення конкурсу, визначає уповноважену особу, відповідальну за проведення конкурсу, та затверджує план заходів з його проведення, який включає оголошення конкурсу, формування списків делегатів громадських об'єднань та кандидатів до складу Громадської ради, проведення установчих зборів та затвердження складу Громадської ради при НАЗК. Склад Громадської ради (п'ятнадцять осіб) формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування делегатами громадських об'єднань за кандидатів до складу Громадської ради.

Представники громадськості звертали увагу на окремі проблеми порядку формування складу Громадської ради при НАЗК. Зокрема, Реанімаційним пакетом реформ була сформована пропозиція щодо зміни порядку відбору представників в Громадську раду, який базуватиметься на Інтернет-голосуванні, за аналогією відбору до Громадської ради при НАБУ.

Ще в **травні 2016 року** Центр політичних студій та аналітики «Ейдос» звертав увагу на важливість формування Громадської ради при НАЗК та наголошував, що відсутність такого органу призводитиме до відсутності контролю громадськості за НАЗК.

Не визначені конкретні строки формування Громадської ради при НАЗК. Ні в перехідних положеннях Закону «Про запобігання корупції», ні в Порядку організації та проведення конкурсу (один з можливих варіантів для КМ був поставити строки в залежність від дати створення НАЗК). Щоправда, 8 вересня 2016 року НАЗК розроблено проект рішення КМ, в якому міститься План заходів щодо проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, який має граничні строки формування Громадської ради. Але подальший процес створення цього органу залежить від затвердження такого проекту рішення КМ. На даний момент такий проект не затверджено, а отже, граничних строків формування Громадської ради немає.

Ще однією важливою системною вадою, яка закладена в даному Порядку, вважаємо відсутність чітких критеріїв до громадських об'єднань, що в подальшому формуватимуть Громадську раду при НАЗК.

Склад Громадської ради при НАЗК формується на установчих зборах,

на яких делегати громадських об'єднань, що відповідають вимогам, встановленим Порядком, обирають склад Громадської ради при НАЗК.

Відповідно до п. 8 Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК, установчі збори формуються з делегатів громадських об'єднань, які є юридичними особами, зареєстровані в установленому порядку та провадять діяльність за напрямом запобігання корупції не менш як два роки. Таке формулювання, без визначення поняття «діяльність за напрямом запобігання корупції», може призвести до проблем на етапі відбору делегатів від громадських об'єднань до установчих зборів для формування Громадської ради при НАЗК, оскільки дозволить керівнику апарату НАЗК на власний розсуд тлумачити, яка власне діяльність громадської організації охоплюється напрямком запобігання корупції. Для порівняння зазначимо, що в Положенні про проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції, затвердженому постановою КМ від 25 березня 2015 р. №170, детальніше визначено статус такого суб'єкта. Так, під «роботою у сфері запобігання корупції» протягом не менше ніж одного року розуміється вчинення громадським об'єднанням дій, вжиття заходів за одним чи кількома напрямами, визначеними пунктами 1–8 частини першої статті 21 Закону України «Про запобігання корупції», таким чином, щоб між принаймні двома такими діями та/або заходами минуло не менше ніж 365 календарних днів. Таке формулювання вимог до громадських об'єднань є більш вдалим та вбачається за доцільне вжити його і в Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК.

З метою формування дієвої Громадської ради необхідно внести зміни до Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК, а саме:

- деталізувати вимоги щодо громадських об'єднань, що мають право пропонувати кандидатів до складу Громадської ради при НАЗК;
- запровадити процедури Інтернет-голосування за кандидатів до Громадської ради при НАЗК, визначених громадськими організаціями, що відповідатимуть встановленим вимогам.

Позитивним в процедурі утворення Громадської ради при НАЗК, встановленої Порядком, вважаємо встановлену п. 6 Порядку відкритість установчих зборів та проведення їх за участю представників засобів масової інформації.

Відсутність Громадської ради при НАЗК означає **відсутність контр-**

олю за діяльністю НАЗК через Громадську раду, зокрема і щодо нагляду за фінансуванням політичних партій. Блокує процес утворення Громадської ради Уряд.

Громадянське суспільство загалом.

Незважаючи на відсутність створеної Громадської ради при НАЗК, представниками громадянського суспільства проводиться активна робота у сфері громадянського контролю за фінансуванням та звітністю політичних партій.

Зокрема, створено коаліцію громадських організацій «Гроші під контролем» у такому складі: Центр «Ейдос», Transparency International Україна, Центр демократії та верховенства права, Міжнародний інститут демократії, Інститут «Республіка», Всеукраїнський рух проти політичної корупції «Під контролем», Центр політико-правових реформ та інших. Представниками цих організацій на форумі «Гроші партій – під контролем» 11 липня 2016 року було зазначено, що контроль за витрачанням партіями державних коштів буде здійснюватися як і на державному, так і на місцевому рівнях.

20 вересня 2016 року проводився Форум «Прозорі фінанси партій: шляхи імплементації закону», метою проведення якого була консолідація зусиль щодо прискорення виконання норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Також активною діяльністю в цьому напрямку займаються Громадське телебачення, Комітет виборців України, Громадське радіо, Громадянська мережа «Опора».

2 листопада 2016 року проведений національний форум «Наші гроші в політиці. Версія 2.0», на якому представники державних органів, іноземних органів фінансового контролю, політичних партій та громадянського суспільства обговорювали законодавчі новели, стан імплементації та виконання вимог нового закону.

7 грудня Центром політико-правових реформ за підтримки Ради Європи проведено круглий стіл «Політичні партії: ми фінансуємо, ми контролюємо», в межах якого народні депутати України, провідні експерти, представники органів державної влади, громадські діячі та політологи обговорили результати імплементації нового законодавства щодо звітності та фінансування політичних партій.

НАЗК активно співпрацює з представниками громадянського суспіль-

ства та міжнародними неурядовими організаціями, але для забезпечення громадського контролю необхідним є створення Громадської ради при НАЗК.

Висновки до розділу.

Необхідно провести більш чіткий розподіл контрольно-наглядових функцій між НАЗК та Рахунковою палатою, а також створити дієву Громадську раду при НАЗК.

1. Станом на сьогодні між НАЗК та НБУ не встановлено форму співпраці, за аналогією з існуючою формою співпраці між ЦВК та НБУ.

2. Комерційні банки ознайомлені зі створеною в НБУ формою, необхідною для заповнення бажаними здійснити внески на користь політичних партій, проти не у всіх банках вона наявна фізично. У формі заяви до платіжного документа на здійснення грошового внеску на підтримку політичної партії недостатньо інформації для подальшого їх належного звітування у НАЗК.

3. НАЗК та Рахунковою палатою поки що не проведено розподіл контрольно-наглядових функцій, але представники цих органів працюють над цим.

4. Громадську раду при НАЗК не сформовано.

Розділ 7.

Застосування санкцій за порушення норм законодавства про фінансування політичних партій

7.1. Звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I і II квартали 2016 року всі парламентські партії подали **своєчасно** (це впливає зі змісту висновків НАЗК на відповідні звіти парламентських партій). Достовірно визначити, чи вчасно подано звіти парламентських партій за III квартал 2016 року, наразі неможливо (див. про це підрозділ 4.2. цього Звіту).

При цьому, за результатами аналізу змісту звітів парламентських партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру **за I квартал 2016 року**, НАЗК встановлено, що:

1) інформація, викладена у звіті політичної партії «Народний фронт», є неповною (не відповідає ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» та Формі Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженої рішенням НАЗК від 9 червня 2016 року №3);

2) оформлення звіту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» та її місцевих організацій, а також включені до нього звітні дані не відповідають вимогам законодавства (вимогам ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» та Формі Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженої рішенням НАЗК від 9 червня 2016 року №3).

За результатами ж аналізу змісту звітів парламентських партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру **за II квартал 2016 року** НАЗК, зокрема, було встановлено:

1) невідповідність оформлення звіту політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність», а також включених до нього звітних даних Формі Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженої рішенням НАЗК від 9 червня 2016 року №3;

2) невідповідність вимогам законодавства (ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні» та Формі Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженої рішенням НАЗК від 9 червня 2016 року №3) оформлення звіту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» та її місцевих організацій, а також включених до нього звітних даних.

Проте, всі ці порушення в оформленні звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I та II квартали 2016 року НАЗК визнано такими, що не є грубими, а тому не застосувало до жодної із зазначених парламентських партій заходу адміністративного впливу у виді **зупинення** фінансування статутної діяльності такої політичної партії (ст. 17-7 Закону «Про політичні партії в Україні»)¹⁷.

7.2. За весь період своєї діяльності НАЗК не було встановлено жодного факту 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, а отже й не було складено жодного протоколу за ст. 212-15 КУпАП.

7.3. Звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I квартал 2016 року мали подати 347 політичних партій (таку кількість партій було зареєстровано в Україні станом на 31 березня 2016 року); за II квартал 2016 року – 349 політичних партій (таку їх кількість зареєстровано в Україні станом на 30 червня 2016 року); за III квартал 2016 року – 350 політичних партій (таку їх кількість зареєстровано в Україні станом на 30 вересня 2016 року).

Фактично ж за I квартал 2016 року до НАЗК надійшло 195 звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (144 звіти надішли своєчасно та ще 51 – з порушенням строків подання), а за II квартал 2016 року – 200 таких звітів (186 звітів надішли своєчасно та ще 14 – з порушенням строків подання).

Таким чином, ще в серпні 2016 року НАЗК встановлено **366** випад-

¹⁷ Станом на 1 грудня 2016 року НАЗК ще не оприлюднило своїх висновків щодо аналізу щоквартальних звітів політичних партій за III квартал 2016 року. Це унеможливило узагальнення відповідної інформації.

ків порушення порядку подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру¹⁸. І це без урахування випадків, коли такі звіти було оформлено з порушенням встановлених вимог (щодо форми звіту, повноти наданої інформації, її достовірності тощо). Проте, за жодним із цих фактів НАЗК не склало протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, що унеможливило притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за зазначені правопорушення.

І якщо у випадку з фактами невчасного подання звітів за I квартал 2016 року позицію НАЗК можна зрозуміти (Н. Корчак офіційно повідомила, що за невчасне подання звітів за I квартал 2016 року НАЗК не складатиме протоколів про адміністративні правопорушення, оскільки у партій не було достатньо часу, щоб ознайомитися з принципово новими вимогами законодавства та підготувати звіт за вельми складною та деталізованою формою), то подальша бездіяльність НАЗК у цій сфері є невинуватою.

Між тим, якби НАЗК склало відповідні протоколи про адміністративні правопорушення та вчасно направило їх в суд, державна скарбниця могла б поповнитися б на суму від 1 866 600 до 2 488 800 грн.

Надзвичайно складна ситуація склалася в контексті подання політичними партіями щоквартальних фінансових звітів за III квартал 2016 року, а також реакції НАЗК на порушників порядку подання таких звітів.

Зокрема, якщо брати до уваги стан наповнення відповідної сторінки сайту НАЗК станом на 21 листопада 2016 року (були оприлюднені щоквартальні фінансові звіти 125 політичних партій) та припустити, що НАЗК вчасно виконувало покладені на нього Законом обов'язки (щодо публікації таких звітів у 10-денний строк з дня отримання), то виходить, що НАЗК було встановлено **225** фактів порушення порядку звітування за III квартал 2016 року. Із них 119 партій (350 партій мали подати звіти мінус 231 звіт опубліковано на сайті НАЗК = 119) – за інформацією станом на 5 грудня 2016 року – не подали такі звіти взагалі.

Попри це, у листі від 25 листопада 2016 року №75-01/6046 НАЗК зазначило, що за результатами подання політичними партіями щоквартальних фінансових звітів за III квартал 2016 року встановлено лише **5**

¹⁸ Як не дивно, але всупереч цим загальновідомим і підтвердженим самим НАЗК фактам, у листі від 25 листопада 2016 року № 75-01/6046 НАЗК стверджує, що НЕ встановило жодного такого факту.

(!) таких фактів, про що складено п'ять протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-21 КУпАП. При цьому лише один із них 18 листопада 2016 року було направлено до Печерського районного суду м. Києва¹⁹.

За таких обставин виникає кілька запитань до НАЗК:

- чому не складено протоколи щодо керівників інших 220 політичних партій, які вчинили аналогічні правопорушення?

- чим обумовлена принципово різна реакція до юридично тотожних ситуацій?

- чи не є такий вибірковий підхід проявом упередженого підходу до певних політичних партій?

7.4. Станом на 5 грудня 2016 року НАЗК не встановлено жодного випадку порушення порядку фінансування політичної партії (тобто ознак злочину, передбаченого ст. 159-1 КК України).

Цей факт у поєднанні із загальновідомою інформацією про непрозорість фінансування практично усіх політичних партій в Україні²⁰ насторожує. Якщо НАЗК найближчим часом не знайде ефективних механізмів реалізації державного контролю за цією сферою (а це прямий обов'язок саме НАЗК), а також засобів виявлення фактів порушення порядку фінансування політичних партій, то результати розпочатої реформи політичних фінансів можуть бути далеко не такими, якими хотіло би бачити їх суспільство.

7.5. Оскільки наразі жоден порушник вимог законодавства про фінансування політичних партій не був притягнутий ані до адміністративної, ані до кримінальної відповідальності (частково через бездіяльність і неефективність роботи НАЗК), то визначити, наскільки існуюча система передбачених заходів адміністративної та кримінальної відповідальності сприяє (чи не сприяє) ефективності системи фінансування політичних партій неможливо.

Водночас слід враховувати окремі виявлені під час моніторингу вади

¹⁹ Станом на 25 листопада 2016 року провадження по цій справі ще не було відкрито, справа до розгляду – не призначена.

²⁰ Представники багатьох парламентських партій неофіційно зізнавались у цьому під час публічних заходів.

відповідного кримінального законодавства та законодавства про адміністративні правопорушення, які потенційно можуть заважати притягненню до відповідальності винних осіб.²¹

Висновки до розділу.

Станом на 5 грудня 2016 року жоден порушник вимог законодавства про фінансування політичних партій не притягнутий ані до адміністративної, ані до кримінальної відповідальності (частково через неефективність роботи НАЗК).

1. Порушення в оформленні звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I та II квартали 2016 року НАЗК визнало такими, що не є грубими, а тому не застосувало до жодної із зазначених парламентських партій заходу адміністративного впливу у виді зупинення фінансування статутної діяльності такої політичної партії.

2. За весь період, на який поширюється моніторинг, НАЗК не встановлено жодного факту 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, а отже не було складено жодного протоколу за ст. 212-15 КУпАП.

3. Станом на 5 грудня 2016 року представниками різних політичних партій допущено понад півтисячі фактів порушення порядку подання шоквартальних фінансових звітів (тобто адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-21 КУпАП), проте НАЗК на цю обставину не реагує і стверджує, що воно цих фактів «не виявило». Реакцію НАЗК у вигляді складення 5 адміністративних протоколів за ст. 212-21 КУпАП щодо 5 із 220 представників партій-порушників (у контексті подання фінансових звітів за III квартал 2016 року) слід оцінити негативно, адже «вибірковий підхід» не відповідає принципам справедливості та рівності усіх перед законом і може бути сприйнятий суспільством як факт заангажованого ставлення НАЗК до певних партій та/або їх керівників.

4. Станом на 5 грудня 2016 року НАЗК не встановлено жодного випадку порушення порядку фінансування політичної партії (тобто ознак

²¹ Хавронюк М. Щодо відповідальності за порушення правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній // Юридичний вісник України. – 2 грудня 2016 р. – №47-48.

злочину, передбаченого ст. 159-1 КК України). З урахуванням загально-відомої інформації про непрозорість фінансування практично усіх політичних партій в Україні, цей факт має бути об'єктом уваги.

5. Оскільки наразі порушники вимог законодавства про фінансування політичних партій не притягаються ні до адміністративної, ні до кримінальної відповідальності, то визначити, наскільки існуюча система передбачених заходів адміністративної та кримінальної відповідальності сприяє (чи не сприяє) ефективності системи фінансування політичних партій неможливо. Водночас під час моніторингу виявлені окремі вади кримінального законодавства та законодавства про адміністративні правопорушення, які потенційно можуть заважати притягненню до відповідальності винних осіб.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законом «Про внесення деяких змін до законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року запроваджено прогресивні і важливі інститути звітності політичних партій та державного фінансування політичних партій.

За результатами звітування політичних партій протягом трьох кварталів 2016 року можливо зробити такі висновки та рекомендації.

Висновок 1. Загалом прийняття Закону «Про внесення деяких змін до законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції», початок його виконання та часткова імплементація є позитивним для політичної системи, оскільки нове законодавство дозволяє очистити політичне поле України та збільшити незалежність політичних партій, що отримують державне фінансування, від зовнішнього впливу.

Висновок 2. Більшість політичних партій продемонструвала готовність та сприйняття нових правил політичного життя.

Висновок 3. Система звітності, незважаючи на окремі проблеми, є зрозумілою для представників політичних партій.

Рекомендація 1. Водночас існує необхідність доопрацювання форм звітів та створення електронної форми звітування, підготовки чітких інструкцій та напрацьованих рекомендацій щодо заповнення звітів.

Рекомендація 2. Нагальним є очищення політичного поля від політичних партій – «фантомів», котрі не здійснюють політичну діяльність і не спроможні навіть подати звіти до НАЗК.

Рекомендація 3. Існує потреба інституційного зміцнення НАЗК шляхом підвищення матеріально-технічного забезпечення, добору професійних кадрів та збільшення кількості працівників Департаменту з питань запобігання політичній корупції.

Рекомендація 4. Задля усунення дублювання і невиконання повноважень необхідним є чіткий розподіл контрольно-наглядових функцій між НАЗК та Рахунковою палатою.

Рекомендація 5. Необхідним є чітке визначення поняття «статутна діяльність політичної партії» та деяких інших понять, які визначає НАЗК.

Рекомендація 6. Важливим є завершення епопеї зі створення Громадської ради при НАЗК.

Висновок 4. Законодавство, що передбачає різні види юридичної відповідальності (як політичних партій, так і окремих фізичних осіб) за порушення вимог законодавства про фінансування політичних партій, має певні недоліки. У майбутньому вони можуть стати на заваді притягненню до відповідальності винних осіб, а отже й суттєво вплинути на поведінку всіх інших осіб.

Рекомендація 7. Наразі є необхідність звернути особливу увагу на вади кримінального законодавства і законодавства про адміністративні правопорушення і переглянути їхні відповідні норми.

Висновок 5. Певні сили не будуть залишати спроби хоча б частково повернути свій вплив на політичні партії, насамперед парламентські.

Так, 24 листопада 2016 року народними депутатами України Князевичем Р.П., Черненком О.М., Сусловою І.М. і Новак Н.В. до Верховної Ради України внесено проект Закону №5446 «Про внесення змін до Закону «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій».

Він несе загрози для реалізації запровадженого механізму фінансування політичних партій та їх звітування. Законопроектом пропонується фінансування діяльності політичних партій, пов'язаної з їхньою участю у виборчих кампаніях, в межах загальної системи державного фінансування, що суперечить ідеї розподілу таких коштів, закладених в Законі.

Також законопроект зменшує обсяг суб'єктів, зобов'язаних проходити зовнішній фінансовий аудит, виключно до кола партій, які отримують державне фінансування.

Крім того, ним передбачено суттєве зменшення коштів державного бюджету, які отримують політичні партії, що виконали гендерні вимоги, що призведе до зменшення стимулів до більш широкого залучення жінок у політичне життя.

Прийняття зазначеного законопроекту є загрозою для системи державного фінансування політичних партій, мета запровадження якої – створення в Україні фінансово незалежних політичних партій та їх розвиток на тих чи інших ідеологічних засадах.

Рекомендація 8. Необхідно вжити заходів для того, щоб унеможливити прийняття будь-яких законів, які вихолощують із Закону «Про внесення деяких змін до законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» його суть і суперечать європейським стандартам бюджетного фінансування політичних партій та виборчих кампаній.



Центр політико-правових
реформ

Центр політико-правових реформ — громадський аналітичний центр, заснований у 1996 році. Місією ЦППР є сприяння проведенню реформ у політико-правовій сфері задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування.

Основними напрямками діяльності Центру є конституціоналізм, публічна адміністрація, судівництво, кримінальна юстиція. Питання захисту прав людини, протидії корупції та європейської інтеграції є наскрізними для усіх напрямків діяльності.