

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

1.5.3. Система контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах потребує удосконалення

Основними причинами проблеми недосконалої системи контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах є:

1. Відсутність можливості подання до електронної системи звітності фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів та референдумів.
2. Відсутність автоматичного режиму проведення перевірок фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу.
3. Неохоплення ризик-орієнтованим підходом здійснення контролю за діяльністю суб'єктів виборчого процесу.
4. Неефективний розподіл повноважень між Центральною виборчою комісією і НАЗК щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації.

1. Електронна система подання та оприлюднення звітності політичних партій потребує вдосконалення, зокрема в частині забезпечення можливості електронного подання звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів та референдумів.

Після створення та запуску НАЗК електронної системи звітності політичних партій, уповноважені представники мають можливість заповнювати фінансові звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру онлайн на сайті НАЗК та подавати їх до електронної системи Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Це дозволяє зменшити навантаження на представників партій та забезпечує відкритість даних фінансової звітності політичних партій.

Відповідно до вимог Виборчого кодексу України фінансові звіти суб'єктів виборчого процесу оприлюднюються НАЗК у публічній частині електронної системи Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Водночас подання фінансових звітів учасниками референдумів передбачено в паперовій формі та електронному вигляді одночасно до двох державних органів (ЦВК, НАЗК). Вимога законодавства щодо паперової форми звіту не відповідає викликам сьогодення, в частині пов'язаних з діджиталізацією функцій держави.

У зв'язку з цим є необхідність в удосконаленні системи контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах шляхом інтеграції складової електронної системи Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до порталу, що пов'язаний з політичними фінансами, який створить можливість подавати та оприлюднювати фінансову звітність в режимі онлайн як політичним партіям, так і суб'єктам виборчого процесу та референдумів на єдиній електронній платформі.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.1 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить забезпечити можливість електронного подання звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів та референдумів, що забезпечить

відкритість звітування та підвищить ефективність системи контролю за фінансуванням участі політичних партій у виборах.

2. Автоматичний режим проведення перевірок фінансових звітів політичних партій потребує вдосконалення для його застосування до фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу.

Проведення перевірок звітів політичних партій здійснюється НАЗК в межах повноважень, визначених законодавством. Така перевірка передбачає здійснення аналізу звітності політичних партій на предмет їх достовірності та повноти відображення відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

НАЗК розпочало запровадження автоматичного режиму проведення перевірок звітів політичних партій шляхом інтеграції з іншими інформаційно-телекомунікаційними і довідковими системами, реєстрами, базами даних. Наразі здійснюється робота щодо налаштування конфігурацій окремих модулів Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, зокрема формування та відображення коректної інформації, яку інформаційна система отримує з державних реєстрів та баз даних. А також, відображення коректної інформації, що міститься в публічній частині зазначеного реєстру та кабінеті аналітика.

Проте закінчити таке налаштування можливо за умови відновлення звітування та поєднання автоматизованої системи з іншими базами даних.

Водночас запроваджено подання фінансових звітів суб'єктами виборчого процесу за допомогою електронних сервісів відповідно до вимог постанови ЦВК від 12.08.2022 № 90 «Про деякі питання подання передбачених Виборчим кодексом України фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах». У зв'язку з цим стало нагальним питання впровадження НАЗК відповідного функціоналу в електронній системі.

Таким чином, подання фінансових звітів в електронному вигляді дозволить застосувати автоматичний контроль за:

- своєчасністю подання фінансової звітності;
- дотриманням обмежень щодо розміру внеску, здійсненого фізичними та юридичними особами;
- повнотою відображення відомостей про майно, що перебуває на праві власності у політичної партії;
- дотриманням обмежень щодо здійснення внеску на користь політичної партії та відповідних суб'єктів виборчого процесу особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади (на встановлену граничну суму року, в якому здійснюється внесок, – протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його дії).

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.2 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить запровадити автоматичний режим проведення перевірок фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу, що підвищить якість заходів контролю за політичними фінансами.

3. Ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю за діяльністю політичних партій не розповсюджується на суб'єктів виборчого процесу.

Нормативно-правове регулювання виконання правил, пов'язаних із фінансуванням політичних партій, обумовлює формування наглядової діяльності, скерованої на ризики. Ризик-орієнтований підхід дає можливість контролюючим органам розподіляти обмежені ресурси для ефективного здійснення своїх повноважень.

НАЗК застосовує ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю за діяльністю політичних партій шляхом оперативного моніторингу ризиків в їхній діяльності.

З цією метою НАЗК розроблено та затверджено Методичні рекомендації щодо організації і проведення підготовчих заходів до перевірки звітів політичних партій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру. Так, з червня 2021 по червень 2022 НАЗК ідентифіковано 280 ризикових операцій по 16-ти визначених ризиках фінансово-господарської діяльності політичних партій. Під час проведення аналізу поданих звітів політичних партій перевіряються встановлені за результатами моніторингу ризикові операції в діяльності політичних партій. Зазначені Методичні рекомендації регулюють питання внутрішнього контролю та розроблені для використання в роботі працівниками НАЗК.

У зв'язку з цим потребує закріплення на рівні закону визначення моніторингу як системи постійного спостереження за фінансово-господарською та іншою діяльністю політичних партій з метою ідентифікації ризиків.

Водночас контроль за діяльністю суб'єктів виборчого процесу одночасно здійснюється ЦВК та НАЗК. Так, на парламентських виборах 2019 року кандидати подавали свої фінансові звіти до ЦВК і НАЗК. ЦВК мала право аналізувати звіти й контролювати використання коштів із виборчих фондів для проведення агітації, тоді як НАЗК мало контролювати загальне дотримання партіями й кандидатами правил фінансування передвиборної агітації.

Однак обом інституціям бракувало необхідних ресурсів та інструментів для того, щоб ефективно аналізувати витрати кандидатів на передвиборну агітацію або виявляти порушення правил фінансування через значну кількість звітів¹.

Вирішення проблеми обмежених ресурсів при здійсненні контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації можливе шляхом запровадження вибіркового контролю відповідно до ризиків фінансово-господарської та іншої діяльності суб'єктів виборчого процесу.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить запровадити ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю за діяльністю суб'єктів виборчого процесу, що мінімізує потенційні порушення, пов'язані з фінансуванням діяльності політичних партій та суб'єктів виборчого процесу.

4. На початку 2021 року НАЗК на заміну до застарілих прийнято нові порядки подання та перевірки звітності політичних партій, а також форми звіту та висновку за результатами такої перевірки².

З огляду на це у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* перегляд та актуалізацію вимог вказаних актів не передбачено.

5. Відсутність ефективного розподілу повноважень між Центральною виборчою комісією і Національним агентством щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації несе в собі проблеми дублювання повноважень.

Проблема обумовлена відсутністю законодавчо визначеного єдиного державного

¹ Джерела доходу й механізму влади: гендерні аспекти й політичне фінансування на виборах в Україні. Міжнародна фундація виборчих систем.-2021.-режим доступу: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_gender_and_political_finance_in_ukrainian_elections_sources_of_income_and_patterns_of_power_july_2021_ukrainian.pdf

² Наказ НАЗК від 19.02.2021 № 102/21 «Про деякі питання подання звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0507-21#n13>; Наказ НАЗК від 14.01.2021 № 6/21 «Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» <https://nazk.gov.ua/uk/documents/53204/>

органу, на який покладено обов'язок здійснення контролю (аналізу) фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу.

У різних країнах контроль за фінансуванням передвиборної агітації часто є найслабшою ланкою в системі контролю за політичними фінансами. Україна не є винятком, оскільки нормативно-правові колізії й законодавчі прогалини, відсутність належної координації між різними державними органами суттєво послаблюють контроль за дотриманням правил політичного фінансування.

Згідно з чинним законодавством України контроль виборчих фондів політичних партій та кандидатів на загальнодержавних виборах покладено на ЦВК, її регіональне або територіальне представництво, НАЗК та банки, у яких відкрито рахунки виборчих фондів³. Водночас аналіз фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів здійснюється ЦВК спільно з НАЗК, що призводить до дублювання повноважень та, як наслідок, до неефективного використання ресурсів.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначений у пп. 1.5.3.5 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні ефективний розподіл повноважень між Центральною виборчою комісією і НАЗК щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації шляхом внесення змін та доповнень до Виборчого кодексу України.