**Проблема 1.5.1. Обтяжливий та непрозорий механізм утворення, діяльності та припинення політичних партій.**

Основними причинами обтяжливого та непрозорого механізму утворення, діяльності та припинення політичних партій, що визначена в Антикорупційній стратегії на
 2021–2025 роки, є:

1. Несприятливі законодавчі умови для утворення політичних партій, зокрема, складний порядок створення та державної реєстрації політичних партій.

2. Політична система включає в себе політичні партії, що не беруть участі у виборчому процесі тривалий час.

3. Неприведення статутів політичних партій у відповідність до вимог законодавства з урахуванням змін, зареєстровані установчі документи мають ознаки формального підходу.

4. Обтяжливий та складний механізм процедури припинення за власним бажанням політичної партії та її структурних утворень.

5. Відсутність обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов’язку зі звітування до НАЗК.

НАЗК залучене до роботи з вирішення зазначених проблем на законодавчому рівні. Відповідно до рішення Комітету з питань цифрової трансформації Верховної Ради України створено Робочу групу з підготовки проекту закону про політичні партії, до складу якої включено представників Департаменту запобігання політичній корупції НАЗК.

Наразі розроблений Робочою групою проект Закону України «Про політичні партії» отримав висновки Венеційської комісії та пройшов обговорення в Робочій групі.

***1. Несприятливі законодавчі умови для утворення політичних партій, зокрема, складний порядок створення та державної реєстрації політичних партій.***

Наявність багатопартійності, свободи об’єднання в політичні партії та вільної діяльності політичних партій є однією з головних ознак будь-якої демократичної країни.

Водночас процес створення політичних партій в Україні є досить тривалою та складною процедурою. Так, для створення та легалізації новоутвореної політичної партії треба провести установчі збори (офлайн), зібрати та підтвердити справжність підписів десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах. Так підписи мають бути зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва, Севастополя та Автономної Республіки Крим.

Упродовж останніх років реалізація цих вимог щодо створення політичних партій унеможливлювалася через вплив таких обставин: дія обмежувальних заходів, встановлених Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України COVID-19 (заборона на одночасне перебування в одному місці значної кількості людей); окупація та анексія частини території України російською федерацією.

Зазначені обставини унеможливлюють виконання громадянами України вимог законодавства щодо утворення політичної партії, чим обмежується дія конституційних положень щодо здійснення народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Конституції України).

З огляду на зазначені вище обставини, а також визначені в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** закладено заходи, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні сприятливі умови для утворення політичних партій, зокрема, виключивши з положень чинного Закону України «Про політичні партії в Україні» вимоги щодо обов’язковості збору десяти тисяч підписів для підтримання рішення про створення політичної партії, прийнятого на її установчому з’їзді (конференції, зборах).

***2.***Водночас значна частина політичних партій (близько 90%) існує формально, не здійснюючи політичної діяльності та не беручи участі у виборах.[[1]](#footnote-1) Небезпека існування таких партій зумовлена тим, що вони можуть бути, так би мовити, «придбані» однією особою або промислово-фінансовою групою та в подальшому використані для здійснення впливу на виборчий процес, що може призвести до спотворення результатів виборів.

Як наслідок, виникає загроза руйнації засад представницької демократії, виборні органи формуються не з осіб, які представляють певну політичну програму та групу людей, що її підтримують, а з тих, хто представляє особу чи групу компаній, що реалізують приватні інтереси, а не інтереси виборців (публічні інтереси).

Варто також зазначити, що залишення на політичному полі описаних вище партій пов’язано з недосконалістю існуючого правового регулювання та недієвістю організаційного механізму анулювання реєстрації таких партій.

Так, попри те, що невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років є підставою для звернення органу, який зареєстрував політичну партію, до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва[[2]](#footnote-2), на практиці цей механізм практично не використовується.

~~З огляду на зазначені вище обставини, а також визначені у п.1.5.1. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати,~~ ***~~у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачено~~*** ~~на рівні закону:~~

~~З метою покращення якості контролю за діяльністю політичних партій виникла потреба в очищенні політичної системи від таких політичних партій.~~

~~Наразі, законодавчо визначений механізм анулювання державної реєстрації політичної партії за недотримання вимоги щодо її обов’язкової участі у виборах протягом десятирічного терміну не носить обов’язкового характеру реалізації повноважень відповідним контролюючим органом зі звернення до суду з зазначених підстав.~~

**З огляду на зазначені вище причини, ~~а також визначені у пп.1.5.1.2 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати~~, у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки посилено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні обов’язок звернення Міністерства юстиції України до суду з позовом про анулювання державної реєстрації політичної партії за недотримання вимоги щодо її обов’язкової участі у виборах протягом десятирічного терміну, що дасть змогу очистити політичну систему від політичних партій, що існують** **«на папері».**

***Неприведення статутів політичних партій у відповідність до вимог законодавства з урахуванням змін, реєстрація таких установчих документів має ознаки формального підходу.***

Основними ознаками існування формального підходу до реєстрації установчих документів політичних партій та змін до них є:

1. Відсутність визначених законодавством та відображених в статутних документах політичних партій принципів утворення та діяльності партій. Дана проблема призводить до можливості виникнення та існування політичних партій, статути яких містять антиукраїнську позицію та підтримку ідеологій, що можуть підривати безпеку держави.

У зв’язку з цим порушуються такі загальнодемократичні принципи: верховенство права, законність, повага до конституційного ладу та суверенітету держави, недопущення дискримінації, прозорість та відкритість діяльності.

2. Визначений законодавством зміст статуту політичної партії не містить вимог щодо закріплення в статуті: строків повноважень керівних, контрольно-ревізійних та інших статутних органів політичної партії; процедури та гарантії скликання політичною партією позачергових з’їздів (зборів, конференцій), у тому числі на вимогу визначеної кількості членів партії та/або на вимогу організацій партії; повноважень структурних утворень політичної партії (організацій партії, її первинних осередків та інших структурних утворень тощо).

Зазначені прогалини в законодавстві призводять до відсутності правового підгрунтя у структурних утворень політичної партії для звернення до партії з метою скликання позачергових з’їздів (зборів, конференцій) при виникненні невідкладних питань, що можуть бути вирішенні виключно у такий спосіб.

3. Існуючий механізм державного контролю не дозволяє Мін’юсту своєчасно та оперативно виявляти факти недотримання положень статутів політичних партій до вимог законодавства та відповідно реагувати на них.

Проблема обумовлена відсутністю закріплених у законодавстві повноважень Мін’юсту здійснювати державний контроль за виконанням політичною партією вимог законодавства та/або статуту політичної партії.

**З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить привести у відповідність до вимог законодавства статути політичних партій, усунути формальний підхід до реєстрації установчих документів партій та змін до них.**

***Обтяжливий та складний механізм процедури припинення політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням.***

Існуюча процедура припинення діяльності політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням є обтяжливою та складною для керівників та членів політичної партії.

Припинення діяльності політичних партій, відповідно до норм діючого законодавства, визначено шляхом реорганізації, ліквідації (саморозпуску), заборони її діяльності, анулювання державної реєстрації.

Документи для державної реєстрації припинення політичної партії подаються в порядку, що не передбачає спрощеної процедури.

Водночас, відповідно до фінансових звітів поданих політичними партіями до НАЗК, існують партії, що не мають у своєму розпорядженні майна, доходів, витрат та фінансових зобов’язань протягом тривалого часу, а також політичні партії, що не здійснюють своєї діяльності та не звітують про неї. Такі партії не мають фінансової спроможності для здійснення заходів з припинення своєї діяльності, однак вимоги чинного законодавства передбачають єдину процедуру припинення без виключень.

Крім того, політичні партії мають значну кількість структурних утворень (обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень), створених на виконання вимоги законодавства, що зобов’язує політичну партію забезпечити їх утворення та реєстрацію у більшості областей України.

Враховуючи зазначене, припинення діяльності політичної партії, яка має значну кількість структурних утворень, передбачає необхідність проведення складної та тривалої процедури припинення кожного такого структурного утворення партії.

**З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.4 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні спрощення процедури припинення діяльності політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням.**

***Відсутність обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов’язку зі звітування до НАЗК.***

Законом України «Про політичні партії в Україні» визначено такі органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю політичних партій: Міністерство юстиції України, Центральна виборча комісія, Національне агентство з питань запобігання корупції, Рахункова палата.

Міністерство юстиції України при встановленні в межах компетенції порушень політичною партією вимог законодавства має право звернутися до суду з позовом про скасування, анулювання державної реєстрації або заборони діяльності партії, яка допустила відповідне порушення. Таким чином, законодавець унеможливив участь таких партій у виборах.

Виборчим кодексом України передбачено механізм обмеження Центральною виборчою комісією та територіальними виборчими комісіями права на участь у виборах політичних партій та її організацій шляхом відмови у реєстрації висунутих ними кандидатів у зв’язку з недотриманням політичною партією вимог законодавства.

НАЗК здійснює державний контроль за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності шляхом перевірки поданих звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру та звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів.

Обов’язок регулярного звітування політичними партіями до НАЗК запроваджено у 2015 році на виконання міжнародних стандартів у сфері фінансування політичних партій[[3]](#footnote-3) і зовнішніх зобов’язань України.

Водночас законодавством не встановлено обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов’язку зі звітування до НАЗК.

Зазначене дозволяє політичним партіям здійснювати свою діяльність без розкриття джерел фінансування і брати участь у виборчому процесі, а також позбавляє потенційного виборця можливості своєчасно отримати інформацію про фінанси політичних партій.

Крім того, законодавством звільнено політичні партії від обов’язку подавати фінансові звіти до НАЗК до закінчення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби, передбачених карантином, встановленим Кабінетом Міністрів України у зв’язку з поширенням короновірусної хвороби (COVID-19).

 Україна є єдиною країною в Європі, яка не скасувала вимоги про призупинення звітування політичними партіями з вищезазначеної підстави. З огляду на розпочату роботу Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати й зобов’язання фінансового характеру (Politdata), який дозволяє звітувати он-лайн, положення законодавства про відтермінування подання фінансових звітів фактично не відповідає вимогам сьогодення.

Наразі НАЗК розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії та удосконалення механізму державного фінансування статутної діяльності політичної партії», положення якого передбачають відновлення звітування політичними партіями.

 **З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.5 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить на законодавчому рівні поновити обов’язок політичних партій подавати звіти до НАЗК та обмежити право на участь у виборах політичних партій, які допускають систематичні порушення зі звітування.**

**1.5.2. Проблема. Надмірний вплив на політичні партії та виборчі кампанії з боку окремих фізичних та юридичних осіб призводить до превалювання у представницьких органах приватних інтересів над публічними.**

Основними причинами проблеми надмірного впливу на політичні партії та виборчі кампанії з боку окремих фізичних та юридичних осіб, що призводять до превалювання у представницьких органах приватних інтересів над публічними, є:

1. Маскування незаконних внесків на підтримку політичних партій під виглядом здійснення таких внесків фізичними особами, частина з яких фактично не має достатніх легальних доходів для цього.

2. Відсутність механізму розподілу коштів державного фінансування статутної діяльності політичних партій між політичними партіями, які не подолали встановленого законом прохідного бар’єру на виборах народних депутатів України, але отримали значну підтримку виборців.

3. Відсутність переліку заборон щодо використання політичними партіями коштів державного фінансування та відсутність пріоритетних напрямів використання цих коштів.

4. Відсутність порядку використання недрукованих засобів масової інформації, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії.

***1. Здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для таких внесків, обумовлена прогалинами в нормах діючого законодавства, серед яких:***

1. Відсутність закріплення на законодавчому рівні співвідношення розмірів внесків, наданих фізичними особами на користь політичних партій, з розмірами їхніх доходів, що можуть бути підтверджені документально. Для надання внесків, фізична особа використовує свої персональні дані, приховуючи реального внескодавця з метою унеможливлення ідентифікації останнього.

2. Відсутність законодавчо визначеної заборони здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах інших осіб, зокрема, представників ФПГ (фінансово- промислових груп), олігархів. Отримання таких «внесків» змушують представників політичних партій діяти в чужих інтересах, нехтуючи інтересами своїх виборців і суспільства в цілому.

З огляду на зазначені вище причини, осіб, які мають значний економічний та політичний вплив на політичне життя країни, а також визначений у пп. 2.5.2.1 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у проєкті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить **на законодавчому рівні усунути можливість здійснення внесків на користь політичних партій фізичними особами, які не мають достатніх легальних доходів для здійснення таких внесків, а також запровадити заборону на здійснення внесків фізичними особами, які діють в інтересах інших осіб, зокрема, представників ФПГ (фінансово-промислових груп), олігархів, що мінімізує їх вплив на політичні партії та виборчі процеси.**

***Відсутність механізму розподілу коштів державного фінансування статутної діяльності політичних партій між політичними партіями, які не подолали встановленого законом прохідного бар’єру на виборах народних депутатів України, але отримали значну підтримку виборців.*** Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) «Фінансування політичних партій» наголошує, що з метою підтримання та підвищення довіри громадян до політичних систем держави необхідно прийняти правила, які регулюють фінансування політичних партій та виборчих компаній. Такі правила мають ґрунтуватися на визначених принципах, одним із яких є розумний баланс між державним та приватним фінансуванням. ПАРЄ зазначає, що держави повинні заохочувати участь громадян у діяльності політичних партій, включаючи фінансову підтримку партій. Політичні партії повинні отримувати фінансові внески з державного бюджету, щоб не допустити залежність від приватних донорів. Зазначене дозволить новим партіям конкурувати на справедливих умовах з вже усталеними партіями[[4]](#footnote-4).

Крім того, Групою держав проти корупції (GRECO)[[5]](#footnote-5) розроблено Рекомендації щодо критеріїв надання державної підтримки політичним партіям, спрямовані на створення належних умов для розвитку нових партій, активної і чесної політичної конкуренції.

Політичні партії у багатьох державах Європи отримують державне фінансування за умови, якщо на останніх парламентських виборах вони мають значну підтримку – 1 – 2,5 % голосів виборців (Австрія, Албанія, Болгарія, Греція, Естонія, Ісландія, Італія, Латвія, Люксембург, Македонія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина).

В Україні право на державне фінансування статутної діяльності отримують лише політичні партії, які пройшли до Верховної Ради України. Водночас політичні партії, які отримали значний рівень підтримки, однак не подолали виборчий бар’єр, залишаються без права на отримання державного фінансування.

З огляду на зазначену вище проблему, а також визначений у пп. 2.5.2.2 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у проєкті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить **закріпити на законодавчому рівні новий механізм розподілу коштів державного фінансування з метою фінансової підтримки партій, які не подолали встановленого законом прохідного бар’єру на виборах народних депутатів України.**

***Відсутність переліку заборон щодо використання політичними партіями коштів державного фінансування та відсутність пріоритетних напрямів використання цих коштів*** призводять до того, що майже всі здійснені політичними партіями витрати можна віднести до витрат на «статутну діяльність».

Відповідно до Рекомендації ПАРЄ 1516, правила фінансування політичних партій та кандидатів мають бути чітко врегульовані на законодавчому рівні та узгоджені між собою.

Законодавством передбачено заборону на витрачання політичними партіями отриманих коштів державного бюджету на фінансування участі у виборах або на цілі, не пов’язані зі здійсненням статутної діяльності. Однак термін «статутна діяльність» законодавством не визначено, як і не визначено пріоритетних напрямів використання цих коштів.

Зазначена прогалина в законодавстві може бути використана окремими фізичними особами для незаконного збагачення, у тому числі шляхом спрямування коштів державного фінансування на погашення заборгованості, що утворилася у політичної партії до обрання її до складу Верховної Ради України.

Відсутність відповідних орієнтирів щодо напрямів використання коштів державного фінансування, наприклад, проведення заходів для підвищення інтересу до політичної діяльності жінок та молоді, а також поліпшення якості зв’язків політичних партій з виборцями. Це підтверджується наявністю двох політичних партій у Верховні Раді України, що дотрималися гендерного балансу. Крім того, серед народних депутатів України IX скликання частка жінок складає 26 %, а частка молоді (до 35 років) – 13,4 %.

З огляду на зазначену вище проблему, а також визначений у пп. 2.5.2.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у проєкті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить **закріпити на законодавчому рівні перелік заборон щодо витрачання політичними партіями коштів державного фінансування, а також визначити пріоритетні напрями використання цих коштів з метою дотримання політичними партіями обмежень, визначених для учасників бюджетного процесу.**

***Відсутність порядку використання недрукованих засобів масової інформації, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії*** становить загрозу впливу на політичні, зокрема виборчі процеси в країні осіб, які мають значну економічну та політичну вагу, в суспільному житті країни, що суперечить законодавству Європейського Союзу.

Єврокомісія, надаючи Україні статус країни-кандидата у члени ЄС, наголосила на необхідності нашій державі «боротися з впливом приватних інтересів шляхом ухвалення закону про медіа, який приводить законодавство України у відповідність до Директиви ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та надає повноваження незалежному медіарегулятору»[[6]](#footnote-6).

Відсутність законодавчо встановлених вимог до маркування реклами в недрукованих засобах масової інформації, соціальних медіа та інших онлайн-платформ для цілей виборчої кампанії призводить до розповсюдження «прихованої реклами»[[7]](#footnote-7), [[8]](#footnote-8). Така реклама не оплачується з виборчих фондів і перебуває в рекламному просторі навіть у день тиші. Вона маскується під звичайні новини та пости, що водить в оману виборців та порушує принципи вільних та рівних виборів.

З огляду на зазначену вище проблему, а також визначені у п. 2.5.2.4 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікуваний стратегічний результат, у проєкті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить **на законодавчому рівні встановити** **порядок використання недрукованих засобів масової інформації, зовнішньої реклами, соціальних медіа та інших онлайн-платформ.**

**§ 1.5.3. Проблема. 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 Національним агентством 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 проекті Державної антикорупційної програми 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 проекті Державної антикорупційної програми 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 контрою 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 іншої 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 звітів[[9]](#footnote-9).

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 проекті Державної антикорупційної програми 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 перевірки[[10]](#footnote-10).

З огляду на це **проектом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки** передбачено перегляд та актуалізацію вимог вказаних актів.

***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 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 фінансування1.

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 фондів[[11]](#footnote-11). 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 проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні **ефективний розподіл повноважень між Центральною виборчою комісією і Національним агентством щодо контролю за фінансуванням політичної діяльності та передвиборної агітації** шляхом внесення змін та доповнень до Виборчого кодексу України.

1. Так, починаючи з 1991 р. у загальнодержавних виборах брала участь лише незначна кількість політичних партій (1994 р. – 39; 1998 р. – 30; 2002 р. – 33; 2006 р. – 45; 2007 р. – 20; 2012 р. – 22; 2014 р. – 29; 2019 р. – 22 політичні партії) [↑](#footnote-ref-1)
2. Стаття 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/104573.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516 (2001) [http://www.assembly.coe.int/nx/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en.](http://www.assembly.coe.int/nx/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en.%20%20)  [↑](#footnote-ref-4)
5. Група держав проти корупції (GRECO), що стежить за дотриманням державами стандартів Ради Європи у сфері боротьби з корупцією, з 2006 року здійснює моніторинг за фінансуванням політичних партій. [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.nrada.gov.ua/zakon-pro-media-shho-zminytsya-v-proyekti-drugogo-chytannya/> [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.oporaua.org/news/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21921-den-voleviiavlennia-na-lvivshchini-opora-fiksuie-zovnishniu-reklamu-z-oznakami-prikhovanoyi-agitatsiyi> [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://www.chesno.org/post/3493/> [↑](#footnote-ref-8)
9. Джерела доходу й механізму влади: гендерні аспекти й політичне фінансування на виборах в Україні. Міжнародна фундація виборчих сиситем.-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 [↑](#footnote-ref-9)
10. 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/> [↑](#footnote-ref-10)
11. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text [↑](#footnote-ref-11)