

РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТІЙНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ:

уроки Чеської
Республіки



European Union





Олексій СИДОРЧУК,
аналітик Фонду
«Демократичні ініціативи імені
Ілька Кучеріва»

РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТІЙНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ:

уроки Чеської Республіки

Інформаційно-аналітичне видання
«Аналітичні записки»

АНОТАЦІЯ

Протягом 24 років незалежності Україні бракувало адекватного регулювання партійних фінансів, що призводило до залежності партій від грошей олігархів і викривлення політичної конкуренції. Нещодавно український парламент ухвалив новий закон про фінансування партій, який передбачає фундаментальні зміни, однак його належна імплементація залежатиме від низки політичних та інституційних факторів.

Чеська Республіка запровадила власну систему контролю за партійними фінансами у 1991 році та, як і Україна, відтоді майже не змінювала її. З одного боку, державне фінансування партій дало змогу зменшити важливість великих приватних донорів у діяльності партій і створити рівні умови змагання між партіями. З іншого боку, держава не мала ефективних механізмів контролю за фінансовою діяльністю партій, яка була недоступною і для громадськості. Як і в Україні, чеський уряд нещодавно вніс до парламенту новий законопроект про фінансування партій, який наразі розглядають у комітетах.

Україна може винести кілька важливих уроків із чеського досвіду регулювання партійних доходів і витрат, які можна перевести в такі рекомендації.

Для парламенту й уряду:

1. Збільшити обсяг державного фінансування партій, щоб посилити його вплив на фінансову діяльність партій.
2. Зобов'язати партії відкривати прозорі, тобто доступні для контролю з боку громадян в онлайн-режимі, рахунки під час усіх загальнонаціональних виборів.
3. Прискорити реформи правоохоронної та судової системи, аби посилити ефект нових санкцій за порушення правил, пов'язаних із партійними фінансами.

4. Обмежити політичну рекламу в різних типах ЗМІ, аби встановити фактичні ліміти на виборчі витрати партій.

Для організацій громадянського суспільства:

1. Налагодити співпрацю з новими членами антикорупційного агентства, з тим щоб допомогти їм ефективніше моніторити партійні фінанси.
2. Взяти участь у розробці та підтримці системи перетворення партійних звітів у формат відкритих даних.



ВСТУП

Хоча революція Євромайдану 2013–2014 рр. вдихнула нове життя в процес демократизації України, її вплив на партійну систему був мінімальним. Розпад української партійної системи протягом 2014 р. призвів до появи нових назв, однак не нових способів функціонування партій. Непрозорі фінансування лишилися одним із найбільших недоліків українських партій, які й надалі залежали від грошей олігархів і, відповідно, були не зацікавлені відстоювати інтереси своїх виборців. Довіра громадян до партій, натомість, впала до історичного мінімуму: у листопаді 2015 р. партіям довіряли лише 12% українців.¹

Проблема фінансування політичних партій нарешті увійшла до порядку денного політики влітку 2015 р., коли в парламенті зареєстрували відповідний законопроект. Парламент ухвалив його в другому читанні в жовтні цього року, і президент підписав його у листопаді. Новий закон запроваджує далекосяжні зміни, зокрема бюджетне фінансування партій.

Водночас досвід багатьох європейських країн демонструє, що реформування сфери партійних фінансів – непростий процес. Ми обрали Чеську Республіку як модель з кількох міркувань. З одного боку, вона, як і Україна, мала комуністичне минуле, яке вплинуло на розвиток її партійної системи. З іншого – чеська партійна система – принаймні до 2010 р. – вирізнялася серед інших країн регіону своєю стабільністю і передбачуваністю. Зрештою, значний досвід державного фінансування партій, яке запровадили в 1991 р., дає нагоду винести уроки, пов'язані з застосуванням відповідних положень.

На початку цієї записки буде здійснено загальний огляд законодавчого регулювання партійних фінансів в Україні та нещодавно ухвалених змін. У наступному розділі буде піддано аналізу чеське

¹ Опитування провів Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова протягом 14–22 листопада 2015 р.

законодавство щодо партійних фінансів і виокремлено його плюси та мінуси. Їх буде використано для того, аби окреслити ключові уроки, які можна застосувати в Україні. Наприкінці записки буде зроблено основні висновки.

ПАРТІЙНІ ФІНАНСИ В УКРАЇНІ: СТАРІ РЕАЛІЇ ТА НОВІ ОЧІКУВАННЯ

Українські законодавці приділяли традиційно мало уваги питанню фінансування партій. Наприклад, закон «Про політичні партії в Україні» навіть не перелічував тих, хто може фінансувати партії – лише тих, кому це заборонено.² На практиці і фізичні, і юридичні особи могли фінансувати партії, однак не держава.³ Водночас законодавство не встановлювало жодних обмежень на розмір внесків із будь-яких джерел. Регулювання партійних витрат було ще менш жорстким, адже закон не передбачав серйозних обмежень у цій сфері.

Державний контроль за партійними фінансами також був практично відсутній. Партії повинні були публікувати річні фінансові звіти своїх доходів і витрат у національних ЗМІ, однак за порушення цього обов'язку не було ніяких санкцій. Жоден державний орган не мав повноважень з моніторингу цих звітів, і партії де-факто були підзвітні лише податковим органам. Не дивно, що партії переважно ігнорували свій обов'язок оприлюднювати фінансові звіти.⁴

² Органи державної влади і місцевого самоврядування, державні та комунальні компанії, іноземні держави, громадяни та організації, релігійні організації та анонімні особи не можуть фінансувати українські партії.

³ У 2003 р. парламент вніс зміни до закону про партії, запровадивши державне фінансування партій, однак вони так і не набули чинності. Зрештою, у 2007 р. ці норми виключили із закону. Див. «На шляху до державного фінансування партій», Центр політичних студій та аналітики, 2015, доступно за посиланням http://www.kas.de/wf/doc/kas_40272-1522-13-30.pdf?150128133717.

⁴ Закон України «Про політичні партії в Україні» (станом на 8 серпня 2015 р.), Верховна Рада України, доступний за посиланням <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/ed20150808/conv>.

Виборчі закони були більш конкретними щодо можливих каналів фінансування партій, хоча відсутність єдиного виборчого кодексу і часті зміни відповідних положень створювали додаткову плутанину та нестабільність у їх застосуванні. Як правило, партії повинні були відкривати власні виборчі фонди, через які вони могли збирати та витратити гроші на виборчі потреби. Різні закони встановлювали різноманітні обмеження виборчих витрат без будь-якої системності.⁵

Крім того, деякі закони зобов'язували партії готувати виборчі звіти, тоді як інші – ні. Навіть якщо партії мали публікувати звіти, їх перевіряла Центральна виборча комісія (або територіальні комісії у разі місцевих виборів), якій бракувало інституційної спроможності та ресурсів належно виконати це завдання. Так само не було ніяких санкцій за порушення норм про звітність. У підсумку партії оприлюднювали свої звіти дуже вибірково і здебільшого – під тиском громадськості.

Маючи справу з таким ліберальним законодавством, українські партії могли отримувати та витратити кошти практично без будь-якого контролю з боку держави чи суспільства. Мізерні розміри членської бази та відсутність зв'язків із представниками організованих інтересів лишали їх залежними від приватних донорів, які обмінювали свою фінансову підтримку на політичні та економічні привілеї. В той час як зрощення економічних інтересів із державою посилювалось, партії та олігархи почали утворювати союзи, в яких останні фінансували виборчі витрати партій, а ті, в свою чергу, забезпечували розподіл державних ресурсів на користь своїх донорів.

Залежність партій від грошей олігархів мала два негативні наслідки. По-перше, вона порушувала рівність можливостей під час змагання різних політичних сил на користь тих, які мали особис-

⁵ «Україна. Звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій», Лабораторія законодавчих ініціатив, 2010, с. 55-66, доступно за посиланням http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukrainian_.pdf.

КОНЦЕПЦІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Право на державне фінансування отримують партії, які на останніх виборах народних депутатів отримали значну підтримку виборців (наприклад, на 1% голосів менше за прохідний бар'єр)



ЗАБОРОНЯЄТЬСЯ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ



ЗАСОБИ КОНТРОЛЮ ЗА КОШТАМИ



ПРИЧИНИ ЗУПИНКИ ФІНАНСУВАННЯ



ті чи інституційні зв'язки з представниками великого бізнесу. Зі зростанням вартості виборчих кампаній новачкам і партіями без потужної фінансової підтримки ставало все важче конкурувати з їхніми багатими суперниками. По-друге, партії лишалися незацікавленими у відстоюванні інтересів своїх виборців, зосереджуючись, натомість, на необхідності виплачувати борги своїм приватним спонсорам. Таким чином, партії стали нездатними виконувати свою представницьку функцію.

Водночас партії не бажали оприлюднювати справжні джерела своїх доходів, оскільки боялися зниження рівня суспільної підтримки. Використовуючи прогалини в законодавстві, вони або зовсім не публікували фінансових звітів, або приховували справжні цифри та джерела фінансування. Під час виборчих кампаній партії переважно обходили чинні обмеження на витрати, проводячи кошти повз законні виборчі фонди. Виборці, своєю чергою, переважно не знали, хто фінансує партії та скільки насправді вони витрачають, і тому були суттєво обмежені у своїй здатності робити свавільний і поінформований вибір.

Нещодавно ухвалений закон про фінансування партій спрямований на те, щоби докорінно змінити ситуацію. Він запроваджує кілька важливих змін.⁶ По-перше, він встановлює обмеження на обсяг внесків на користь партій із боку фізичних і юридичних осіб (приблизно 487 тис. і 974 тис. грн, відповідно). Закон також містить аналогічні обмеження на внески до виборчих фондів партій і зберігає наявний ліміт на витрати партій під час парламентських виборів (124 млн грн). Водночас таких обмежень для президентських виборів не передбачено.

По-друге, закон вводить фінансування партій з державного бюджету. Згідно з його положеннями, усі партії, які отримали 2% голосів виборців на останніх парламентських виборах, матимуть

⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», Верховна Рада України, 2015, доступний за посиланням <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/731-19/conv/print1446553766678897>



право отримати державне фінансування⁷ (у 2016 р. сумарно становитиме близько 389 млн грн), яке розподілятиметься пропорційно до кількості отриманих голосів. Крім того, держава відшкодуватиме виборчі витрати всім партіям, які здобули бодай один депутатський мандат на виборах.

По-третє, партії будуть змушені мати справу з набагато жорсткішим державним контролем за власною фінансовою діяльністю. З одного боку, вони будуть зобов'язані оприлюднювати у відкритому доступі фінансові звіти з інформацією про всі свої доходи, в тому числі внески в натуральній формі, та витрати за підсумками кожного кварталу й подавати їх до Національного агентства з питань

⁷ Це положення набуде чинності після наступних парламентських виборів. До того часу державне фінансування зможуть отримати лише партії, що набрали 5% на парламентських виборах 2014 р.

запобігання корупції. До того ж партії будуть змушені публікувати проміжні та остаточні звіти під час усіх загальнонаціональних виборів. З іншого боку, якщо партії чи їхні члени порушуватимуть нові норми щодо отримання, витрачання чи звітування за свої кошти, вони зіткнуться із жорсткішими санкціями – починаючи від адміністративних штрафів і закінчуючи позбавленням волі.

Оскільки президент лише нещодавно підписав закон, то чинності він набуде переважно в 2016 р. Його наслідки для партійних фінансів можуть бути далекосяжними, оскільки партії повинні будуть показувати усіх своїх спонсорів та всі свої витрати як державі, так і суспільству. Водночас перешкоди до належного впровадження закону так само будуть потужними, оскільки партії намагатимуться оминати норми щодо фінансової прозорості, а політичні еліти пробуватимуть перешкоджати незалежності нового контрольного органу. У наступному розділі ми поглянемо на законодавче регулювання та практику фінансової діяльності партій у Чеській Республіці, яка вже зіткнулася з багатьма викликами, що можуть чекати Україну.



ЧЕСЬКА МОДЕЛЬ РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТІЙНИХ ФІНАНСІВ

Джерела фінансування

Чинне чеське законодавство передбачає більше джерел фінансування партій. Окрім внесків осіб і компаній, партії можуть отримувати кошти від оренди та продажу майна, депозитних відсотків, бізнес-операцій, організації публічних заходів, а також кредитів і позик. Ці можливості випливають із законного права чеських партій утворювати власні підприємства, що можуть вести обмежене коло діяльності. Водночас реальна частка доходу чеських партій від їхньої підприємницької діяльності невелика: починаючи від нуля у разі партій ANO 2011 і TOP 09 і закінчуючи близько 20% у разі Комуністичної партії Богемії та Моравії (Komunistická strana Čech a Moravy, KSČM) і Християнсько-демократичного Союзу – Чехословацької народної партії (Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová, KDU-ČSL).

Водночас багато чеських партій дуже залежать від кредитів і позик як джерела доходу. У 2014 р., приміром, Чеська соціал-демократична партія (Česká strana sociálně demokratická, ČSSD) отримала 52% власних коштів із цього джерела, Громадянська демократична партія (Občanská demokratická strana, ODS) – 42%, ANO 2011 – 39%. Практика отримання кредитів особливо поширена перед виборчими кампаніями, коли партіям потрібні швидкі гроші. Однак це часто призводить до великих боргів по завершенні виборчих перегонів.⁸

⁸ Наприклад, ČSSD періодично перекидала власні активи і зобов'язання між партійною організацією і афілійованою компанією, аби уникнути неплатоспроможності.

Зовнішні пожертви та членські внески також утворюють неале джерело доходів партій, хоча з початку 1990-х рр. їхня вага суттєво знизилась. Так, членські внески становлять 4-5% доходів більшості партій (за винятком KSČM, де цей показник сягає 13%). Зовнішні внески більш важливі для партій, хоч і вони переважно не перевищують одну третину або одну чверть усіх надходжень. На початку посткомуністичного періоду чеські партії отримували більшість власних прибутків з приватних джерел, однак кілька політичних скандалів, пов'язаних із «тіньовим» фінансуванням великих партій у 1990-х, змусили їх зменшити свою залежність від цього джерела.⁹

Інша причина некритичної ролі приватних внесків для чеських партій полягає в їхній здатності отримувати державне фінансування. Згідно з законодавством Чеської Республіки, держава надає два типи фінансування партіям. По-перше, всі партії, які набрали як мінімум 3% голосів на виборах до Палати Депутатів (нижня палата чеського парламенту), мають право отримувати бюджетні кошти для покриття власних операційних витрат (від 6 до 10 млн чеських крон на рік, 1 крона дорівнює приблизно 1 гривні). Крім того, партії отримують державні субсидії за кожен депутатський мандат, який вони здобули на парламентських і регіональних виборах (900 тис. крон за кожного депутата і сенатора та 250 тис. крон за кожного члена регіональної ради).¹⁰ По-друге, партії, що набрали не менш ніж 1,5% на парламентських виборах, отримують відшкодування за власні виборчі витрати (100 крон за кожен відданий голос). Держава також надає невелике відшкодування за участь у виборах до Європейського Парламенту за умови отримання 1% голосів.¹¹

⁹ Zsolt Enyedi and Lukáš Linek, «Searching for the Right Organization: Ideology and Party Structure in East-Central Europe», *Party Politics*, 2008, vol. 14, no. 4, p. 455-477.

¹⁰ «Act of Law 424/1991 Coll., on association in political parties and political movements», Parliament of the Czech Republic, Chamber of Deputies, доступно за посиланням <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1991/424.html>.

¹¹ «Act of Law 247/1995 Coll., on elections to the Parliament of the Czech Republic», Parliament of the Czech Republic, Chamber of Deputies, доступно за посиланням <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1995/247.html>.

Чеські партії вже давно вважають державне фінансування невід'ємною частиною власних доходів. Серед парламентських партій ODS найменше залежить від бюджетних субсидій, отримуючи з них 29% свого доходу. Аналогічні показники інших партій вищі: 33% у ČSSD, 38% у ANO 2011, 48% у KDU-ČSL, 59% у KSČM і TOP 09. Водночас партія «Світанок – Національна коаліція» (Úsvit – Národní Koalice) у 2014 р. отримала вражаючі 99% усіх своїх доходів від держави.¹²

Такі високі показники закономірно наштовхують на питання, чи запровадження державного фінансування партій у Чеській Республіці досягло своїх початкових цілей: убезпечення партій від надмірного впливу корпоративних інтересів і створення умов для чесної політичної конкуренції. І представники чеських партій, і неурядові експерти переважно сходяться на думці про загально позитивне значення державного фінансування у контексті зменшення залежності партій від приватних донорів і пов'язаних ризиків політичної корупції.¹³ Водночас державне фінансування партій не стало на заваді поступовій персоналізації партійної політики та виникненню парій, залежних від великих приватних спонсорів, що почалися з парламентських виборів 2010 р. Найяскравішим проявом цих процесів стала нова партія ANO 2011 на чолі з чеським бізнесменом Андреем Бабішем.

Поза тим, вплив державного фінансування на політичну конкуренцію в Чеській Республіці був не зовсім однозначним. Довгий час ODS і ČSSD домінували на чеській політичній арені, почергово перебираючи між собою контроль за урядом. Вони також отримували левову частку державної підтримки і навіть намагалися обмежити державну підтримку меншим партіям, чим наразили

¹² Усі цифри стосуються 2014 р. і взято з вебсайту <http://www.politickefinance.cz>, який веде Центр прикладної економіки.

¹³ Interview with Radim Bureš, program director of the Transparency International Czech Republic; Interview with Marek Zelenka, Oživení; Interview with Jakub Kajzler, Deputy Head of the Analytical Media Department, ODS; Interview with Petr Pacht, Assistant of MP Andrew Benešík, KDU-ČSL.

себе на критику з приводу зловживання своїми привілейованими зв'язками з державою.¹⁴ Однак із 2010 р. позиції ODS і ČSSD зазнали серйозного удару з боку нових партій, які змогли увійти до парламенту, не маючи державних субсидій. Таким чином, чеська партійна система зіткнулася з загрозою картелізації, тобто злиття партій із державою, протягом 1990-х і 2000-х рр.,¹⁵ проте зміни партійного ландшафту і громадської думки зупинили цю тенденцію.

Водночас зміни в структурі доходів нових партій на користь державного фінансування одразу після проходження до парламенту закономірно порушують питання, чи вони стали незацікавлені у зборі коштів своїми зусиллями. Наразі немає достатньо свідчень, аби робити висновки, що чеські партії припиняють фандейзингові зусилля після отримання перших бюджетних субсидій – єдиним винятком можна вважати партію «Світанок».¹⁶ Водночас багато чеських експертів пропонують модифікувати нинішню систему державного фінансування, аби зробити її більш схожою на німецьку, в якій обсяг бюджетної підтримки залежить від розміру коштів, які партія змогла залучити самостійно.¹⁷ Такі нововведення могли би спонукати чеські партії активніше шукати кошти і додали б новий стимул до їх здорової конкуренції.

Витрати та участь у виборчих кампаніях

Чеське законодавство слабо регулює партійні витрати. По-перше, профільний закон не встановлює обмежень з приводу ці-

¹⁴ Michel Perottino, «The Czech Republic», in Legislation and control mechanisms of political parties' funding, Institute for Public Policy, 2005, доступно за посиланням <http://www.isp.org.pl/files/19279128020337439001146755145.pdf>.

¹⁵ Michal Klíma, «Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic», Political Studies, 1998, vol. 46, no 3, p. 492-510.

¹⁶ Ця партія увійшла до парламенту в 2013 р., однак уже встигла розколотися на дві фракції після того, як її лідера Томіо Окамура звинуватили в тому, що він привласнив всі державні субсидії.

¹⁷ Interview with Tereza Zbězková, analyst of the Transparency International Czech Republic; Interview with Vít Šimral, Frank Bold Czech Republic.

лей, на які партії можуть використовувати свої кошти. По-друге, виборчі закони мають радикально різні підходи до регулювання виборчих витрат партій.

Найжорсткіше партійні фінанси регулює новий закон про вибори президента, ухвалений у 2012 р. і вперше застосований у 2013 р. Він зобов'язує всіх партійних кандидатів відкривати банківські рахунки, через які вони можуть здійснювати всі фінансові операції, пов'язані з виборчою кампанією. Цікаво, що всі трансакції, які відбуваються через цей рахунок, повинні бути відкриті для спостереження з боку громадян, що додає більшої прозорості витратам партій під час президентських виборів. Закон також встановлює обмеження на витрати кандидатів у розмірі 40 млн крон (якщо кандидат брав участь лише в першому турі виборів) чи 50 млн крон (якщо кандидат взяв участь в обох турах). Крім того, всі кандидати повинні надіслати фінансові звіти до Сенату (верхньої палати парламенту), хоча закон не передбачає санкцій за недотримання цієї норми.¹⁸

Водночас законодавству, що регулює парламентські, регіональні та місцеві вибори, бракує подібних норм. Під час цих виборчих кампаній партії можуть витратити будь-які суми грошей і через будь-які типи виборчих фондів. Брак законодавчого регулювання у цій сфері також призвів до того, що партії можуть фінансувати свої кампанії через сторонні компанії й осіб, що значно знижує рівень прозорості партійних витрат. Партіям так само не потрібно готувати ніяких звітів під час чи після кампаній. Мало того, виборче законодавство не містить навіть визначення і часових рамок виборчої кампанії, що дозволяє партіям витратити гроші на виборчі потреби за багато місяців до дня голосування.¹⁹

Надто ліберальне законодавче середовище для фінансової діяльності партій під час виборчих перегонів (окрім президентських)

¹⁸ Lenka Petráková, «Political Party Financing», Oziveni, 2014, p. 7-8.

¹⁹ Vít Šimral, «The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe», Frank Bold, 2015, p. 14-16.

знає постійної критики з боку чеських експертів, адже громадяни не можуть знати, скільки грошей і на які потреба витратили партії, аби потрапити до парламенту. Проблему лише загострює той факт, що партії не зобов'язані виділяти виборчі витрати в окрему категорію у своїх фінансових звітах (їх буде детальніше проаналізовано в наступному підрозділі) і тому можуть легко приховувати справжні цифри від держави та суспільства. На думку більшості чеських експертів, приведення законодавства про вибори у відповідність до нової моделі регулювання президентських перегонів могло би вирішити велику кількість актуальних проблем. Водночас в експертному середовищі зберігається кілька дискусійних моментів, зокрема, чи є потреба встановлювати законодавчі обмеження на партійні витрати на всіх виборах.²⁰

Державний контроль і санкції

Чеське законодавство містить кілька важливих положень щодо контролю за партійними фінансами, однак йому бракує ефективних інструментів їх застосування. Кожна партія повинна надавати свій річний фінансовий звіт контрольному комітету Палати Депутатів до 1 квітня наступного року. У цих звітах партія має вказати всі доходи та витрати протягом року, дані щодо кожного внеску (в тому числі його розмір та інформацію про донора) та результати звіту аудитора.²¹

Така система звітування виявилася дуже проблематичною з кількох причин. По-перше, правила щодо складання звітів нечіткі та лишають багато простору для фантазії. Наприклад, партії не

²⁰ Хоча низка міжнародних організацій, зокрема Венеційська комісія та GRECO, рекомендують законодавчо закріпити ліміти на виборчі витрати партій, деякі чеські експерти вважають, що такі ліміти просто витіснять надлишкові кошти в «сіру» зону, яку держава не зможе контролювати. Див. Vít Šimral, «The Funding and Oversight of Political Parties», р. 22.

²¹ «Comparative Analysis of Political Party Financing in V4 Countries + Estonia», Oziveni, 2014, доступний за посиланням http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_01-1.pdf.

зобов'язані вказувати у своїх звітах внески в натуральній формі. По-друге, звіти перевіряють депутати парламенту, тобто члени тих самих партій, які ці звіти складали.²² Зрозуміло, що депутати перевіряють звіти суто формально, не бажаючи наражати репутацію власних партій на небезпеку. По-третє, зважаючи на відсутність вимог до аудиторів, партії можуть обирати їх на власний розсуд, із тим щоб їхні звіти виглядали привабливо.

По-четверте, система не передбачає ефективних санкцій. Палата Депутатів теоретично може призупинити державне фінансування партії, якщо та не змогла вчасно надати свій фінансовий звіт, однак з міркувань політичної доцільності зазвичай не робить цього. Якщо комітет знайде будь-які невідповідності всередині звітів чи помітить порушення норм щодо внесків до партій,²³ він також може повідомити про це органам державного фінансового контролю. У такому разі останні повинні накласти штрафи на партії. Однак, згідно з офіційними даними, як мінімум протягом останніх 12 років держава не наклала жодного такого штрафу.²⁴ Зрештою, держава може навіть розпустити партію, якщо та порушить терміни оприлюднення свого звіту. Однак такий інструмент також ще жодного разу не застосовували.²⁵

По-п'яте, хоча партійні фінансові звіти формально й доступні для пересічних громадян, однак отримати їх непросто. Наразі всі вони зберігаються у приміщенні Національної парламентської бібліотеки в паперовому вигляді, і їх можуть відсканувати чи скопі-

²² Єдину спробу передати право моніторингу партійних звітів від парламенту до незалежного органу (Вищого офісу аудиторів) у 2000 р. заблокував Конституційний суд. Див. Michel Perottino, «The Czech Republic», р. 17.

²³ Чеське законодавство забороняє партіям отримувати внески від органів державної влади (що виходять за межі державного фінансування), державних компаній та іноземних компаній і громадян.

²⁴ Vít Šimral, «The Funding and Oversight of Political Parties», р. 19.

²⁵ Єдиний випадок розпуску партії в історії посткомуністичної Чехії стосувався право-екстремістської Робітничої партії, яку в 2010 р. заборонив Верховний суд. Див. Miroslav Mareš, «Czech Militant Democracy in Action», East European Politics and Societies, 2012, vol. 26, no. 1.

ювати лише читачі бібліотеки. Тому зацікавлені громадяни мусять витратити значну кількість часу та зусиль для того, щоб належним чином проаналізувати фінансові звіти партій, і не мають змоги робити це в електронному режимі.

У підсумку чинна чеська законодавча база не передбачає ефективних механізмів контролю за партійними фінансами. У партій немає стимулів готувати докладні звіти чи проходити прискіпливий аудит, тоді як парламент не бачить необхідності в тому, щоб детально аналізувати партійні звіти чи повідомляти податковим органам про виявлені порушення. Звичайні громадяни, журналісти та неурядові експерти, натомість, обмежені у можливостях аналізувати фінансові звіти партій самотужки.

Нові законодавчі пропозиції

Численні недоліки та прогалини в чеському законодавстві з партійних фінансів привернули увагу кількох неурядових організацій, які об'єднали свої зусилля, аби домогтися ухвалення нового закону. Парламент зрештою схвалив його у першому читанні в жовтні 2015 р., і зараз його розглядають у комітетах. Він спрямований на вирішення багатьох описаних вище проблем чинного законодавчого регулювання та виконує більшість рекомендацій міжнародних організацій.

По-перше, він зобов'язує партії проводити всі свої кошти під час виборчих кампаній (окрім місцевих виборів) через прозорі рахунки – подібно до норм, закладених у законі про вибори президента. По-друге, закон встановлює обмеження на виборчі витрати партій (найбільше з них – близько 91 млн крон).

Законопроект також закладає суворіші вимоги до фінансових звітів партій. По-перше, звіти повинні будуть включати всі внески в натуральній формі разом із їхньою ринковою вартістю, а також перелік усіх компаній, де партія має свої частки, і дохід від цих компаній. Так само партії будуть зобов'язані виокремити свої ви-

борчі витрати в окремий розділ звітів. По-друге, всі партійні звіти будуть оприлюднені онлайн в електронній формі. По-третє, законопроект передбачає утворення незалежного державного органу, який перевірятиме звіти та матиме слідчі функції. По-четверте, партії не зможуть використовувати того самого аудитора більш ніж 5 років, хоча вони й надалі обиратимуть його на власний розсуд. Зрештою, законопроект підвищує штрафи за порушення норм щодо прозорості партійних фінансів.

Водночас закон не вирішив ще кількох помітних проблем із регулювання партійних фінансів. Наприклад, чеські експерти помітили, що законопроект не забороняє стороннім особам і компаніям фінансувати виборчі кампанії партій і не регулює їхню діяльність. Це може дозволити партіям оплачувати власну кампанію через афілійовані компанії й організації, за якими держава не матиме ефективних інструментів нагляду. Крім того, проект закону дає партіям можливість засновувати власні інститути, які так само не підпадають під дію нового фінансового законодавства. Відповідно, існує загроза, що партії так само зможуть проводити через них нелегальні кошти.²⁶ Утім, чеський парламент усе ще має час для виправлення цих негараздів.

УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Чеське законодавство щодо партійних фінансів та його застосування є цінним кейсом для будь-якої країни, яка прагне покращити власне регулювання цієї сфери. Для України, якій бракувало практично будь-якого законодавчого контролю за партійними фінансами протягом всього періоду незалежності, він може дати кілька позитивних уроків, які можна і слід наслідувати. Водночас численні слабкі місця чеської законодавчої системи можуть стати

²⁶ «Briefing on Reform of Political Party Financing, Czech Republic», Frank Bold, 2015.

в нагоді як негативні уроки, які вказуватимуть на те, чого Україні необхідно уникати, розробляючи ефективні механізми контролю за фінансами політичних партій.

Серед **позитивних уроків** можна виокремити кілька основних:

1. Державне фінансування партій у Чехії виявилось доволі ефективним механізмом убезпечення партій від надмірного впливу великих приватних спонсорів та стимулювання чеснішої конкуренції між партіями з різним фінансовим потенціалом. Запровадження державного фінансування в Україні може стати навіть важливішим кроком у цьому напрямі, зважаючи на вкрай низький рівень прозорості партійних фінансів і визначальну роль грошей під час виборчих кампаній.

Водночас принаймні один важливий фактор може послабити позитивний вплив бюджетних субсидій: новий український закон виділяє відносно мало коштів на ці потреби. Наприклад, протягом 2014 р. шість чеських парламентських партій отримали близько 450 млн крон (приблизно 450 млн грн.) на відшкодування своїх операційних витрат. Аналогічний показник для українських партій у 2016 р. має становити 389 млн грн., хоча видатки українських партій, особливо під час виборів, суттєво вищі. Тому українському парламенту слід розглянути можливість збільшення коштів на потреби державного фінансування партій, аби посилити його вплив.

Більше того, державне фінансування партій у Чеській Республіці виявило також певні хиби. В окремих випадках воно може віднадувати партії від пошуку інших джерел доходів чи навіть ведення будь-якої діяльності, окрім формально необхідної. Ця небезпека може стати ще більш актуальною для України, коли бар'єр для отримання державної підтримки опуститься до 2%. Це може створити викривлені стимули для багатьох непарламентських партій – збагатитися завдяки участі у виборах, не маючи на меті продовжувати свою діяльність у міжвиборчі періоди. Попри те, що

нове чеське законодавство не містить рецептів для уникнення цієї загрози, українські законодавці можуть вивчити німецьку модель, яка ставить обсяг державних субсидій у залежність від розмірів приватних внесків до партійної каси.

2. Прозорі рахунки для партій під час президентських і – в перспективі – парламентських виборів є доволі унікальним чеським винаходом, який не застосовують в інших європейських країнах. При цьому він забезпечує високий рівень громадського контролю за виборчими витратами партій і кандидатів, адже дозволяє кожному громадянину спостерігати за рухом партійних коштів онлайн. Впровадивши подібні норми в українське законодавство, парламент міг би суттєво підвищити рівень прозорості виборчих фінансів.

Водночас ми можемо говорити і про низку **негативних уроків** із досвіду Чеської Республіки:

1. Відсутність незалежної інституції, яка контролювала б партійні фінанси, у Чеській Республіці призвела до низького рівня прозорості доходів і витрат партій, оскільки парламентський комітет, відповідальний за це завдання, не мав стимулів виконувати його належним чином. Нове українське законодавство покликане розв'язати цю проблему завдяки наданню таких повноважень Національному агентству з питань запобігання корупції, яке повинно бути незалежним від інших органів влади.

Однак кілька важливих викликів усе ж лишаються. Склад агентства досі не сформовано, хоча відповідний закон ухвалили більш ніж рік тому, тому питання професіоналізму та політичної нейтральності його членів лишається відкритим. Мало того, зважаючи на багато інших важливих функцій, які дістане агентство, постають цілком обґрунтовані побоювання з приводу його інституційної спроможності і ресурсів, необхідних для ефективного моніторингу партійних фінансів. Як один із виходів із ситуації україн-

ський парламент може передати ці функції іншому органу влади з більш обмеженим набором компетенцій. Однак у будь-якому разі українське громадянське суспільство може сприяти справі, якщо використає свої ресурси та експертизу для того, щоб допомогти членам агенції належним чином реалізувати свої повноваження у сфері контролю за партійними фінансами.

2. Брак ефективних санкцій за порушення норм щодо фінансування партій був іще однією перешкодою, яка заважала чеській державі здійснювати контроль за коштами партій. Нове чеське законодавство, на думку експертів, покращує ситуацію, однак не радикально, оскільки розмір штрафів лишається доволі низьким. Потенціал нового українського закону в цьому розрізі дещо кращий, оскільки він передбачає вищі штрафи та криміналізує деякі аспекти незаконного фінансування партій і порушення норм щодо звітності. Однак застосування цих санкцій може і надалі зіштовхуватися з перешкодами, поки правоохоронні та судові органи в Україні лишаються залежними від політичних органів і вразливими до корупції. Тому успіх реформи правоохоронних органів і судів – критично важливий для кращої прозорості партійних фінансів.

3. Відсутність обмежень на внески і видатки чеських партій була іншою помітною вадою її законодавчої системи, що давала змогу партіям збирати і витрачати кошти практично безконтрольно. Нове українське законодавство встановлює обмеження на обсяги внесків до партій і навіть забороняє одній особі порушувати ці ліміти завдяки фінансуванню партій через різні афілійовані компанії. Водночас обмеження на виборчі витрати можуть виявитися недостатньо ефективним механізмом. Партії вочевидь намагатимуться ігнорувати їх, адже і надалі матимуть стимули витрачати багато грошей, зважаючи на майже необмежені можливості купувати рекламу в різних ЗМІ. Тому український парламент має запровадити обмеження (і – в окремих випадках – заборону)

політичної реклами в різних мас-медіа, аби встановити фактичні ліміти на витрати партій під час виборчих кампаній.

4. Немоżliвість отримати фінансові звіти чеських партій у доступній формі стояла на заваді ефективному громадському нагляду за партійними фінансами. Запропонована норма, яка зобов'язує всі партії публікувати свої звіти в електронній формі, є важливим кроком уперед, однак має бути доповнена необхідністю перетворювати ці звіти у формат відкритих даних. Новий український закон містить згадку про переведення звітів у формат відкритих даних, однак вона знову ж таки порушує питання про спроможність та ресурси антикорупційного агентства, відповідального за це завдання. Роль громадянського суспільства у цьому аспекті також може бути критичною, адже його представники можуть докласти зусиль для введення та вдосконалення такої системи відкритих даних.



ВИСНОВКИ

Чеська модель регулювання партійних фінансів лишалася майже незмінною з 1991 р. Час показав її переваги та недоліки. Державне фінансування партій виявилось здебільшого ефективним засобом захисту партій від небезпечного впливу великого бізнесу. Нещодавно було також запроваджено прогресивні норми про прозорі виборчі рахунки під час виборів президента, які суттєво покращили прозорість фінансової діяльності партій під час президентських перегонів.

Однак Чеська Республіка й досі страждає від загалом слабого регулювання партійних фінансів. Не існує серйозних обмежень на доходи і витрати партій. Державний контроль за фінансовою діяльністю партій практично відсутній, а санкції за порушення законодавчих норм існують здебільшого на папері. Більшість із цих проблем вирішує новий законопроект про фінансування партій, який зараз перебуває на розгляді в парламенті. У разі ухвалення він може суттєво покращити наявну регуляторну систему.

Україна може винести кілька важливих уроків із чеського досвіду, які є ще важливішими, зважаючи на ухвалення нового закону про фінансування партій. Його впровадження, втім, залежатиме від кількох важливих факторів. По-перше, реформа партійних фінансів буде неповною без аналогічних покращень у сфері боротьби з корупцією, реформи правоохоронної та судової систем і змін у царині політичної реклами. По-друге, українське громадянське суспільство може суттєво прискорити реформу, надавши допомогу новому антикорупційному агентству, яка перевірятиме дотримання партіями нових положень. Зрештою, пересічні громадяни також можуть сприяти покращенням у цій сфері, якщо ретельніше стежитимуть за фінансовою діяльністю партій і робитимуть свій вибір більш відповідальним і поінформованим.

ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ З БЮДЖЕТУ

Хто і скільки отримає в 2016 році



Інформаційно-аналітичне видання
«Аналітичні записки»

Автор: Олексій Сидорчук,
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

Упорядник: Ірина Філіпчук

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»
Для листів:
а/с В-271, м. Київ, 01001, Україна.
Телефон: (+380 044) 3316761
E-mail: dif@dif.org.ua
<http://www.dif.org.ua>

При передруку або частковому
використанні матеріалів посилання
на Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва» обов'язкове.

© Благодійний фонд «Демократичні ініціативи імені
Ілька Кучеріва», 2015