

DOI: 10.26565/2220-8089-2019-36-04
УДК 329 (477)

Зерницький Руслан Валерійович
студент магістратури,
Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, Харків, 61022,
ruslan.zernytskyi@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-9470-4599>

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, ЯКІ УНЕМОЖЛИВИЛИ ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УКРАЇНИ В 2016 Р. - ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 2019 Р.

Окреслюються основні проблеми, з якими зіштовхнулися експерти під час моніторингу та аналітики публічних фінансових звітів українських політичних партій протягом 2016 р. – першої половини 2019 рр., та які унеможливили прозорість фінансування значної частини партій. До таких проблем можна віднести: прогалини у законодавстві (завдяки яким партійці могли не декларувати спонсорські внески на їхню користь та витрати на функціонування осередків, не зареєстрованих як юридичні особи), відсутність звітів частини партій у Національного агентства з питань запобігання корупції (через що частина звітів партій залишилися непублічними), неефективність системи покарань за порушення вимог фінансової звітності (що може стати причиною ще більшої кількості порушень вимог фінансової звітності у майбутньому), неефективність роботи НАЗК (через що значна кількість потенційних порушень, виявлених експертами, залишалася поза увагою контролюючих та правоохоронних органів), можливість використання партійцями громадських організацій для ведення агітації та приховування внесків (адже громадські організації не зобов'язані подавати публічні звіти про свою діяльність), використання партійними функціонерами персональних даних сторонніх осіб для приховування інформації про справжніх донорів партій (що не тільки є кримінальною справою, але й повністю суперечить ідеї існування публічних фінансових звітів політичних партій).

Стверджується, що проблема необов'язковості декларування спонсорських внесків вже вирішена завдяки затвердженій методології їх оцінки, а ефективність роботи НАЗК може бути підвищена нещодавно підписаним Президентом Законом. Однак побачити результати імплементації цього Закону можна буде лише після набрання ним чинності та моніторингу діяльності оновленого НАЗК. Робиться висновок, що для розв'язання зазначених у роботі проблем необхідні якісний перезапуск НАЗК та ряд змін до законодавства.

Ключові слова: НАЗК, політична партія, партійні фінанси, державне фінансування партій.

Зерницький Руслан Валерійович
студент магістратури,
Харьковский национальный
университет имени В.Н. Каразина,
пл. Свободы, 4, Харьков, 61022,
ruslan.zernytskyi@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-9470-4599>

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, КОТОРЫЕ СДЕЛАЛИ НЕВОЗМОЖНОЙ ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ УКРАИНЫ В 2016 Г. - ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2019 Г.

Очерчиваются основные проблемы, с которыми столкнулись эксперты во время мониторинга и аналитики публичных финансовых отчетов украинских политических партий в течении 2016 г. – первой половины 2019 гг., и которые сделали невозможной прозрачность финансирования значительной части партий. К таким проблемам можно отнести: пробелы

в законодательстве (благодаря которым партийцы могли не декларировать спонсорские взносы в их пользу и расходы на функционирование организаций, не зарегистрированных как юридические лица), отсутствие отчетов части партий в Национальном агентстве по вопросам предотвращения коррупции (из-за чего часть отчетов партий остались непубличными), неэффективность системы наказаний за нарушения требований финансовой отчетности (что может стать причиной ещё большего количества нарушений требований финансовой отчетности в будущем), неэффективность работы НАЗК (из-за чего значительное количество потенциальных нарушений, выявленных экспертами, оставалась без внимания контролирующих и правоохранительных органов), возможность использования партийцами общественных организаций для ведения агитации и сокрытия взносов (ведь общественные организации не обязаны подавать публичные отчеты о своей деятельности), использование партийными функционерами персональных данных посторонних лиц для сокрытия информации о настоящих донорах партий (что не только является уголовно наказуемым делом, но и полностью противоречит идее существования публичных финансовых отчетов политических партий).

Утверждается, что проблема необязательности декларирования спонсорских взносов уже решена благодаря утвержденной методологии их оценки, а эффективность работы НАПК может быть повышена недавно подписанным Президентом Законом. Однако увидеть результаты имплементации этого закона можно будет только после вступления его в силу и мониторинга деятельности обновленного агентства. Делается вывод, что для решения обозначенных в работе проблем необходимы качественный перезапуск НАПК и ряд изменений в законодательство.

Ключевые слова: НАПК, политическая партия, партийные финансы, государственное финансирование партий.

Ruslan Zernytskyi

graduate student,
V.N. Karazin Kharkiv National University,
4, Svoboda Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine,
ruslan.zernytskyi@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-9470-4599>

MAIN PROBLEMS WHICH HAVE IMPOSED THE TRANSPARENCY OF PUBLIC FINANCING OF POLITICAL PARTIES OF UKRAINE IN 2016 - FIRST HALF OF 2019

The major issues faced by experts during the monitoring and analysis of Ukrainian political parties' public financial statements during 2016 – the first half of 2019, and which prevented the transparency of funding for a large number of parties are considered. These problems include: gaps in legislation (which allowed party members not to declare sponsorship and the operation cost of centers that were not registered as legal entities), lack of reports from the parties from the National Agency for the Prevention of Corruption (due to which part of the reports remained unpublished), inefficiency of the system of penalties for violation of financial reporting requirements (which can cause even more violations of requirements for financial statements in the future), ineffectiveness of the NAPC (due to which a large number of potential violations identified by experts remained unattended by the authorities), ability for parties to use public organizations to campaign and conceal contributions (since NGOs are not required to submit public reports on their activities), the use of third parties' personal data by party officials to conceal information about genuine party donors (which is not only criminally punishable, but also completely contradicts the idea of the existence of public financial reports of political parties).

It is stated that the problem of the optionality of declaring sponsorship contributions has already been solved through an approved methodology for evaluating them, and the inefficiency of the NAPC can be eliminated by the recently signed President's Law. However, it will be possible to see the results of implementation of this law only after it becomes valid and monitors the activities of the renewed NAPC. It was concluded that resolving these problems requires a quality restart of the NAPC and changes to the legislation.

Keywords: NAPC, political party, party finances, state party financing.

8 жовтня 2015 року Верховною Радою України було прийнято ЗУ №731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (Закон України №731-VIII). Цей Закон фактично створив систему державного фінансування статутної діяльності політичних партій та запустив систему публічної звітності політичних партій про свою діяльність. Останнє мало на меті зробити абсолютно всі фінансові потоки політичних партій, їхні матеріальні активи та донорів транспарентними.

Однак за три з половиною роки функціонування реформи політичних фінансів (2016 р. – перша половина 2019 р.) представники громадського сектора, серед яких співробітники Громадського руху ЧЕСНО, ГО «Ейдос», Bihus.info та інших неурядових організацій, зіштовхнулися з цілим рядом аспектів, які унеможливили цю транспарентність. І нижче ми, спираючись на досвід експертів з політичного фінансування, перерахуємо основні проблеми, які були актуальними впродовж цього періоду.

1. Не всі політичні партії подають звіти. Попри те, що за даними Міністерства юстиції України, станом на травень 2019 року офіційно зареєстровано понад 353 партії (Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань), до НАЗК, Національного агентства з питань запобігання корупції, звіти за перший квартал 2019 року подали лише 267 партій (Фінансові звіти політичних партій України за перший квартал 2019 року на сайті НАЗК). Через це частина звітів партій є взагалі непублічною.

2. Система покарань за порушення є неефективною. Наприклад, максимальний штраф за неподання фінансового звіту партії – 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (Закон України №731-VIII), а це $17 \times 400 = 6800$ гривень станом на листопад 2019 р. Більше того – ця система не працювала навіть для парламентських партій. Так, партія «Опозиційний блок» не подала звіти місцевих організацій партії за перший квартал 2017 р., однак не тільки не була оштрафована, але й отримала державне фінансування на наступний квартал. неефективна система покарань за порушення фінансової звітності може призвести до ще більшої кількості аналогічних порушень у майбутньому.

3. Незручна форма звітів політичних партій. Вони подаються до НАЗК у відсканованому з паперового формату PDF у та у

таблицях Excel із зіпсованим оформленням стовпчиків (Кривко 2017). В обох форматах роботи аналіз даних доволі складно, а частина інформації є прихованою.

4. Звіти мали подавати лише офіційно зареєстровані місцеві організації партій зі статусом юридичної особи. У тому разі, якщо місцева організація партії не мала статусу юридичної особи, то всі дані стосовно неї мали б вноситися до звіту вищого за рівнем осередку партії. Це ускладнювало перевірку діяльності та статків організацій партій у районних центрах та регіонах у цілому, а частина організацій партій без статусу юридичної особи взагалі не згадувалися у будь-яких звітах (Зерницький 2018). Звіти ж окремих партій (наприклад, як у «Народного Фронту» за 2018 рік (Фінансовий звіт політичної партії «Народний фронт» за 2018 рік на сайті НАЗК)), у яких по всій країні не було жодного осередку зі статусом юридичної особи, сягали понад тисячу сторінок. Через подібну практику значна частина інформації про осередки партій без такого статусу ігнорувалася у звітах, і їх статки та діяльність залишалися непублічними (Зерницький 2018).

5. Не існувало методології «оцінки вартості» спонсорських внесків, через що ті були необов'язковими для декларування (Зерницький 2018). Через це у звітах партій могла бути відсутньою інформація, наприклад, про частину зовнішньої реклами, оскільки члени партій апелювали до того, що не були зобов'язані декларувати все «спонсорство» на їхню користь від «третьох осіб».

6. Партії використовували громадські організації для ведення агітації. На громадські організації не поширювалися зобов'язання публічно звітувати про свої кошти та діяльність, як на політичні партії (Півторак 2018).

7. З метою приховування реальних внескодавців наближені до партій особи використовували персональні дані людей без їхнього відома для внесення коштів на банківські рахунки партій. Таку схему було виявлено ще у 2017 році на прикладі партії «Батьківщина» (Фещенко, Думанська, Федорів 2017). Та попри три відкритих кримінальних провадження до листопада 2019 р. жодна фізична чи юридична особа не була притягнена до відповідальності, хоча НАЗК могло одразу ж після оприлюднення інформації позбавити партію держфінансування.

8. Потенційні донори могли домовитися зі сторонніми людьми, щоб від їхніх імен робити внески на користь партії, навіть якщо

офіційний річний дохід тих був нижчим за суми «пожертвувань» (Фещенко 2019). Цей пункт, як і попередній, повністю суперечить ідеї існування публічних фінансових звітів політичних партій.

9. НАЗК перевіряли, як правило, форму, а не зміст звітів. Це давало можливість партійцям приховувати реальний стан справ (Кривко 2017). У НАЗК було відсутнє регіональне представництво тому для них ускладнювалися перевірки майна партій у інших містах, крім Києва, де знаходився єдиний офіс агентства. Через це значна кількість потенційних порушень, виявлених експертами, залишалася без уваги контролюючих органів та правоохоронців, а, відповідно, і без покарань.

10. Частину потенційних порушень та фінансових махінацій НАЗК доручало розслідувати представникам Національної поліції, котрі не мали відповідних знань у законодавстві стосовно фінансових звітів політичних партій, тому не могли належним чином вести слідство (Фещенко 2019).

Цей перелік проблем, які були виявлені впродовж перших трьох з половиною років зі старту реформи політичних фінансів, не є вичерпним. І наразі з перерахованих пунктів вдалося вирішити ще не всі. Так, НАЗК затвердили методологію з «оцінки вартості» спонсорських внесків (Рішення НАЗК №2596). А Президент України 16 жовтня 2019 р. підписав ЗУ №1029, який перезапускає НАЗК (а разом з тим і скорочує у два рази обсяг держфінансування політичних партій та змінює бар'єр для його отримання з 2% голосів виборців на попередніх парламентських виборах на 5%) (Закон України №1029). Чи буде цей перезапуск якісним та чи почне працювати нове НАЗК краще, ніж попереднє, ми зможемо зробити висновок лише після того, як Закон набере чинності та пройде певний час зі старту оновленого агентства. Однак проблем з транспарентністю публічного фінансування українських політичних партій ще багато, і їх необхідно ліквідувати змінами до законодавства. Утім, у змінах буде мало сенсу, якщо НАЗК та правоохоронні органи не почнуть притягати порушників до відповідальності. Ми ж вважаємо за необхідне продовжувати моніторити цю ситуацію й провести аналогічний її аналіз через певний час.

ЛІТЕРАТУРА

Закон України №731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

запобігання і протидії політичній корупції». URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-19>

Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>

Фінансові звіти політичних партій України за перший квартал 2019 року на сайті НАЗК. URL: <https://old.nazk.gov.ua/zvity-za-pershyy-kvartal-2019-roku>

Кривко, А. 2017. «Золото партій»: чому партійні фінанси уже не влізають в Excel. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/15/628042/>

Зерницький, Р. 2018. На що витрачають гроші партійні осередки Харківщини? URL: <https://www.chesno.org/post/786/>

Фінансовий звіт політичної партії «Народний фронт» за 2018 рік на сайті НАЗК. URL: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs2/2018/ri_k/NARODNUY_FRONT/PDF.pdf

Півторак, О. 2018. Робота в тандемі: 8 варіантів співпраці політиків із громадськими організаціями. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/visim-variantiv-spivpratsi-politykiv-iz-hromadskymy-orhanizatsiyamy/29626456.html?fbclid=IwAR0xmAbuBERPKWAFmhUD6E4wvERc4jGs4W_rIAFL0-Zx4wnJENJ0kB-34k

Фещенко, І., Думанська, В., Федорів, І. 2017. «Батьківщина»: хто ховається за «спонсорами» зі столичних околиць. URL: https://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2017/03/batki_vshhyna_hto_hovajetsja_za_sponsoramy_zi_stolychny_h_okolyc/

Фещенко, І. 2019. Фейкові внески: що сталося, реакція Тимошенко, чи проблема лише в «Батьківщині»? URL: <https://www.chesno.org/post/898/>

Рішення НАЗК №2596 «Про затвердження Методології визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1397-18>

Закон України №1029 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66259

REFERENCES

Law of Ukraine №731-VIII «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Preventing and Combating Political Corruption». URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/731-19> (in Ukrainian)

Unified state register of legal entities, individual entrepreneurs and public formations of the Ministry of Justice of Ukraine. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch> (in Ukrainian)

Financial reports of political parties of Ukraine for the first quarter of 2019 on the NAPC website. URL: <https://old.nazk.gov.ua/zvity-za-pershyy-kvartal-2019-roku> (in Ukrainian)

Kryvko, A. 2017. «Gold of parties»: why party finance is no longer in Excel. URL:

<https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/15/628042/> (in Ukrainian)

Zernytskyi, R. 2018. What do party units of Kharkiv region spend their money on? URL: <https://www.chesno.org/post/786/> (in Ukrainian)

Financial report of the political party «Narodnyi front» for 2018 on the NACP website. URL: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs2/2018/rik/NARODNUY_FRONT/PDF.pdf

Pivtorak, O. 2018. Working in tandem: 8 options for collaborating politicians with NGOs. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/visim-variantiv-spivpratsi-politykiv-iz-hromadskymy-orhanizatsiyamy/29626456.html?fbclid=IwAR0xmAbuBERPKWAFmhUD6E4wvERc4jGs4W_rIAFL0-Zx4wnJENJ0kB-34k (in Ukrainian)

Feshchenko, I., Dumanska, V., Fedoriv, I. 2017. «Batktivshchyna»: who is hiding behind «sponsors» from the capital's suburbs. URL:

https://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2017/03/batki_vshhyna_ho_hovajetsja_za_sponsoramy_zi_stolychnyh_okolych/ (in Ukrainian)

Feshchenko, I. 2019. Fake contributions: what happened, Tymoshenko's reaction, or the problem is only in «Batktivshchyna»? URL: <https://www.chesno.org/post/898/> (in Ukrainian)

NACP Decision №2596 «On Approval of the Methodology for Determining the Amount of Contribution to a Political Party Support in the Form of Works, Goods or Services». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1397-18> (in Ukrainian)

Law of Ukraine №1029 «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring the Effectiveness of the Institutional Mechanism for Preventing Corruption». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66259 (in Ukrainian)

DOI: 10.26565/2220-8089-2019-36-05

УДК 321.64

Рагімлі Мубаріз

аспірант кафедри політології,
Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, Харків, 61022,
rahimlimubariz@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-5999-1062>

ГЕОПОЛІТИЧНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ

Розглядаються основні чинники форматування та переформатування геополітичного пострадянського простору і його специфіки. На підставі розгляду теоретичного внеску Х. Маккіндера, Ю. Челлена, К. Хаусхофера виділяється серед інших вагомість саме географічного чинника у процесі формування основних напрямів зовнішньої політики європейських держав. Простежується еволюція поглядів на головні чинники, що задають базові параметри трансформації соціополітичної системи, економічного розвитку та зовнішньої політики держав, які у сукупності складають концепцію контролю над певною територією. Увага акцентується на розвиткові геополітичної доктрини.

Розглядаються визрівання самої ідеї об'єднання Європи та перші спроби її реалізації, вказується, що подальші зміни геополітичної конфігурації після Другої світової війни спонукали до подальшого руху до об'єднання європейських держав. Доводиться, що самий факт існування та функціонування Євросоюзу є потужним геополітичним чинником для вибору вектору інтеграції та розвитку держав на пострадянському просторі. Виокремлюються історико-економічні та цивілізаційні причини ускладнення такого вибору для пострадянських держав (на прикладах Росії, балтійських країн, Білорусі та Молдови). Досліджуються перспективи співробітництва з ЄС, пропозиції з боку ЄС низки позитивних програм співробітництва, вказуються певні перепони на шляху до вступу в ЄС для вказаних країн. Робиться висновок про наявність двох потужних центрів впливу – ЄС та Російської Федерації як важливіших геополітичних чинників впливу на формування внутрішньої та зовнішньої політики держав пострадянського простору

Ключові слова: геополітика, геополітичні чинники, європейський простір, Європейський Союз, зовнішня політика.