



# Transparency International Латвія Transparency International Україна



## **КОНТРОЛЬ ФІНАНСІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ВІД А ДО Я ДОСВІД ЛАТВІЇ**

Рига – Київ, 2016 р.

<b>Вступ</b> .....	2-4
<b>Перехитрити олігархію Латвії</b> .....	5-14
Як крихітній балтійській республіці вдалося приборкати власних олігархів .....	5-12
Приклад контролю фінансування політичної партії Латвії .....	13-14
<b>Контроль фінансів політичних партій від А до Я</b> .....	15- 23
Контроль .....	15-16
Незалежність наглядового органу в прийнятті рішень .....	16-19
Сфери контролю .....	19-21
Інструменти наглядового органу .....	21-22
Публікація доповідей наглядового органу .....	23
<b>Прозорість політичного фінансування</b> .....	24-35
Фінансова звітність .....	24-25
Пожертвування .....	26-35
Різні заборони на пожертвування .....	26-28
Граничні розміри пожертвувань .....	28-29
Обмеження витрат на кампанію .....	29-31
Пожертвування в натуральній формі .....	32-33
Спонсорство, позики та інші форми фінансування .....	33-34
Правила щодо пожертвувань, які змінюються від одних виборів до інших .....	34-35
Членські внески .....	35
<b>Санкції та строки позовної давності</b> .....	36-41
Адміністративні штрафи .....	37-38
Призупинення або ліквідація політичної партії .....	38-39
Кримінальні санкції .....	39
Недотримання стандартів ведення бухгалтерського обліку .....	39-40
Результати .....	40
Строки позовної давності .....	41
<b>Державне фінансування</b> .....	42-45
Правила надання коштів із державного бюджету .....	43-44
Витрачання коштів державного бюджету .....	45
<b>Бухгалтерські рахунки партій</b> .....	46-51
Подання рахунків .....	46
Оприлюднення рахунків .....	46-49
Треті сторони .....	49-50
Нові правила щодо третіх осіб .....	50-51
Різниця між поточними витратами партії і витратами на вибори .....	51
<b>Джерела</b> .....	52



## ВСТУП

Після подій 2014 року в Україні та об'єднання зусиль з іншими країнами Європейського Союзу уряд Латвії визначив питання співпраці та надання підтримки для проведення демократичних реформ в Україні одним з перших пунктів свого порядку денного.

Уряд Латвії назвав «антикорупційне поле» серед пріоритетів програми співпраці з Україною.

Понад десять років тому Латвія здійснила глибокий перехід в економіці та урядуванні для вступу до Європейського Союзу. Вона накопичила значний досвід – як успішний, так і не дуже – у встановленні урядової структури, впровадженні міжнародних зобов'язань та проведенні реформ у сфері попередження та боротьби із корупцією. Ці знання, отримані на власному досвіді, можуть бути успішно використані іншими країнами, які мають схоже минуле та однакові прагнення.

Цей посібник містить найкращі практики Латвії в одній із ключових сфер боротьби із корупцією – контролю фінансування політичних партій.

Згідно з інформацією Групи держав проти корупції (GRECO) Латвія «має добре розвинену юридичну та інституційну базу для регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також спостереження за цими процесами».

Уже в 1995 році, через кілька років після відновлення Латвією незалежності, парламент Латвії – Сейм – ухвалив Закон про фінансування політичних організацій (партій).

Дослідження Transparency International щодо національної доброчесності показує, що «нормативно-правова база Латвії передбачає чіткі і зрозумілі процедури розкриття для громадськості інформації про доходи та витрати партій, а також зобов'язання партій заповнювати та подавати свою звітність належним чином». Згідно з дослідженням нормативно-правова база Латвії щодо регулювання фінансів політичних партій є основною історією успіху у цьому питанні.

У 2002 році Латвія провела важливу реформу із запровадження прозорості усіх пожертвувань, отриманих політичними партіями, та передачі наглядової функції за фінансуванням політичних партій новоствореному Бюро із запобігання та боротьби з корупцією (БЗБК). У 2004 році уряд Латвії заборонив політичним партіям отримувати пожертвування від юридичних осіб, а також встановив верхню межу витрат на проведення передвиборчих кампаній, зважаючи на значні ресурси, які витрачалися на попередні виборчі кампанії. Під час виборів 2006 року БЗБК встановило факт значної перевитрати коштів двома урядовими партіями та розпочало судовий процес, який був остаточно вирішений у 2011 році, визначивши, що партії мали сплатити державі 2,2 млн євро. Фактично це припинило існування двох основних партій, представники яких займали посади прем'єр-міністра у минулому десятиріччі.

Окрім узгодження роботи щодо контролю фінансування політичних партій, один із найкращих прикладів Латвії був висвітлений Європейською Комісією у своєму Антикорупційному звіті<sup>1</sup>:

Передовий досвід: онлайн-база даних пожертвувань політичним партіям  
Онлайн-база даних пожертвувань політичним партіям містить актуальну і повну інформацію про пожертвування партіям, яку вони зобов'язані розкривати протягом 15 днів з дня отримання, у тому числі дату, розмір, джерело та одержувача. Схожі бази даних містять інформацію про членські внески, необхідні фінансові декларації та щорічні звіти. Доступ до такої інформації допомагає у попередженні та виявленні корупції.

### **ПЕРЕДОВИЙ ДОСВІД:**

#### **ОНЛАЙН-БАЗА ДАНИХ ПОЖЕРТВУВАНЬ ПОЛІТИЧНИМ ПАРТІЯМ**

Онлайн-база даних пожертвувань політичним партіям містить актуальну і повну інформацію про пожертвування партіям, яку вони зобов'язані розкривати протягом 15 днів з дня отримання, у тому числі дату, розмір, джерело та одержувача. Схожі бази даних містять інформацію про членські внески, необхідні фінансові декларації та щорічні звіти. Доступ до такої інформації допомагає у попередженні та виявленні корупції.

<sup>1</sup><https://www.knab.gov.lv/lv/db/>

Європейські експерти також відзначили високий рівень прихильності з боку персоналу Бюро, які займаються питанням контролю фінансування політичних партій. «Професіоналізм та відданість своїй справі працівників Бюро у впровадженні законодавства щодо контролю фінансування політичних партій – поза сумнівом», – зазначають експерти.

Мета цієї публікації – надати інструменти уряду та громадським активістам в Україні для побудови системи контролю за фінансуванням українських політичних партій, яка значною мірою залежить від ефективності роботи Національного агентства з питань запобігання корупції. Однак роль громадських організацій та ЗМІ у цьому процесі також займає значне місце.

Посібник визнає факт, що сфера грошей у політиці та контроль політичної корупції виходять за рамки тільки контролю фінансування політичних партій та охоплюють інші сфери антикорупційної роботи, наприклад лобювання, державні закупівлі, прозорість приватного сектору та регулювання виборчих кампаній. Деякі аспекти регулювання кампаній та їхній контроль також згадані у цьому посібнику.

Посібник базується на принципах та найкращих практиках фінансування політичних партій, визначених Групою держав проти корупції (GRECO) та Міжнародним інститутом підтримки демократії і допомоги у проведенні виборів і його програмою «Фінансування політичних партій та виборчих кампаній». Цей посібник підготований за підтримки Бюро із запобігання та боротьби з корупцією Латвії та Департаменту контролю фінансування політичних партій.

Співпраця між Transparency International Латвія та Transparency International Україна сприяла обміну найкращими практиками для підготовки цього посібника. Фінансова та програмна підтримка надана Міністерством закордонних справ Латвії.



# ПЕРЕХИТРИТИ ОЛІГАРХІЮ ЛАТВІЇ

## ЯК КРИХІТНІЙ БАЛТІЙСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ ВДАЛОСЯ ПРИБОРКАТИ ВЛАСНИХ ОЛІГАРХІВ

Стаття з “Foreign policy”, 03.05.2013 р., автор Габріель Куріс



З метою прискорення вступу до НАТО і Європейського Союзу в 2002 р. в Латвії було створено Бюро із запобігання та боротьби з корупцією (далі – БЗБК) для боротьби з корупцією в уряді, що стала наслідком десятирічного радянського правління. Перед БЗБК постало складне завдання – більшість можновладців прагнули створити лише видимість дієвого антикорупційного органу. Незважаючи на боротьбу за владу всередині самого Бюро, протидію з боку парламенту і світову фінансову кризу, БЗБК довело свою ефективність шляхом арештів впливових підозрюваних і здобуло широку підтримку населення, здійснивши низку антикорупційних реформ.

Після здобуття незалежності від Радянського Союзу в 1991 р. Латвія розпочала стрімкий перехід до європейської вільної ринкової демократії. Такий швидкий перехід надав можливість фірмам і приватним особам втручатися в роботу ключових державних установ задля власної вигоди й усувати конкурентів та закріплювати економічну перевагу, використовуючи державні активи та контракти і створюючи відповідний фінансовий регламент. Фактичне захоплення державної влади цими «ділками» підірвало демократичні процеси і довіру громадян до уряду.

Звинувачення у захопленні влади в Латвії спрямовувалися переважно проти так званих «олігархів» – успішних бізнесменів, відомих своєю впливовістю і заможністю, які, на думку громадськості, були пов'язані з корупцією. Найбільш відомими з них були Айварс Лембергс, Андріс Шкеле й Айнарс Шлесерс, у чиїх руках зосереджувалася найбільша влада в основних правих політичних партіях. Принаймні одна з цих партій входила до складу майже всіх правлячих коаліцій в Латвії до 2011 р. Олігархи вміло уникали дискредитації, роблячи ставку на свій успіх у бізнесі. Вони створили розгалужену і впливову мережу розвідки, що охоплювала уряд, ЗМІ та бізнес і залякувала чиновників і журналістів, які були змушені дивитися на брудні оборудки олігархів крізь пальці.

Усвідомлюючи проблеми із захопленням влади в Латвії, Світовий банк оприлюднив дослідження, у якому викрив латвійську корупцію, що сповільнило процес вступу країни до Європейського Союзу і НАТО. Для демонстрації своєї зацікавленості у боротьбі з корупцією уряд дослухався до рекомендації Світового банку створити антикорупційне агентство за зразком гонконгської Незалежної комісії проти корупції. Це агентство мало бути наділене повноваженнями здійснювати антикорупційні розслідування, займатися запобіганням корупції та освітою. Проте, коли у 2002 р. БЗБК розпочало роботу, більшість захисників реформи були налаштовані скептично, вбачаючи у ньому лише мильну бульбашку, покликану вразити міжнародну спільноту, а не досягти реальних результатів.

Створене робочою групою, контрольованою Міністерством юстиції, БЗБК було наділене всіма повноваженнями для проведення розслідувань, включаючи можливість здійснення спеціальної поліцейської діяльності, такої як робота під прикриттям, оперативні експерименти й контроль засобів зв'язку. «Бюро має бути сильним, інакше воно не працюватиме», – пояснила Інесе Войка, член робочої групи і засновниця Delna, латвійської філії Transparency International.

Згідно із законопроектом Бюро мав очолювати директор з двома заступниками, що займаються розслідуваннями і запобіжною діяльністю відповідно. Бюро мало бути відповідальним перед прем'єр-міністром, але наділялося широкими повноваженнями для виконання своїх завдань з обмеженим політичним втручанням. Основним важелем впливу Кабінету Міністрів на БЗБК мала стати можливість призначати і звільняти на законній підставі директора БЗБК за погодження парламентом. БЗБК мало кожні

півроку звітувати перед Кабінетом Міністрів і парламентом та подавати щорічні бюджетні запити Міністерству фінансів.

Парламент одностайно ухвалив закон про створення БЗБК – напередодні виборів політики не хотіли проявити слабкість у боротьбі з корупцією. До того ж іноземні уряди підтримали створення БЗБК. «Коли закон потрапив до парламенту, американці відіграли вирішальну роль у тому, щоб парламентські комітети залишили його без змін», – зазначила Война.

До того як парламент ухвалив закон, він надав БЗБК повноваження, виняткові для антикорупційного агентства: Бюро отримало можливість контролювати дотримання фінансового законодавства. Це рішення було спонтанним – у відповідь на суспільний резонанс парламент щойно ухвалив нові закони про фінансування партій, і жоден з наявних органів не бажав брати на себе відповідальність за введення їх в дію, а закон про БЗБК був відкритий для змін. Зрештою, це рішення змінило хід антикорупційної боротьби, оскільки Бюро поставило собі за мету зупинити потік грошей, що сприяв захопленню влади.

Незалежна комісія обрала директором БЗБК Юту Стріке – досвідченого слідчого, яка працювала в Конституційному бюро захисту – елітному державному агентстві безпеки. Однак таємним голосуванням парламент відкинув кандидатуру Стріке. Прем'єр-міністр Ейнарс Репше, що проводив кампанію боротьби з корупцією, висловив думку, що такий результат голосування відобразив побоювання законодавців щодо призначення сильного лідера на цю посаду. Розгніваний поразкою, Репше призначив Стріке заступницею директора з розслідувань, а згодом – виконуючою обов'язки директора. Ці рішучі дії прискорили крах його уряду. «Це було занадто для членів моєї коаліції, – розповів Репше. – Троє так званих олігархів об'єдналися в коаліцію, що раніше було немислимо». Наступні троє латвійських прем'єрів походили з партій, пов'язаних з олігархами.

Алвіс Вілкс, колишній очільник антикорупційного відділу Державної податкової служби, долучився до БЗБК як старший спеціаліст і незабаром став заступником директора із запобіжної діяльності. Вілкс і Стріке наймали більшість штатних співробітників шляхом неформальної процедури. Кандидати мали продемонструвати своє бажання боротися з корупцією, мати диплом про вищу освіту і підлягали перевірці службою безпеки. Прагнучи якомога швидше розпочати роботу Бюро, його очільники відмовилися від



оголошення відкритого конкурсу на посади для майбутніх співробітників. Це рішення виявилось помилковим.

З самого початку на Бюро покладалися великі надії. Стріке наголошувала на тому, що БЗБК швидко спіймає «не одну велику рибу, а всіх великих риб». Однією з першочергових цілей БЗБК стала боротьба з хабарництвом суддів. За словами Стріке, судді були надто поблажливими в корупційних справах, які часто стосувалися олігархів і пов'язаних з ними осіб. Судді систематично виносили умовні вироки впливовим обвинуваченим. Завдяки нагляду й оперативним експериментам БЗБК вдалося розслідувати низку судових корупційних справ, що стосувалися суддів і прокурорів високого рівня. Стріке пізніше розповідала, що хабарі, які брали судді за ухвалення рішень, шокували громадськість. Після обурення в ЗМІ судді почали серйозніше ставитися до корупції і виносити більш жорсткі вироки в корупційних справах.

БЗБК також вдалося швидко досягти успіху в запобіганні корупції, особливо в нагляді за фінансуванням партій. Протягом першого року роботи Бюро викрило численні порушення. Не готові до нагляду, партії очікували, що вони зможуть безкарно порушувати закон. За словами Діни Спуде, співробітниці БЗБК, ці порушення були просто смішними. Так, списки основних донорів партій включали громадян з низьким рівнем доходу, дітей і померлих.

Після того як Репше пішов із влади, пов'язані з олігархами партії зосередили у своїх руках контроль над латвійським політичним життям, що стало новим політичним викликом для БЗБК. Наступник Репше Індуліс Емсіс мав призначити першого постійного директора Бюро. Незалежна комісія визначила трьох кандидатів: Стріке, Вілкса й Олексія Лоскутова. І знову Стріке отримала найбільшу кількість голосів, але уряд відкинув її кандидатуру як неприйнятну для парламенту. Лембергс, один з олігархів, запросив Лоскутова до свого особняка на таємну зустріч. Солодкомовний юрист і професор поліцейської академії, Лоскутов виявився недосвідченим і послужливим. Пропрацювавши в БЗБК протягом короткого періоду часу, Лоскутов посварився зі Стріке і здобув репутацію розсіяної людини. «Було очевидним, – сказав Лоскутов, – що радники [правлячої коаліції] запропонували мою кандидатуру, вважаючи мене теоретиком, яким буде відносно легко маніпулювати». Парламент схвалив його кандидатуру в травні 2004 р.

Стріке і Вілкс насторожено ставилися до Лоскутова через мовчазну підтримку його олігархами. Проте новий директор швидко проявив свій характер. За декілька тижнів після вступу на посаду партія прем'єр-міністра благала Лоскутова переглянути рішення БЗБК оштрафувати її на безпрецедентну суму в 185 тис. доларів за фінансові порушення протягом передвиборчої кампанії. «Усі журналісти в Латвії очікували на його подальші дії, – згадує Стріке. – Він заявив, що довіряє відділу БЗБК з контролю фінансування і юристам. Він переглянув [справу] і погодився, що партія має бути покарана. Для нас це було першою ознакою того, що йому можна довіряти».

Коли голова адміністрації прем'єр-міністра хотів звільнити Стріке, Лоскутов наполіг на тому, що таких заходів можна вжити лише «за наявності законної підстави, якої, звісно, не було». Цей інцидент показав співробітникам БЗБК, що на Лоскутова можна покластися. «Ні для кого не було таємницею, що, обираючи Лоскутова, політики сподівалися на його неефективність, – сказала Спуде. – Він зміг знайти спільну мову з обома помічниками». Довірчі відносини між трьома керівниками полегшили співпрацю і посприяли створенню атмосфери відкритості і співробітництва.

Наступним завданням Лоскутова було завоювання довіри суспільства. БЗБК регулярно повідомляло про результати своєї діяльності та проблеми з корупцією в Латвії. Під керівництвом Лоскутова БЗБК провело низку гучних розслідувань протягом 2004–2007 рр., за результатами яких три найбільш впливові олігархи були звинувачені в корупції. Перша справа була пов'язана зі звинуваченнями в корупції під час міських виборів у Юрмалі, фешенебельному приморському передмісті Риги. Серед трьох обвинувачених у цій справі був колишній мер Юрмали. (Розслідування, проведене ЗМІ, показало, що всі три найвпливовіші олігархи були причетні до цієї справи, однак прокурорам не вистачило доказів, аби висунути їм обвинувачення).

Друга справа, що потрапила на перші шпальти газет, була пов'язана із запровадженням цифрового телебачення в Латвії в 2003 р. 20 підсудних були звинувачені в махінаціях на суму десятків мільйонів доларів. Колишній прем'єр-міністр й олігарх Шкеле був свідком у цій справі, тоді як багато з його спільників були засуджені. Хоча ця справа і не була спрямована безпосередньо проти олігархів, вона викрила приховану корупцію.

Найбільш значною була третя справа безпосередньо проти Лембергса. Починаючи з жовтня 2005 р., БЗБК та інші органи розслідували його обвинувачення в хабарництві, відмиванні грошей і зловживанні владою на посаді мера міста Вентспілс – ці обвинувачення були пов'язані з 15 млн доларів, здобутими незаконним шляхом. Поліція заарештувала Лембергса в березні 2007 р., і суди в Латвії та Великій Британії заморозили 200 млн доларів грошових активів, пов'язаних з ним і його близькими родичами.

Ці судові успіхи забезпечили підтримку БЗБК з боку суспільства і високопосадовців, таких як президент Вайра Віке-Фрейберга і генеральний прокурор Яніс Майзітіс, що обмежили можливість уряду стримувати Лоскутова. Однак після гучного переобрання на виборах 2007 р. і кількох років економічного зростання в країні прем'єр-міністр Айгар Калвітіс забажав дискредитувати БЗБК, яке оштрафувало його партію на 1,9 млн доларів за фінансові порушення протягом передвиборчої кампанії. Калвітіс закликав звільнити Лоскутова, посилаючись на аудиторський звіт, що виявив слабкі місця у внутрішньому контролі БЗБК над управлінням активами і людськими ресурсами. «З цими проблемами можна зіткнутися на будь-якій державній посаді, – заперечила Ліга Стафека з Delna. – Відповідь [Калвітіса] була непропорційною».

Калвітіс уповноважив генерального прокурора Майзітіса розслідувати цю справу, проте той не виявив ознак корупції чи серйозних вад у діяльності БЗБК. Тоді Калвітіс виніс звільнення Лоскутова на розгляд парламенту, що викликало масові антикорупційні протести із залученням відомих осіб, інтелектуалів і бізнесменів. Наразившись на найбільший протест в історії пострадянської Латвії, уряд Калвітіса зазнав краху. Парламент скасував голосування щодо Лоскутова, Калвітіс подав у відставку, і популярність партій, пов'язаних з олігархами, почала спадати.

Хоча Калвітісу не вдалося звільнити Лоскутова, Бюро незабаром зіткнулося із внутрішніми проблемами, що загрожували його існуванню. У березні 2008 р. БЗБК виявило нестачу грошових активів у розмірі 300 тис. доларів. Двоє штатних співробітників були засуджені в цій справі, але кошти повернути не вдалося. Майзітіс у своєму звіті звинуватив Лоскутова у неспроможності встановити дієвий внутрішній контроль, що спонукало парламент звільнити Лоскутова в червні 2008 р. У відповідь на цей інцидент БЗБК ухвалило низку внутрішніх актів, таких як нові протоколи контролю систематизованих матеріалів, моральний кодекс і відкриту процедуру набору нових співробітників. Однак цей епізод підірвав репутацію Бюро.

У січні 2009 р. перед завершенням свого строку повноважень прем'єр-міністр Івар Годманіс призначив Нормундса Вілнітіса замість Лоскутова за погодження парламентом. Кандидатура колишнього професора права і законодавця одразу викликала суперечки. Заступник директора БЗБК Вілкс послався на «чутки, що кандидатура Вілнітіса була висунута політиками з тим, щоб зашкодити роботі БЗБК». Вілнітіс скаржився на непокору і некомпетентність Стріке і Вілкса та звинувачував їх у шпигунстві на користь іноземних держав. Генеральний прокурор Майзітіс і Delna виступали за звільнення Вілнітіса, але новий прем'єр-міністр не захотів втручатися.

Вважаючи, що Вілнітіс становить внутрішню загрозу для БЗБК, ветерани Бюро ігнорували його накази і не надавали йому доступ до секретних операцій. Вони проводили власні гучні розслідування просто під носом Вілнітіса, незважаючи на загрозу власній безпеці. Так, було викрито змову з метою вбивства Стріке, організовану російським синдикатом контрабандистів, через що вона була змушена покинути країну.

Зусилля БЗБК принесли результати в травні 2011 р. з першими розслідуваннями й арештами в рамках масштабної операції, яку преса охрестила «Справою олігархів». Ця справа охопила 26 компаній та 11 осіб, серед яких шестеро чиновників, залучених до заплутаної мережі відкатів і прихованих активів. Усім трьом олігархам були висунуті серйозні обвинувачення. Ця справа посилила суспільне обурення захопленням влади і стала символом розгулу олігархів на тлі болючої економічної кризи.

Коли розслідування БЗБК торкнулося Шлесерса, парламентська недоторканість захистила його від обшуків і конфіскації майна. Це спровокувало вибух суспільного обурення. 28 травня президент Валдіс Затлерс закликав до референдуму щодо розпуску парламенту, назвавши трьох олігархів загрозою латвійській демократії. «Усі це знали, але з його боку було дуже сміливо зробити таку рішучу заяву», – сказала член латвійського парламенту Расма Каркліна. Delna організувала протест під будівлею парламенту проти олігархів, у якому взяли участь кілька тисяч осіб, і запропонувала «Перші 10 кроків для відновлення розкраденої країни». Першим кроком було звільнення Вілнітіса з посади директора БЗБК.

Парламент поступився і звільнив Вілнітіса. За словами Каркліної, «парламент розпускався, а отже, депутати, які раніше не хотіли [його звільнення], прагнули показати себе з кращого боку перед виборами

[у вересні 2011 р.]». За результатами виборів, партія Лембергса отримала 13% місць у парламенті, партія Шлесерса не отримала жодного місця, а партія Шкеле збанкрутіла, програвши БЗБК судову справу щодо порушень при фінансуванні виборчої кампанії. Уперше в історії незалежної Латвії жодна з партій олігархів не ввійшла до складу правлячої коаліції.

Масштабна кампанія проти олігархів, що розпочалася у 2010 р., нарешті відкрила перед БЗБК можливості правових реформ, а саме: встановлення кримінальної відповідальності за порушення при фінансуванні виборчої кампанії, запровадження судової реформи, що прискорили розгляд справ, захист викривачів і зняття парламентської недоторканості за адміністративні порушення. Однією з найбільш амбітних реформ було ухвалення у 2012 р. Закону про нульові декларації, що вимагав від усіх громадян Латвії задекларувати свої активи, якщо їхня вартість перевищувала 18,5 тис. доларів (з урахуванням закордонних активів). Ця реформа мала на меті згорнути тіньову економіку і не дати державним посадовцям приховати незаконні активи, передаючи право власності друзям і родичам.

Своїми успіхами БЗБК завдячувало сильній команді лідерів. Бюро показало найкращі результати і завоювало довіру суспільства завдяки співпраці його керівників в атмосфері гармонії і взаємної довіри. Це потребувало жорсткого контролю внутрішніх корупційних ризиків й усунення недоліків в роботі БЗБК, які призвели до звільнення Лоскутова і запламували репутацію Бюро.

Досвід БЗБК продемонстрував важливість підтримки з боку суспільства і високопосадовців, таких як президент і генеральний прокурор. БЗБК завоювало цю підтримку завдяки інтенсивній співпраці зі ЗМІ, досягненню відчутних результатів і демонстрації своєї незалежності та добросовісності. Отже, виживання і зміцнення БЗБК у Латвії допомогло істотно зменшити корупцію на вищому рівні і запустило хвилю реформ, що заклали підґрунтя латвійської демократії.

## **ВИВЧЕННЯ СПРАВИ: РОЗТРАТИ ПРОТЯГОМ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ ТА МІЛЬЙОННІ ШТРАФИ**

Невдовзі після парламентських виборів 2006 р. чотири політичні партії оскаржили результати виборів у Верховному суді Латвії, заявивши, що вибори були проведені з порушеннями принципів свободи і рівності.

Переважна більшість скарг стосувалася кампаній двох неурядових організацій, тісно пов'язаних з двома переможцями виборів – Народною партією і Латвійською першою партією / Латвійський шлях. Ці неурядові організації проводили агітаційну кампанію на користь кандидатів від двох вищезгаданих партій. Організації розміщували рекламу від власного імені, обходячи таким чином обмеження передвиборчих витрат, що були оприлюднені незадовго до виборів.

Верховний суд не анулював результати виборів. Однак як суд, так і Бюро із запобігання та боротьби з корупцією (БЗБК) постановили, що ці дві неурядові організації мають витрати, які повинні бути враховані при підрахунку витрат на виборчі кампанії партій. БЗБК зобов'язало обидві партії повернути надлишкову суму до державного бюджету, а також сплатити штраф за порушення виборчого законодавства. Загальна сума становила 2,2 млн євро: 75 000 євро для однієї партії і 1,45 млн євро – для іншої. Судові слухання тривали до 2011 р. Рішення суду було тричі оскаржене, але кінцевий вердикт залишився незмінним.

## **РЕЗУЛЬТАТ**

При оцінці кампаній, проведених неурядовими організаціями, БЗБК відштовхувалося від висновків Верховного суду і вироблених ним принципів оцінки агітації з боку третьої сторони. Суд постановив, що видатки третьої сторони на виборчу кампанію мають враховуватися при підрахунку передвиборчих витрат політичної партії, якщо було встановлено безпосередній зв'язок між партією і третьою стороною, наприклад, якщо засновники і члени неурядової організації напряму пов'язані з політичною партією або якщо партія не відмежовується від агітаційної кампанії, що проводиться третьою стороною.

Одним із засновників і членів неурядової організації, що активно підтримувала прем'єрську Народну партію, був голова адміністрації прем'єр-міністра Юргіс Ліепніекс. Головними донорами цієї організації були сам Ліепніекс (вклав 113 тис. євро) та засновник Народної партії, колишній прем'єр-міністр Андріс Шкеле, який вклав 474 тис. євро. Беручи до уваги, що засновники й основні вкладники неурядової організації були пов'язані з цією партією і враховуючи той факт, що партія не відмежовувалася від агітаційної кампанії, що проводилася цією організацією, Верховний суд Латвії постановив, що неурядова організація мала безпосереднє відношення до кампанії прем'єрської партії.

Суд дійшов схожих висновків стосовно неурядових організацій, пов'язаних з піар-кампанією партії ЛПП / ЛЦ. Рекламне агентство «ZOOM» на чолі з піар-спеціалістом Еріксом Стенженіексом займалося передвиборчою кампанією партії ЛПП / ЛЦ.

Дії БЗБК і відповідне рішення суду сприяли ухваленню істотно вдосконаленого закону, що обмежив витрати третьої сторони на виборчу кампанію і зобов'язав декларувати джерело походження цих грошей.



# КОНТРОЛЬ ФІНАНСІВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ВІД А ДО Я

## КОНТРОЛЬ

В управлінні фінансами в політиці беруть участь численні гравці. Дотримуючись законів, політики та їхні партії відіграють вирішальну роль у забезпеченні належного управління партійними органами. Політики мають також забезпечувати виконання законів за можливості судового втручання в разі необхідності для гарантування прозорості політичного процесу. Рушіями цих процесів є вимоги виборців, робота ЗМІ та експертів неурядових організацій.

Основою цієї системи має стати орган, що забезпечує дотримання фінансового законодавства в політиці.

Вимоги до наглядового органу, що контролює фінансування політичних партій, схожі на ті, що висуваються до установ, які здійснюють загальний контроль над виборчим процесом, а саме:

- чіткі і достатні повноваження, що не перетинаються з повноваженнями інших установ;
- прозора процедура призначення керівників, вільна від політичного тиску, що заслуговує на довіру суспільства;
- фіксований термін перебування на посаді керівників і співробітників для захисту від неналежного впливу;
- достатнє фінансування і контроль бюджету установи;
- налаштованість установи на неупереджену і прозору діяльність і взаємодію з суспільством для забезпечення дотримання законів і попередження порушень<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Посібник IDEA



## МАЛ. 2.5 ЧИ ЗАЗНАЧЕНО, ЩО ПЕВНА УСТАНОВА / ПЕВНІ УСТАНОВИ НЕСУТЬ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПЕРЕВІРКУ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ТА / АБО ПОРУШЕННЯ У РОЗСЛІДУВАННІ?



Джерело: Міжнародний інститут підтримки демократії і допомоги у проведенні виборів. Графік підготований на основі інформації, актуальної на лютий 2014 р. Інформація в базі даних про фінансування політичних партій Міжнародного інституту демократії і допомоги у проведенні виборів постійно оновлюється.

Див. <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=294%region=-1>

Ефективність наглядового органу оцінюється з урахуванням:

- 1) статусу наглядового органу;
- 2) предмета контролю;
- 3) наявних ресурсів.

## НЕЗАЛЕЖНІСТЬ НАГЛЯДОВОГО ОРГАНУ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ

Рада Європи вимагає від наглядового органу бути максимально незалежним від політичних сторін та уряду. А також повноваження та відповідальність наглядового органу мають належати одній організації, тобто не бути розділеними між різними установами.

У деяких європейських країнах, таких як Естонія, Чеська Республіка, наглядові повноваження надані парламентським комітетам, які виконують контроль неохоче або не мають необхідних ресурсів для реального вивчення фінансового стану політичних партій. У Фінляндії до недавнього часу контроль було доручено міністру юстиції.

У більшості європейських країн, таких як Литва, Молдова, Румунія, Словаччина, декілька органів уповноважені проводити контроль. Цей підхід призводить до розділення обов'язків, як наслідок – жодна з установ не бере провідну роль у процесі контролю. У Литві, зокрема, повноваження розділені між Центральною виборчою комісією та Державною податковою інспекцією.

Рада Європи стверджує: «Незалежно від правової форми наглядової інституції, постає питання про її незалежність, якщо членство в ній базується на політичній основі, а також якщо інституція не зацікавлена виконувати свої повноваження».

## **Латвія**

*У Латвії функції нагляду передані єдиному органу, що перевіряє фінансовий стан політичних партій, контролює проведення виборчих кампаній та розподіл і використання державних коштів.*

Відповідно до закону Бюро із запобігання та боротьби з корупцією (далі – БЗБК) є органом державної адміністрації, що функціонує під наглядом Кабінету Міністрів. Основними причинами автономії БЗБК є механізми управління в Бюро та процедура призначення та звільнення директора БЗБК. Директор БЗБК може бути призначений або звільнений Сеймом за рекомендацією Кабінету Міністрів, який повинен призначити спеціальну комісію, що складається виключно з неполітичних осіб.

Прем'єр-міністр має обмежений вплив на БЗБК, оскільки може втручатися лише тоді, коли легальність рішень Бюро є сумнівною. Водночас прем'єр-міністр не може скасувати адміністративні акти чи постанови БЗБК щодо виявлених порушень у фінансуванні політичних партій чи інших протиправних дій у межах компетенції Бюро. Прем'єр-міністр не має повноважень контролювати розслідування кримінальних справ, що проводить БЗБК. Повноваження проводити контроль за кримінальними

справами надані генеральній прокуратурі. Бюджет БЗБК визначається Сеймом на підставі пропозиції Кабінету Міністрів.

Згідно з законом БЗБК має внутрішній орган управління, що консультує зі стратегії Бюро та інших пунктів порядку, запропонованого його членами. Голова відділу БЗБК з контролю за фінансами партій є членом внутрішнього органу управління БЗБК.

Відбір голови відділу, що відповідає за контроль фінансів партій, повинен відбуватися в прозорий та врегульований спосіб, але поки ще не проходив жодного разу з тих пір, як перший голова відділу обійняв посаду.

### **Інесе Войка, експерт з протидії корупції**

«Незважаючи на критику від міжнародних експертів, упродовж 12 років не було виявлено жодних видимих проблем, пов'язаних з незалежністю чи неупередженим виконанням функцій Бюро. Гарантії забезпечуються директором Бюро, який призначається парламентом та через багато причин був у центрі політичних дискусій останні 12 років. Порівняно невелика публічність відділу контролю за політичними фінансами допомогла забезпечити високу якість виконання роботи. Також чітке законодавство та системне впровадження законів забезпечило відділ БЗБК з контролю за фінансами політичних партій репутацію неупередженого та принципового наглядового органу.

У разі, якщо голову відділу необхідно буде змінити, я припускаю, що відкритий конкурс буде запущено та проведено прозоро, у тому числі із залученням спостерігачів з недержавних організацій».



## СФЕРИ КОНТРОЛЮ

Лише факт наявності наглядового органу сам по собі не є гарантією ефективності. Контроль, що здійснюється відповідальним громадським органом, у більшості випадків обмежується інформацією, наданою політичними сторонами, партіями та власне кандидатами.

Сфера контролю наглядового органу є змінною, залежно від того, чи покриває вона весь процес фінансування політичних партій чи його частину. Більш обмежена сфера контролю не буде відповідати вимогам статі 14 Рекомендацій Ради Європи.

<sup>3</sup>Узято з матеріалів презентації KNAB, 01.07.2016

У Нідерландах внутрішнє міністерство аудиту контролює фінансові звіти політичних партій, але на практиці головним чином перевіряє лише, чи державні кошти були використані належним чином. Іноді фінансування деяких кампаній взагалі не підпадає під жодний контроль, зокрема, так відбувається на президентських виборах у Хорватії, Ісландії та Туреччині. Також трапляється, що тільки витрати на вибори, але не надходження є предметом аудиту.

Приклади ефективних органів контролю, що мають значні можливості для фінансових розслідувань, є рідкісними. Рада Європи виокремлює ірландську Комісію стандартів, яка контролює внески до політичних партій, політичні пожертвування чи виборчі витрати, та має реальні наглядові повноваження. Закон надає Комісії повноваження проводити свої власні розслідування або здійснювати їх у відповідь на окремі скарги. Результати розслідувань можуть бути передані голові Державної прокуратури або поліції для подальших дій.

## ***Латвія***

*Відділ БЗБК з контролю за фінансами політичних партій здійснює повний контроль фінансових засобів політичних партій.*

Згідно із законом БЗБК здійснює широкий спектр завдань у сфері фінансування політичних партій:

- контролює дотримання правил фінансування політичних партій;
- забезпечує адміністративну відповідальність осіб та накладає покарання;
- проводить розслідування й оперативну діяльність для виявлення порушень, передбачених кримінальним кодексом, які належать до порушень, пов'язаних з фінансуванням політичних організацій (сторін), і які згідно із законом не є у сфері компетентності органів безпеки (наприклад, фінансування партій від зарубіжних країн);
- перевіряє скарги і звіти, а також проводить розслідування на запит президента, Сейму, Кабінету Міністрів або генерального прокурора;
- централізує й аналізує інформацію з декларацій про фінансову діяльність політичних організацій (партій) / спілок, порушення, виявлені в ході подання цих декларацій, та недотримання обмежень, що накладаються законом.

Завдання БЗБК полягає в перевірці декларацій надходжень і витрат у ході виборів та річних звітів політичних партій (у тому числі звіту сертифікованого

аудитора про фінансово-господарську діяльність партії, що має річний оборот коштів, більший у понад 10 разів за мінімальну місячну заробітну плату).

БЗБК має повний доступ до всіх джерел фінансової інформації і бухгалтерської звітності політичних партій.

Права БЗБК в отриманні інформації про пожертвування:

- БЗБК має право безкоштовно робити й отримувати запити на інформацію, документи й інші матеріали від державних органів, органів самоврядування, установ, організацій, посадових та інших осіб, незважаючи на рівень конфіденційності запитаної інформації;
- на вимогу БЗБК підзвітний зобов'язаний надати документи, що підтверджують законність джерел наданого фінансування, оскільки в тому числі й фізичні особи можуть зробити пожертви тільки зі своїх офіційних доходів за останні три роки (цей запит звіряється з податковою адміністрацією, що дозволяє перевірити законність доходів за останні три роки);
- директор БЗБК (або особа, спеціально ним/нею уповноважена) може звернутися до головного судді Верховного суду (або судді Верховного суду, уповноваженого ним/нею), щоб отримати доступ до інформації про банківський рахунок будь-якої особи.

## ІНСТРУМЕНТИ НАГЛЯДОВОГО ОРГАНУ

Рада Європи висловила стурбованість з приводу ресурсів, що виділені для органу контролю. Концепція нагляду за ресурсами передбачає кілька аспектів. Вона належить до передбаченої законом структури, що регулює нагляд за необхідними людськими і фінансовими ресурсами. Але, наприклад, може не мати будь-яких вказівок щодо того, як має здійснюватися процедура перевірки фінансових звітів партій.

Оціночні звіти часто посилаються на недостатню кількість персоналу для здійснення цього контролю. Наприклад, моніторинг відповідності з німецьким законодавством виконує підрозділ Бундестагу, що складається лише з восьми осіб. Естонія обрала такий комітет, до складу якого входять лише дві посадові особи.

Така проблема фінансування наглядових органів може впливати на процес моніторингу. Наприклад, звіт про політичне фінансування партій, виданий іспанським судом аудиту в 2008 р., посилається на 2005 фінансовий рік.

## **Латвія**

*Нагляд за фінансуванням політичних партій є лише одним з багатьох завдань БЗБК, до штату якого входить майже 140 осіб. Його мандат також включає кримінальні розслідування корупційних правопорушень (у публічному секторі), запобігання конфліктам інтересів, оцінку ризиків, підвищення обізнаності та освітні заходи.*

Контроль за дотриманням правил фінансування партій належить до відповідальності порівняного невеликого відділу контролю за фінансуванням політичних організацій, у якому працюють вісім осіб. У відповідних випадках він діє за підтримки юридичного відділу й деякі кейси передаються до відділу кримінальних розслідувань.

Відділ також має веб-сайт, на якому розміщена інформація про всі надходження політичних партій, а в період виборів залучає до моніторингу третіх осіб.

БЗБК подає свій бюджет на розгляд Кабінету Міністрів, який спрямовує його до парламенту. Хоча де-юре БЗБК фінансово залежить від уряду і парламенту, не було відзначено жодного суттєвого втручання у функції БЗБК. Річний бюджет БЗБК становить 5 млн євро, з яких близько половини витрачається на оплату праці та податків співробітників.

Міжнародні експерти схвально оцінюють межі повноважень, надані відділам БЗБК, у тому числі можливість доступу до банківських рахунків осіб, яких перевіряють, і їх повноваження на розпуск політичної партії. Банківські рахунки можуть бути перевірені за згодою голови Верховного суду з врахуванням захисту недоторканності приватного життя і прав людини.

## ПУБЛІКАЦІЯ ДОПОВІДЕЙ НАГЛЯДОВОГО ОРГАНУ

Оскільки публікація доповідей наглядового органу створює йому кредит довіри, відсутність таких публікацій негативно позначається на його репутації.

На Кіпрі висновки наглядового органу про витрати на кампанії кандидатів на національних і європейських виборах не оприлюднюються. У Греції звіти аудиторів, на основі яких Комітет з контролю ґрунтує свої висновки, не публікуються, як і протоколи його засідань, і його висновок подається виключно спікеру парламенту і Міністерству внутрішніх справ.

### **Латвія**

*Усі доповіді БЗБК публікуються на веб-сайті організації.*

Два рази на рік БЗБК робить доповіді в парламенті Латвії. Парламентські засідання комітетів і їх звіти є відкритими.

Відповідно до закону БЗБК зобов'язаний інформувати партії і громадськість про всі порушення партійних правил фінансування, які воно ідентифікувало у вищезгаданій декларації виборчих надходжень і витрат і річному звіті, та про заходи, що здійснюються з метою запобігання цим порушенням, до 1 квітня наступного року. Обов'язок інформувати громадськість прямо визначений у законі.





# ПРОЗОРІСТЬ ПОЛІТИЧНОГО ФІНАНСУВАННЯ

## ФІНАНСОВА ЗВІТНІСТЬ

Наріжним каменем будь-якої системи регулювання політичного фінансування є вимога до тих, хто задіяний у політиці, надавати інформацію про те, як вони отримують та витрачають кошти.

Таке звітування має дві основні мети:

- 1) допомогти виборцям приймати обґрунтовані рішення, коли вони йдуть на виборчу дільницю;
- 2) полегшити контроль обмежень на пожертви і витрати. Вимога до політиків розкривати інформацію щодо фінансових рахунків уможливорює створення документальної бази, яка може стати в пригоді у подальших розслідуваннях.

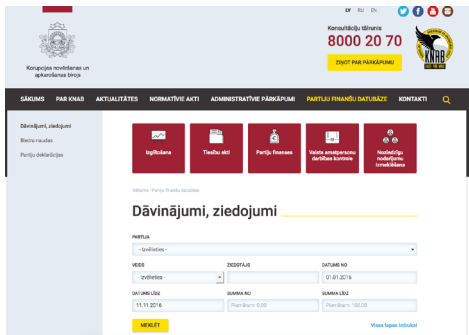
Принаймні найпростіші вимоги до звітності існують у майже 90% країн. В ідеалі вони повинні бути доступні онлайн у форматі, що дозволяв би їх легко інтерпретувати та знаходити. На жаль, у близько 20% країн нема вимог про доступність фінансових звітів громадськості. Інші – ускладнюють доступ до звітів. Це суперечить духу Конвенції ООН про боротьбу з хабарництвом, яка закликає до прозорості пожертвувань.

### **Латвія**

*Латвія має одну з найпрозоріших систем звітності в світі. Усі пожертви і партійні звіти доступні для пошуку в онлайн-базі даних, починаючи з 2002 р., коли база даних була створена. Кожне пожертвування публікується БЗБК онлайн протягом 15 днів після надходження на рахунок політичної партії, що дозволяє ЗМІ і громадськості проводити свої власні дослідження поза наглядом БЗБК.*

База даних для пошуку складається з:

- пожертвувань як грошових, так і в натуральній формі із зазначенням їх розміру, дати отримання та особи донора;
- членських внесків із зазначенням їх розміру, дати отримання та особи донора;
- щорічних декларацій політичних партій.



Зображення онлайн-бази даних в [www.knab.gov.lv](http://www.knab.gov.lv), доступної для пошуку подарунків і пожертвувань за партією, донором, періодом часу і сумою пожертвувань у євро.

Латвійський закон про фінансування політичних організацій (партій) накладає низку вимог до звітності про політичні партії / коаліції:

- 1) усі пожертви і членські внески, які прийняті чи відхилені партією, повинні бути відзвітовані протягом 15 днів після отримання, у той час як БЗБК робить цю інформацію загальнодоступною;
- 2) звіт протягом 30 днів після виборів про всі доходи і витрати, понесені за 120 днів до дня виборів (офіційний період кампанії), незалежно від того, коли платежі були зроблені або коли був виданий документ, який засвідчує, що правочин відбувся (рахунок-фактура, договір тощо).

Закон вимагає обов'язкове включення до декларації таких витрат:

- реклама (на телебаченні, радіо, інтернеті, за винятком власного веб-сайту партії, у друкованих ЗМІ та в приміщеннях і громадських місцях);
- використання поштових служб (включно із електронною поштою) для розповсюдження передвиборчих матеріалів;
- виробництво та розповсюдження рекламної продукції;
- планування, підготовка і проведення виборчої кампанії;
- заробітна плата працівників, які беруть участь у виборчій кампанії;
- оренда рухомого і нерухомого майна для потреб виборчої кампанії;
- витрати на публікації, підготовлені для проведення виборчої кампанії;
- фінансування благодійних заходів, пов'язаних з виборчою кампанією, виплати допомоги і пожертвування;
- інші витрати, що виникають у зв'язку з виборчою кампанією (які повинні бути розкриті в окремих підрозділах).

3) партії надають щорічний звіт про свої доходи та витрати

БЗБК оприлюднює звіти партій, у такий спосіб роблячи доступними для громадськості, на своєму веб-сайті протягом 10 днів з моменту їх отримання.



# ПОЖЕРТВУВАННЯ

## РІЗНІ ЗАБОРОНИ НА ПОЖЕРТВУВАННЯ

Подібно до того, як у більшості країн право голосу мають лише дорослі громадяни, часто встановлюються правила, хто має право робити фінансові внески на користь політичних партій і кандидатів. Заборони, пов'язані з пожертвуваннями, потрібні для того, щоб повністю виключити внески, які вважаються особливо шкідливими для демократичного процесу.

Приблизно 1/5 країн у світі забороняє корпоративні пожертвування і пожертвування від профспілок.

Заборона приватних пожертвувань загалом є надзвичайно рідкісною. Проте понад 40% країн використовують певні обмеження щодо того, наскільки великими можуть бути внески від донорів.

Більш поширеними є обмеження щодо того, скільки політичні партії та кандидати мають право витратити на виборчі кампанії. На відміну від обмежень на пожертвування, мета полягає не в тому, щоб регулювати вплив окремих донорів, а скоріше, щоб зменшити переваги політичних партій і кандидатів, що мають доступ до значних коштів.

До особливих випадків належать кандидати, які фінансують кампанії, використовуючи власні гроші, або коли партійні лідери забезпечують більшу частину фінансування для партії, яку вони очолюють, – два явища, спільні для країн з економікою, що розвивається, і деяких усталених демократій. Хоча кандидати і партійні лідери вірогідно не можуть неналежним чином покращувати своє становище, переваги, які вони отримують від власного багатства, можуть бути зменшені або завдяки обмеженню пожертвувань з власних коштів, або шляхом введення ліміту витрат.

Близько 30% усіх країн обмежують суми, які політичні партії можуть витратити.

Таблиця 2.1. Обґрунтування різних видів заборонених пожертвувань

Тип заборони	Обґрунтування
Закордонні юридичні особи	Попередження зовнішнього / закордонного впливу; принцип самовизначення
(Частково) публічні установи	Уникнення використання публічних коштів у політичних цілях
Профспілки (іноді – усіх видів юридичних осіб)	Уникнення неналежного впливу організованих за інтересами асоціацій, заборона пожертвувань від профспілок іноді використовується для збалансування заборони на корпоративні пожертвування у системах, у яких деякі партії залежать від контактів корпорацій, а інші – знаходяться у тісних взаємовідносинах із рухом профспілок
Корпорації, у яких розміщують державні замовлення	Зменшити ризик «бартерних» пожертвувань (наприклад, корпорації роблять пожертви, очікуючи, що вони отримають державні замовлення у винагороду)
Анонімні джерела	Забезпечення прозорості фінансування партії та більші можливості відслідковувати дотримання правил фінансування політичних партій
Непрямі пожертвування	Щоб полегшити контроль над іншими заборонами, деякі країни прямо забороняють пожертвування, зроблені через іншу особу

## **Латвія**

*Низка обмежень застосовується до джерел приватного фінансування в Латвії.*

Політичні партії не можуть отримувати пожертвування від:

1. юридичних осіб, у тому числі державних і муніципальних органів;
2. іноземних фізичних та юридичних осіб;
3. анонімних донорів;
4. фізичні особи не можуть пожертвувати політичним партіям через посередників або позичаючи гроші від третьої особи (так само партія сама по собі не може брати позики чи кредити для фінансування своєї діяльності або брати на себе будь-які фінансові гарантії);
5. фізичним особам, щодо яких було винесено вирок, що забороняє їм бути кандидатом на виборах до Сейму, Європейського парламенту або муніципального органу (за винятком осіб, чиї судимості були скасовані або записи про чию судимість було стерто чи анульовано), забороняється фінансувати політичні партії подарунками та пожертвами.

Заборона на пожертвування юридичних осіб була введена в 2004 р. після першого етапу зусиль з контролю з боку БЗБК під час парламентської виборчої кампанії 2002 р. Експерти БЗБК виявили, що неможливо забезпечити дотримання заборони на пожертвування третіх осіб або заборони на посередництво, якщо корпорації будуть, як і раніше, мати можливість пожертвувати. Доходи фізичних осіб легше відстежити, і, таким чином, легше відстежувати гроші, які не належали реальному донору. Для того, щоб зміни в законодавстві досягали своєї мети, додаткове обмеження було введено на пожертви фізичними особами. Було встановлено, що політичне пожертвування не може перевищувати офіційний дохід донора протягом останніх трьох років.

## **ГРАНИЧНІ РОЗМІРИ ПОЖЕРТВУВАНЬ**

Справжній вплив від обмеження розмірів пожертвувань варіюється залежно від його рівня. Якщо граничний розмір дуже високий – воно не матиме ніякого впливу, оскільки це не призведе до скорочення пожертв на практиці, водночас якщо граничний розмір дуже низький, донори, політичні партії і кандидати знайдуть способи обійти таке обмеження. Встановлення

граничного розміру пожертвування, який усіма ігнорується, створює ризик підриву довіри до всієї системи регулювання фінансування політичних партій.

Якщо мета граничних розмірів пожертвувань полягає у тому, щоб зменшити вплив грошей, то пожертвування повинні бути низькими. Для того щоб така система спрацювала, необхідний високий рівень культури підтримки політичних партій. Одна з країн, у якій встановлені низькі граничні розміри пожертвувань, – Канада, де річний ліміт на одну особу становить 1 130 євро.

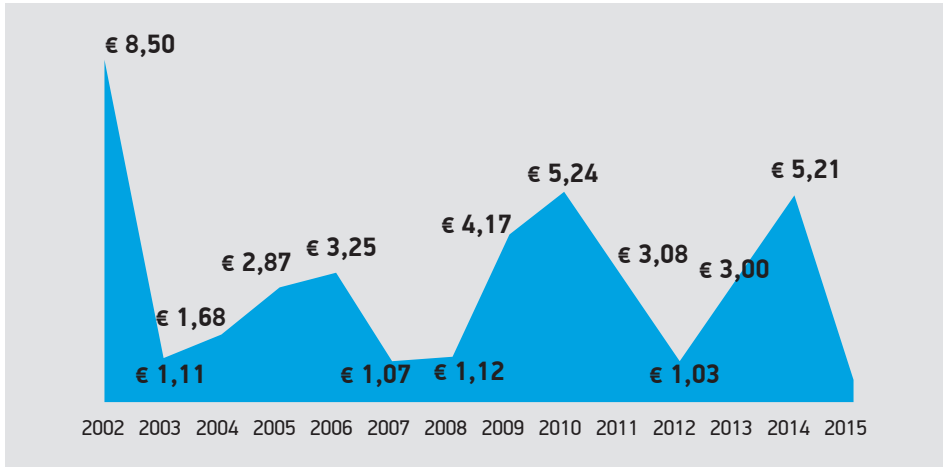
## **Латвія**

*Ліміт, введений першим законом в 1995 р., склав 35 500 євро (25 000 латів) з невеликим контролем над тим, хто були справжніми донорами, і над тим, на що сторони витрачали свої гроші. Реформа 2004 р. зсунула граничний розмір до 14 200 євро (10 000 латів). Після перемоги в парламентських виборах 2006 р., коли правляча коаліція зберегла владу, вдалося підняти поріг до розміру 100 мінімальних заробітних плат, або 22 800 євро в 2008 р. У 2017 р. максимальна кількість загальної суми пожертвувань від однієї людини не може вийти за межі розміру 50 мінімальних заробітних плат, або 19 000 євро.*

## **ОБМЕЖЕННЯ ВИТРАТ НА КАМПАНІЮ**

До 2004 р. у Латвії не було обмежень щодо витрат на кампанію. З 1995 р. з кожними виборами суми коштів, витрачених на виборчі кампанії, особливо на телевізійну рекламу, зростали в геометричній прогресії, і Латвія перетворювалася на країну з найдорожчими політичними кампаніями на душу населення. У 2002 р. сума всіх пожертв, отриманих політичними партіями, склала 8,5 млн євро. Коли заборона була введена, обсяг пожертвувань скоротився у понад 2,5 рази.

## Пожертви, отримані політичними партіями, млн євро



Примітка до таблиці:

Парламентські вибори (2002, 2006, 2010, 2011, 2014 рр.)

Вибори до Європарламенту (2004, 2009, 2014 рр.)

Вибори до муніципальних органів (2005, 2009, 2013 рр.)

Межі та обмеження на витрати політичних партій у Латвії існують у контексті виборчої кампанії.

Верхня межа витрат кампанії, що рухалася вгору і вниз з 2004 р., зараз дорівнює «середній заробітній платі (до відрахувань та податків) року, що передує останньому року, опублікованому Центральним статистичним бюро, округленим за допомогою коефіцієнту 0,0004» на одну людину, що голосувала на попередніх виборах до Сейму (тобто гранична межа витрат розраховується на основі числа виборців, які взяли участь у попередніх виборах).

Партії повинні повідомляти про витрати виборчої кампанії у декларації надходжень та витрат під час виборів, гранична верхня межа витрат кампанії обмежується до витрат, понесених партіями на рекламу і використання поштових служб та проведення благодійних заходів, пов'язаних з виборчою кампанією (виплата адресної допомоги і пожертвування). Жодних інших обмежень щодо витрат з підготовки до кампанії немає.

До верхньої межі витрат відносяться витрати (на рекламу і використання послуг пошти та благодійні заходи) у період з 120-го дня до дня виборів (незалежно від того, коли рахунок-фактура або договір був виданий або платіж був здійснений).

БЗБК стежить за витратами під час виборчих кампаній і надсилає запити на офіційні прайс-листи медіа-організаціям. БЗБК попереджає політичну партію під час виборчої кампанії, якщо вона досягає визначеної межі, і може також зупинити рекламу, якщо партія досягла граничної межі.

До поправок до Закону про фінансування політичних організацій (партій) 2008 р. політичні партії (або коаліції партій), які представили список кандидатів у всіх п'яти виборчих округах для виборів до Сейму, не могли витратити більш ніж 0,28 євро на особу з розрахунку загальної кількості виборців на попередніх виборах до Сейму у період з 270-го дня до дня виборів (незалежно від того, коли був виписаний рахунок-фактура чи договір або була проведена оплата) за такими пунктами:

- реклама (на телебаченні, радіо, інтернеті, окрім власного веб-сайту партії, у пресі, у приміщеннях і громадських місцях);
- використання поштових послуг (у тому числі електронної пошти), щоб поширювати передвиборчі матеріали;
- виробництво та розповсюдження рекламних і виборчих матеріалів;
- планування, підготовка й організація виборчої кампанії;
- заробітна плата працівників, які беруть участь у виборчій кампанії;
- здача в оренду рухомого майна та нерухомого майна для потреб виборчої кампанії;
- публікації, підготовлені для проведення виборчої кампанії;
- благодійні заходи, пов'язані з виборчою кампанією, виплати допомоги і пожертвування;
- інші витрати, пов'язані з виборчою кампанією.

На виборах до Сейму 5 жовтня 2002 р. налічувалося 1 398 156 зареєстрованих виборців. Верхня межа витрат найближчої виборчої кампанії в 2006 р. складала 400 000 євро для кожної партії (або коаліції партій), які представили списки кандидатів на всіх 5 виборчих округах. На виборах до Сейму 2006 р. більшість партій у парламенті відповідали (або навіть перевершили) цю межу витрат на виборчу кампанію.



## ПОЖЕРТВУВАННЯ В НАТУРАЛЬНІЙ ФОРМІ

Стаття 2 Рекомендацій Ради Європи визначає «пожертвування» в досить широкому сенсі як «будь-яку навмисну дію, спрямовану на обдарування економічним чи іншим чином політичної партії». Таким чином, це поняття включає в себе фінансові пожертвування і пожертвування в натуральній формі.

Нормативні акти Великобританії, наприклад, вважають, що безоплатне надання офісних приміщень або устаткування партії і спонсорство заходів є внесками в натуральній формі. У Румунії знижки понад 20% від вартості товарів або послуг, що надаються партіям або незалежним кандидатам, вважаються пожертвуваннями.

Болгарське законодавство чітко не регулює питання використання публічних ресурсів у період виборів. У Греції не менше 857 державних службовців, чия праця оплачується адміністрацією, тимчасово працювали за сумісництвом разом із членами національного або Європейського парламенту на користь політичних партій, до яких належали ці виборні представники.

Деякі держави розглядають надання послуг, товарів, майна чи немайнових прав політичній партії як пожертвування, приховані в їх внутрішньому законодавстві, які насправді є забороненими.

За відсутності чітких вказівок у законодавстві можуть також виникати сумніви щодо того, чи відображає декларування таких пожертвувань у натуральній формі їх реальну вартість.

Наприклад, у Фінляндії було запропоновано, щоб внески в натуральній формі на користь політичних партій, окрім добровільної (безоплатної) праці непрофесіоналів, оцінювалися за ринковими ставками. У Франції існує заборона на пожертвування в натуральній формі на користь партій за цінами, нижчими за ринкову ставку, і кандидати повинні вести їх облік для фінансування виборчих кампаній.

Законодавство також може бути суворим, але застосовуватися тільки в обмежених випадках. Наприклад, розділ 2 литовського закону про політичні партії визначає пожертвування партіям у найзагальніших рисах. До них належать грошові кошти, акції та інші цінні папери, рухоме і нерухоме майно,

майнові права, інтелектуальна діяльність, товари і послуги, що надаються безкоштовно, добровільна праця і діяльність та продукти цієї діяльності. На практиці, однак, такі форми пожертвування не декларуються, щоб уникнути перевищення граничних значень.

## **Латвія**

*Латвійське законодавство про фінансування політичних організацій визначає пожертвування як «будь-яке майно або інші вигоди, отримані безоплатно, у тому числі послуги, передача прав, звільнення політичної партії від деяких зобов'язань, відмова від деяких прав в обмін на певну вигоду на користь партії або інші дії, за допомогою яких будь-яка вигода надається політичній партії».*

Крім того, передбачено, що передача нерухомості або рухомого майна, що перебуває у власності партії, та надання послуг політичній партії за плату, яка нижча за реальну ринкову ціну такого рухомого або нерухомого майна або послугу, також слід розглядати як подарунок.

Пожертвування в натуральній формі повинні бути задекларовані в тому ж порядку, як фінансові пожертвування і членські внески. Інформація про пожертвування в натуральній формі, його грошову оцінку та особу, яка його зробила, а також дату дарування з'являється публічно в базі даних БЗБК протягом 15 днів після того, як був зроблений такий подарунок.

## **СПОНСОРСТВО, ПОЗИКИ ТА ІНШІ ФОРМИ ФІНАНСУВАННЯ**

Проблеми, пов'язані зі спонсорством політичних партій, дуже схожі на ті, що виникають у зв'язку з пожертвуваннями в натуральній формі. Можна навести багато прикладів.

Спонсорство може розглядатися як альтернатива забороні на пожертвування від юридичних осіб, що своєю чергою робить цю заборону неефективною. У Бельгії, наприклад, заборона на пожертвування від юридичних осіб на користь політичних партій не перешкоджає спонсорству, є практикою, яка до того ж приймається Федеральною комісією з контролю.

Ця проблема неналежним чином врегульована у законодавстві, незважаючи на те, що може бути значним джерелом фінансування політичних партій

в Іспанії і Польщі і розглядатися як засіб обходу граничних розмірів пожертвування політичним партіям.

Проте просте зазначення цієї форми фінансування в фінансових звітах політичних партій не є саме по собі гарантією прозорості. Наприклад, в Іспанії закон про фінансування політичних партій вимагає, щоб умови кредитних договорів були вказані в фінансових звітах партій. Однак закон не визначає порядок і умови надання кредитів, у тому числі їх максимального значення, допустимих кредиторів, терміни погашення і так далі.

Можливо, позики не входять у число допустимих джерел фінансування, але ця заборона не охоплює інші види фінансування, які дуже схожі на кредити, такі як кредитні лінії і грошові аванси.

### ***Латвія***

*У Латвії закон забороняє політичним партіям давати кредити, видавати фінансові гарантії або отримувати будь-які позики.*

Позики були заборонені в 2004 р. після того, як БЗБК виявило розбіжності в річних звітах деяких політичних партій. Одна політична партія, наприклад, зазначила в своїй передвиборчій заяві позику, що прийшла від засновника партії і майже в 10 разів перевищувала гранично допустиму межу. Після виборів ця ж позика не була зазначена у її щорічному звіті, утім, відстежити її повернення за жодним із звітів було неможливо, якщо вона взагалі була повернена.

## **ПРАВИЛА ЩОДО ПОЖЕРТВУВАНЬ, ЯКІ ЗМІНЮЮТЬСЯ ВІД ОДНИХ ВИБОРІВ ДО ІНШИХ**

Наявність різних правил щодо пожертвувань залежно від виду виборів або різниці між виборчими кампаніями і політичними партіями послаблює загальну послідовність законодавства про політичне фінансування, не в останню чергу, коли кілька виборів відбуваються одночасно за різними правилами.

## **Латвія**

*Одні і ті ж основні положення законодавства щодо фінансування виборчої кампанії, звітування застосовуються до виборів до Сейму, муніципальних органів і Європейського парламенту.*

## **ЧЛЕНСЬКІ ВНЕСКИ**

Коли член партії платить вищий членський внесок, ніж встановлена законом сума, різниця може бути зареєстрована як членський внесок, а не як пожертвування, навіть у тих випадках, коли вона перевищує допустиму граничну межу пожертвування. Пожертви також можуть бути класифіковані як членські внески шляхом їх поділу, щоб не перевищувати поріг розкриття.

## **Латвія**

*Стаття латвійського закону про членські внески чітко зазначає, що членські внески, плати за приєднання і пожертвування однієї людини разом не можуть перевищувати 50 мінімальних розмірів заробітної плати за рік. Це означає, що член партії може пожертвувати їй таку ж суму грошей, як і будь-який інший донор, який не може приєднатися до політичної партії.*

Закон був уточнений після 2008 р., коли БЗБК ідентифікувало прогалину, що дозволяла членам партії платити подвійну суму, одну – у межах пожертвування, а іншу – як членський внесок.

Усі членські внески, що перевищують розмір однієї мінімальної заробітної плати (380 євро в 2017 р.) повинні бути перераховані партії через банківський рахунок. Усі сплати членських внесків повинні бути задекларовані до БЗБК і всі платежі, як-то членські внески понад 380 євро, повинні бути відображені в загальнодоступній базі даних. На практиці партії декларують у загальнодоступній базі даних членські внески, нижчі за мінімальний розмір оплати праці.



# САНКЦІЇ І СТРОКИ ПОЗОВНОЇ ДАВНОСТІ

Країни покликані мати ефективні, адекватні та стримуючі санкції – три терміни, які часто виникають в редакції міжнародних документів.

Для запобігання більш серйозним правовим порушенням можуть знадобитися штрафи, заборона державного фінансування і навіть тюремне ув'язнення. Майже у всіх країнах існують санкції, принаймні на папері; штрафи є найбільш поширеною їх формою. Широкий діапазон санкцій не обов'язково означає ясність. Сама по собі конфіскація коштів, отриманих незаконним шляхом, або накладення надто помірних штрафів можуть не дати потрібного стримуючого ефекту.

У той час як деякі країни застосовують дуже слабкі заходи покарання, занадто вузький діапазон або надмірно суворі санкції можуть також бути недоречними при відносно незначних порушеннях закону. У Хорватії, наприклад, передбачено кілька кримінальних покарань, але нема жодних адміністративних або цивільних. Ісландія передбачає кримінальне покарання до шести років позбавлення волі, що змушує експертів побоюватися, що такий захід фактично не буде застосовуватися ніколи.

Політичні партії незадоволені тим фактом, що санкції не пропорційні розміру партії, оскільки вони можуть бути дуже суворими для маленьких партій і незначними для великих.

## **Латвія**

*До політичних партій у Латвії може застосовуватися широкий діапазон адміністративної та кримінальної відповідальності. Адміністративні санкції застосовуються БЗБК і можуть бути оскаржені в суді. Кримінальні розслідування можуть проводитися за допомогою слідчого відділу БЗБК або бути переданими в поліцію.*

Результати розслідування кримінальної справи оцінюються, і звинувачення висуваються до суду прокуратурою.

## АДМІНІСТРАТИВНІ ШТРАФИ

БЗБК може накладати адміністративні штрафи на політичні партії в таких розмірах:

1. до 7000 євро з конфіскацією об'єктів адмінправопорушення або без конфіскації;
2. до 14 000 євро (для повторних злочинів) з конфіскацією об'єктів адмінправопорушення.

Є адміністративні штрафи за порушення всіх правил відповідно до Закону про фінансування політичних організацій (партій). Штрафи накладаються за прийняття незаконних пожертвувань, неподання звітів і за перевищення межі допустимих витрат під час передвиборчої кампанії. Окрім сплати штрафу, партії також зобов'язані відшкодувати суму, що виходить за межі допустимих розмірів витрат у рамках кампанії.

Штрафи для фізичних осіб:

- штрафні санкції щодо людей, які фінансували політичну партію, порушуючи нормативи, встановлені щодо пожертвувань (наприклад щодо річного ліміту) – від 30–700 євро;
- за використання коштів третьої особи (посередника) для пожертвування політичній партії – 280–700 євро;
- за дозвіл використовувати чийсь кошти для пожертвування від імені третьої особи – 140–280 євро.

Директор БЗБК може наказати політичній партії передати в державну власність активи, придбані з порушенням закону за такі злочини:

- неповне включення до зазначених раніше декларацій та повідомлень інформації, як це вимагається законом;
- надання неправдивої інформації у вищезазначених деклараціях та повідомленнях;
- фінансування партій з недозволених джерел (наприклад пожертвування від юридичних осіб);
- прийняття членських внесків, внесків приєднання і пожертвувань, зроблених однією особою в розмірі, що перевищує 50 мінімальних заробітних плат за рік;
- прийняття пожертвувань від окремого донора в розмірі, що перевищує 50 мінімальних заробітних плат за рік;
- недотримання правил щодо оприлюднення інформації про подарунки

(пожертви), які були отримані (у тому числі ті, які не були прийняті партією);

- відмова передати подарунки (пожертви), вартість яких перевищує одну мінімальну заробітну плату, на банківський рахунок партії;
- прийняття позики;
- надання будь-якого виду кредиту або гарантії;
- фінансування партії через анонімні пожертвування;
- нездатність передати анонімні пожертвування до державного бюджету;
- перевищення верхньої межі витрат на виборчу кампанію;
- нездатність вести бухгалтерський облік відповідно до правил бухгалтерського обліку.

Директор БЗБК може наказати політичній партії повернути незаконно надбані фінансові активи донору протягом 30 днів, якщо пожертвування:

- має походження не від доходу донора за попередні 3 роки відповідно до розділу 8 та 9 закону про податок на доходи фізичних осіб або якщо членські або вступні внески мають інше, ніж зазначене вище походження;
- прийшло від недозволеного донора (наприклад іноземного громадянина);
- це подарунок або позика іншої особи або пожертвування зроблене кимось, хто був позбавлений права бути кандидатом на виборах до Сейму, Європейського парламенту або муніципального органу.

Ці адміністративні санкції можуть бути накладені посадовими особами БЗБК на політичні партії. Рішення, прийняте посадовими особами БЗБК про введення адміністративних санкцій, може бути оскаржене директору БЗБК. Рішення, прийняте директором БЗБК, може бути оскаржене в адміністративному суді.

## **ПРИЗУПИНЕННЯ АБО ЛІКВІДАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ**

Якщо політична партія неодноразово не подає свій щорічний звіт або декларацію виборчих надходжень і витрат, директор БЗБК видає письмове попередження Раді політичної партії протягом двох тижнів після крайнього терміну для подання річного звіту / декларації виборчих надходжень і витрат. Якщо, незважаючи на попередження, політична партія все одно не надає вищезгаданий звіт і/або декларацію в межах терміну, встановленого БЗБК, або якщо не виконує згаданий вище наказ директора БЗБК про передачу незаконно придбаних активів / власності державі або донору,

директор БЗБК повинен звернутися до суду, щоб призупинити діяльність такої політичної партії. Якщо суд виносить рішення про призупинення діяльності політичної партії, але партія все одно продовжує свою діяльність, директор БЗБК повинен звернутися до суду для ліквідації партії.

## **КРИМІНАЛЬНІ САНКЦІЇ**

Поправки до кримінального закону, які передбачають кримінальну відповідальність за злочини, пов'язані з незаконним фінансуванням політичних партій у великому масштабі, набув чинності 4 жовтня 2011 р. Державні органи відзначають, що ці поправки зробили свій внесок у зміцнення системи контролю за фінансуванням політичних партій, оскільки вони «пов'язані з більш жорсткими санкціями, більшими термінами позовної давності і дозволяють використання методів кримінального розслідування, що дозволить БЗБК долучатися навіть до особливо складних випадків».

Кримінальний закон також передбачає певні кримінальні покарання для фізичних осіб у контексті фінансування партій. Максимальне позбавлення волі на 2 роки, примусові громадські роботи або штраф у розмірі від 30 до 200 мінімальних заробітних плат може бути накладено на фізичну особу за фінансування політичної партії через посередника.

Порушення правил ведення бухгалтерського обліку або підробка документів може каратися у вигляді позбавлення волі на строк до 3 або від 2 до 4 років ув'язнення відповідно, домашнім арештом, примусовими роботами або штрафом у розмірі від 20 до 80 або від 40 до 60 мінімальних заробітних плат відповідно.

## **НЕДОТРИМАННЯ СТАНДАРТІВ ВЕДЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ**

За вчинення злочинів, пов'язаних із веденням бухгалтерського обліку, недотриманням стандартів ведення бухгалтерського обліку, на партії згідно із законом про бухгалтерський облік накладається адміністративна відповідальність відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення. Неподання звітів і статистичних даних протягом періоду, зазначеного у відповідних нормативних актах, та надання неповної інформації відповідним державним установам карається штрафом у розмірі від 70 до 430 євро з або без призупинення права члена ради обіймати певні посади в комерційних компаніях.



У разі неподання зазначених документів і/або інформації може бути накладений штраф у розмірі від 140 до 350 євро.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Поки що до політичних партій кримінальні санкції не застосовувалися, але політичні партії притягувалися (в адміністративному порядку) до відповідальності за порушення положень ведення бухгалтерського обліку відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення.

Протягом перших трьох років роботи (2003–2006 рр.) БЗБК перевірило близько 300 декларацій, 2 093 звіти про пожертвування і видало 85 попереджень з цього приводу.

З 2003 по 2007 рр. БЗБК звернулося до суду, щоб призупинити або припинити діяльність політичних партій у 30 випадках, у 16 з них суд виніс рішення про призупинення діяльності політичної партії і у 8 випадках діяльність політичної партії була припинена в цілому.

	2003	2004	2005	2006
Рішення про накладення адміністративних санкцій на політичну партію	1	15	57	46
Рішення з вимогою сплатити в державний бюджет кошти, отримані незаконним шляхом	15	22	8	17
Адміністративні штрафи, накладені на політичні партії	-	6,111	29,951	52,034
Адміністративні штрафи, сплачені політичними партіями	-	4,090	8,679	31,865
Виявлені незаконні фінансування політичних партій	195,177	189,571	21,939	82,961
Кошти, отримані незаконним шляхом, сплачені до державного бюджету	120,754	19,029	16,1104	24,129

Робота БЗБК, 2003-2006

## СТРОКИ ПОЗОВНОЇ ДАВНОСТІ

Латвійський Кодекс про адміністративні правопорушення передбачає, що санкції за порушення Закону про фінансування політичних організацій (партій) повинні бути накладені не пізніше ніж через 4 місяці з дня, коли були виявлені відповідні порушення закону, але не пізніше ніж через 2 роки після того, як таке порушення було вчинене. Для інших адміністративних правопорушень термін позовної давності значно коротший: 4 місяці з дня вчинення правопорушення і/або 4 місяці з дня, коли воно було виявлено. До 2012 р. для державних органів існував строк позовної давності в 1 рік з моменту вчинення правопорушення, щоб накладати штрафи, який піддався критиці з боку міжнародних експертів.

Щодо зобов'язання з передачі активів, придбаних з порушенням закону, не існує терміну давності.

Кримінальні злочини з фінансування політичної партії, порушення положень ведення бухгалтерського обліку та підробки документів Кримінальний закон розглядає як «проступки» і так звані «менш тяжкі злочини». Термін позовної давності складає 2 роки з дня вчинення – для проступку і 5 років – для менш тяжкого злочину.



# ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ

Якщо все зроблено правильно, надання державного фінансування може мати істотний позитивний вплив на роль грошей в політичному процесі.

Мета надання державного фінансування:

- 1) забезпечити, щоб усі відповідні політичні сили мали доступ до достатньої кількості ресурсів, необхідних для досягнення електорату;
- 2) обмежити перевагу конкурентів, що мають доступ до значних ресурсів, надаючи кожному доступ до засобів на агітацію. Ця ідея навряд чи буде працювати, якщо державне фінансування не поєднане з обмеженнями на пожертвування і/або витрати;
- 3) третя потенційна перевага надання державного фінансування – загроза його втрати, якщо політичні партії не виконуватимуть правила, наприклад щодо обмеження витрат чи вимог до звітності, може виявитися доволі ефективним стимулом дотримання правил. Але це буде працювати тільки за умови отримання достатньо великої суми, щоб одержувачі боялися втратити таке державне фінансування через порушення правил.

Тому в більшості країн використовують поріг підтримки, яку партія повинна мати, щоб отримати доступ до державного фінансування – зазвичай певну кількість отриманих на виборах голосів або здобутих місць.

У всьому світі 21% країн з прямим державним фінансуванням використовує граничне значення коштів, що надаються, на основі отриманих голосів (у середньому – 3,5%); 18% обмежує фінансування для партій за представництвом у парламенті; 15% використовують комбінацію з цих двох критеріїв.

У більшості країн також існує непряме державне фінансування політичних партій (а іноді і кандидатів). Найбільш поширеною формою є безкоштовний або субсидований доступ до державних засобів масової інформації з метою передвиборчої агітації, а інші приклади передбачають податкові пільги для партій / кандидатів або їх донорів, доступ до громадських будівель для проведення агітаційних заходів та субсидії на поштові послуги.

## **Латвія**

*У Латвії державне фінансування політичних партій було введено порівняно пізно в процесі реформ – закон був ухвалений у 2010 р. і набув чинності під час позачергових парламентських виборів у 2011 р.*

Починаючи з першої версії закону про фінанси політичної партії в 1995 р., пройшло три істотних раунди поправок, утім – без введення державного фінансування політичних партій, хоча Латвія була однією з небагатьох країн у Європі, у якій фінансування політичного процесу здійснювалося майже повністю з приватних джерел. Відповідно до вказівок експертів з ЄС та Латвійської антикорупційної стратегії у 2000 р. було створено робочу групу для підготовки проекту закону про державне фінансування політичних партій, яка, проте, не закінчила свою роботу.

З огляду на дуже низьку довіру до політичних партій в Латвії та низку випадків корупції за участю найвищої політичної еліти на початку 2000-х років, експерти визнали це позитивним розвитком подій.

До 2011 р. БЗБК утвердилося як головний наглядач за політичним фінансуванням, тому його фахівці змогли запропонувати практичну реалізацію державного фінансування політичних партій та забезпечити його моніторинг.

У червні 2013 р. БЗБК уперше скористалося своїми повноваженнями припинити виплату державного фінансування політичній партії. Партія урядової коаліції не розкрила інформацію щодо операцій на суму 54 137 євро у своїй декларації виборчих витрат і надходжень за 2011 р. На думку партії, витрати були здійснені кандидатами, які вийшли з партії.

## **ПРАВИЛА НАДАННЯ КОШТІВ ІЗ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

- фінансування з державного бюджету надається політичній організації (партії), за яку на попередніх виборах до парламенту проголосувало понад 2% (два відсотки) виборців;
- сума фінансування складає 0,71 євро на календарний рік за кожен отриманий голос;
- фінансування з державного бюджету повинно бути надано протягом чотирьох років і виплачується, починаючи з наступного календарного року після виборів до Сейму;

- платежі здійснюються чотири рази на рік – до 15 січня, 15 квітня, 15 липня і 15 жовтня;
- для отримання фінансування з державного бюджету політична організація (партія) повинна відкрити окремий рахунок у кредитній установі, зареєстрованій в Латвії, та протягом 20 днів після дня оголошення результатів голосування внести відповідне подання до БЗБК. Після закінчення вказаного періоду подання не приймаються.

Відмова надати фінансування з державного бюджету і переривання або призупинення фінансування з державного бюджету

(1) БЗБК приймає рішення про відмову, якщо при розгляді подання виявлено, що за останні чотири роки:

- 1) політична організація (партія) була покарана за перевищення кількості передвиборчих витрат більш ніж на 10 відсотків, і рішення вступило в силу;
- 2) політична організація (партія) покарана за операції або отримані дарунки (пожертви), які не були вказані в річному звіті або декларації про виборчі надходження та витрати, загальна сума яких перевищує 100 мінімальних заробітних плат на місяць, і рішення набрало чинності;
- 3) відповідно до кримінального закону до політичної організації (партії) був застосований примусовий захід, і судове рішення вступило в силу.

Бюро із запобігання та боротьби з корупцією приймає рішення про призупинення виділення фінансування з державного бюджету, якщо:

- 1) операції політичної організації (партії) призупинені – на період призупинення діяльності політичної організації (партії);
- 2) політична організація (партія) не надала свій річний звіт або декларацію про виборчі надходження та витрати за попередній рік – на наступний календарний рік;
- 3) виявлено інше порушення положень закону, і рішення застосувати покарання вступило в силу – на один рік.

Політична організація (партія) може оскаржити рішення відповідно до процедур, викладених у законі про адміністративний процес. Оскарження рішення не зупиняє його дію.

## ВИТРАЧАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

(1) Політична організація (партія) повинна використовувати бюджетне фінансування на здійснення політичної та економічної діяльності і має право витратити його на:

- 1) оренду приміщення, включно із організацією зустрічей, а також на оплату послуг, пов'язаних з орендою приміщення, у тому числі комунальних послуг;
- 2) зв'язок та інтернет-послуги;
- 3) оплату праці та інші виплати фізичним особам, пов'язаним з діяльністю відповідної політичної організації (партії) або роботою об'єднань відповідної політичної організації (партії);
- 4) аудиторські послуги;
- 5) дослідницьку роботу, опитування і консультації;
- 6) організацію освітніх заходів, призначених для жителів, у тому числі громадських заходів, семінарів, благодійних заходів, а також на публікацію та розповсюдження книг, інформаційних матеріалів, за винятком послуг кейтерингових компаній;
- 7) політичні кампанії.

Платежі здійснюються за допомогою оплати з рахунку, призначеного для отримання державного фінансування.

БЗБК має право вимагати від партії надати документи, що підтверджують витрачання коштів, отриманих на її фінансування з державного бюджету.

Фінансування з державного бюджету в разі реорганізації, ліквідації та створення політичної організації (партії) та їх об'єднань

Латвія має незалежне політичне партійне середовище, у якому щороку створюються нові партії та ліквідовуються або реорганізуються старі. Тому закон передбачає такі ситуації, не залишаючи місця для юридичних суперечок щодо продовження чи припинення отримання коштів на фінансування з державного бюджету.



# БУХГАЛТЕРСЬКІ РАХУНКИ ПАРТІЇ

Кілька моментів вимагають особливої уваги: ведення рахунків, їх стандартизоване представлення, зміст, обсяг, їх подання та оприлюднення.

Стандартизоване подання рахунків дає можливість порівняти їх у часовому розрізі і між різними суб'єктами. Повний огляд активів партії, її доходів і витрат здійснюється для забезпечення відображення значимої інформації.

Рада Європи піддала критиці неможливість консолідувати рахунки політичної партії у низці випадків. Стаття 11 Рекомендацій Ради Європи закликає держави-члени забезпечити, щоб рахунки політичних партій консолідувалися і містили залежно від обставин рахунки їх прямо або побічно пов'язаних осіб.

## ПОДАННЯ РАХУНКІВ

Це зобов'язання, як передбачено в статті 13 Рекомендацій Ради Європи, має важливе значення для забезпечення прозорості фінансування партії та виборчої кампанії. Важливо, щоб рахунки повинні бути подані протягом розумного часу, щоб бути використаними. Є країни, де закон не встановлює жодних граничних строків подання.

Надто короткий граничний строк для подачі рахунків кампанії з дня голосування – 10 днів – нереалістичний з точки зору виконання вимог щодо належного ведення рахунків, як наприклад у Сербії.

## ОПРИЛЮДНЕННЯ РАХУНКІВ

Країни не можуть претендувати на прозорість партійних рахунків, якщо вони не оприлюднені і тому не доступні. Деякі країни не вимагають оприлюднення взагалі. В інших – доступ до рахунків обмежено. Наприклад, Чехія при оприлюдненні рахунків обмежується зберіганням одного примірника річної фінансової звітності кожної політичної партії в бібліотеці Палати депутатів.

У Грузії політичні партії публікують своєрідні резюме своїх декларацій, що містять тільки основні категорії надходжень і витрат, обсягом не більше половини сторінки.

Може також трапитися, що в наглядового органу немає ресурсів публікувати фінансові звіти політичних партій.

У Великобританії зареєстрований казначей партії повинен забезпечувати ведення бухгалтерського обліку в спосіб, достатній, щоб показати і пояснити операції партії у будь-який час з достатнім ступенем точності.

Законодавство багатьох країн або ігнорує місцеві осередки партії, або вважає їх у якомусь сенсі самоврядними на практиці, хоча вони цілком можуть бути більш схильними до корупції, ніж їх центральні осередки.

Словацький закон не розрізняє центральні партійні організації і місцеві та регіональні осередки. Відповідно, річна звітність партії повинна включати всі доходи і витрати таких осередків. На практиці, однак, місцеві та регіональні осередки використовують і розпоряджаються своїми власними коштами самостійно, і не вся інформація про надходження і витрати в контексті місцевих виборів буде розкрита партіями.

У Литві партіям надано право вирішувати, чи відображати в рахунках їх регіональні або місцеві осередки, проте в законодавстві нічого не сказано про рух коштів між осередками партій.

В Естонії політичні партії не зобов'язані відображати рахунки пов'язаних юридичних осіб у своїх рахунках та записах, єдиний виняток становлять звіти про фінансування виборів, які повинні включати витрати і кошти, що використовувалися неприбутковими асоціаціями, членом яких є політична партія .

Фінансові звіти, надані словенськими політичними партіями, не містять інформації про різні юридичні особи, пов'язані з цими партіями, незалежно від того, чи це організації в рамках партійної структури (організації молоді, жінок, праці і сільськогосподарських організацій), чи товариства й асоціації, які беруть активну участь у виборчій кампанії і фінансуванні.



## **Латвія**

*У Латвії існує комплексна система звітності, перевірена часом, яка покриває всю повноту фінансової інформації про діяльність партій. БЗБК працювало над вдосконаленням системи звітності для того, щоб позбавити партії непотрібного тягаря у вигляді великої кількості звітних форм.*

У 2004–2008 рр. політичні партії повинні були надати БЗБК такі документи:

- 1) відомості про індивідуальні пожертвування / подарунки на щоденній основі;
- 2) щорічну декларацію про фінансову діяльність;
- 3) декларацію про витрати передвиборчої кампанії;
- 4) повідомлення про заплановані витрати на виборчу кампанію;
- 5) декларацію витрат на вибори;
- 6) річний звіт з доходами і витратами

Відповідно до уточнених зобов'язань зі звітності політичні партії повинні тепер розкривати таку інформацію:

1. окремі (прийняті і неприйняті) пожертвування / подарунки, як і раніше, на щоденній основі;
2. інформацію про надходження на вибори і декларацію про витрати на час виборів;
3. річний звіт.

Таким чином, партії більше не зобов'язані подавати до БЗБК річну декларацію своєї фінансової діяльності, декларацію про витрати на передвиборчу кампанію або повідомлення про заплановані витрати на виборчу кампанію.

Перша згадана форма розкриття – індивідуальні пожертви / подарунки – політична партія повинна протягом 15 днів з моменту отримання дарунку (пожертви) опублікувати інформацію про нього на окремій інтернет-сторінці із зазначенням предмета, вартості, дати отримання та фізичної особи, яка надала дарунок (пожертву).

На практиці інформація публікується БЗБК у Базі даних фінансів політичних партій на своєму веб-сайті. Інформація, що міститься в цій базі даних, є у відкритому доступі й оновлюється на щоденній основі.

По-друге, протягом 30 днів з дня виборів до Сейму, муніципального органу або до Європейського парламенту політична партія, узявши участь у відповідних виборах, повинна подати до БЗБК декларацію про надходження та витрати під час виборів, підписану Радою партії або особою, уповноваженою нею. Ця декларація повинна включати всі надходження і витрати, понесені протягом 120 днів до дня виборів, незалежно від того, коли платежі були зроблені або коли видано документ, який підтверджує здійснення господарської операції (рахунок-фактура, договір тощо).

Будь-які пожертвування, не повернені донору протягом 30 днів з моменту їх отримання, вважаються прийнятими. Інформація про дарунки (пожертви), які не були прийняті, також повинна бути опублікована в інтернеті.

Політичні партії також мають подати копію свого річного звіту, підготовленого відповідно до закону про бухгалтерський облік, у БЗБК і Державну податкову службу не пізніше 31 березня наступного року.

Латвійська влада зазначає, що це є ґрунтовним звітом, який містить найактуальнішу інформацію про партійні рахунки.

Якщо партія має річний оборот, що більш ніж в 10 разів перевищує розмір мінімальної місячної заробітної плати (3 700 євро в 2016 р.), річний звіт повинен також містити висновок сертифікованого аудитора.

Стандартизований формат такого звіту, затверджений Кабінетом Міністрів, існував ще до внесення змін до закону про фінансування політичних організацій (партій) у 2008 р.

## ТРЕТІ СТОРОНИ

Стаття 10 Рекомендацій Ради Європи охоплює третіх осіб. Держави-члени повинні гарантувати, що ведеться облік усіх витрат, прямих і непрямих, на виборчі кампанії в розрізі кожної політичної партії, кожного списку кандидатів і кожного кандидата.

Встановлення граничного розміру витрат партії на виборчі кампанії навряд чи буде ефективним, якщо в той же час інші групи, наприклад групи за інтересами, профспілки та асоціації, можуть витрачати необмежені суми грошей від їх імені або виступати проти певної політичної сили.

Відповідно до законодавства Великобританії окремі особи або організації, які виступають за або проти однієї або декількох зареєстрованих політичних партій або за певну категорію кандидатів, вважаються третіми сторонами.

## **Латвія**

*Оцінка латвійського законодавства протягом останніх 15 років демонструє показовий приклад «зворотного ефекту» відсутності граничного розміру витрат третіх осіб на вибори, що трапилося під час виборів 2006 р. Кампанії, організовані сторонніми організаціями від імені деяких партій, дозволили партіям обійти встановлені обмеження на витрати, в одному випадку навіть у два рази порівняно із допустимою межею.*

## **НОВІ ПРАВИЛА ЩОДО ТРЕТІХ ОСІБ**

Новий розділ, присвячений кампаніям осіб, що не мають зв'язку із політичними партіями та їх об'єднаннями, був введений до закону про передвиборчу агітацію до Сейм і вибори до Європейського парламенту в січні 2009 р. Закон про передвиборчу агітацію перед муніципальними виборами набрав чинності в той же час.

Відповідно до нового розділу особа, яка задіяна у виборчій кампанії, розглядається як пов'язана з політичною партією. У цьому випадку його / її супутні витрати розглядаються як витрати партії або як самостійний суб'єкт у виборчій кампанії.

В останньому випадку до цієї особи застосовуються положення нового розділу закону, відповідно до яких треті особи, які оплачують заходи кампанії, повинні бути ідентифіковані. У цьому розділі також визначається поняття агітаційної роботи, встановлено фіксовані ціни на рекламу засобів масової інформації та передбачено граничний розмір витрат в розмірі до 15 мінімальних зарплат (5500 євро в 2016 р.).

Реалізація цих положень знаходиться під контролем БЗБК, яке може видавати попередження і заборони на проведення подальших заходів кампанії, що публікуються на сайті. Ці рішення можуть бути оскаржені в адміністративному окружному суді за спеціальною прискореною процедурою.

Відповідні поправки до Кодексу про адміністративні правопорушення були прийняті парламентом у вересні 2009 р. Ними встановлено адміністративну відповідальність з покараннями, починаючи від попередження до штрафу в розмірі 1400 євро, юридичним особам за порушення правил передвиборчих кампаній, які застосовуються до юридичних осіб, що не входять до партійної структури.

## **РІЗНИЦЯ МІЖ ПОТОЧНИМИ ВИТРАТАМИ ПАРТІЇ І ВИТРАТАМИ НА ВИБОРИ**

Це та сфера, у якій стає особливо важко гарантувати, що політичні витрати обліковуються точно і прозоро. У Латвії період чотирьох місяців (120 днів) вважається розумним. Раніше він становив 270 днів, що виявилось неефективним для контролю.

Інесе Войка, антикорупційний експерт: «Разом три види звітності, які існують в Латвії, гарантують охоплення всіх відповідних сфер фінансування: річна звітність, щоденна звітність по кожному пожертвуванню та отриманому членському внеску в поєднанні з детальним звітом про витрати на виборчу кампанію створюють надійну основу для роботи наглядового органу».

## ДЖЕРЕЛА

Funding of Political Parties and Elections Campaigns, a Handbook on Political Finance, IDEA, 2014.

Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round, Yves-Maria Doublet, GRECO, 2012.

GRECO Third Evaluation Round for Latvia

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)3\\_Latvia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)3_Latvia_EN.pdf)

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%293\\_Latvia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%293_Latvia_EN.pdf)

Anti-Corruption Report, Annex Latvia, European Commission, Brussels, 03.02.2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_latvia\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_latvia_chapter_en.pdf).

National Integrity System, «Society for Transparency – TI» (DELNA), 2011.

**Керівник проекту:** Катерина Цибенко  
**Переклад:** Оксана Нешкреба, Олександра Борисенко,  
Наталія Гловер, Семен Тимошук  
**Літературне редагування:** Мар'яна Добоні

## KOHTAKTI



Transparency International – Latvia  
Citadeles iela 8, Rīga, LV-1010  
Rīga, Latvia  
+371 67285585  
ti@delna.lv  
www.delna.lv



Corruption Combating and Prevention Bureau of Latvia  
Brīvības iela 104, k.2, Rīga, LV-1001  
www.knab.gov.lv  
+371 67356161  
e-mail: knab@knab.gov.lv

Надруковано за підтримки  
Міністерства закордонних справ Латвії