

**Бій із голіафом:
Реформа партійних фінансів в Україні**

**Fighting Goliath:
The Reform of Party Finance in Ukraine**





Нідерландський Інститут Багатопартійної Демократії (NIMD) був заснований сімома політичними партіями Нідерландів у 2000 році з метою підтримки політичних партій у країнах з демократіями, що розвиваються. Бачення NIMD полягає у підтримці багатопартійних політичних систем та покращенні інституційної спроможності політичних партій і політичних угруповань задля забезпечення функціонування стабільних та плюралістичних демократій. Ініціативи NIMD мають на меті зробити внесок у розбудову демократичних політичних інститутів у молодих демократіях. На сьогодні організація співпрацює з більш ніж 150 політичними партіями в рамках 27 програм в країнах Африки, Латинської Америки, Азії та Східної Європи.

Регіональний офіс NIMD Східно-європейського сусідства базується у Тбілісі. NIMD розпочав свою діяльність у Грузії в 2007 році, а постійне представництво було відкрито у 2009 р. З 2013 року програми організації почали охоплювати країни Південного Кавказу. В 2015 році діяльність було розширено на регіон Східно-європейського сусідства. На сьогодні регіональний офіс має діючі програми в Грузії, Азербайджані, Вірменії та Україні.

Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) is founded by seven Dutch political parties in 2000 in order to assist political parties in new and developing democracies. NIMD's vision is to support multiparty political systems and capacity building for political parties and political groupings to sustain stable, pluralistic democracies. Through its support, NIMD aims to contribute to deepening and sustaining democratic political institutions in young democracies. Currently, NIMD works with more than 150 political parties from 27 programme countries in Africa, Latin America, Asia and Eastern Europe.

The regional office in the Eastern European Neighborhood is based in Tbilisi, Georgia. NIMD started its activities in Georgia in 2007. The NIMD Office in Georgia was established in 2009. In 2013 it started to work in the South Caucasus and since 2015 expanded our work to the Eastern European Neighborhood. Currently, the regional office has programs in Armenia, Azerbaijan, Georgia and Ukraine.



Бій із голіафом:

Реформа партійних фінансів в Україні

*Олексій Сидорчук**

* Олексій Сидорчук є політичним аналітиком Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, неурядового аналітичного центру, який знаходиться в Києві, а також має ступінь кандидата політичних наук. Його дослідницькі інтереси включають фінансування політичних партій, виборчі процеси та посткомуністичні політичні режими.

Погляди, виражені в даній публікації, відображають позицію автора та не обов'язково відображають офіційну позицію Нідерландського Інституту Багатопартійної Демократії (NIMD)

Зміст

Передмова	6
Резюме	7
1. Основні проблеми з фінансуванням партій в Україні ...	8
2. Нова модель регулювання партійних фінансів	9
3. Ключові сфери, що потребують подальшого вдосконалення	10
3.1. Джерела доходів	11
3.2. Партійні витрати	12
3.3. Фінансова звітність	14
3.4. Моніторинг	16
3.5. Санкції	18
4. Реформа партійних фінансів у дзеркалі громадської думки	19
5. Рекомендації	20
5.1. Для законодавців	20
5.2. Для Національного агентства з питань запобігання корупції	21
5.3. Для акторів громадянського суспільства	22
5.4. Для партій	23
6. Висновки	24
Посилання	25
Література	28

Передмова

Шановний читачу,

Представлене дослідження є першим у серії публікацій Нідерландського інституту багатопартійної демократії (NIMD), які згодом будуть доступні зацікавленим сторонам української демократії: політичним партіям, неурядовим організаціям, міжнародним організаціям та студентам, які цікавляться процесами демократизації. У цьому дослідженні розглядається одне з найбільш важливих питань сучасної політичної дискусії не тільки в Україні, але й у світі, а саме: зв'язок між грошима та політикою. Автор дослідження ретельно вивчив недоліки сучасної системи та практики політичного фінансування та напрацював низку рекомендацій, і ми сподіваємося, що вони будуть узяті до уваги акторами української політики. Ми також сподіваємося, що дослідження стане корисним доповненням до дискусії щодо шляхів зміцнення демократії в Україні та забезпечення всіх демократичних політичних сил, незалежно від рівня їх фінансування, рівними можливостями у боротьбі за виборчі голоси на основі політичних ідей у вільний, конкурентоспроможний і прозорий спосіб, а також, що вони залишатимуться відповідальними перед своїми виборцями. Я хотів би подякувати Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва за експертизу надану у написанні цієї публікації, а також Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) за експертну оцінку та коментарі надані протягом її підготовки. За допомогою цієї серії досліджень, NIMD прагне до подальшого розвитку поінформованого обговорення необхідних змін та шляхів їх впровадження.

Як інститут, що дотримується підходу «від політичних партій для політичних партій», NIMD спрямовує свою підтримку на зміцнення демократичних систем, політичних діячів і політичної культури в країнах, де ми працюємо. У часи ворожої антидемократичної пропаганди та внутрішньої боротьби в демократичних країнах по всьому світу, успіх демократичної України буде успіхом для всіх, хто вважає, що рівні права, вільні ЗМІ, верховенство права, прозорість урядів та вільне волевиявлення громадян через законні політичні інститути є, як і раніше, найкращим способом розвитку.

Леван Цуцкілідзе

Виконавчий директор, Офіс Східно-європейського суспільства NIMD

Резюме

Реформа партійних фінансів, що стартувала із ухваленням закону у жовтні 2015 р., увійшла у фазу імплементації кілька місяців тому. За цей час її спіткали як серйозні перешкоди, так і визріли обнадійливі тенденції. Загалом ухвалене законодавство відповідає міжнародним стандартам забезпечення прозорості партійних коштів і було позитивно оцінено Групою держав проти корупції (GRECO) та у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ. Водночас воно все ж має певні прогалини, зокрема щодо обмежень на внески і витрати у виборчий період. Більше того, запровадження нової системи фінансового звітування засвідчило небажання українських партій розкривати справжню інформацію про свої фінанси та обмежену інституційну спроможність головного контролюючого органу – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

Разом з тим, активна залученість українських неурядових організацій (НУО) та міжнародних організацій, які сприяли розробці та схваленню нового законодавства, дає сподівання на прогрес реформи навіть за відсутності скоординованих зусиль органів державної влади. Зрештою, здатність держави змусити політичні партії грати за новими правилами, вочевидь, залежатиме від двох визначальних умов. По-перше, державним акторам слід втілювати реформу партійних фінансів таким чином, аби поєднати контроль за дотриманням прозорості з боку всіх учасників політичного процесу з доступністю інформації про партійні кошти для широкого загалу. По-друге, всі стейкхолдери процесу, зокрема органи виконавчої та законодавчої влади, НАЗК, громадські організації та партії, зроблять потужний внесок в успіх реформи, створивши формальні та неформальні платформи співпраці та обміну позитивним досвідом, що створило би передумови для підтримки взаємної довіри між ними.

1. Основні проблеми з фінансуванням партій в Україні

Революція Гідності 2013–2014 рр. безпрецедентно розхитала українську партійну систему. Із шести партій, які зуміли подолати прохідний бар'єр на позачергових парламентських виборах у жовтні 2014 р., лише одна – «Батьківщина» – була присутня в попередніх скликаннях Верховної Ради, хоча на чолі нових парламентських партій і стояли політики з солідним досвідом. З іншого боку, внутрішні характеристики провідних партій майже не змінились: вони лишилися зосередженими довкола лідерів виборчих проєктів зі слабкими регіональними і місцевими структурами, які часто існували лише на папері, та нестачею ідеологічних переконань і чітких програм.

Непрозорі доходи також лишилися невід'ємною ознакою більшості українських партій, яка не змінилась після 2014 р. Протягом усього періоду незалежності України громадяни могли лише здогадуватись, хто фінансує партії, за які вони голосують, оскільки партії відмовлялись показувати своїх справжніх донорів чи оприлюднювати змістовну інформацію про власні фінансові операції. При цьому характер поведінки більшості партій спонукав до думки про їхню залежність від грошей олігархів. Оскільки партії виникали переважно зверху, їм бракувало потужних членських баз чи зв'язків із організованими групами інтересів. Тому аби виживати та успішно конкурувати на виборах, вони були змушені отримувати кошти від великих приватних донорів,

які, в свою чергу, вимагали компенсацій за свої вкладення.¹

Така ситуація призводила до кількох небажаних наслідків. По-перше, здатність партій збирати та витратити необмежені суми коштів викривлювала політичну конкуренцію, заважаючи новачкам чи маленьким політичним силам змагатися із великими партіями. По-друге, будучи обраними завдяки грошам великих донорів, представники партій не мали стимулів обстоювати інтереси своїх виборців. По-третє, посилення зв'язку між партіями й олігархами підживлювало вражаючий ріст корупції внаслідок того, що обрані посадовці винагороджували своїх фінансових спонсорів привілейованим доступом до державних контрактів, пільговими умовами для приватизації, бюджетною підтримкою та іншими зисками, пов'язаними зі зловживанням владою в приватних інтересах.

Не було і серйозного законодавчого регулювання партійних фінансів. Закон «Про політичні партії в Україні» не встановлював обмеження на внески на користь партій і дозволяв їм витратити власні кошти як заманеться. Вимоги до партійних звітів були вкрай ліберальними, і жодна державна інституція не здійснювала змістовного моніторингу партійних фінансів і не мала права накладати на них санкції. Виборчі закони регулювали діяльність партій більш прискіпливо, однак відсутність єдиного виборчого кодексу та часті зміни нормативних актів заважали їх ефективному функціонуванню.²

Стикаючись із таким слабким регулюванням, партії легко оминали наявні об-

меження. Мізерна кількість партій публікувала свої фінансові звіти, і навіть у тих звітах цифри були неймовірно занижені, а справжні донори приховані. У виборчі періоди партії проводили більшість своїх коштів в обхід законодавчо закріплених виборчих фондів, а надання фінансових звітів виборчим комісіям переважно було актом доброї волі. Водночас справжня ціна української політики досягала нових вершин: згідно з різними підрахунками, протягом парламентських виборів 2012 р. усі партії та кандидати витратили від 850 млн до 2,5 млрд доларів.³ З часом роль грошей у політичному процесі лише зростала.

2. Нова модель регулювання партійних фінансів

У 2015 р., аби змінити усталену практику, група реформістськи налаштованих депутатів з різних парламентських фракцій залучила низку неурядових експертів, щоб розробити законопроект про фінансування партій («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції»), та змогла внести його до парламентського порядку денного. Спочатку законопроект зіткнувся із опором і нерозумінням переважної більшості депутатів, однак ситуація змінилась, коли його ухвалення було включено до переліку вимог, які Україна мала виконати, аби отримати безвізовий режим від Європейського Союзу (ЄС). Однак і тоді законопроект схвалили з надзусиллями: 8 жовтня 2015 р. за нього проголосували 229 парламента-

рів – всього на три більше за необхідний мінімум.

Новий закон запровадив кілька вагомих змін до чинної системи регулювання партійних фінансів. По-перше, він встановив обмеження на максимальні внески на користь партій, які протягом року можуть здійснювати фізичні та юридичні особи. На сьогодні вони становлять 400 і 800 мінімальних зарплат (близько 550 тис. і 1,1 млн грн), відповідно. Крім того, було суттєво розширено поняття «внеску», який відтепер включає не лише грошову пожертву, а й різноманітні натуральні внески. Грошова вартість таких внесків натурою має бути визначена відповідно до середніх ринкових цін на аналогічні продукти чи послуги.

По-друге, у законі було передбачено пряме фінансування партій із державного бюджету. Згідно з його положеннями, усі партії, що дістали 2% на останніх парламентських виборах, мають право отримувати бюджетні субсидії. Однак ця норма набере чинності лише після наступних виборів до Верховної Ради; до того часу державні кошти отримають лише партії, що подолали 5-відсотковий бар'єр на парламентських виборах 2014 р. У бюджеті на 2016 р. було закладено 391 млн грн, які повинні бути розподілені між 6 партіями пропорційно до кількості здобутих ними голосів. Крім того, для партій, що дотрималися гендерної квоти, тобто мають у своїх парламентських фракціях не менше третини осіб іншої статі, передбачено також додаткові 10% від річної суми.⁴ Однак оскільки відповідні статті закону набули чинності лише з 1 липня, партії отримали менше

половини запланованої суми.⁵ Держава також зобов'язалась відшкодувати усі витрати на виборчу кампаній для партій, які долатимуть прохідний бар'єр на парламентських виборах, починаючи з наступних.

З іншого боку, закон не змінив існуючі обмеження на витрати партій у виборчий період. Як і раніше, лише під час парламентських виборів партії змушені обмежувати свої видатки законодавчо встановленим лімітом: нині він становить 130,5 млн грн для партій і 5,8 млн грн для кандидатів. При цьому партії й кандидати й надалі можуть витратити необмежені суми під час президентських і місцевих виборів.

По-третє, було суттєво посилено вимоги до фінансових звітів партій. Закон змусив усі партії щокварталу подавати докладні звіти з інформацією про доходи, витрати, майно та зобов'язання до НАЗК. Так само партії та кандидати повинні будуть подавати проміжні та остаточні фінансові звіти під час та після завершення виборчих кампаній до відповідних виборчих комісій. Всі звіти мають бути оприлюднені онлайн, у тому числі у формі відкритих даних. НАЗК аналізуватиме квартальні звіти партій, тоді як відповідальними за аналіз виборчих звітів будуть виборчі комісії.⁶ Зрештою, за невиконання нових вимог – таких як невчасне подання звітів, відображення у них неправдивої інформації чи порушення правил отримання внесків – партіям і кандидатам загрожуватимуть санкції у вигляді штрафів, виправних робіт, обмеження чи позбавлення волі.

3. Ключові сфери, що потребують подальшого вдосконалення

Загалом експерти виокремлюють п'ять широких сфер, пов'язаних із фінансуванням партій, що потребують змістовного законодавчого регулювання: 1) джерела фінансування партій; 2) партійні витрати; 3) фінансові звіти; 4) державний нагляд і моніторинг; 5) санкції.⁷ Природно, що регулювання лише однієї або кількох сфер може бути рецептом невдачі, тому законодавців різних країн заохочують приділяти увагу їм усім.⁸ Мало того, ухвалення необхідних нормативних актів не гарантує успіху реформи, адже без ефективної імплементації такі законодавчі зміни можуть лишатися мертвими нормами та навіть дискредитувати саму ідею реформи.⁹

Український закон зачепив усі аспекти фінансування партій. Більше того, його позитивно оцінили GRECO – антикорупційний орган Ради Європи,¹⁰ а також Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ (хоча дві останні організації оцінювали першу версію законопроекту, а не ухвалений закон).¹¹ Утім функціонування закону вже зіткнулося з деякими серйозними перешкодами, і навіть головні ініціатори реформи лишаяться обережними в оцінках її справжнього потенціалу в короткостроковій перспективі. У наступних параграфах буде здійснено короткий аналіз основних перспектив і проблем реформи партійних фінансів у п'яти вищезгаданих сферах. Насамкінець буде представле-

но рекомендації різним акторам, залученим у процес реформи.

3.1. Джерела доходів

Новий закон дає змогу партіям отримувати кошти і з приватних, і з публічних джерел. Аби обмежити залежність партій від великих приватних донорів, законодавці встановили обмеження на максимальну суму, яку може пожертвувати партії будь-яка особа чи компанія. Однак перед остаточним голосуванням за закон верхні ліміти були збільшено вчетверо під тиском представників пропрезидентської партії «Блок Петра Порошенка» (БПП).¹² На думку деяких експертів, такі надто ліберальні ліміти не зможуть ефективно протидіяти впливу великих грошей на партії та кандидатів.¹³

Однак навіть такі обмеження на внески, безумовно, спонукатимуть великі партії шукати способи оминати їх. Один із таких шляхів полягає у розділенні великих внесків справжніх партійних спонсорів на багато маленьких, які вноситимуться від імені (справжніх чи позірних) прихильників партії.¹⁴ Характерно, що наявні фінансові звіти вже викликають серйозні підозри в тому, що деякі партії вже використовують цю тактику, аби формально не порушувати встановлених лімітів. Наприклад, партія «Батьківщина» показала у своєму звіті за I квартал 2016 р., що за перші три місяці цього року отримала 1 млн 784 тис. грн від своїх прихильників. Однак практично вся сума була розділена на велику кількість ідентичних внесків по 2 тис. грн.¹⁵ Деякі з осіб, які нібито робили такі внески, виявилися безробітними.¹⁶ Так, громад-

ські активісти помітили, що всі внески на підтримку деяких регіональних організацій БПП було здійснено в рівних сумах і в обмежений період кількох днів,¹⁷ що також може свідчити про спроби обійти законодавчі обмеження.

Партії можуть також уникати лімітів, переводячи великі суми коштів через фіктивні компанії, що перебувають під контролем одного бенефіціара. Однак закон запровадив важливий запобіжник проти використання таких схем, прирівнявши внески від різних компаній з одним кінцевим бенефіціаром до внеску від однієї компанії (таким чином фактичні обмеження на внески було збережено).

Але найбільше занепокоєння в контексті обмежень на приватні внески викликають готівкові пожертви, що їх регулярно здійснюють великі донори партій. Попри те, що закон забороняє внески у вигляді готівки, насправді їх дуже важко відстежувати. Відповідно, багаті бізнесмени, вочевидь, і надалі вкладатимуть величезні кошти в політичні партії, незважаючи на чинні законодавчі обмеження. Із проблемою «тіньового» фінансування партій стикалися багато молодих демократій, і прихильники реформування партійних фінансів зазвичай вбачають єдине доступне рішення у встановленні обмежень на виході фінансового циклу – запровадити ліміти на витрати партій, передусім у виборчий період (детальніше про це у підрозділі про партійні витрати). Проте в більшості випадків проблему «брудних» грошей у політиці повністю вирішити можна лише заходами, що не стосуються реформи партійних фінансів, такими як боротьба з відмиванням грошей чи реформування податкової системи.

Ще один проблемний момент стосується джерел виборчих фондів партій і кандидатів. У той час як закон запровадив аналогічні обмеження на обсяг внесків до виборчих фондів на президентських і парламентських виборах, він також дозволив партіям і кандидатам наповнювати свої фонди так званим «власним коштом», що не обмежений лімітами на внески (а лише дозволеним обсягом виборчого фонду). У випадку партій ця прогалина не надто проблематична, адже партії зобов'язані показати джерела цих коштів у своїх фінансових звітах. Однак кандидати мусять звітуватись лише під час виборчих кампаній. Іншими словами, вони можуть отримати кошти з невідомих джерел і в обсягах, що в кілька разів перевищують легально дозволені ліміти, до офіційного початку виборчого процесу, а згодом легалізувати їх як власний внесок до свого виборчого фонду. Таким чином, власні кошти кандидатів можуть лишитись іще одним каналом непропорційного впливу великих донорів на політичні партії.

Запровадження прямих бюджетних субсидій для партій – найбільш помітне законодавче нововведення – було також покликано обмежити залежність партій від приватних коштів. Однак за нинішніх умов ці кошти навряд чи здатні істотно змінити структуру доходів великих партій. Експерти загалом сходяться на думці, що державні кошти, виділені для шести парламентських партій, складають доволі мізерну частку від того обсягу коштів, що їх вони отримують і витрачають щороку, зважаючи, зокрема, на надзвичайно високу вартість виборчих кампаній. Навіть у невиборчий період, згідно

з оцінками експертів, велика українська партія потребує близько 3 млн доларів для свого функціонування.¹⁸ Водночас «Народний Фронт» і БПП, дві найбільші парламентські партії, отримали, відповідно, 50,25 млн і 49,55 млн грн державних коштів на шість місяців 2016 р.

Поза тим, державне фінансування партій може служити й іншим цілям. Отримуючи гроші з бюджету, партії погоджуються на значно прискіпливіший контроль з боку держави та суспільства.¹⁹ Крім того, державне фінансування також здатне допомогти малим партіям змагатися зі своїми більшими і багатшими конкурентами. У цьому контексті рішення Верховної Ради обмежити коло реципієнтів державних коштів партіями, що подолали 5-відсотковий бар'єр на виборах 2014 р., заважатиме розкриттю цього позитивного потенціалу. Зважаючи на доволі невеликі обсяги державного фінансування, воно навряд чи дасть великим партіям додаткові переваги над непарламентськими, однак загрожує ще більше розмити підтримку цієї ініціативи в суспільстві. Цим уже користаються критики реформи, заявляючи, що державне фінансування лише допомагає олігархам, які фінансують великі партії, зекономити частину своїх коштів.

3.2. Партійні витрати

Регулювання витрат, які здійснюють партії, зазвичай розглядають як ще один невід'ємний елемент реформи партійних фінансів, спрямований на зменшення впливу грошей на результати політичного процесу.²⁰ Загалом держава може обмежити видатки партій двома способами:

- 1) встановивши абсолютні чи відносні ліміти на обсяг коштів, які партії можуть витратити у виборчий період;
- 2) визначивши, на які потреби партії можуть витратити свої гроші.

Український закон запровадив обидва типи обмежень, однак їх ефективність поки що не надто очевидна. Збереження лімітів на максимальний обсяг виборчих фондів під час парламентських виборів стало особливо суперечливим рішенням. Деякі депутати²¹ та члени непарламентських партій²² вказували на те, що існуючі обмеження нерелевантні для великих партій, оскільки ті проводять більшість своїх коштів поза межами виборчих фондів і насправді витрачають у кілька разів більше аніж дозволено.

Зокрема, обмеження на витрати втрачають свій сенс унаслідок того, що партії та кандидати фінансують свої виборчі кампанії через третіх осіб, наприклад благодійні організації, витрати яких не обмежено законодавством. Академічна література також свідчить про слабкий вплив законодавчих обмежень на реальні витрати партій під час виборів.²³ Нездатність обмежень виборчих фондів запобігти змагання великих грошей у виборчі періоди та загроза витіснення грошей у «сіру зону» спонукали деяких учасників виборчого процесу дійти висновку, що ці ліміти слід скасувати.²⁴

Однак навряд чи просте скасування таких обмежень може вирішити актуальні проблеми. У багатьох країнах законодавці натомість намагались зменшити вартість виборчої кампанії, обмеживши витрати на найдорожчі статті витрат

партійних бюджетів, а саме на політичну рекламу.²⁵ В Україні під час парламентських виборів 2014 р. партії витратили понад 90% своїх коштів на агітацію в ЗМІ, зокрема на телебаченні, радіо та білбордах.²⁶ Саме тому автори закону про фінансування партій прагнули ухвалити його разом з іншим законопроектом, який суттєво обмежив би витрати на політичну рекламу. Однак останній законопроект зіткнувся з потужним опором депутатів, і його зрештою зняли з порядку денного. Експерти, що брали участь у розробці обох документів, зазначали, що у разі ухвалення законопроекту про обмеження політичної реклами ліміти на виборчі витрати наповнилися би реальним змістом, оскільки партії більше не змоги би витрачати колосальні суми на купівлю телевізійної реклами.²⁷ Водночас обмеження реклами матиме і свої ризики, оскільки в такому разі гроші можуть перетекти в інші слабо врегульовані сфери, призвівши до поширення прихованої реклами (джинси) чи посилення контролю партійних олігархів за редакційною політикою власних ЗМІ.²⁸

Брак регулювання діяльності, на яку партії можуть витрачати свої кошти, може мати й інші небажані наслідки. Наприклад, закон про фінансування партій дозволяє тим витрачати бюджетні субсидії на власну статутну діяльність, однак не на виборчі потреби. Однак законодавство не містить ні вичерпного переліку видів статутної діяльності, ні чіткого розмежування між «статутною» та «виборчою» діяльністю. Партії можуть скористатись цією невизначеністю, аби використати державні кошти на непрямі виборчі потреби, такі як реклама у ЗМІ чи організація публічних заходів.

Мало того, за таких умов партії не мають стимулів використовувати бюджетні кошти на цілі, пов'язані з суспільним благом чи посиленням зв'язку із власним електоратом. Якщо ж партії вирішать витратити державні гроші на діяльність, яку сприйматимуть як корупційну чи просто егоїстичну, суспільна довіра до реформи помітно впаде. Аби уникнути таких загроз, окремі країни зобов'язують партії витрачати всі або частину отриманих бюджетних субсидій на конкретні заходи, що мають на меті посилити зв'язки партій з суспільством чи його вразливими та маргінальними групами.²⁹ Проте в українському законодавстві такі вимоги відсутні.

3.3. Фінансова звітність

Ще одне ключове завдання реформи партійних фінансів полягає у підвищенні фінансової прозорості партій, адже вона сприятиме більш поінформованому вибору та більшій відповідальності партій перед громадянами.³⁰ Законодавці переважно намагаються збільшити підвищити прозорість завдяки встановленню жорстких і детальних вимог до фінансових звітів, які партії мають подавати до державних органів і публікувати у вільному доступі.

Українські експерти сходяться на думці, що новий закон встановлює дуже серйозні вимоги до фінансової звітності, адже партії відтепер зобов'язані показувати всі внески на власну користь та ідентифікувати усіх донорів незалежно від суми внеску. Такі прискіпливі вимоги відсутні в більшості країн Західної Європи, де

держава дозволяє партіям не розкривати інформацію про осіб, які здійснили внески менше визначеного ліміту (аж до 10 тис. євро у випадку Німеччини), і таким чином звільняє партії від надмірної роботи та зменшує обсяг звіту. В Україні, однак, рішення примусити партії розкривати усіх донорів було продиктовано побоюванням, що партії заховають усі свої доходи в категорію, що не потребує розкриття інформації, якщо закон це дозволить.³¹ Закон також встановлює високі стандарти у питанні ідентифікації натуральних внесків, тобто надання послуг, товарів і робіт. Однак партії будуть змушені надавати докладну інформацію про всі внески лише після того, як НАЗК дасть детальне визначення кожного типу внеску та розробить методологію визначення їх грошової вартості.

Важливо, що звіти мають містити інформацію про фінансові операції усіх партійних організацій, що набули статусу юридичних осіб, а також усіх виборчих фондів, відкритих партією, її місцевими організаціями та кандидатами. Завдяки цьому НАЗК, громадянське суспільство та широкий загал зможуть краще зрозуміти весь цикл фінансової діяльності партій. Водночас рішення НАЗК розділити звіти центрального офісу партій та її місцевих організацій виглядає сумнівним. Воно здатне створити перешкоди для вчасного аналізу фінансових показників партій, адже НАЗК буде змушене витратити немало часу, зводячи разом інформацію з багатьох різних документів. Зважаючи на величезний обсяг інформації від місцевих осередків партій з усієї країни, цілком імовірно, що НАЗК буде просто переобтяжене технічною роботою, аби ґрунтовно аналізувати партійні звіти.

Більше того, надзвичайно деталізований характер фінансових звітів також може бути контрпродуктивним. Вимоги до звітності повинні знайти баланс між наданням якомога більше важливої інформації та її доступністю та придатністю для змістовного аналізу.³² Звітна форма, затверджена НАЗК, виглядає надто громіздкою та формалізованою, що може створити проблеми і для партій, і для НАЗК. Крім того, форма НАЗК не узгоджується з виборчими звітами, які партії подають до Центральної виборчої комісії (ЦВК), що додає непотрібної роботи для всіх учасників процесу звітування. Зрештою, форма звітування не надто доступна для пересічних громадян, які цікавляться фінансуванням партій. Це може знівелювати очікуваний потенціал реформи щодо більшої обізнаності виборців, а відтак вищої відповідальності за свій вибір, а також здатне обмежити довіру населення до спроможності законодавчих змін привнести більшу прозорість у партійне життя країни.

Подання партіями звітів за перші два квартали 2016 р. оголило ще одну проблему, а саме – доступності звітів. Хоча закон передбачає публікування звітів і у формі відкритих даних, НАЗК поки не розробило відповідного програмного забезпечення. Наразі всі звіти доступні лише у формі PDF-файлів, що ускладнює їх аналіз. Крім того, відсутність даних у форматі, доступному для машинного зчитування, не дозволяє перетворити звіти на легкодоступну інформацію, а це може віднадити і ЗМІ, і звичайних громадян від спроб розібратися, що відбувається у фінансуванні партій.

Регулярність подання та опублікування фінансових звітів партій також було порушено протягом першої половини 2016 р. Оскільки НАЗК почало де-факто працювати лише наприкінці березня, воно не встигло затвердити звітну форму відповідно до встановленого графіку, і партії отримали змогу подати свої звіти за перший квартал року лише в серпні. НАЗК також мало певні проблеми із вчасним завантаженням звітів на свій сайт, тоді як більшість партій узагалі не присутні в інтернеті.

Ті ж звіти, що вже доступні, вказують на небажання великих партій розкривати інформацію про справжні доходи, витрати і майно. Реальних донорів зазвичай ховали за величезною кількістю маленьких внесків чи фіктивними компаніями, тоді як деякі парламентські партії показали неправдоподібно мізерний дохід або взагалі не показали жодного доходу. Подібним чином парламентські партії не продемонстрували практично ніяких витрат на утримання регіональних офісів, оплату праці співробітників своїх апаратів чи проведення публічних заходів. Інформації про майно, що перебуває у власності чи користуванні партії, також було обмаль.³³ Багато непарламентських партій, натомість, подали до НАЗК порожні звіти.

Водночас підсумкові звіти за 2016 р. можуть створити додаткові труднощі для багатьох партій. Зокрема, закон вимагає від усіх партій, що отримали державне фінансування чи брали участь у будь-яких виборах протягом року, додати до звіту за четвертий квартал результати зовнішнього аудиту своєї діяльності. У

той час як серйозні законодавчі вимоги до процесу аудиту здатні посилити зовнішній контроль за партійними фінансами, наразі лише близько 20 фірм мають право здійснювати такий аудит. Оскільки їхні послуги дорого коштують, малі партії можуть зіткнутись із серйозними проблемами з оплатою. Більше того, попри те, що партії мають представити результати зовнішнього аудиту до 9 лютого 2017 р., НАЗК досі не врегулювало процедуру проведення аудиту, що загрожує поставити партії в несправедливо стислі часові рамки.

3.4. Моніторинг

Незалежна інституція, здатна виявляти порушення правил фінансування партій та притягувати порушників до відповідальності, складає ще один важливий елемент реформи партійних фінансів. Український закон надає новоствореному НАЗК право контролювати додержання законодавства у сфері фінансування партій. Рішення наділити такими повноваженнями антикорупційний орган виглядає неординарним, адже в більшості країн моніторингом партійних фінансів займаються або органи, що управляють виборчим процесом, або аудиторські інституції.³⁴ Це можна пояснити тим, що ініціатори реформи саме в корупції вбачали головну проблему з погано врегульованими партійними фінансами. Однак, оскільки НАЗК відповідальне за антикорупційну діяльність у ширшій і більш видимій сфері державної служби, існує загроза, що завдання у царині фінансування партій можуть опинитися на задньому плані.

Кілька місяців функціонування НАЗК уже окреслили кілька проблем, що здатні стати на заваді ефективному контролю за партійними фінансами. По-перше, хоча закон містить гарантії незалежності НАЗК, його здатність опиратися політичному тиску інших органів влади сумнівна. Причини цього можна відшукати насамперед у недосконалому процесі відбору його членів. Згідно з законом, членів НАЗК призначає Кабінет Міністрів за результатами відкритого конкурсу, в якому беруть участь представники трьох гілок влади та громадських організацій. Однак сам конкурс проходив на тлі постійних скандалів: спершу, в липні 2015 р., уряд намагався встановити контроль над конкурсною комісією, що призвело до зупинки всього процесу, а впродовж двох наступних раундів відбору члени конкурсної комісії перебували у стані постійного конфлікту. У підсумку було обрано лише чотирьох із п'яти членів НАЗК, а п'ята позиція і досі вакантна.

Скандал довкола запровадження системи електронного декларування доходів і майна посадовців завдав ще одного удару по довірі до НАЗК як незалежного органу. 14 серпня 2016 р. НАЗК ухвалило неоднозначне рішення ввести в дію систему декларування без необхідного атестату відповідності, що, на думку розробників системи, загрожувало безкарністю чиновників.³⁵ За кілька днів, після жорсткої критики з боку українських неурядових експертів і представництва ЄС, НАЗК змінило свою первинну позицію, відклавши початок роботи системи до 1 вересня. З приводу обох рішень існували підозри у тому, що їх було прийнято під тиском Президента Петра Порошенка та

Секретаря Ради національної безпеки і оборони Олександра Турчинова.³⁶

Перші кроки НАЗК також було позначено нестачею ресурсів і кадрів. Держава виділила кошти для поточної діяльності НАЗК, в тому числі на доволі високі зарплати для його членів, однак не надала необхідного матеріального і технічного забезпечення. У підсумку кілька неурядових організацій, зокрема IFES Ukraine, взяли на себе відповідальність заповнити наявні прогалини, навіть придбавши ноутбуки для співробітників НАЗК. До того ж департамент НАЗК з питань запобігання політичній корупції, відповідальний за моніторинг партійних фінансів, досі помітно недоукомплектовано. Станом на кінець серпня 2016 р. там працювало лише 12 із 23 працівників, передбачених його штатним розписом.

Тому, зважаючи на величезний обсяг роботи, пов'язаний з аналізом фінансових звітів більш ніж 300 українських партій і їхніх місцевих організацій, загальна інституційна спроможність відповідного департаменту НАЗК обмежена. Більше того, моніторингова здатність НАЗК страждає від слабкої координації з іншими органами державної влади та низького доступу до багатьох державних реєстрів. Нині НАЗК має доступ лише до деяких реєстрів, що є в управлінні Міністерства юстиції, тоді як інформацію від Державної фіскальної служби антикорупційне агентство може отримати лише в порядку листування, що забирає певний час. Крім того, НАЗК – на відміну від ЦВК – не має доступу до банківської таємниці. З іншого боку, Національне антикорупційне бюро (НАБУ) вже запропонувало членам

НАЗК надати доступ до необхідних реєстрів. НАЗК досі не відреагувало на цю пропозицію, незважаючи на те, що співпраця з НАБУ є критично важливою, адже НАЗК бракує повноважень здійснювати розслідування, необхідні для виявлення незаконних схем фінансування партій.

Координація НАЗК з українськими та міжнародними неурядовими організаціями була більш плідною, наприклад з питання розробки форми фінансового звіту, підготовленого на основі рекомендацій IFES Ukraine. Кілька інших організацій, зокрема Центр політичних студій і аналітики «Ейдос», громадський рух «Чесно» та Transparency International Ukraine, також надавали допомогу НАЗК, в тому числі у розробці необхідних підзаконних актів. Беручи до уваги наміри одразу кількох українських НУО стежити за партійними звітами на регулярній основі, подальша співпраця НАЗК із громадськими організаціями надзвичайно важлива, і співробітники НАЗК погоджуються, що потребуватимуть допомоги з боку громадянського суспільства для якісного аналізу партійних фінансів.³⁷ Західний досвід також вказує на важливість співпраці державних моніторингових інституцій та НУО. Наприклад, Державний аудиторський офіс Грузії, відповідальний за контроль за партійними фінансами, отримав значну підтримку завдяки створенню Тимчасової консультативної комісії, до складу якої ввійшли провідні антикорупційні організації, у розслідуванні порушень законодавства щодо фінансування партій протягом місцевих виборів 2014 р.

3.5. Санкції

Санкції за порушення чинних норм – напевно, найбільш суперечливий елемент реформи партійних фінансів. З одного боку, вони мають бути достатньо жорсткими, аби віднаджувати партії ігнорувати правила фінансування. З іншого боку, надміру суворі санкції можуть завдати непропорційної шкоди новим і малим партіям і викривити вільну конкуренцію між політичними силами.³⁸ Зрештою, санкції повинні бути такими, аби їх можна було застосувати, інакше вони відіграватимуть контрпродуктивну роль, стимулюючи незаконну поведінку.

Як і у випадку з іншими аспектами реформи партійних фінансів в Україні, законодавчі норми щодо санкцій стали результатом компромісу між ініціаторами реформи та парламентськими фракціями. Зіткнувшись із опором депутатів усіх парламентських сил, автори законопроекту були змушені помітно знизити адміністративні штрафи за порушення правил фінансування і звітування. Наприклад, партії можуть не подавати звіти до НАЗК і платити всього лиш 6800 грн штрафу щокварталу. Так само прийняття внесків із незаконних джерел чи в обсягах, що перевищують легально дозволені, може призвести до штрафів від 1190 до 8500 грн. Очевидно, що такі штрафи не здатні стати запобіжниками перед порушенням чинних норм. Більше того, деякі експерти попереджають, що санкції можуть бути спрямовані проти звичайних членів партій, наприклад бухгалтерів, що дасть змогу самим партійним лідерам і спонсорам уникати відповідальності.³⁹

Кримінальні санкції можуть створити значно потужніший ефект, однак деякі

дослідники переконані, що їхня суворість загрожує значними негативними наслідками.⁴⁰ В Україні, однак, автори закону про фінансування партій вважали кримінальні санкції невід'ємним елементом реформи, без якої усі заборони та обмеження втратять сенс.⁴¹ Утім, очікуваний позитивний ефект від санкцій може бути обмежено двома проблемами, пов'язаними з їх застосуванням. По-перше, оскільки лише суди можуть застосувати кримінальні санкції, існує загроза, що їх просто не застосовуватимуть, оскільки українські суди лишаяються глибоко корумпованими і політично залежними. По-друге, члени деяких партій побоюються, що санкції застосовуватимуть вибірково проти опозиційних політичних сил, тоді як на аналогічні порушення з боку правлячих партій заплющуватимуть очі.⁴² Зрештою, страх перед кримінальним покаранням за надання неправдивої інформації у звіті може спонукати деякі партії просто не подавати звіти, за що їм загрожуватиме лише невеликий штраф.

В умовах, коли адміністративні та кримінальні санкції буде важко застосовувати, оприлюднення інформації про порушення у ЗМІ та здійснення інформаційних кампаній можуть мати найкращий стримувальний ефект у довгостроковій перспективі. Скоординовані дії НАЗК і НУО в цьому контексті вкрай важливі, адже громадяни заслуговують робити свої виборчі та політичні рішення на основі правдивої інформації про партійні фінанси. Виборча відповідальність може бути найменш швидкодіючою із санкцій, однак із часом саме її вкорінення буде найкращим індикатором успіху будь-якої реформи партійних фінансів.

4. Реформа партійних фінансів у дзеркалі громадської думки

Успіх будь-якої реформи залежить не лише від здатності держави імплементувати розроблені норми, а й від її сприйняття у суспільстві. Попри те, що реформа партійних фінансів прямо не впливає на повсякденне життя пересічних громадян – принаймні у короткостроковій перспективі, – настрої населення можуть і прискорити, і загальмувати її, надаючи її прихильникам чи опонентам відповідні аргументи та стимули. В Україні з її потужною роллю популізму в політиці значення громадської думки може бути особливо вираженим.

Державне фінансування партій практично ніде у світі не має підтримки населення. Україна не стала винятком: у серпні 2016 р. 65% українців не схвалювали надання бюджетних субсидій партіям, які подолали певний виборчий бар'єр, тоді як лише 16% підтримували цю ініціативу.⁴³ Українці також не хочуть, щоби партії отримували кошти від представників бізнесу – тільки 23% вважають, що це гарна ідея. Водночас громадяни і самі не збираються фінансувати партії: хоча 35% опитаних віддають перевагу, аби партії фінансувались своїми прихильниками, тільки 13% висловили готовність жертвувати власні гроші на користь партії, у якій вони впевнені, що вона захищає їхні інтереси. Найбільш популярною серед українців моделлю є фінансування партій з боку

їхніх членів: 45% підтримують таку ідею, а 43% переконані, що партії повинні отримувати кошти від своїх лідерів.

Поза тим, 61% українців погоджуються з тим, що держава повинна регулювати фінансову діяльність партій, що підтверджує популярність цієї ідеї в різних країнах світу.⁴⁴ Понад те, 83% опитаних переконані, що партії повинні регулярно звітувати за свої фінансові операції (серед цієї категорії 14% вважають, що такі вимоги слід висувати лише до партій, що отримують державні кошти), а 88% вважають, що партії слід притягати до відповідальності за порушення чинних правил щодо порядку їх фінансування.

Отримані результати можна легко пояснити, беручи до уваги мізерний рівень довіри до партій у суспільстві: лише 9% українців довіряють партіям, і лише 15% можуть назвати бодай одну партію, яка обстоює їхні інтереси. Так само й більшість українців (60%) вважає, що діяльність партій не відповідає демократичним стандартам. Вельми виражене негативне ставлення до партій спонукає українців не підтримувати їх фінансування з державного бюджету і водночас схвалювати жорстке законодавче регулювання їхньої фінансової діяльності. Таким чином громадська думка щодо реформи партійних фінансів доволі суперечлива: її першу ознаку з легкістю можуть використати опоненти реформи, тоді як друга є корисним аргументом для прихильників реформи.

5. Рекомендації

Останні події у сфері фінансування партій уже увиразнили низку законодавчих прогалин і проблем з імплементацією, які здатні обмежити позитивний потенціал реформи. На підставі цього можна винести два уроки. По-перше, законодавцям слід швидко реагувати на всі ідентифіковані нормативні хиби, аби уникнути їх вкорінення і негативного ефекту «залежності від шляху». По-друге, перспективи реформи багато в чому залежатимуть від здатності її ключових стейкхолдерів підтримувати взаємну довіру та за потреби надавати допомогу одне одному. Очевидно, що ці уроки свідчать про необхідність згуртованих зусиль різних акторів, залучених у процес реформування. Нижче представлено ключові рекомендації для них. Зважаючи на міцно вкорінені інтереси політичних акторів, причетних до реформи, наведено лише політично здійсненні рекомендації.

5.1. Для законодавців

1. *Узгодити норми щодо лімітів на внески та витрати для всіх типів виборів.* Закон «Про місцеві вибори» слід змінити, аби передбачити там такі самі обмеження на розмір внесків, що вже існують для парламентських і президентських виборів. Крім того, парламенту варто встановити обмеження на обсяги виборчих фондів для президентських і місцевих виборів. Хоча в нинішніх умовах вони навряд чи серйозно вплинуть на зниження вартості виборчих кампаній, однак вони запрацюють, якщо буде законодавчо обмежено витрати на політичну рекламу. Встановлення однакових лімітів для всіх типів

виборів також сприятиме стабільності та передбачуваності виборчих правил гри.

2. *Запровадити жорсткіше регулювання внесків до виборчих фондів.* Це завдання може включати кілька кроків. По-перше, регулювання власних коштів кандидатів слід змінити таким чином, аби обмежити максимальні внески кандидатів до їхніх виборчих фондів існуючими лімітами. Це здатне посилити потенціал законодавчих новел щодо обмеження впливу великих донорів на політичний процес. По-друге, дію максимальних лімітів й інших обмежень слід поширити в часі на кілька місяців до офіційного початку виборчої кампанії, аби зробити встановлені обмеження ефективнішими. По-третє, необхідно недвозначно врегулювати фінансування виборчих кампаній третіми особами та змусити останніх звітувати за свої доходи і витрати так само, як це тепер роблять партії. Українські неурядові експерти вже розробили законопроект, що обмежує використання благодійних фондів для агітаційних потреб; його можна використати як базовий документ.

3. *Обмежити політичну рекламу у виборчий і невиборчий періоди.* Законодавче обмеження політичної реклами здатне віднайти партії від використання величезних сум під час виборчих перегонів та покращити їхню комунікацію з виборцями. Серед депутатів й неурядових експертів існують різні підходи до вирішення цієї проблеми, однак потреба якимось чином обмежити рекламу на телебаченні, радіо та білбордах не викликає сумнівів. При цьому відповідні норми повинні втримати баланс між надто ліберальними положеннями, які нічого не змінять, і

вкрай жорсткими заборонами, які здатні зіграти проти малих партій чи обмежити свободу слова.

4. *Чітко визначити, на які потреби партії можуть витрачати державні кошти.* Законодавче закріплення вичерпного переліку видів статутної діяльності, які можна оплачувати за рахунок бюджетних грошей, дозволить партіям легше планувати свої витрати та уникнути прихованого використання цих коштів на виборчі потреби. Більше того, зобов'язання партій витрачати певну частину бюджетних субсидій на діяльність, пов'язану з підвищенням участі молоді та жінок, освітою виборців й аналітичною роботою здатне посилити демократичний та інклюзивний характер партій. Таке асигнування бюджетних коштів також допоможе прихильникам реформи партійних фінансів захищати ідею державного фінансування, яке громадяни наразі переважно сприймають як таке, що дає змогу партіям витрачати гроші платників податків на егоїстичні та корумповані потреби.

5.2. Для Національного агентства з питань запобігання корупції

1. *Чітко визначити ключові поняття закону та пояснити їх партіям.* НАЗК уже визначило кілька важливих термінів, зокрема – «кінцевий бенефіціар» та «пов'язана особа». Однак різні підзаконні акти, розроблені агентством, не завжди узгоджуються між собою, наприклад у разі визначення «спонсорства» та його видів. НАЗК варто узгодити ці визначення та доступно пояснити їх партіям, можливо, завдяки проведенню семінарів чи тренінгів.

НАЗК також слід розробити методологію визначення грошової вартості натуральних внесків, що змусить партії показувати у звітах усі отримані послуги, товари та роботи. Затвердження такої методології також дозволить зробити фінансові звіти партій більш змістовними і доступними для аналізу. Крім того, НАЗК варто чітко артикулювати процедуру здійснення аудиту, зважаючи на короткий відрізок часу для його проведення.

2. *Спростити і консолідувати форму фінансового звіту.* Зробивши форму звітування стислою і простішою для заповнення, НАЗК звільнить і себе, і політичні партії від значного обсягу втомливої роботи. У такому разі аналіз звітів з боку НУО та журналістів буде також суттєво спрощено, а громадяни зможуть легше отримувати доступ до оприлюднених звітів. Крім того, існує очевидна потреба об'єднати звіти центрального офісу та всіх місцевих осередків партії в один документ. Це дасть змогу НАЗК й іншим зацікавленим особам легше охопити повну картину фінансових операцій партій.

3. *Публікувати партійні звіти у форматі відкритих даних.* Наявність інформації зі звітів партій у форматі відкритих даних надзвичайно важлива для спроможності НАЗК й інших акторів стежити за грошима партій. Найближчим часом НАЗК може змусити партії надсилати звіти у форматі Excel, інформацію з якого можна буде перетворити у відкриті дані. Однак уже в середньостроковій перспективі НАЗК варто розробити онлайн-платформу для заповнення партійних звітів на кшталт розробленої для потреб електронного декларування

посадовців. Введення в дію такої платформи може з часом зробити паперові версії звітів непотрібними.

4. *Покращити координацію з іншими органами державної влади.* НАЗК може отримати дуже багато від посилення співпраці з ЦВК, яка має значний досвід аналізу фінансових звітів партій і доступ до більшої кількості реєстрів. Не менш важливо налагодити робочі стосунки з НАБУ, до якого НАЗК зможе скеровувати усі виявлені у партійних звітах невідповідності для подальшого розслідування. Це особливо важливо для успішного застосування санкцій за серйозні порушення правил фінансування партій.

5. *Налагодити постійну співпрацю з НУО та міжнародними організаціями.* Хоча НАЗК вже має робочі відносини з деякими українськими й міжнародними організаціями, їх можна і слід покращувати, наприклад шляхом заснування постійної координаційної платформи за участю всіх важливих державних і недержавних учасників реформи партійних фінансів. Це важливо принаймні з двох причин. По-перше, українські та міжнародні НУО можуть втрутитись там, де державні органи відмовляються допомагати НАЗК. По-друге, підтримка довіри з боку громадянського суспільства надзвичайно важлива для НАЗК, адже воно не зможе ефективно моніторити партійні фінанси винятково своїми силами.

5.3. Для акторів громадянського суспільства

1. *Надавати НАЗК допомогу у підвищенні його інституційної спроможності та*

моніторингових інструментів. Спільнота українських НУО лише виграє від подальшої допомоги НАЗК, зокрема у питанні удосконалення методології та принципів аналізу фінансових звітів та розробки платформи для подачі звітів у формі відкритих даних. При цьому співпраця не повинна перетворюватись на співучасть, і НУО не слід утримуватися від критики НАЗК, якщо його кроки ідуть урозріз із ключовими завданнями реформи. Наприклад, жорстка позиція кількох неурядових організацій щодо вимог до введення в дію системи електронного декларування допомогла змінити початкову позицію НАЗК з цього питання.

2. *Перевіряти фінансові звіти партій і оприлюднювати отримані результати.* Кілька українських НУО вже заявили про намір систематично моніторити фінансові звіти головних українських партій. Їхня запланована діяльність зможе стати ефективнішою, якщо вони зуміють скоординувати власні зусилля та ділитися ефективними інструментами контролю та кращими практиками між собою, а також із НАЗК. Перетворення результатів аналізу в інформаційні матеріали, доступні для широкого загалу, також дозволить суттєво підвищити прозорість партійних фінансів. Більше того, зважаючи на відносно високий рівень суспільної довіри до них, НУО можуть спонукати партії до більш відповідальної поведінки завдяки публічному осуду порушників нових правил.

3. *Збільшувати суспільну поінформованість про реформу та пропагувати культуру відповідального вибору.* НУО можуть також допомогти реформі партійних фінан-

сів, пояснюючи її ключові особливості та завдання громадянам. Оскільки державне фінансування не знайшло підтримки в суспільстві, доцільно наголошувати на інших, популярніших елементах реформи, таких як більший контроль за партіями та санкції проти порушників. Водночас громадян варто спонукати формувати свої політичні та виборчі рішення на реальних фактах, зокрема про справжніх донорів і клієнтів партій. Маючи великий досвід подібних інформаційних кампаній, українські НУО можуть втілити це завдання навіть за відсутності зусиль з боку держави.

5.4. Для партій

1. Використовувати державні кошти для посилення зв'язку зі своїми виборцями. Хоча перед партіями, що отримали бюджетні субсидії, постала спокуса використати їх суто для збільшення зарплат своїм активістам, покриття оренди офісів та усіх операційних витрат, їм варто використати бодай частину цих коштів на залучення звичайних громадян до соціально-політичної активності, передусім

на низовому рівні, та навчання виборців завдяки публічним заходам, тренінгам, інформаційним кампаніям і спільному вирішенню проблем місцевого значення. В очах громадян парламентські партії сьогодні повністю відірвані від населення, тому інвестування грошей в напруження та посилення таких зв'язків з часом принесе партіям очевидну користь.

2. Долучитись до співпраці з державними органами та НУО з удосконалення системи регулювання партійних фінансів. Громізка форма звіту, нечітке визначення «статутної діяльності» та жорсткі вимоги до зовнішнього аудиту складають деякі з труднощів для партій, що прагнуть виконувати нові законодавчі правила. Тому в інтересах самих партій запропонувати рекомендації з вирішення цих проблем безпосередньо НАЗК або непрямо з допомогою НУО. Активна участь партій у процесі удосконалення нової моделі партійних фінансів здатна також підвищити рівень дотримання нових положень, вкоренивши серед партій відчуття причетності до реформи.

6. Висновки

Успіх реформи партійних фінансів значною мірою залежить від готовності основних акторів погодитися на нові правила гри. Поки що сигнали з обох сторін були суперечливими. Більшість партій неохоче погодилась дотримуватись нових формальних правил, надсилаючи звіти до НАЗК та переважно дотримуючись встановлених лімітів і обмежень. Однак оприлюднені звіти були далекими від викривальних, оскільки партії здебільшого не показували реальних донорів чи справжні витрати.

НАЗК, у свою чергу, здійснило перші кроки, аби стати справжньою моніторинговою інституцією, однак реагує на виклики, які постають під час написання цього матеріалу, досить повільно. Крім того, немає впевненості в його незалежності від політичних втручань президента і парламенту. Краще розуміння цього може прийти після того, як НАЗК почне застосовувати санкції проти порушни-

ків. У будь-якому разі, зважаючи на ресурсні обмеження НАЗК, воно потребує серйозної підтримки від інших органів державної влади та НУО, аби ефективно контролювати партійні фінанси.

Як і під час розробки законопроекту про фінансування партій, НУО лишаються найбільш відданими прихильниками реформи. Час засвідчив, що вони здатні надавати адекватні рекомендації щодо вирішення актуальних проблем та допомагати НАЗК в його моніторинговій діяльності. Хоча поки що залучення акторів громадянського суспільства у процес реформування було переважно неформальним, заснування постійної платформи кооперації між ними та органами державної влади, причетними до регулювання партійних фінансів, здатне значно підвищити шанси того, що реформа партійних фінансів збільшить прозорість та підзвітність українських політичних партій.

Посилання

1. Kuzio T. Impediments to the Emergence of Political Parties in Ukraine // Politics. – 2014. – Vol. 34. – No. 4. – P. 316.
2. Ковриженко Д. Україна: Звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій. – 2010. – Доступно за посиланням: http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukranian_.pdf (останній перегляд 10/01/2017)
3. Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance // IDEA. – 2014. – P. 188.
4. Наразі лише одна парламентська партія, «Самопоміч», дотрималася гендерної квоти та отримає додаткове фінансування від держави.
5. Загалом на третій і четвертий квартал 2016 р. було розподілено 148 млн грн. «Народний Фронт», «Блок Петра Порошенка», «Самопоміч» і Радикальна партія Олега Ляшка отримали половину від річної суми, тоді як «Батьківщині» перерахували одну чверть внаслідок того, що ця партія не подала вчасно необхідні документи. «Опозиційний блок» відмовився від бюджетних субсидій, мотивуючи своє рішення тяжким економічним становищем країни.
6. Як і раніше, виборчі комісії здійснюватимуть формальний аналіз звітів, у той час як НАЗК проводитиме глибинний і змістовний аналіз.
7. Financing of Political Parties (Recommendation 1516) // Parliamentary Assembly of the Council of Europe. – 2001. – Available at: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HT-ML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (останній перегляд 10/01/2017)
8. Van Biezen I. Financing political parties and election campaigns – guidelines. – 2003. – P. 13–15. – Available at: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf (останній перегляд 10/01/2017)
9. Nassmacher K.-H. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy // IDEA. Funding of Political Parties and Election Campaigns. – 2003. – P. 16.
10. Second Compliance Report on Ukraine: Transparency of Party Funding // GRECO. – 2015. – Available at: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2015\)22_Second_Ukraine_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2015)22_Second_Ukraine_EN.pdf) (останній перегляд 10/01/2017)
11. Joint Opinion on the Draft Amendments to Some Legislative Acts concerning Prevention of and Fight against Political Corruption of Ukraine // Venice Commission and OSCE/ODIHR. – 2015. – Available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=C-DL-AD\(2015\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=C-DL-AD(2015)025-e) (останній перегляд 10/01/2017)
12. Інтерв'ю автора з Денисом Ковриженком, старшим юридичним радником IFES Ukraine. – 3 червня 2016 р.
13. Інтерв'ю автора з Остапом Кучмою, аналітиком громадського руху «Чесно». – 9 червня 2016 р.
14. Інтерв'ю автора з Олегом Лавриком, народним депутатом фракції партії «Самопоміч». – 30 травня 2016 р.
15. Фінансовий звіт «Батьківщини» за перший квартал 2016 р. доступний за посиланням: <https://goo.gl/ivJSE3> (останній перегляд 10/01/2017)

16. Адаменко С. Перші звіти: чи витримали партії тест на доброчесність? – 10 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://eidos.org.ua/novyny/pershi-zvity-chy-vytrymaly-parti-ji-test-na-dobrochesnist/> (останній перегляд 10/01/2017)
17. Фінансові звіти місцевих організацій «Блоку Петра Порошенка» доступні за посиланням: <https://goo.gl/h7tRTL> (останній перегляд 10/01/2017)
18. Інтерв'ю автора з Віктором Тараном, головою Центру політичних студій та аналітики «Ейдос». – 27 травня 2016 р.
19. Інтерв'ю автора з Аллю Волошиною, старшим аналітиком Transparency International Ukraine. – 6 червня 2016 р.
20. Bowler S., Donovan T. The Limits of Electoral Reform. – 2013. – Р. 81.
21. Інтерв'ю автора з Іваном Крульком, народним депутатом фракції партії «Батьківщина». – 30 травня 2016 р.
22. Інтерв'ю автора з Олександром Солонтаєм, членом політичної партії «Сила людей». – 3 червня 2016 р.
23. Šimral V. The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe. – 2015. – Р. 22.
24. Інтерв'ю автора з Андрієм Магєрою, заступником голови Центральної виборчої комісії. – 7 червня 2016 р.
25. У Великобританії, наприклад, платна політична реклама заборонена. Натомість, партії отримують вільні ефірні слоти на телебаченні та радіо, аби представляти свої позиції та погляди. Див. Rowbottom J. Access to the Airwaves and Equality: The Case against Political Advertising on the Broadcast Media // Ewing K. D., Issacharoff S. (eds.). Party Funding and Campaign Financing in International Perspective. – 2006. – Р. 77-96.
26. Фінансування передвиборчої агітації на позачергових парламентських виборах 2014 року: виборчі фонди політичних партій // Громадська мережа «ОПОРА». – 2015 р. – Доступно за посиланням: <https://www.oporaua.org/novyny/7523-finansuvannja-peredvyborchoji-agitacii-na-pozachergovyh-parlamentskyh-vyborah-2014-roku-vyborchi-fondy-politychnyh-partij> (останній перегляд 10/01/2017)
27. Інтерв'ю автора з Денисом Ковриженком.
28. Інтерв'ю автора з Ігорем Поповим, народним депутатом фракції Радикальної партії Олега Ляшка. – 8 червня 2016 р.
29. Наприклад, у Південній Кореї та Мексиці партії зобов'язані витрати частину отриманих від держави коштів на просування політичної участі жінок. У Грузії певна частка бюджетного фінансування має бути використана на дослідницьку діяльність і освіту виборців.
30. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies // USAID. – 2003. – Р. 15-16. – Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOV-ANTCOR/Resources/usaidmoneypolitics.pdf> (останній перегляд 10/01/2017)
31. Інтерв'ю автора з Остапом Кучмою.
32. Van Biezen I. Financing political parties and election campaigns. – Р. 63.
33. Кучма О. Чорна кішка у темній кімнаті. Партії показали "готовність" бути прозорими. –

26 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://www.chesno.org/post/351/> (останній перегляд 10/01/2017)

34. Petak Z., Mataković H. Party Finance Regulation: Causes, Instruments and Impact // *Acta Universitatis Danubius. Juridica*. – 2016. – Vol. 11. – No. 1. – P. 107.
35. Більше інформації про проблеми з системою електронного декларування можна знайти тут: Сидоренко С. Хто зірвав електронне декларування статків: хронологія та документи // *Європейська правда*. – 14 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/14/7053339/> (останній перегляд 10/01/2017)
36. Сидоренко С. Гроші в обмін на реформи: чому Банкова відмовилася від зриву е-декларування // *Європейська правда*. – 18 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/18/7053523/> (останній перегляд 10/01/2017)
37. Інтерв'ю автора з Романом Смиком, керівником Департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції. – 15 липня 2016 р.
38. Van Biezen I. Financing political parties and election campaigns. – P. 71.
39. Інтерв'ю автора з О. Кошелем, генеральним директором Комітету виборців України. – 25 травня 2016 р.
40. De Sousa L. Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability // *Asia Pacific School of Economics and Government Discussion Papers*. – 2015. – Available at: https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/DeSousa_Challenges2005.pdf (останній перегляд 10/01/2017)
41. Інтерв'ю автора з Сергієм Лещенком, народним депутатом фракції партії «Блок Петра Порошенка». – 6 червня 2016 р.
42. Інтерв'ю автора з Василем Гацьком, співголовою партії «Демократичний альянс». – 3 червня 2016 р.
43. Усі цифри у цьому підрозділі взято з результатів загальнонаціонального опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології протягом 4–19 серпня 2016 р.
44. Van Biezen I. State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties // *European Review*. – 2008. – Vol. 16. – No. 3. – P. 338.

Література

Адаменко С. Перші звіти: чи витримали партії тест на доброчесність? // Ейдос. – 10 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://eidos.org.ua/novyny/pershi-zvity-chy-vytrymaly-partiji-test-na-dobrochesnist/>.

Ковриженко Д. Україна: Звіт щодо законодавства і регулювання діяльності політичних партій. – 2010. – Доступно за посиланням: http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukranian_.pdf.

Кучма О. Чорна кішка у темній кімнаті. Партії показали “готовність” бути прозорими // Чесно. – 26 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://www.chesno.org/post/351/>.

Сидоренко С. Гроші в обмін на реформи: чому Банкова відмовилася від зриву е-декларування // Європейська правда. – 18 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/18/7053523/>.

Сидоренко С. Хто зірвав електронне декларування статків: хронологія та документи // Європейська правда. – 14 серпня 2016 р. – Доступно за посиланням: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/14/7053339/>.

Фінансування передвиборчої агітації на позачергових парламентських виборах 2014 року: виборчі фонди політичних партій // Громадська мережа «ОПОРА». – 2015 р. – Доступно за посиланням: <https://www.oporaua.org/novyny/7523-finsuvannja-peredvyborchoji-agitaciji-na-pozachergovyh-parlamentskyh-vyborah-2014-roku-vyborchi-fondy-politychnyh-partij>.

Bowler S., Donovan T. The Limits of Electoral Reform. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 164 p.

De Sousa L. Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability // Asia Pacific School of Economics and Government Discussion Papers. – 2015. – Available at: https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/DeSousa_Challenges2005.pdf.

Financing of Political Parties (Recommendation 1516) // Parliamentary Assembly of the Council of Europe. – 2001. – Available at: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>.

Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance // IDEA. – Stockholm: International Idea, 2014. – 436 p.

Joint Opinion on the Draft Amendments to Some Legislative Acts concerning Prevention of and Fight against Political Corruption of Ukraine // Venice Commission and OSCE/ODIHR. – 2015. – Available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2015\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2015)025-e).

Kuzio T. Impediments to the Emergence of Political Parties in Ukraine // Politics. – 2014. – Vol. 34. – No. 4. – P. 309–323.

Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies // USAID. – 2003. – Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBGOV-ANTCOR/Resources/usaidmoneyinpolitics.pdf>.

Nassmacher K.-H. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy // IDEA. Funding of Political Parties and Election Campaigns. – Stockholm: International Idea, 2003. – 245 p.

Petak Z., Mataković H. Party Finance Regulation: Causes, Instruments and Impact // Acta Universitatis Danubius. Juridica. – 2016. – Vol. 11. – No. 1. – P. 98–114.

Rowbottom J. Access to the Airwaves and Equality: The Case against Political Advertising on the Broadcast Media // Ewing K. D., Issacharoff S. (eds.). Party Funding and Campaign Financing in International Perspective. – Oxford: Hart Publishing, 2006. – P. 330 p.

Second Compliance Report on Ukraine: Transparency of Party Funding // GRECO. – 2015. – Available at: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2015\)22_Second_Ukraine_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2015)22_Second_Ukraine_EN.pdf).

Šimral V. The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe. – Prague: Frank Bold, 2015. – 40 p.

Van Biezen I. Financing political parties and election campaigns – guidelines // Council of Europe. – 2003. – Available at: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf.

Van Biezen I. State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties // European Review. – 2008. – Vol. 16. – No. 3. – P. 337–353.

Перелік експертів, опитаних автором

Алла Волошина, старший аналітик Transparency International Ukraine. – 6 червня 2016 р.

Андрій Магера, заступник голови Центральної виборчої комісії. – 7 червня 2016 р.

Василь Гацько, співголова партії «Демократичний альянс». – 3 червня 2016 р.

Віктор Таран, голова Центру політичних студій та аналітики «Ейдос». – 27 травня 2016 р.

Денис Ковриженко, старший юридичний радник IFES Ukraine. – 3 червня 2016 р.

Іван Крулько, народний депутат фракції партії «Батьківщина». – 30 травня 2016 р.

Ігор Попов, народний депутат фракції Радикальної партії Олега Ляшка. – 8 червня 2016 р.

Олег Лаврик, народний депутат фракції партії «Самопоміч». – 30 травня 2016 р.

Олександр Солонтай, член політичної партії «Сила людей». – 3 червня 2016 р.

Олексій Кошель, генеральний директор Комітету виборців України. – 25 травня 2016 р.

Остап Кучма, аналітик громадського руху «Чесно». – 9 червня 2016 р.

Роман Смик, керівник департаменту НАЗК з питань запобігання політичній корупції. – 15 липня 2016 р.

Сергій Лещенко, народний депутат фракції партії «Блок Петра Порошенка». – 6 червня 2016 р.

Fighting Goliath: The Reform of Party Finance in Ukraine

*Oleksii Sydorchuk**

* Oleksii Sydorchuk is a political analyst at the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, Kyiv-based non-governmental think tank. He holds a PhD degree in political science. His spheres of research interest include party financing, electoral processes, and post-communist political regimes.

*All views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily
represent the views of the NIMD*

Table of contents

Preface.....	34
Summary	35
1. Key problems with party financing in Ukraine	36
2. New model of party finance regulation.....	37
3. Main areas in need of further intervention	38
3.1. Sources of income	38
3.2. Party expenditures	40
3.3. Financial reporting	41
3.4. Monitoring	43
3.5. Sanctions.....	45
4. Party finance reform in public opinion	46
5. Recommendations.....	47
5.1. For the lawmakers.....	47
5.2. For the National Agency on Preventing Corruption...	48
5.3. For civil society actors.....	49
5.4. For parties.....	49
6. Conclusions	50
Endnotes	51
Bibliography	54

Preface

Dear Reader,

This current policy paper is the first in a series which the Netherlands Institute for Multi-party Democracy will make available to the stakeholders of Ukrainian democracy: political parties, NGOs, international organizations and students of democratization. It addresses one of the most salient aspects of political debate of the recent, not only in Ukraine, but elsewhere too: that of the relation between money and politics. The author of the paper has taken a thorough look at existing shortcomings of the current system and practices of political finance and has come up with a number of recommendations. We hope they will be taken up for consideration by political actors in Ukraine. We also hope that it will be a useful addition to the debate on how to strengthen democracy in Ukraine and ensure that all democratic political forces, regardless of their funding levels, will have equal opportunities to win votes based on their policy ideas, in a free, competitive and transparent manner, and that they remain accountable to those who voted for them. I would like to thank Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, for putting its valuable expertise in the production of this paper, and to the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, for providing comments and valuable peer review to this work. With this series of policy papers, NIMD aims to further promote an informed debate about the changes that are needed to make it happen.

As an institution by political parties for political parties, NIMD aims to support strengthening of democratic systems, political actors and political cultures in the countries we work in. At the time of hostile anti-democratic propaganda and internal struggles in democracies all around the world, the success of democratic Ukraine will be a success of everyone who believes that equal rights, free media, rule of law, transparent governments and the expression of the free will of citizens through legitimate political institutions is still the best way to go forward.

Levan Tsutskiridze

Executive Director, NIMD Office in the Eastern European Neighborhood

Summary

The party finance reform launched by the law adopted in October 2015 entered its implementation phase several months ago, and since then it has faced both some important setbacks and promising trends. While the legal framework is generally in line with international standards for ensuring transparency and integrity of party finance and was positively assessed by GRECO and in joint opinion of the Venice Commissions and OSCE/ODIHR, it still has some gaps, particularly regarding donation and expenditure caps in electoral period. Furthermore, start of the new reporting system pointed both to unwillingness of parties to disclose their real financial standings and limited institutional capacity of the monitoring body, the National Agency on Preventing Corruption (NAPC).

Yet, active involvement of Ukrainian non-governmental organizations (NGOs) and international organizations which helped bring the new legal framework to life, even in absence of coordinated efforts by state actors, offers hope that the reform will progress. Ability of the state to oblige parties to play by the new rules will most likely depend on two key conditions. First, policy makers should implement the reform in a way that combines enforcement of stringent transparency requirements for all participants of political process with accessibility of the information on party finance to the general public. Second, all reform stakeholders, including state agencies, NAPC, civil society actors, and parties, will greatly contribute to success of the reform by establishing both formal and informal platforms of cooperation and sharing best practices as a basis for maintaining and cultivating mutual trust.

1. Key problems with party financing in Ukraine

2013-2014 Revolution of Dignity shattered Ukraine's party system to an unprecedented degree. Among six parties which were able to pass the threshold in the latest 2014 parliamentary elections, only one, *Batkivshchyna*, was present in previous parliaments, although the newly created parliamentary parties were mostly led by politicians with long previous experience. Yet, internal characteristics of main Ukrainian parties seemed to remain unaffected. They continued to be leader-dominant electoral-centered political projects with weak regional and local structures, which often existed only on paper, and lack of ideological or programmatic commitments.

Opaque sources of funding are another feature of most Ukrainian parties which haven't changed after 2014. Throughout Ukraine's independent period, its citizens had no chances of knowing who financed the parties they voted for, as the parties refused to disclose their real donors or publish any meaningful information about their financial operations. Meanwhile, trends in behaviors of main Ukrainian parties led most observers to believe that these parties were heavily dependent on oligarchs' money. As parties were predominantly created from above, they lacked either strong membership base or ties with organized interest groups. Therefore, in order to survive and compete in elections, they had to rely on big private donors who, in turn, demanded specific political and economic privileges.¹

Such state of affairs resulted in several troubling consequences. First, ability of parties to gather and spend uncontrolled amounts of money distorted level playing field, preventing newcomers and small political forces from challenging established political actors. Secondly, by relying on contributions from big donors, parties, once elected, had no incentives to represent interests of their voters. Thirdly, strong ties between parties and oligarchs spurred spectacular growth of corruption, as elected officials rewarded their sponsors with privileged access to government contracts, insider privatization, budget support, and the like.

No meaningful legal regulation of party finance was in place either. The law on political parties didn't put any constraints on amounts of donations parties could receive, and parties were allowed to spend their funds as they saw fit. Reporting requirements were also extremely liberal, and no state institution was responsible for monitoring party financial reports or imposing sanctions. Electoral laws regulated party finance more extensively, but lack of single electoral code and frequent changes of relevant provisions prevented their stability and enforceability.²

Faced with such lax regulations, parties easily circumvented them. Only tiny amount of parties bothered to publish financial reports, and even in those reports, numbers were extremely deflated and true donors hidden. During election times, parties and candidates channeled most of their funds outside of legally established electoral funds, while submitting financial reports to relevant electoral commissions was mostly a matter of goodwill. Mean-

while, real costs of Ukrainian politics have soared: according to different estimates, during 2012 parliamentary elections, parties and candidates spent from USD 850 million to USD 2.5 billion in total.³ With time, the role of money in politics became only more hyperbolic.

2. New model of party finance regulation

In 2015, in order to improve the situation, a group of pro-reform MPs from different factions involved non-governmental experts to develop a bill on party financing and was able to include it in the parliamentary agenda. Although the bill initially faced harsh resistance from majority of deputies, the situation changed after its adoption was included into the list of requirements that Ukraine needed to meet in order to get visa-free regime from the European Union (EU). Even then, though, the bill barely passed on October 8, 2015, with 229 votes, three votes above the simple majority.

The new law introduced several key changes to the party finance regulation. First, it established limits on contributions to parties and candidates which both natural and legal persons could make during one year. They now amount to 400 and 800 minimum salaries (app. USD 21,150 and 42,300), correspondingly. Furthermore, the concept of donation was significantly broadened and now includes not only monetary contributions, but also various types of in-kind donations. The monetary equivalent of in-kind donations, according to the new provisions, should be calculated according to the relevant market prices.

Second, the new law introduced direct financing of parties from the state budget. According to its provisions, all parties which gained 2% or more during the latest parliamentary elections should receive direct public subsidies. However, this provision will enter into force only after the next elections to the Verkhovna Rada (parliament of Ukraine); until then, only parliamentary parties which crossed 5% barrier in 2014 elections will get public financing. In 2016, around UAH 391 million (USD 15 million) should have been distributed among 6 parliamentary parties proportionally to the number of votes they got. Furthermore, additional 10 percent of the yearly amount are to be divided between parties which have met the gender quota, i.e. have in their parliamentary factions at least one third of MPs of a different gender.⁴ However, since the relevant provisions entered into force only in July, less than a half of the total sum was transferred to the parties.⁵ State will also reimburse electoral expenditures to all parties which will cross electoral threshold in parliamentary elections, starting from the next ones.

Notably, the law didn't change existing spending caps during electoral periods. As before, legal spending caps exist only for parliamentary elections where they amount to UAH 130.5 million (USD 5 million) for parties and UAH 5.8 million (USD 223,000) for candidates, while parties and candidates can still spend unlimited amounts on presidential and local elections.

Third, reporting requirement was significantly tightened. The law obliged all parties to submit comprehensive financial reports, with information on their incomes, expenditures, assets, and obligations, to NAPC on quarterly basis. Similarly, parties and candi-

dates will have to submit interim and final reports during electoral periods to the relevant election management commissions. All reports should be published online, including in open data format. NAPC will be responsible for analyzing quarterly reports, while election commissions will analyze electoral reports.⁶ Finally, parties and candidates will face sanctions for non-compliance with the new regulations, i.e. inability to submit reports in time, presenting false information in their reports, and violating norms on donations. Sanction will range from administrative fines to public work to imprisonment.

3. Main areas in need of further intervention

Generally, experts distinguish five broad areas connected with party financing, which need meaningful legal regulation: (1) sources of party funding; (2) party expenditures; (3) financial reporting; (4) oversight, and (5) sanctions.⁷ Naturally, introducing regulations for only one or some of these areas could be a recipe for failure; hence, states are encouraged to address all of them at once.⁸ Furthermore, passing legislation doesn't guarantee success, as without effective enforcement such legal changes could remain empty words and even discredit the whole idea of the reform.⁹

The Ukrainian law touched upon every key aspect of party financing. Moreover, it has gained positive assessment from GRECO, anti-corruption monitoring body of the Council of Europe¹⁰, and the Venice Commission and OSCE/ODIHR (although the latter reviewed draft submitted and not

the final version of the law as adopted by the Verkhovna Rada).¹¹ Yet, since the law entered into force, its implementation has already faced several obstacles, and even key pioneers of the reform remain cautious about its true potential in short-term perspective. In the following sections, brief analysis of main prospects and problems of the party finance reform in five identified areas will be made. Policy recommendations for various actors involved in the reform process will follow.

3.1. Sources of income

The new law allows parties to raise funds both from private and public sources. In order to limit dependence of parties on large private donors, lawmakers introduced caps on maximum amount of money any given person or company could donate to parties. However, before the final vote for the bill, the upper limits were raised fourfold under the pressure from pro-presidential Petro Poroshenko Bloc (PPB).¹² This led some experts to believe that established limits are overtly liberal and will not act as effective deterrent against unreasonably large private donations to parties and candidates.¹³

Still, even existing contribution caps will undoubtedly stimulate big parties to find means of subverting them. One way is to separate big donations into several small ones by distributing contributions of a large sponsor among (false) party supporters.¹⁴ Notably, available financial reports raise strong suspicion that some parties have already employed this tactics in order to avoid violating legal limits on contributions. For instance, *Batkiivshchyna* showed in its report that during the first three months

of 2016, it obtained UAH 1,784,730 million (USD 68,643) from its supporters. The sum, however, was equally divided into dozens of UAH 2,000 (USD 77) donations.¹⁵ Some of the persons who purportedly made such donations turned out to be officially unemployed.¹⁶ Similarly, it was noticed that all donations to some regional organizations of PPB were equal in amounts and made during very limited period of several days,¹⁷ which may also point to attempts to split large contributions.

Parties could also try to overcome the limits by channeling large sums of money through dummy companies controlled by the same beneficiaries. However, the new law introduced an important check against such loophole by equating donations made by different companies with one final beneficiary to donations made by a single company (thus, the *de facto* contribution limit remains in effect).

The main concern with limits on private donations, though, has to do with cash payments which are regularly made to parties and candidates by large private donors. Although the law forbids donations in cash, such payments are extremely difficult to monitor. Consequently, wealthy individuals will most likely continue to pour huge amounts of cash into party coffers, notwithstanding the existing legal limits. Many young democracies have faced the problem of 'shadow' financing of parties, and proponents of party finance reform often see the only viable solution in limiting output side of party funds, i.e. placing various restrictions on party expenditures, predominantly in electoral periods (see the chapter on party expenditures). However, in most cases, is-

sue of "dirty" cash in politics can be fully solved only by measures outside of the party finance area, such as by fighting money laundering or reforming tax system.

Another thorny issue concerns sources of electoral funds of parties and candidates. While the law introduced similar caps on donations to electoral funds on presidential and parliamentary elections, it also allowed both parties and candidates to fill their electoral funds through so-called 'own funds' in amounts exceeding these caps (limited only by the total size of electoral funds). This loophole may not to be the problem in case of party own costs, since parties are obliged to disclose origins of these costs in their financial reports. However, candidates are subjected to reporting requirements only during electoral periods. In other words, they could raise money from unknown sources and in amounts far exceeding donation caps before official start of electoral campaign and then legalize them as their own contribution to electoral funds. Hence, candidates' own funds could remain another channel of undue influence of large private donors on political parties.

Introducing direct public subsidies for parties – the single most visible innovation of the reform – was also partly aimed at limiting party dependence of private funds. Yet, under current conditions, these funds are unlikely to significantly change income structures of main Ukrainian parties. Experts tend to agree that public funds allocated for six parliamentary parties will represent rather negligible part of the amounts they receive and spend annually, given extremely high cost of electoral campaigns. Even in non-electoral periods, according to expert estimates, large Ukrainian

party needs around USD 3 million each month to secure its functioning.¹⁸ At the same time, Popular Front (PF) and PPB, two biggest parliamentary parties, have obtained UAH 50.25 million (USD 1.932 million) and UAH 49.55 million (USD 1.905 million) of public funds for the six months of 2016, respectively.

Be that as it may, direct public funds for parties could serve other purposes as well. By receiving public subsidies, parties agree to much greater control by the state and society.¹⁹ Furthermore, public financing could help smaller parties to more effectively compete with their larger and richer counterparts. In light of this, Verkhovna Rada decision to limit public financing only to parties which passed 5% threshold on 2014 parliamentary elections will significantly undermine this positive potential. Given relatively small amounts of budget subsidies, they won't give any notable additional advantages to parliamentary parties over non-parliamentary ones but could further erode public support for the public financing of parties. This is already employed by critics of the reform who argue that public funds will only help oligarchs who finance big parties to save some money.

3.2. Party expenditures

Regulating expenditures of parties is usually seen as another integral component of party finance reform aimed at limiting impact of money on outcomes of political process.²⁰ In general, state could limit party expenditures in two ways: (1) by limiting absolute or relative amounts of money parties could spend during electoral periods and (2) by specifying on which purposes parties are allowed to spend their money.

Ukrainian law introduced limitations in both spheres, but their effectiveness is yet to be seen. Preservation of limits on electoral funds during parliamentary election which sets the upper limit on party expenses during electoral campaign is particularly controversial. Some MPs²¹ and party members²² point to the fact that existing spending caps are irrelevant for big parties as they channel most of their expenses outside of electoral funds and actually spend many times more than legally permissible.

Particularly, spending limits in Ukraine are severely undermined by financing electoral campaigns through third parties, for instance charitable foundations which are not restricted in their expenses. Literature also provides some evidence of weak effects of legal spending caps on real party expenses in other countries.²³ Thus, inability of limitations on electoral funds to prevent 'money races' during electoral period and propensity of such limits for pushing money into 'grey zone' led some Ukrainian observers and practitioners of electoral process to believe that these caps should be abandoned altogether.²⁴

Yet, abolishing spending caps seems not to be the solution either. In many countries, legislators instead tried to reduce the cost of campaigning by restricting spending on the most expensive items of party electoral budgets, i.e. political advertisement.²⁵ In Ukraine, during 2014 parliamentary elections, parties spent over 90% of their funds on agitation through mass media, predominantly advertisement on TV, radio, and billboards.²⁶ This was exactly why authors of the law on party finance intended to pass it together with the new bill which

would significantly limit political advertisement. However, the bill faced tough resistance from majority of parliamentary factions and was eventually dropped from agenda. According to the experts who took part in development of the both bills, if the bill on limitation of political advertisement had been adopted, existing spending limits would have made perfect sense, as parties wouldn't have been able to spend colossal sums of money on buying TV ads.²⁷ However, such limitation will have its downside as well, since money could flow into other weakly regulated areas leading to expansion of hidden advertisement (*dzhyntsa*) and reinforced control of party-related oligarchs over editorial policies of their mass media.²⁸

Lack of regulations on types of activities on which parties could spend their money could also have some other unwanted consequences. For instance, currently the law on party finance allows parties to use public subsidies on their statutory activities, but not on electoral-related needs. Yet, the law provides neither a comprehensive definition of 'statutory activities' nor a clear distinction between 'statutory' and 'electoral' activities. As a result, parties could exploit such ambiguity in order to use state money for indirect campaigning purposes, such as paying for advertisement in media or organizing public events.

Furthermore, under such regulations parties have no incentives to spend budget money on goals related to promoting public good or strengthening their ties with their electorate. Furthermore, if parties decide to spend public subsidies on activities seen as related to corruption or buying undue influence, the public trust towards the reform will be

significantly undermined. In order to avoid this, some countries earmark public funds, fully or partially, for certain types of activities seen as improving party ties with wider society and its different vulnerable or marginal groups.²⁹ Such requirements, however, was not included into the Ukrainian law.

3.3. Financial reporting

Increased financial transparency of political parties is another key goal of party finance reform, as it is expected to facilitate informed electoral choice and responsibility of parties before their voters.³⁰ Lawmakers usually try to increase transparency by imposing strict and detailed requirements on financial reports which parties should submit to the state and publish in open access.

Ukrainian experts agree that the new law sets very strong reporting requirements, as parties are now obliged to show all donations they receive and identify all donors regardless of contribution amount. Such strict requirement is absent in many Western countries where states allow parties not to disclose identity of persons who contribute below certain limit (up to EUR 10,000 in case of Germany), thus relieving parties from excessive workload and preventing inflation of report size. In Ukraine's case, however, decision to oblige parties to itemize each contribution was dictated by the fear that parties could hide all of their donations under non-disclosable category if allowed to do so.³¹ The law also sets high standards regarding identification of in-kind donations which include providing services, goods, and works. However, parties will be effectively obliged to report such donations only after NAPC defines the meaning of each

type of in-kind donation and sets methodology for calculating their monetary equivalent.

Importantly, the reports should include information about financial operations of all party units with legal status, as well as all electoral funds opened by party, its local organizations, and candidates. This could help NAPC, civil society, and general public to observe the full picture of party financing cycle. At the same time, NAPC decision to separate reports of central party unit and its local organizations into different documents is questionable. This could hamper swift analysis of party financial standings, as NAPC will have to spend plenty of time consolidating numbers of different reports into single document. With enormous amount of information from local party organizations from all around the country, NAPC could be simply overwhelmed with technical work to effectively analyze the reports.

Moreover, extremely detailed nature of financial reports could also be counterproductive. Reporting requirement should strike a balance between providing as much data as possible and remaining accessible and suitable for analysis.³² The reporting form approved by NAPC seems to be too cumbersome and formalized which could pose a problem both for parties and NAPC. In addition, NAPC-developed reporting form does not correspond with electoral reports which are submitted by parties to the Central Election Commission (CEC), which adds unnecessary work for all subjects of reporting process. Last but not least, the existing reporting format is hardly digestible for ordinary citizens interested in party financing issues which could limit the reform's intended effect of raising awareness among

voters and promoting more responsible voting choice, as well as undermine public trust in the ability of the legislative changes to bring more transparency to the party life in Ukraine.

Submission of party reports for the first two quarters of 2016 highlighted another issue with access to party reports. Although the law stipulates for publication of financial reports in open data format, NAPC has so far failed to develop necessary software. Currently, all reports are only available as .pdf files which complicates their analysis. Furthermore, non-machine-readable format of the reports prevents swift transformation of the financial data into easily accessible information and could discourage both mass media and general public from delving into the party finance issues.

Regularity in submission and publication of party financial reports was also disrupted during the first half of 2016. Since NAPC de facto started its activities only in late March, it didn't manage to adopt reporting form according to legally defined schedule, and parties got a possibility to submit their reports for the first quarter only in August. NAPC also experienced troubles with uploading reports on its website within legally defined terms, while only few parties published reports on their websites, as most of them have no online presence.

Yet, those reports that have already become available pointed to unwillingness of big parties to disclose their real incomes, expenditures, and assets. Real donors were usually hidden under the guise of small private donations or contributions from obscure private firms, while some parliamentary parties

reported extremely little or no income at all. Similarly, parliamentary parties did not report virtually any expenditure on maintaining their regional offices, paying salaries for their employees, or conducting public events. Information on the property owned or rented by parties was also extremely scarce.³³ Many of the non-parliamentary parties, at the same time, submitted blank reports without any numbers whatsoever.

Final reports for the year 2016 could provide another challenge for many parties. Specifically, the law demands that all parties which received public funding or participated in any elections during the year should accompany their final report with results of external audit of their financial activities. While the strict legal requirements for the audit process could strengthen external control over party finance, currently only about 20 audit companies are eligible to engage in such activities. Since their services are quite expensive, this could present difficulties for smaller parties. Furthermore, while parties should submit audit results by February 9, 2017, NAPC hasn't yet issued regulations on audit process, which risks putting parties in unfairly short time limits.

3.4. Monitoring

Existence of independent monitoring institution capable of discovering violations of party finance law and enforcing its provisions constitutes another integral element of effective party finance reform. Ukrainian law entrusts newly created NAPC with powers to control compliance with the law in the sphere of party financing. The choice to give such competences to anti-corruption body stands out, as in most countries, monitoring

of party finance is made either by election management bodies or audit offices.³⁴ This could be explained by the fact that authors of the reform saw political corruption as key issues with badly regulated party finance. However, since NAPC is also responsible for anti-corruption efforts in larger and more visible sphere of civil service, there is a danger that tasks related to party finance could be put on the back burner.

Several months of NAPC functioning have already pointed to several issues which could hamper effective monitoring of party financing. First, although the law envisages guarantees for independence of NAPC, its ability to resist political pressure from other state institutions is questionable. Flawed process of selection of its members was one of the main reasons behind it. According to the law, NAPC members are appointed by the Cabinet of Ministers according to open competition involving representatives of three branches of power and profile NGOs. Yet, the competition was mired in controversy, as the cabinet first tried to establish control over the competition commission in July 2015 which eventually broke down the whole process, while the next two rounds of competition were overshadowed by permanent conflicts among commission members and led to selection of only four out of five NAPC members. The position of the fifth NAPC member is still vacant.

Scandal around introduction of electronic declaration system through which civil servants should submit their declarations of incomes and assets dealt another blow to perceived independence of NAPC. On August 14, 2016 NAPC made a controversial decision to launch the system without the

necessary certificate which, according to the developers of the system, could lead to impunity of civil servants.³⁵ Several days later, however, when the launch of the system in test mode was heavily criticized by Ukrainian non-governmental experts and the EU, NAPC reversed its previous decision and delayed the launch until September 1. Both decisions were seen as being made under influence of President Petro Poroshenko and Secretary of the National Council on Security and Defense Oleksandr Turchynov.³⁶

Lack of resources and cadres was also characteristic for the NAPC first steps. While state allocated funds for NAPC operational costs, including relatively high salaries for its members, it didn't provide necessary material and technical equipment. As a result, several international organizations, such as IFES Ukraine, took the responsibility to compensate for existing shortcoming, even buying laptops for NAPC employees. Furthermore, NAPC department on preventing political corruption which is responsible for monitoring party finance is still significantly understaffed. As of late August 2016, this department had only 12 employees out of 23 which it should have.

Thus, given the huge workload connected with analyzing financial reports of more than 300 Ukrainian parties and their local organizations, overall institutional capability of NAPC department on political finance is limited. Furthermore, NAPC monitoring capacities is compromised by imperfect coordination with other state agencies and lack of NAPC access to state informational databases. Currently, NAPC could access only some registers managed by the Ministry of Justice, while information from the

State Fiscal Service databases could be obtained only through informational requests which take considerable time. Furthermore, unlike CEC, NAPC lacks access to bank accounts information. On the other hand, the National Anti-Corruption Bureau (NABU) has already offered NAPC members to provide access to necessary databases, but so far NAPC hasn't responded. Yet, cooperation with NABU is crucial, as NAPC does not have investigative powers which are often necessary to uncover illegal schemes of party funding.

NAPC coordination with Ukrainian NGOs and international organizations have been more fruitful, especially on elaboration of financial report form developed on the basis of IFES Ukraine recommendations. Several other organizations, such as Centre for Political Studies and Analytics *Eidos*, *Chesno* Civil Movement, and Transparency International Ukraine, also provided help in NAPC activities, for instance in developing by-laws necessary for NAPC functioning. Given that several Ukrainian civil society organizations (CSOs) are poised to monitor party finance on regular basis, further cooperation between them and NAPC is extremely important, and NAPC members agree that they will need help of civil society to analyze party financial standings.³⁷ Foreign experience also points to importance of cooperation between state monitoring agencies and NGOs. For instance, Georgia's State Audit Office which is responsible for analyzing party financial reports was greatly aided by establishment of the Interim Advisory Commission consisting of leading anti-corruption CSOs which helped it to investigate violations of party finance rules during 2014 local elections.

3.5. Sanctions

Sanctions for non-compliance are by far the trickiest element of party finance regulation. On the one hand, they should be strict enough in order to prevent parties from ignoring existing financing rules. On the other hand, overtly severe sanctions could lead to non-proportional damage to new and small parties, thus distorting the level playing field.³⁸ Furthermore, sanctions should be designed in a way that allows for their effective enforcement; otherwise, they will play counterproductive role by encouraging illegal behavior.

As with some other elements of party finance reform in Ukraine, legal provisions on sanctions became a result of political compromise between champions of the reform and key parliamentary parties. Faced with resistance of MPs from different factions, the authors of the bill were forced to significantly lower administrative fines for violating norms on donations and reporting. For instance, parties could now not submit any financial report and pay only the amount of UAH 6,800 (USD 260) each quarter. Similarly, accepting donations from illegal sources or in amounts exceeding legally allowed could result in paying fines ranging from UAH 1,190 (USD 46) to UAH 8,500 (USD 327). Clearly, such fines will not deter most parties from violating the law. Furthermore, some experts warn that administrative sanction could be directed against regular party members, such as party accountants, allowing both party leaders and big sponsors to evade responsibility.³⁹

Criminal sanctions could have much better deterrent effect, although some authors argue that their severity could undermine expected positive role.⁴⁰ In Ukraine, many authors of the law on party financing saw criminal sanctions as an integral part of the reform without which all bans and limitations would become senseless.⁴¹ Yet, the intended effect of criminal sanctions could be compromised by two serious issues connected with their enforceability. First, since criminal sanctions could be applied only by courts, there is a danger that they won't be applied at all, as Ukrainian courts remain deeply corrupt and politically dependent. Second, members of some parties fear that sanctions could be applied selectively against opposition political forces, while similar violations by parties in power will be ignored.⁴² Moreover, fear of criminal sanctions for providing false information in reports could motivate some parties to avoid submitting reports altogether for which they will only face small fines.

In situation where both administrative and criminal sanction are unlikely to be applied properly, publicizing violations through mass media, blaming and shaming, and informational campaigns could have the most significant deterring effect in the long-term perspective. Concerted action of NAPC and profile NGOs in this regards is especially important, as citizens should be given a possibility to make electoral and political decisions based on genuine information about party financial standings. Electoral accountability could be the least immediate sanction, but, in the long run, its effective enforcement is the best indicator of success of any party finance reform.

4. Party finance reform in public opinion

Success of any reform initiative depends not only in its implementation, but also on how it is perceived by the general public. Although party finance reform does not directly impact the quality of life of ordinary citizens, at least in short-term perspective, popular sentiments towards it could either facilitate or derail the reform by providing appropriate arguments and incentives to its adherents or opponents. In Ukraine, with its strong tradition of populism in politics, the role of public opinion is even more pronounced.

Public financing of parties is notorious for being universally opposed by citizens around the globe. Ukraine is no exception: in August 2016, 65% Ukrainian opposed providing public subsidies for parties, while only 16% supported it.⁴³ People don't want business representatives to finance parties either – only 21% support this idea. At the same time, Ukrainians are also not very enthusiastic about financing parties by themselves. While 35% prefer parties to be financed by its supporters, only 13% are ready to donate their money to the party which they are confident represents their interests. Meanwhile, membership fees are the most popular model of party financing in public view, with 45% Ukrainians thinking

that parties should be financed by its members and 43% – by its leaders.

At the same time, 61% Ukrainians agree that the state should regulate party financial activities, which conforms to evidence in the literature on similar popular sentiments in other countries.⁴⁴ More specifically, 83% agree that parties should regularly report on their financial operations (among these, 14% think that this obligation should be limited only to parties receiving public subsidies), and 88% deem that parties should be held responsible for violating existing provisions on party finance.

Presented results could be clearly derived from the dismal level of public trust in parties: only 9% Ukrainians trust parties and only 15% could name at least one party which represents their interests. Similarly, majority of the population (60%) does not consider party activities as meeting democratic standards. Strong negative sentiments towards political parties motivate Ukrainians to oppose giving public money to parties and, at the same time, favor strict legal regulation of their financial activities. Thus, public opinion towards the party finance reform presents a mixed picture: while the first feature of the popular attitudes could be employed by opponents of the reform, the second one is a promising argument for its supporters.

5. Recommendations

Recent developments in sphere of political party financing have already pointed to some legal gaps and implementation problems which could undermine positive potential of the reform. Two broad lessons could be drawn so far. First, policy makers should quickly address all identified loopholes in order to avoid negative path dependence effects. Second, prospects of the reform will to a great degree depend on ability of its key stakeholders to cultivate mutual trust and provide help to each other, if necessary. Clearly, these lessons point to the need of concerted action of different actors involved in the party finance reform. Key recommendations for them are summarized below. Due to strong vested interests in the area of party finance, only those recommendations which are feasible from the political point of view are presented here.

5.1. For the lawmakers

1. Harmonize provisions on contribution and expenditure caps for all types of elections. The law on local elections should be amended in order to set contribution limits in line with the requirements of the existing party finance model. Furthermore, the parliament should establish expenditure limits for presidential and local elections. Although under current circumstances they won't play decisive role in limiting the cost of elections, they will make sense if complemented by meaningful limitation of political advertisement. Setting identical limits for various elections types will also contribute to stability and predictability of the electoral rules.

2. Impose stricter regulation of contributions to electoral funds. This measure could include several steps. First, regulation of candidate own funds should be revised so as to subject candidate donations to his/her electoral fund to the existing contribution caps. This could strengthen the potential of the new regulations to limit candidates' dependence on big donors. Secondly, applicability of caps and other requirements for donations should be extended in time for several months before the official start of the electoral campaign in order to make electoral-related limitations more effective. Thirdly, financing of electoral campaigns by third parties should be explicitly regulated by the law and their incomes and expenses subjected to the same reporting requirement as those of political parties. Ukrainian non-governmental experts have already developed a bill restricting use of charitable foundations for campaigning purposes. It could be used as a model for achieving this purpose.

3. Limit political advertisement in both electoral and non-electoral periods. Legally limiting political advertisement has the potential to disincentivize parties from spending huge amounts of money during electoral periods and improve their communication with voters. Various approaches to this reform are present among policy makers and non-governmental experts, yet the need to limit advertisement on TV, radio, and billboards is pressing. The relevant provisions should find a balance between too liberal requirements which will bring no change and too strict bans which could disadvantage small parties or limit freedom of speech.

4. *Clearly define purposes for which parties could use public subsidies.* Providing comprehensive list of 'statutory activities' which could be funded with budget subsidies in the law on political parties will allow parties to better plan their future expenses and prevent hidden usage of state money for electoral purposes. Furthermore, obliging parties to spend at least some share of their public subsidies on activities related to promoting youth and women's participation, voter education, and research could strengthen their democratic and inclusive nature. Such earmarking could also help party finance advocates to defend introduction of public subsidies which is often seen by general public as allowing parties to waste money of taxpayers on their egoistical and corrupt needs.

5.2. For the National Agency on Preventing Corruption

1. *Clearly define key concepts of the law and communicate them to parties.* NAPC has already defined several important concepts, such as 'final beneficiary' and 'related person'. Yet different by-laws developed by it do not always correspond, for instance in defining 'sponsorship' and its types. NAPC should harmonize such definitions and clearly explain their meaning to parties, possibly by conducting trainings or seminars. NAPC should also develop methodology for defining market price of different contribution types which will oblige parties to report all discounts for obtained products, services, and works. Elaboration of such methodology will make financial reports of parties a lot more meaningful and suitable for analysis. In addition, NAPC should clearly articulate

procedures of conducting external audit to parties, given the short time span until the audit should be finished.

2. *Simplify and consolidate financial reporting form.* By making the reporting form neater and more user-friendly, NAPC will relieve both itself and political parties from large bulk of tiresome workload. In this case, analysis of reports by NGO experts and journalists will be simplified, and public will be able to access the reports in more digestible format. Furthermore, there is a clear need to consolidate reports of all party units (central and local) into a single document. This will also allow NAPC and other interested actors to encompass the broad picture of party financial operations more easily.

3. *Publish party reports in open data format.* Availability of party financial reports in open data is extremely important for the ability of NAPC and other actors to monitor party finances. In the immediate future, NAPC could oblige parties to send their reports in Excel format which could be then transformed into open data. However, in medium term perspective, NAPC should develop online platform for filling party reports akin to that developed for the purposes of civil servants' electronic declaration. Launch of such platform could then allow to abandon paper reports altogether.

4. *Improve coordination with other state agencies.* NAPC has a lot to gain through enhanced cooperation with CEC which has greater experience in analyzing party financial reports and access to more informational databases. No less important is to establish working relations with NABU to which NAPC could and should refer any

irregularities found in party financial reports in need of further investigation. This is especially important for guaranteeing enforcement of sanctions for serious violations of party finance rules.

5. *Establish permanent cooperation with NGOs and international organizations.* Although NAPC already has working relations with some Ukrainian and international organizations, there is a great space for improvement, for instance through establishment of permanent coordination platform including all relevant state and non-state actors in the field of party finance. This is important for two main reasons. First, NGOs and international organizations could step in where the state refuses to help NAPC. Second, cultivating trust with Ukrainian civil society actors is crucially important for NAPC, as it won't be able to successfully monitor party finances by its own resources.

5.3. For civil society actors

1. *Assist NAPC in improving its institutional capabilities and monitoring instruments.* Ukrainian NGO community will be well advised to continue providing help to NAPC, particularly by engaging in improvement of the methodology and guidelines for analyzing party reports and development of open data platform. That said, cooperation should not turn into complicity, and NGOs should not abstain from criticizing NAPC if its actions risk undermining positive intentions of the party finance reform. For instance, firm position of several non-governmental watchdogs on requirements for launch of the electronic declaration system contributed to desirable change of the initial NAPC position on this issue.

2. *Monitor party financial reports and publicize their findings.* Several Ukrainians NGOs are already stated their willingness to systematically monitor financial reports of main Ukrainian parties. Their planned actions will only benefit from ability to combine efforts in this sphere and share monitoring instrument and best practices among each other, as well as with NAPC. Transforming analytic findings into informational materials accessible for the general public will also greatly contribute to the transparency of party financing. Furthermore, since NGOs enjoy rather high level of public trust, they could facilitate responsible behavior of parties by publicly decrying violators of the party finance rules.

3. *Raise awareness about the reform and the need to improve culture of electoral choice.* NGOs could also help implementing the party finance reform by communicating its main feature and goals to the wider population. Since the public financing of parties is strongly opposed by the public, it is reasonable to stress other elements of the reforms which will gain more support, such as more control over parties and sanctions for wrongdoers. Meanwhile, citizens should be also encouraged to base their electoral behavior on evidence, particularly related to information about party real sponsors and clients. With their large experience of similar communication campaigns, Ukrainian CSOs could implement this task even in absence of any visible efforts from the state actors.

5.4. For parties

1. *Use public funds to reinforce ties with electorate.* While the parties receiving public funds are tempted to use them to increase

salaries for their employees, rent offices, and cover all operational expenses, they will be well advised to allocate at least some share of the state money for involving ordinary citizens in socio-political activities, specifically on the local level, and educating voters through public events, trainings, informational campaigns, and community problem solving. Parliamentary parties are now seen entirely detached from the population, and investing money in establishing and cultivating such connections will benefit these parties in the long run.

2. Engage in cooperation with state agencies and NGOs on improving party finance regulation. Cumbersome reporting form, unclear meaning of 'statutory activities', and very demanding requirements for external audit present some considerable challenges for parties eager to comply with the new legal framework. It is, thus, in the interest of parties to offer their recommendations on addressing these gaps directly to NAPC or indirectly, with the help of profile CSOs. Active participation of parties in the process of tuning up the new party finance model could also contribute to better compliance with the new rules by reinforcing sense of ownership among them.

6. Conclusions

The success of the party finance reform to a large extent depends on willingness of key actors involved in it to embrace the adopted changes. So far, signals from both sides, state and political parties, have been mixed. Most parties reluctantly agreed to adhere

to the new formal rules by sending financial reports to NAPC and mostly observing established limits and restrictions. Yet, the submitted reports were far from revealing, as parties predominantly shied away from showing their real donors or disclosing their true expenses.

NAPC, on its part, made first necessary steps to establish itself as a genuine monitoring agency, but reacts rather slowly to the challenges which continue to arise as this paper is being written. Moreover, its true autonomy from political interference of the president and government is still dubious. How NAPC will apply its first sanctions could provide more definite answer to this question. Be that as it may, given NAPC resource limitations, it needs considerable support from other state agencies and NGOs in order to effectively monitor party finance.

As during adoption of the bill on party finance, CSOs remain the most determined actors of the reform process. Time has shown that profile NGOs have the potential to offer reasonable solutions to the existing challenges and significantly assist NAPC in its monitoring function. While so far engagement of civil society actors in the reform process has been mostly informal, establishment of permanent platform of cooperation between them and state agencies dealing with party finance monitoring could greatly increase chances that the party finance reform will contribute to enhanced transparency and accountability of political parties in Ukraine.

Endnotes

1. Kuzio T. (2014), "Impediments to the Emergence of Political Parties in Ukraine", *Politics*, Vol. 34, No. 4, p. 316.
2. Kovryzhenko D. (2010), "Ukraine: Report on Legislation and Regulations on Political Parties Activities", p. 55-66, available at http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukranian_.pdf (last accessed 1/10/2017)
3. IDEA (2014), "Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance", p. 188.
4. Currently, only one parliamentary party, Samopomich, qualifies for the gender-related subsidy.
5. Totally, UAH 148 million were distributed among parties for the third and fourth quarter of the year. Popular Front, Petro Poroshenko Bloc, Samopomich, and Oleh Liashko Radical Party got one half of the annual amount, while Batkivshchyna received one fourth of it due to late submission of the necessary documents. Opposition Bloc refused to receive public funding, citing dire economic situation in the country as a reason.
6. As before, election commissions will conduct only formal analysis of reports, while NAPC is mandated to perform in-depth analysis.
7. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2001), "Financing of Political Parties (Recommendation 1516)", available at <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (last accessed 1/10/2017)
8. van Biezen I. (2003), "Financing political parties and election campaigns – guidelines", p. 13-15, available at https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf (last accessed 1/10/2017)
9. Nassmacher K.-H. (2003), "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy", in IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, p. 16.
10. GRECO (2015), "Second Compliance Report on Ukraine: Transparency of Party Funding", available at [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2015\)22_Second_Ukraine_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2015)22_Second_Ukraine_EN.pdf) (last accessed 1/10/2017)
11. Venice Commission and OSCE/ODIHR (2015), "Joint Opinion on the Draft Amendments to Some Legislative Acts concerning Prevention of and Fight against Political Corruption of Ukraine", available at [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)025-e) (last accessed 1/10/2017)
12. Author's interview with Denys Kovryzhenko, Senior Legal Adviser of IFES Ukraine, June 3, 2016.
13. Author's interview with Ostap Kuchma, Analyst of the Civil Movement Chesno, June 9, 2016.
14. Author's interview with Oleh Lavryk, member of Samopomich parliamentary faction, May 30, 2016.
15. Financial report of Batkivshchyna for the first quarter of 2016 is available here: <https://goo.gl/ivJSE3> (last accessed 1/10/2017)
16. Adamenko S. (2016), "First party reports: Have the parties passed the virtue test", available at <http://eidos.org.ua/novyny/pershi-zvity-chy-vytrymaly-partiji-test-na-dobrochesnist/> (last accessed 1/10/2017)
17. Financial reports of regional and local organizations of Petro Poroshenko Bloc is available here: <https://goo.gl/h7tRTL> (last accessed 1/10/2017)

18. Author's interview with Viktor Taran, Head of the Centre for Political Studies and Analysis Eidos, May 27, 2016.
19. Author's interview with Alla Voloshyna, Chief Analyst of Transparency International Ukraine, June 6, 2016.
20. Bowler S., Donovan T. (2013), "The Limits of Electoral Reform", p. 81.
21. Author's interview with Ivan Krulko, member of Batkivshchyna parliamentary faction, May 30, 2016.
22. Author's interview with Oleksandr Solontay, member of People's Power party, June 3, 2016.
23. Šimral V. (2015), "The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe", p. 22.
24. Authors' interview with Andriy Mahera, Deputy Head of the Central Electoral Commission, June 7, 2016.
25. In the United Kingdom, for instance, paid political advertisement are banned; instead, parties and candidates are granted free broadcast slots on radio and TV to express their views. See Rowbottom J. (2006), "Access to the Airwaves and Equality: The Case against Political Advertising on the Broadcast Media", in Ewing K. D., Issacharoff S. (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, p. 77-96.
26. OPORA Civil network (2015), "Financing of Pre-Electoral Agitation on 2014 Pre-Term Elections: Electoral Funds of Political Parties", available at <https://www.oporaua.org/novyny/7523-finansuvannja-peredvyborchoji-agitaciji-na-pozachergovyh-parlamentskyh-vyborah-2014-roku-vyborchi-fondy-politychnyh-partij> (last accessed 1/10/2017)
27. Author's interview with Denys Kovryzhenko.
28. Author's interview with Ihor Popov, member of Oleh Liashko Radical Party parliamentary faction, June 8, 2016.
29. For instance, in South Korea and Mexico, parties should spend some part of received public funds on promoting women's political participation. In Georgia, certain amount of state subsidies should be used for research and voter education purposes.
30. USAID (2003), "Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies", p. 15-16, available at <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/usaidsmoneyinpolitics.pdf> (last accessed 1/10/2017)
31. Author's interview with Ostap Kuchma.
32. van Biezen I., "Financing political parties and election campaigns", p. 63.
33. Kuchma O. (2016), "Black Cat in a Black Room. Parties Have Shown Their 'Readiness' to Be Transparent", available at <http://www.chesno.org/post/351/> (last accessed 1/10/2017)
34. Petak Z., Mataković H. (2015), "Party Finance Regulation: Causes, Instruments and Impact", *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, Vol. 11, No. 1, p. 107.
35. For more details on the issue of electronic declaration system, see: Sydorenko S. (2016), "Who Destroyed Electronic Declaration of Assets: Chronology and Documents", *Yevropeyska Pravda*, August 14, available at: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/14/7053339/> (last accessed 1/10/2017)
36. Sydorenko S. (2016), "Money in Exchange for the Reform: Why the Presidential Administration Backed Down on the Issue of Electronic Declaration", *Yevropeyska Pravda*, August 18, available at: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/18/7053523/> (last accessed 1/10/2017)

37. Author's interview with Roman Smyk, Head of NAPC Department on Preventing Political Corruption, July 15, 2016.
38. van Biezen I. (2003), "Financing political parties and election campaigns", p. 71.
39. Author's interview with Oleksiy Koshel, General Director of the Committee of Voters of Ukraine, May 25, 2016.
40. de Sousa L., (2005), "Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability", Asia Pacific School of Economics and Government Discussion Papers, available at https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/De-Sousa_Challenges2005.pdf (last accessed 1/10/2017)
41. Author's interview with Serhiy Leshchenko, member of Petro Poroshenko Bloc parliamentary faction, June 6, 2016.
42. Author's interview with Vasyl Hatsko, Co-Chairman of Democratic Alliance party, June 3, 2016.
43. All numbers in this subchapter come from the results of nation-wide public opinion poll conducted by the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation and Kyiv International Institute of Sociology on August 4-19, 2016.
44. van Biezen I. (2008), "State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties", *European Review*, Vol. 16, No. 3, p. 338.

Bibliography

Adamenko S. (2016), "First party reports: Have the parties passed the virtue test", Eidos, available at <http://eidos.org.ua/novyny/pershi-zvity-chy-vytrymaly-partiji-test-na-dobrochesnist/>.

Bowler S., Donovan T. (2013), "The Limits of Electoral Reform", Oxford: Oxford University Press.

De Sousa L., (2005), "Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability", Asia Pacific School of Economics and Government Discussion Papers, available at https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/10440/1156/1/DeSousa_Challenges2005.pdf.

GRECO (2015), "Second Compliance Report on Ukraine: Transparency of Party Funding", available at [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2015\)22_Second_Ukraine_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2015)22_Second_Ukraine_EN.pdf).

IDEA (2014), "Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance", Stockholm: International Idea.

Kovryzhenko D. (2010), "Ukraine: Report on Legislation and Regulations on Political Parties Activities", available at http://parlament.org.ua/upload/docs/Final%20Country%20Report%20Ukraine%20-%20ukrainian_.pdf.

Kuchma O. (2016), "Black Cat in a Black Room. Parties Have Shown Their 'Readiness' to Be Transparent", Chesno, available at <http://www.chesno.org/post/351/>.

Kuzio T. (2014), "Impediments to the Emergence of Political Parties in Ukraine", Politics, Vol. 34, No. 4, p. 309-323.

Nassmacher K.-H. (2003), "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy", in IDEA, Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm: International Idea.

OPORA Civil network (2015), "Financing of Pre-Electoral Agitation on 2014 Pre-Term Elections: Electoral Funds of Political Parties", available at <https://www.oporaua.org/novyny/7523-finansuvannya-peredvyborchoji-agitaciji-na-pozachergovyh-parlamentskyh-vyborah-2014-roku-vybory-fondy-politychnyh-partij>.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2001), "Financing of Political Parties (Recommendation 1516)", available at <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>.

Petak Z., Mataković H. (2015), "Party Finance Regulation: Causes, Instruments and Impact", Acta Universitatis Danubius. Juridica, Vol. 11, No. 1, p. 98-114.

Rowbottom J. (2006), "Access to the Airwaves and Equality: The Case against Political Advertising on the Broadcast Media", in Ewing K. D., Issacharoff S. (eds.), Party Funding and Campaign Financing in International Perspective, Oxford: Hart Publishing.

Šimral V. (2015), "The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe", Prague: Frank Bold.

Sydorenko S. (2016), "Money in Exchange for the Reform: Why the Presidential Administration Backed Down on the Issue of Electronic Declaration", Yevropeyska Pravda, available at: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/18/7053523/>.

Sydorenko S. (2016), "Who Destroyed Electronic Declaration of Assets: Chronology and Documents", Yevropeyska Pravda, available at: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/08/14/7053339/>.

USAID (2003), "Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies", available at <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOV-ANTCOR/Resources/usaidsmoneyinpolitics.pdf>.

Van Biezen I. (2003), "Financing political parties and election campaigns – guidelines", Council of Europe, available at https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf.

Van Biezen I. (2008), "State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties", *European Review*, Vol. 16, No. 3, p. 337-353.

Venice Commission and OSCE/ODIHR (2015), "Joint Opinion on the Draft Amendments to Some Legislative Acts concerning Prevention of and Fight against Political Corruption of Ukraine", available at [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)025-e).

List of experts interviewed by the author

Alla Voloshyna, Chief Analyst of Transparency International Ukraine, June 6, 2016.

Andriy Mahera, Deputy Head of the Central Electoral Commission, June 7, 2016.

Denys Kovryzhenko, Senior Legal Adviser of IFES Ukraine, June 3, 2016.

Ihor Popov, Member of Oleh Liashko Radical Party parliamentary faction, June 8, 2016.

Ivan Krulko, Member of Batkivshchyna parliamentary faction, May 30, 2016.

Oleh Lavryk, Member of Samopomich parliamentary faction, May 30, 2016.

Oleksandr Solontay, Member of People's Power party, June 3, 2016.

Oleksiy Koshel, General Director of the Committee of Voters of Ukraine, May 25, 2016.

Ostap Kuchma, Analyst of the Civil Movement Chesno, June 9, 2016.

Roman Smyk, Head of NAPC Department on Preventing Political Corruption, July 15, 2016.

Serhiy Leshchenko, Member of Petro Poroshenko Bloc parliamentary faction, June 6, 2016.

Vasyl Hatsko, Co-Chairman of Democratic Alliance party, June 3, 2016.

Viktor Taran, Head of the Centre for Political Studies and Analysis Eidos, May 27, 2016.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Для нотаток / Notes

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

© The Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) 2017

The electronic version of this publication is available under a Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. You are free to copy, distribute and transmit the publication as well as to remix and adapt it, provided it is only for non-commercial purposes, that you appropriately attribute the publication and that you distribute it under an identical licence.

For more information on this CCL, see: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>

