

Висновок

Національного агентства з питань запобігання корупції до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії» (реєстр. № 5253 від 17.03.2021)

За результатами аналізу положень законопроекту Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) вважає за доцільне висловити до нього такі зауваження і пропозиції.

1. У законопроекті пропонуються зміни до ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон), згідно з якими під час перевірки звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – звіт політичної партії) *Національне агентство не уповноважене:*

- надавати правову оцінку якості робіт чи послуг, що надавались політичній партії, їх доцільноті для діяльності політичної партії;

- встановлювати фіктивність правочинів і господарських операцій за участю політичної партії;

- самостійно встановлювати відповідність ринкової вартості наданих послуг.

Запропоновані обмеження спрямовані на ліквідацію інституту відповідних перевірок та їх зведення фактично до порівняння відомостей, зазначених у звітах політичних партій, з інформацією та наданими документами будь-якого змісту (незалежно від того, чи були ті чи інші договірні відносини, чи є така інформація повною, достовірною тощо)¹.

Варто звернути увагу, що в ч. 4 ст. 14 Закону визначено, що *внеском на підтримку політичної партії, зокрема, е товари, роботи, послуги, надані або отримані безплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку).*

Таким чином, Національне агентство при перевірці звіту політичної партії в частині встановлення повноти та достовірності інформації, зокрема, зобов'язане досліджувати питання *внесків* на користь політичної партії, в тому числі у *виді відповідних послуг* на пільгових умовах, *що неможливо у разі прийняття зазначених змін.*

Крім того, зазначеним законопроектом пропонується заборонити Національному агентству встановлювати фіктивність правочинів та господарських операцій за участю політичної партії.

Разом з тим відповідно до ч. 15 ст. 17 Закону *копії документів*, що підтверджують відображені у звіті відомості, *надаються політичною партією на письмовий запит Національного агентства* протягом 15 робочих днів після надходження відповідного запиту.

Слід враховувати, що документи, які складені на операції, що не відповідають сутності здійснення операції та не несуть доказовості щодо її змісту, не можуть враховуватися для підтвердження відображеніх у звіті відомостей.

¹ І це при тому, що відповідно до ч. 22 ст. 17 Закону перевірка звітів політичних партій передбачає, зокрема, *аналіз повноти та достовірності інформації, поданої у звіті.*

Це даватиме змогу партіям використовувати державне фінансування на будь-які потреби, в тому числі не пов'язані з цілями державного фінансування. Як відомо, до основних цілей державного фінансування політичних партій належать – розвиток політичної спроможності партій та незалежності від інших джерел фінансування, робота з виборцями тощо.

Таким чином, на сьогодні законодавчо визначені повноваження Національного агентства дозволяють здійснювати якісну та об'єктивну перевірку фінансової звітності політичних партій, а її результати забезпечують законність і прозорість набуття та використання політичними паріями коштів та інших активів.

Однак така перевірка втрачає будь-який сенс, якщо Національне агентство буде уповноважене лише співставляти дані, відображені у фінансових звітах партій, з інформацією, зазначеною в копіях документів, наданих для підтвердження вказаних у звіті відомостей (копіях договорів, контрактів, рахунків банківських виписок тощо). Натомість для ефективного виконання цих функцій Національне агентство повинно мати право перевіряти, чи дійсно було надано послуги на підтримку політичної партії, встановлювати відповідність вартості таких послуг (зазначеної у звіті партії та відповідних підтвердних документах) тощо. Практична реалізація повноважень Національного агентства зі здійснення аналізу повноти та достовірності інформації, поданої у звітах політичних партій, привела до виявлення порушень і документів, які містять неправдиву інформацію. Тому це положення є досить проблематичним у контексті прозорості політичного фінансування, підзвітності партій та забезпечення їх добросовісності.

Ураховуючи зазначене, Національне агентство пропонує відхилити зміни до ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні».

2. Відповідно до запропонованої редакції ст. 17-7 Закону більш детально регламентовані підстави та процедура зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії.

2.1. У п. 2 ч. 2 ст. 17-7 Закону в редакції законопроекту пропонується встановити, що *підставою для зупинення державного фінансування статутної діяльності є виявлення Національним агентством за результатами аналізу звіту політичної партії «неповної або недостовірно відображені у ньому інформації, яка відрізняється від достовірних на суму понад трьохсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня звітного року».*

Водночас згідно з чинною редакцією цієї норми¹ державне фінансування статутної діяльності політичної партії зупиняється у разі подання політичною партією звіту, який, зокрема, містить недостовірні відомості про майно, кошти або витрати політичної партії в розмірі більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року.

Таким чином, запропоновані у законопроекті формулювання суттєво спотворюють зміст норми.

По-перше, абсолютно неприйнятними є пропозиції щодо підвищення порогу для застосування превентивних заходів. На сьогодні державне фінансування зупиняється у разі подання звіту, який містить недостовірні відомості в розмірі

¹ П. 2 ч. 1 ст. 17-7 Закону.

більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати. Враховуючи, що мінімальна заробітна плата з 01.01.2021 установлена в розмірі 6 тис. грн, **на сьогодні підставою для зупинення державного фінансування є виявлення у звіті недостовірних відомостей на суму понад 120 тис. гривень.**

Натомість законопроектом пропонується встановити, що *підставою для зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії є виявлення неповної або недостовірно відображені інформації на суму понад трьохсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.* Прожитковий мінімум працездатних осіб в Україні на 01.01.2021 становить 2270 грн, тобто пропонується встановити, що державне фінансування зупиняється у разі виявлення неповної або недостовірної інформації у звіті **понад 681 тис. гривень.** Цілком очевидно, що запропонований поріг встановлення недостовірності відомостей для зупинення державного фінансування (який більше ніж у 5,6 разів перевищує визначений на сьогодні поріг) є надмірно завищеним.

По-друге, невдалими є пропозиції щодо заміни усталеного і зрозумілого поняття «недостовірні відомості» нормативно не визначеною складовою – «*неповна або недостовірно відображена інформація*».

Так, у законопроекті замість перевірки *достовірності відомостей*, що узгоджується із чинними нормами¹, пропонується, що Національне агентство буде виявляти нормативно не визначену «*неповну або недостовірно відображену інформацію*». При цьому Закон не надає жодних інструментів для виявлення фактів подання неповної або недостовірно відображені інформації у звітах політичних партій, що призведе до невизначеності під час аналізу звітів політичних партій.

Крім того, Закон України «Про запобігання корупції», що оперує поняттям «недостовірні відомості», не визначає для Національного агентства повноваження чи права на виявлення «неповної, недостовірно відображені інформації» у звітах політичних партій.

За таких умов складається враження про намагання ініціаторів законопроекту запровадити своєрідний спосіб блокування існуючого нині механізму перевірок звітності партій.

З урахуванням зазначеного доцільно залишити п. 2 ч. 2 ст. 17-7 Закону в чинній редакції.

2.2. У запропонованій редакції ч. 4 ст. 17-7 Закону йдеється про те, що Національне агентство за відповідних умов приймає рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії. Разом з тим згідно з ч. 5 ст. 17-7 в редакції законопроекту встановлено, що *рішення про зупинення державного фінансування приймається шляхом затвердження Головою Національного агентства обґрунтованого висновку про наявність підстав для зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії.*

При цьому у новій ч. 6 ст. 17-7 Закону запропоновано встановити, що висновок повинен містити:

¹ П. 2 ч. 1 ст. 17-8, п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону, п. 8-1 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції».

«1) детальний виклад обставин, які відповідно до частини першої цієї статті є підставою для прийняття рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії;

2) детальний виклад наданих політичною партією письмових пояснень щодо таких обставин із відповідними доказами (у разі їх надання);

3) відомості про врахування наданих політичною партією письмових пояснень щодо таких обставин із відповідними доказами (у разі їх надання) або обґрунтування причин неврахування, неповного врахування Національним агентством наданих політичною партією письмових пояснень щодо таких обставин із відповідними доказами».

Слід зауважити, що запропонований спосіб прийняття рішення Національного агентства про зупинення державного фінансування, а саме *шляхом затвердження Головою НАЗК обґрунтованого висновку*, спричиняє правову невизначеність.

Так, згідно з ч. 23 ст. 17 Закону *за результатами перевірки звіту політичної партії уповноважена особа* Національного агентства *складає висновок, у якому відображаються результати проведеного аналізу*, а також *детальний виклад змісту всіх порушень із зазначенням ужитих заходів реагування* (у разі виявлення порушень), у тому числі *таких, що є підставою для зупинення державного фінансування статутної діяльності*. Таким чином, згідно із вказаною нормою у висновку фіксуються результати проведеного аналізу звіту політичної партії.

За умови прийняття змін у запропонованій редакції не зовсім зрозумілим буде питання, чи про один і той самий висновок йдеться у ч. 23 ст. 17 Закону (як фіксації результатів перевірки) та ч.ч. 5, 6 ст. 17-7 законопроекту (як застосування превентивних заходів впливу на виявлені порушення). Також зі змісту запропонованих норм незрозуміло, який саме акт приймає Національне агентство для зупинення державного фінансування політичної партії – рішення чи обґрунтований висновок.

Доцільно запропонувати прийняття відповідного рішення Національного агентства із відображенням у його мотивувальній частині детальної інформації, запропонованої для висновку в новій ч. 6 ст. 17⁷ Закону.

Узагальнюючі висновки: прийняття законопроекту у запропонованій редакції приведе до унеможливлення здійснення Національним агентством ефективних перевірок звітності політичних партій, а також трансформує інститут державного фінансування політичних партій із ефективного антикорупційного механізму обмеження олігархічного впливу у механізм привласнення державних коштів та використання їх на будь-які особисті потреби, а отже, фактично знищить реформу політичного фінансування, запроваджену в Україні відповідно до міжнародних стандартів, у тому числі на виконання рекомендацій, наданих Україні в межах 3-го раунду оцінювання GRECO.

Керівник Департаменту
антикорупційної політики

Дмитро КАЛМИКОВ