

ЗАУВАЖЕННЯ І ПРОПОЗИЦІЇ

щодо доцільності застосування Президентом України права вето щодо Закону України від 02.11.2021 № 1849-IX «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій»

02.11.2021 Верховна Рада України прийняла Закон України № 1849-IX «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій» (далі – Закон № 1849-IX). 05.11.2021 Закон № 1849-IX було надіслано на підпис Президентові України.

Національне агентство переконане у необхідності застосування Президентом України права вето щодо Закону № 1849-IX з огляду на такі **зауваження**:

1. Абзац 1 п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1849-IX має таку редакцію:

«3. Установити, що звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, передбачені статтею 17 Закону України «Про політичні партії в Україні», які не були подані політичними партіями за попередні звітні періоди у зв'язку із здійсненням заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України, подаються протягом 60 днів з дня набрання чинності цим Законом.»

1.1. Зі змісту цього пункту може скластися враження, що з набранням ним чинності буде відновлене звітування політичних партій (далі – партій) відповідно до вимог ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон), яке було зупинене на початку 2020 року у зв'язку із коронавірусною хворобою (COVID-19).

Разом з тим Національне агентство звертає увагу на те, що повноцінного відновлення звітування партій не відбудеться, адже у Законі залишиться п. 5 розділу VI «Заключні положення», яким встановлено, що:

«... звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, передбачений статтею 17 цього Закону, подається не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України.»

Таким чином, у разі набрання чинності Законом № 1849-IX утвориться колізійна ситуація, за якої п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1849-IX вимагатиме від партій подання звітів, які не були подані ними за попередні звітні періоди у зв'язку із коронавірусною хворобою (COVID-19), а п. 5 розділу VI Закону й надалі дозволятиме не подавати такі звіти аж до закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19).

На практиці це призведе до того, що:

- абсолютна більшість партій й надалі не будуть подавати звіти до НАЗК, керуючись у своїй діяльності п. 5 розділу VI Закону як єдиного закону, який визначає правила та вимоги щодо такого звітування;

- деякі з партій подадуть такі звіти лише за 2020 – 2021 роки (виконуючи вимоги п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1849-IX), а надалі так само не подаватимуть цих звітів, керуючись п. 5 розділу VI Закону.

У будь-якому разі з **1 січня 2022 року всі без винятку партії не подаватимуть** до НАЗК **звітів** з огляду на положення п. 5 розділу VI Закону.

Варто зауважити, що Конституційний Суд України¹ (далі – КСУ) неодноразово підкреслював, що з конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Попри це наведені вище норми допускають кілька варіантів тлумачення, тому **не узгоджуються із принципом правової визначеності як елементом принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України.**

1.2. Національне агентство звертає також увагу на те, що зі змісту Закону (див., наприклад, ч. 20 ст. 17) випливає, що строки подання відповідних звітів можуть встановлюватися лише **цим Законом**. Власне і притягнення до відповідальності може мати місце лише у разі порушення строків, встановлених Законом.

У разі ж набрання чинності Законом № 1849-IX утвориться абсолютно неприпустима ситуація, за якої вимоги щодо порядку та строків подання таких звітів визначатимуться не Законом, а положеннями іншого закону, який може бути й не відомий представникам партій.

Ця обставина може призвести до неможливості притягнення посадових осіб партій до відповідальності у зв'язку із порушенням ними строку подання звітності або її неподанням, всупереч п. 3 розділу II Закону № 1849-IX.

З огляду на зазначене Національне агентство **пропонує:**

1) виключити із Закону № 1849-IX **п. 3** розділу II «Прикінцеві та перехідні положення»;

2) викласти п. 5 розділу VI «Заключні положення» Закону **у такій редакції:**

*«5. Установити, що звіти про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру політичних партій, передбачені статтею 17 цього Закону, які не були подані політичними партіями за попередні звітні періоди згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30 березня 2020 року № 540-IX, подаються до Національного агентства з питань запобігання корупції **не пізніше 28 лютого 2022 року.***

*Установити, що звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, подані відповідно до абзацу першого цього пункту (у тому числі якщо такі звіти подані з порушенням строку), перевіряються Національним агентством з питань запобігання корупції у строк, що не перевищує **120 днів з дня їх надходження.**».*

2. Положеннями п.п. 2 п. 2 розділу I Закону № 1849-IX пропонується внести зміни до ст. 17 Закону, якими встановити, що **«у звіті про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відображаються лише ті фінансові зобов'язання, строк виконання яких настав відповідно до умов договорів або інших правочинів».**

¹ Див., зокрема, абз. 2 п. 5.4 Рішення від 22.09.2005 № 5-рп/2005.

2.1. У разі набрання чинності такими змінами партії відображатимуть у своїх звітах лише ті фінансові зобов'язання, строк виконання яких настав і партія їх не виконала, тобто виключно про прострочені фінансові зобов'язання.

Це, зокрема, означає, що абсолютна більшість партій **взагалі не відображатимуть** у звітах інформацію про свої фінансові зобов'язання, адже виконуватимуть їх вчасно.

Той факт, що інформація про фінансові зобов'язання не буде доступною для широкої громадськості (або її отримання стане суттєво ускладненим), призведе до **обмеження можливостей здійснення громадського контролю** за доходами та витратами партій, оскільки у такому разі:

а) будь-яке отримання майна чи доходів може бути пояснене партією як таке, що отримане внаслідок реалізації певних договорів взамін на взяті на себе фінансові зобов'язання (придбання нерухомості чи транспортних засобів на виплату, отримання значних грошових коштів у позику тощо);

б) будь-які витрати можуть бути пояснені партією як такі, що здійснені з метою погашення фінансової заборгованості. Між тим, під виглядом формально легального погашення фінансових зобов'язань можуть приховуватися багатомільйонні витрати, які будуть спрямовуватися на задоволення будь-яких потреб. І вдаватися до таких маніпуляцій можна буде безмежно довго, адже терміни виконання фінансових зобов'язань можуть становити десятки років, а інколи – й взагалі не встановлюватися.

Невідображення зобов'язань фінансового характеру у звітності партій суттєво **ускладнить перевірку** легітимності майна, доходів та витрат партії. Будь-які доходи можуть бути пояснені як отримані внаслідок реалізації договорів фінансового зобов'язання, а витрати – як обумовлені виконанням таких зобов'язань.

Невідображення у звітності партій усіх фінансових зобов'язань **грубо суперечить міжнародним стандартам** у цій сфері (зокрема, вимогам ч. 3 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції, п.п. (с) п. 8 Рекомендацій ПАРС 1516 (2001) «Про фінансування політичних партій»¹) та **підриває механізм контролю над фінансовою звітністю партій, обмежуючи повноту її змісту**.

Таким чином, впровадження змін, пропонованих п.п. 2 п. 2 розділу I Закону № 1849-IX, може зруйнувати прозорість фінансування партій і спричинити несприятливі наслідки для розвитку політичного середовища України.

У зв'язку з наведеним Національне агентство пропонує **виключити абз. 3 п.п. 2 п. 2 із розділу I Закону № 1849-IX**.

3. Положеннями п. 5 розділу I Закону № 1849-IX пропонується розділ VI «Заключні положення» Закону доповнити пунктом 6 такого змісту:

«6. Установити, що тимчасово, на час здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України, **не вважається внеском на підтримку політичної партії надання народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, який є членом політичної партії або був висунутий такою політичною партією на останніх місцевих виборах чи виборах народних депутатів України, членом відповідної політичної партії безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або**

¹ <https://bit.ly/2YkIGhy>

подібних товарів, робіт і послуг на відповідному ринку) **товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України відповідно до абзацу першого пункту 3-1 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі.».**

У зазначеному пункті йдеться про виведення товарів, робіт і послуг, які надаються для протидії COVID-19, з-під правового регулювання внесків на підтримку партії. Вказана ініціатива містить ризики невідображення партіями відповідних даних у фінансовій звітності, що суперечитиме принципу прозорості фінансування та, серед іншого, дозволить ігнорувати встановлені законом ліміти на здійснення внесків однією особою протягом року.

Національне агентство вважає, що цю норму слід оцінювати з позиції **співмірності ризиків**, які вона містить, із потенційною **суспільною корисністю** безоплатного чи на пільгових умовах сприяння здійсненню заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19).

Використання вказаного критерію дає змогу дійти висновку, що в умовах кризової ситуації із забезпеченням медичних закладів та населення відповідними медичними засобами, яка склалася на початку пандемії (2020 рік), а також у період загострення епідемічної ситуації, пов'язаної із поширенням нового штаму вірусу (2021 рік), потреба у вжитті виключних заходів для врятування життя осіб, хворих на коронавірусну хворобу (COVID-19), **є пріоритетною і такою, чия суспільна корисність домінує над ризиками невизнання товарів, робіт та послуг, що надаються з метою протидії поширенню цієї хвороби, внесками на користь партії.**

Водночас поступове виправлення ситуації із забезпеченням потреб медичних закладів та населення відповідними ресурсами однозначно зумовлює тенденцію до **зменшення частки суспільної корисності рішення**, запропонованого в п. 6 розділу VI «Заключні положення» Закону. З огляду на вказане вважаємо, що існує обґрунтована потреба **в обмеженні періоду дії** зазначених положень шляхом визначення відповідного кінцевого строку.

На підставі зазначеного Національне агентство **пропонує п. 6 розділу VI «Заключні положення» Закону викласти в такій редакції:**

«6. Установити, що тимчасово, починаючи з дня встановлення Кабінетом Міністрів України карантину, пов'язаного з коронавірусною хворобою (COVID-19), і до 31 грудня 2021 року, не вважається внеском на підтримку політичної партії надання народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, який є членом політичної партії або був висунутий такою політичною партією на останніх місцевих виборах чи виборах народних депутатів України, членом відповідної політичної партії безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних товарів, робіт і послуг на відповідному ринку) товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), перелік яких визначено Кабінетом Міністрів України відповідно до абзацу першого пункту 3-1 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі.».

4. Пункт 5 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1849-IX має таку редакцію:

«Кабінету Міністрів України в місячний строк з дня набрання чинності цим Законом на підставі поданих Національним агентством з питань запобігання корупції пропозицій

(розрахунків) підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України у встановленому законом порядку проект закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», який передбачатиме зміни в частині видатків на державне фінансування статутної діяльності політичних партій щодо додаткового обсягу коштів, що не були виділені політичним партіям за період з дня, наступного за днем відкриття першого засідання Верховної Ради України поточного скликання, **по 31 грудня 2019 року.**».

4.1. Системний підхід до аналізу Закону дає змогу зробити висновок, що необхідність фінансування статутної діяльності партій передусім пов'язана з їх **поточною та майбутньою діяльністю** та, відповідно, із належним функціонуванням їх статутних органів.

Для більш ефективного розподілу та використання коштів відповідно до ч. 7 ст. 17-5 Закону фінансування статутної діяльності партій у перший рік нового скликання Верховної Ради України починається не пізніше ніж до закінчення кварталу, на який припадає день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Зазначене вкотре підтверджує тезу, що фінансування необхідне для досягнення запланованих цілей партій.

Крім цього, слід зауважити, що існуюче правове регулювання у сфері фінансування партій *не передбачає механізмів відшкодування чи повернення неотриманих коштів з державного бюджету, що виділяються на державне фінансування їх статутної діяльності.* Вказане узгоджується з метою допомогти партіям у своєчасному вираженні політичної волі, зокрема, і у парламенті.

Згідно з Настановами щодо фінансування партій, прийнятими Венеційською комісією на її 46-му пленарному засіданні 9 – 10 березня 2001 року, фінансування має здійснюватися на регулярній основі. Втім, здійснення ретроспективної одноразової виплати, як це фактично пропонується цим положенням, *порушить такий принцип.*

4.2. Окремі питання виникають з приводу фінансово-економічного обґрунтування імплементації зазначеного положення.

Відповідно до даних МОЗ¹ за добу 03.11.2021 в Україні зафіксовано 27 377 нових підтверджених випадків коронавірусної хвороби COVID-19 (з них дітей – 1 787, медпрацівників – 426), що є абсолютним антирекордом добової кількості хворих за весь час проведення відповідних підрахунків. За динамікою захворюваності Україна посідає одне з провідних місць серед країн Європи.

Критична епідеміологічна ситуація надалі потребує збільшення обсягу державного фінансування заходів, пов'язаних із протидією поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Тільки для проведення вакцинації населення від коронавірусної хвороби COVID-19 у розподілі видатків проекту Державного бюджету України на 2022 рік вже передбачено 2 600 000 тис. грн, на фінансову допомогу Фонду соціального страхування України, для страхових виплат медичним працівникам державних і комунальних закладів охорони здоров'я та членам їх сімей внаслідок захворювання коронавірусною хворобою COVID-19 та її наслідками передбачено 251 970 тис. гривень.

Водночас внаслідок набрання чинності п. 5 розділу II Закону буде необхідним виділення додаткових **134 мільйонів гривень**, тоді як у проекті

¹ <https://www.facebook.com/moz.ukr/posts/1988100701353025>

бюджету вже передбачено 886 мільйонів гривень для забезпечення державного фінансування статутної діяльності партій.

Тому, на думку НАЗК, такий підхід з урахуванням складної соціально-економічної ситуації України **суперечить принципу ефективності і результативності бюджетної системи України**, закріпленому п. 6 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України, відповідно до якого при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, **запланованих на основі національної системи цінностей** і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

З урахуванням усіх наведених вище зауважень та аргументів Національне агентство **пропонує виключити п. 5 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1849-ІХ** як такий, що суперечить підходу щодо державного фінансування поточної та майбутньої статутної діяльності партій, а також принципу ефективності і результативності бюджетної системи України.

На підставі зазначеного Національне агентство пропонує Президенту України скористатися передбаченим п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України **правом вето** та **повернути** Верховній Раді України Закон України від 02.11.2021 № 1849-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення правового регулювання фінансування діяльності політичних партій» для корегування з урахуванням наведених вище зауважень та пропозицій.