

## Висновок IFES

# Висновок IFES щодо Методології визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів та послуг

2019-01-31

### Передісторія

Закон України «Про політичні партії в Україні» встановлює граничні обмеження розміру внеску від фізичних і юридичних осіб на користь партії протягом року. При цьому поняттям внеску охоплено як внески у грошовій формі, так і внески у формі робіт, товарів і послуг (у натуральній формі). Водночас Закон передбачає, що розмір (сума) внеску у формі робіт, товарів або послуг визначається на основі ринкової вартості ідентичних або подібних робіт, товарів і послуг на відповідному ринку за методологією, затвердженою Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) за погодженням з Міністерством фінансів України.

23 січня 2019 році на офіційному сайті НАЗК було оприлюднено [Методологію визначення розміру \(суми\) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів та послуг](#) (далі – Методологія), затверджену рішенням НАЗК від 16 листопада 2018 року. Затвердження цієї Методології могло би стати позитивним кроком на шляху успішної імплементації реформи політичного фінансування, оскільки після набуття чинності Закону про політичне фінансування політичні партії не оцінювали внески в натуральній формі і не могли відобразити їх розмір у своїх фінансових звітах. НАЗК, відповідно, не могло проконтролювати дотримання партіями обмежень щодо граничного розміру і джерел внесків на підтримку партій, здійснених у натуральній формі.

IFES уважно слідкував за процесом підготовки Методології і ще 18 травня 2018 року оприлюднив висновок на останній проект Методології та надіслав його НАЗК. Наведені у цьому висновку рекомендації неодноразово повторювались і під час публічних обговорень Методології, організованих НАЗК. Як свідчить наведений нижче аналіз, відповідні рекомендації значною мірою було проігноровано.

Нижченаведений аналіз загалом повторює висновки та рекомендації, які було наведено в попередньому висновку IFES на проект Методології, а також містить деякі додаткові рекомендації щодо її удосконалення.

### Аналіз

За результатами аналізу затвердженої Методології змушені констатувати, що попри кілька незначних покращень цей акт так і лишається вкрай недосконалим, а подекуди – навіть гіршим у порівнянні з останнім варіантом Методології. Низка її положень потребують подальшого доопрацювання:

1. Загальний підхід до оцінювання внесків у формі робіт, товарів і послуг є надто формалізованим і надмірно вимогливим порівняно з методиками оцінки аналогічних внесків в інших країнах. Дотримання всіх передбачених Методологією кроків для визначення розміру внесків у натуральній формі та складання відповідного висновку щодо

кожного такого внеску накладе на політичні партії невиправданий тягар і відбиратиме в них забагато часу та ресурсів. Тому необхідно передбачити, що внески, орієнтовна ринкова вартість яких є невеликою (меншою за певну величину, яку слід визначити в Методології), політичні партії можуть оцінювати без виконання усіх передбачених Методологією кроків і складання відповідного висновку. У такому разі політична партія повинна пояснити спосіб оцінювання внеску у Пояснювальній записці до Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Звіт).

2. Оскільки керівництву та фінансовому менеджменту партії далеко не завжди відомо про товари, роботи і послуги, які надаються/постачаються в її інтересах, у Методології варто прямо передбачити, що оцінці та відображенню у Звіті мають підлягати лише ті внески, про які політичній партії було відомо.
3. У Методології (на відміну від її попереднього варіанту) відсутнє пояснення, яким чином політичні партії повинні вираховувати розмір внеску в натуральній формі. Розмір такого внеску має розраховуватись як різниця між ринковою вартістю ідентичного або подібного об'єкту внеску, визначеною відповідно до цієї Методології, та фактичною вартістю отримання такого внеску, тобто сумою, яку партія сплатила за відповідний об'єкт внеску. Необхідно передбачити, що у Звіті політичної партії повинні бути відображені всі три показники: 1) ринкова вартість ідентичного або подібного об'єкту внеску; 2) фактична вартість отримання об'єкту внеску; 3) різниця між двома попередніми показниками. Варто зауважити, що останній оприлюднений проект Методології містив таке пояснення, хоча воно було недостатньо чітким.
4. Доцільно передбачити, що у разі виникнення проблемних питань, пов'язаних із оцінюванням внесків у формі робіт, товарів і послуг, політичні партії мають право надсилати запити до НАЗК та отримувати відповідні роз'яснення. Такі роз'яснення доцільно оприлюднювати на веб-сайті НАЗК, аби інші партії не стикались з аналогічними проблемами під час оцінки внесків на свою підтримку.
5. Законодавством передбачено кримінальну відповідальність за умисне здійснення внеску на користь політичної партії від особи, яка не має на це права, або умисне здійснення такого внеску у великому розмірі. В окремих випадках санкції за ці порушення можуть бути застосовані як щодо партії, так і щодо донора. Після ухвалення Методології необхідно внести зміни до інших підзаконних актів НАЗК, які визначатимуть порядок дій партії у випадку перевищення донором обмежень щодо розміру внеску або здійснення внеску особою, яка не має на це права.

## Висновок

Із Методології випливає, що політичні партії повинні будуть оцінювати та відображати у своїх фінансових звітах інформацію про всі отримані ними внески в натуральній формі незалежно від їхньої вартості, яка може не перевищувати декількох гривень. Крім того, відсутність у Методології чіткого порядку оцінювання внесків означає, що партії можуть зіткнутися зі значними труднощами під час визначення вартості внесків у формі робіт, товарів і послуг, а також внесення відповідних відомостей до Звіту. Складна процедура оцінки дрібних внесків може бути обтяжливою для партій і їхніх місцевих організацій. Водночас будь-які помилки у фінансових звітах партій, зумовлені відсутністю в Методології чітких інструкцій з оцінювання вартості внесків чи необізнаністю партій щодо факту здійснення таких внесків, можуть бути підставою для притягнення винних осіб до адміністративної або навіть кримінальної відповідальності.

Такий підхід суперечить принципу правової визначеності, який є складником фундаментального принципу верховенства права. Він також може призводити до вибіркового та/або упередженого застосування санкцій за порушення законодавства у сфері політичних фінансів. Цей ризик особливо посилюється тим, що в багатьох вітчизняних експертів існують серйозні сумніви у незалежності та спроможності НАЗК ефективно здійснювати покладені на нього функції у сфері запобігання корупції, у тому числі політичній корупції.

Запровадження дієвого й ефективного механізму оцінювання внесків у натуральній формі потребує внесення до Методології ґрунтовних змін, які привели би її у відповідність до українського законодавства і міжнародних стандартів та зменшили би ризики зловживань і вибіркового правозастосування з боку НАЗК.

IFES також звертає увагу, що процес підготовки та затвердження Методології не був достатньо прозорим й інклюзивним, і наголошує, що роботу над внесенням змін до Методології НАЗК має здійснювати з залученням усіх зацікавлених сторін, в тому числі органів державної влади, громадських і міжнародних організацій та політичних партій. Це дозволить належним чином врахувати пропозиції зацікавлених сторін.

*Цей аналіз було підготовлено Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, викладені у цьому документі, належать автору і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США або уряду Великої Британії.*