



Висновок IFES щодо проекту форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

30 травня 2018 року

Ухвалення Закону України від 8 жовтня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (далі – Закон) стало важливим кроком на шляху до врегулювання ролі грошей в українській політиці. Одним із найважливіших нововведень Закону стало запровадження регулярної фінансової звітності політичних партій. Ця звітність повинна включати, серед іншого, детальну інформацію про місцеві організації партії та висунутих нею кандидатів на виборах. Нова система звітності покликана суттєво підвищити прозорість політичних фінансів, посилити підзвітність політичних партій перед державою і суспільством, а також дозволити громадянам робити поінформований вибір.

Однак форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Звіт), затверджена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) № 3 від 9 вересня 2016 р. на виконання вимог Закону, містить цілу низку недоліків, які стали очевидними під час подання політичними партіями своїх фінансових звітів протягом 2016–2017 рр., і на які неодноразово вказували представники громадянського суспільства, міжнародних організацій і самих політичних партій.

Сама по собі робота НАЗК над удосконаленням чинної форми Звіту заслуговує на позитивну оцінку. В рамках надання технічної допомоги НАЗК з боку IFES у 2017 р., спільними зусиллями регулятора і IFES було розроблено проект нової форми Звіту, який за умов незначного доопрацювання міг суттєво полегшити процес звітування та аналізу звітів. На жаль, з незрозумілих причин НАЗК відмовилось продовжувати роботу над практично завершеним проектом звітності, і 27 квітня 2018 року оприлюднило на своєму сайті власний проект форми фінансового звіту партії, який лише частково врахував основні положення попередньо погодженого варіанту проекту Звіту.

Проаналізувавши проект нової форми Звіту, оприлюдненого на сайті НАЗК, експерти IFES дійшли висновку, що в новому документі враховано деякі з важливих рекомендацій, що їх надавав IFES. Зокрема, до переваг запропонованої форми варто віднести такі:

1. Проект нової форми Звіту має консолідований характер, тобто передбачає, що політична партія подає до НАЗК єдиний звіт, який містить інформацію про всі її місцеві організації. Таке нововведення відповідає Закону України «Про політичні партії в Україні» та здатне суттєво полегшити його аналіз з боку НАЗК і всіх зацікавлених сторін.

2. Структура проекту нової форми Звіту загалом більш логічна і послідовна, ніж у чинної форми Звіту. Зокрема, це стосується групування інформації в розділах, що стосуються майна, доходів, витрат і фінансових зобов'язань.
3. Проект нової форми Звіту дозволить партіям відображати більше інформації про власне майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання, наприклад про негрошові внески (внески у формі робіт, товарів і послуг) на її користь та про отримання доходів й інших надходжень на власні рахунки.
4. Проект нової форми Звіту значно менший за обсягом, ніж чинна форма Звіту, завдяки ефективнішому об'єднанню даних у її таблицях і уникненню дублювання інформації.

Разом з тим, проект нової форми Звіту містить також цілу низку недоліків, які не дозволятимуть забезпечити максимальну ефективність звітування та подальшого аналізу поданих звітів регулятором. Серед найбільш суттєвих зауважень до проекту нової форми Звіту варто назвати такі:

1. У проекті нової форми Звіту пропонується зобов'язати місцеві організації політичних партій зі статусом юридичних осіб звітувати про отримання коштів державного фінансування та про використання цих коштів. Така вимога суперечить положенням Закону України «Про політичні партії в Україні». Крім того, навіть у разі неефективного витрачання коштів місцевими організаціями до них не можна буде застосувати будь-які санкції (оскільки їх не передбачено законом). Доцільність внесення цієї інформації до звітів та її перевірки з боку НАЗК викликає сумніви та може бути підставою для відмови у реєстрації проекту форми Міністерством юстиції або оскарження відповідного наказу НАЗК в порядку адміністративного судочинства.
2. У запропонованому проекті нової форми Звіту присутні деякі таблиці, що вимагають від політичних партій надавати інформацію, не передбачену законодавством, наприклад персональні дані керівника партії або дані про майно, яким партія вже не володіє станом на кінець звітного кварталу. Знову ж таки, невідповідність форми звіту вимогам Закону може бути підставою для юридичних спорів, у тому числі й у судах.
3. Нелогічно і суперечливо виглядають деякі елементи таблиць проекту нової форми Звіту. Наприклад, практично всі таблиці цієї форми Звіту містять три однакові підсумкові рядки, принцип заповнення яких незрозумілий. Крім того, викликає занепокоєння об'єднання текстової і цифрової інформації в деяких стовпчиках, що значно ускладнить автоматичну перевірку звітів машинним способом.
4. Низку понять, що їх використовують у проекті нової форми Звіту, сформульовано нечітко, неповно або врозріз із вимогам законодавства. Це стосується назв розділів і таблиць про рахунки політичної партії для отримання коштів державного фінансування і платежі з них, назв деяких напрямів витрат, що їх можуть здійснювати політичні партії, тощо.

Попри те, що проект нової форми Звіту має певні переваги порівняно з чинною формою Звіту, його затвердження в нинішньому вигляді є передчасним, оскільки ряд положень, відображених у проекті нової форми Звіту, потребують ґрунтовного доопрацювання. У цьому контексті варто врахувати проект форми Звіту, що його НАЗК готував спільно з IFES у 2017 році, у якому було врегульовано всі проблемні аспекти, які залишаються невирішеними в запропонованій НАЗК формі.

Процес розробки, затвердження і введення в дію нової форми Звіту має відповідати низці умов, аби його результат дозволив суттєво підвищити ефективність звітування та аналізу відповідних звітів.

По-перше, нова форма Звіту має бути затверджена не лише у форматі Microsoft Word, а й у форматі Microsoft Excel. Це полегшить заповнення звітів політичними партіями і їх аналіз з боку НАЗК, а також загалом посилить прозорість політичних фінансів. При цьому побудова таблиць у форматі Microsoft Excel повинна дозволяти легко переводити інформацію зі звітів у формат відкритих даних з їх подальшим автоматичним аналізом машинним способом. Це також дозволить виконати вимогу законодавства, яка передбачає оприлюднення звітів на сайті НАЗК у формі відкритих даних.

По-друге, затвердженню нової форми Звіту з боку НАЗК має передувати широка дискусія з представниками усіх зацікавлених сторін, зокрема політичних партій, громадських організацій і міжнародних організацій, яка б дала змогу обговорити і врахувати висловлені ними пропозиції.

По-третє, одночасно з ухваленням нової форми Звіту необхідно внести зміни до підзаконних актів НАЗК, які регулюють спосіб заповнення, подання й аналізу Звіту, аби привести їх у відповідність одне до одного. Крім того, нову форму Звіту та відповідні положення варто узгодити з проектом методології визначення грошового розміру внесків у натуральній формі (внесків у формі робіт, товарів і послуг), аби партії мали змогу правильно визначати розмір таких внесків і коректно відображати його у Звіті.

Крім того, НАЗК слід взяти до увагу, що політичні партії вже подали звіти за перший квартал і почали готувати звіти за другий квартал 2018 р. Відповідно, вводити в дію нову форму Звіту доцільно вже з першого кварталу 2019 р., інакше процес звітування у 2018 р. значно ускладниться і для політичних партій, і для самого НАЗК. Аби дати політичним партіям достатньо часу для підготовки до нових правил звітності, НАЗК варто затвердити нову форму Звіту заздалегідь, бажано за кілька місяців до кінця 2018 р. Тоді в нього буде достатньо часу, аби детально роз'яснити політичним партіям принципи заповнення нової форми Звіту.

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 Сполучених Штатів або уряду Великої Британії.