



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**Canada**



## Коментар IFES

# Законопроект №5253 обмежує повноваження НАЗК у сфері контролю за політичним фінансуванням

## 2021-03-18

### Загальний контекст:

17 березня 2021 року народні депутати з усіх парламентських фракцій зареєстрували проект Закону «Про внесення змін до Закону України "Про політичні партії в Україні" щодо удосконалення порядку зупинення та припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії». У законопроекті запропоновано внести поправки до Закону України «Про політичні партії в Україні» для зміни порядку зупинення та припинення державного фінансування політичних партій Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК).

Як зазначено, мета законопроекту полягає у роз'ясненні деяких положень і усуненні прогалин Закону «Про політичні партії в Україні», на які раніше вказували Венеціанська комісія, Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДІПЛ), Група держав проти корупції (GRECO) та IFES. Однак **IFES і НАЗК вважають, що цей законопроект у разі його прийняття парламентом у чинній редакції суттєво послабить здатність НАЗК здійснювати ефективний аналіз фінансових звітів політичних партій**. Ба більше, запропоновані зміни не вирішують ключових проблем, визначених міжнародними організаціями.

Запропоновані правки стосуються законодавчих положень, на підставі яких нещодавно було зупинено державне фінансування парламентських політичних партій, зокрема партій «Батьківщина», «Голос» і «Слуга народу», з огляду на низку порушень, виявлених НАЗК у їхніх фінансових звітах.

### Ключові положення законопроекту та коментарі IFES:

- *Політичним партіям дозволено зберігати кошти державного фінансування на депозитних банківських рахунках і отримувати від них дохід у вигляді відсотків.*

Коментар IFES: У чинному Законі «Про політичні партії в Україні» не згадано право партій розміщувати кошти державного фінансування на депозитних рахунках для отримання доходу у вигляді відсотків, однак до цього часу жодну з партій не було притягнуто до відповідальності за це.

- *До завершення карантинних обмежень надання народними депутатами, депутатами місцевих ради, головами громад чи членами відповідних політичних партій безоплатно чи на пільгових умовах товарів, робіт та послуг, пов'язаних із протидією поширенню коронавірусної хвороби COVID-19, не вважається внеском на підтримку політичної партії.*

Коментар IFES: Такий виняток, хоч і тимчасовий, створює суттєву законодавчу прогалину, яку партії можуть використовувати, щоби приховувати інформацію про внески у негрошовій формі, зазначаючи, що вони пов'язані з протиепідемічними заходами, і не відображати їх у своїх

фінансових звітах. Це положення суттєво послабить фінансову прозорість політичних партій і спроможність НАЗК ефективно перевіряти їхні звіти.

- *Під час перевірки фінансових звітів політичних партій НАЗК не уповноважене оцінювати якість робіт чи послуг, наданих партіям, або встановлювати фіктивність правочинів і господарських операцій за участю партій.*

Коментар IFES: Попри те, що необхідно чітко визначити повноваження НАЗК у сфері контролю за політичним фінансуванням на рівні закону, ширші повноваження НАЗК мають дозволити йому здійснювати ефективніший контроль за політичним фінансуванням. Такий контроль не буде ефективним відповідно до міжнародних стандартів, якщо НАЗК матиме право лише порівнювати дані, відображені у фінансових звітах партій, з інформацією, зазначеною у супровідних документах (копіях контрактів, рахунках й банківських виписках). Для ефективного виконання своїх функцій НАЗК повинно мати право перевіряти, чи дійсно було надано послуги на підтримку політичної партії, встановлювати відповідність зазначеної вартості таких послуг ринковій тощо. Як показує практика, деякі партії зазначають інформацію про вартість певних послуг, яка в десятки разів перевищує фактичну вартість наданих послуг, а документи, що підтверджують такі витрати, подекуди містять неправдиву інформацію. Тому це положення є доволі проблематичним у контексті прозорості політичного фінансування, підзвітності партій, а також зусиль із протидії відмиванню коштів та забезпечення доброчесності бізнесу.

- *Якщо партія подасть до НАЗК уточнюючий звіт, на підставі якого НАЗК раніше зупинило її державне фінансування, і цей звіт міститиме старі або нові порушення, це не буде підставою для припинення державного фінансування цієї партії.*

Коментар IFES: чинний закон передбачає, що якщо партія вчинила повторне порушення правил політичного фінансування (зокрема порушення, що стосується подання фінансової звітності), НАЗК має право припинити державне фінансування цієї політичної партії. Хоча можна припустити, що повторне подання фінансового звіту із порушеннями не слід вважати повторним порушенням, оскільки ці порушення стосуються одного звіту, необхідно роз'яснити, які кроки в такому разі має здійснити НАЗК, аби уникнути двозначного трактування цього положення.

- *НАЗК має право зупинити державне фінансування партії, якщо виявить у її звіті недостовірну інформацію про надходження, витрати, майно чи фінансові зобов'язання на суму понад триста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (681 тис. грн у 2021 році).*

Коментар IFES: Запропонована гранична межа значно перевищує суму, передбачену чинним законом – двадцять розмірів мінімальної заробітної пати (120 тис. грн у 2021 році). Попри те, що суму, передбачену чинним законом, можна вважати заниженою, тоді як санкція за перевищення цієї суми – зупинення державного фінансування – є надто жорсткою, запропонована гранична межа є зависокою і не сприятиме ефективному контролю. IFES вважає, що збільшення чинної граничної межі удвічі (до 240 тис. грн) може стати оптимальним рішенням.

- *Якщо партія усуне порушення, які стали підставою для зупинення її державного фінансування, вона зможе повернути собі всі кошти державного фінансування, які вона не отримала у період його зупинення.*

Коментар IFES: Відповідно до чинного закону, партії втрачають кошти за період, протягом якого було зупинено їхнє державне фінансування. IFES вважає, що кошти державного фінансування мають бути конфісковані державою тільки у випадку серйозних порушень правил політичного фінансування. Однак усунення серйозних порушень або ж наслідків таких порушень не повинно призводити до повернення всієї суми коштів державного фінансування, яку не було перераховано партії внаслідок виявленого порушення. У законопроекті необхідно надати класифікацію й перелік випадків, коли кошти державного фінансування слід повернути партії, якщо вона усунула порушення, а також випадків, у яких такого повернення не передбачено.

- Якщо НАЗК виявить порушення у звіті партії, воно має дозволити їй надати письмові пояснення щодо виявлених порушень або усунути їх протягом 15 днів після отримання повідомлення від НАЗК.

Коментар IFES: Хоча постійна комунікація між політичними партіями і НАЗК є важливою (зокрема щодо питань фінансової звітності, надання роз'яснень законодавчих норм або змісту фінансових звітів), IFES вважає, що виявлення серйозних порушень є підставою для застосування санкцій, зокрема зупинення або припинення державного фінансування партії. Партії не повинні уникати відповідальності шляхом виправлення неправдивих документів або даних. Відповідно до цієї логіки осіб, яких звинувачують у вчиненні порушень, притягують до кримінальної відповідальності навіть у разі, якщо вони виправили порушення.

## Висновки:

Громадська спільнота й експерти вважають, що запропонований законопроект став реакцією партії «Слуга народу» й інших парламентських партій на нещодавні рішення НАЗК, прийняті за результатами перевірки фінансових звітів цих партій, про зупинення державного фінансування правлячої партії та кількох інших партій.

Попри те, що деякі запропоновані норми дійсно уточнюють певні положення чинного Закону «Про політичні партії в Україні», що зменшує можливість їх свавільного трактування й застосування, більшість положень законопроекту обмежують повноваження НАЗК й послаблюють наявні інструменти контролю за політичним фінансуванням. **Експерти вважають, що в разі прийняття цей законопроект суттєво підвищить ризики політичної корупції, порушень правил політичного фінансування, відмивання коштів і неефективного використання коштів державного фінансування партіями.** Обмеження повноважень НАЗК у сфері політичного фінансування також може бути використано для обґрунтування подібних рішень в контексті прав НАЗК щодо перевірки декларацій державних службовців.

Важливо відзначити, що парламентська робоча група вже розробила абсолютно новий і комплексний проект закону «Про політичні партії», який було направлено до Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ для надання експертного висновку, який, імовірно, буде оприлюднено до кінця цього тижня. Внесення точкових правок до законів для врегулювання окремих положень у такий спосіб суперечить належній практиці. Таким чином, експерти з політичного фінансування і представники громадянського суспільства вважають пропозицію ухвалити окремий проект закону, спрямований на вирішення точкових питань державного фінансування партій, політично вмотивованим рішенням і необґрунтованим кроком з боку Верховної Ради.

---

*Цей аналіз розроблено Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, висловлені у документі, належать авторам і не обов'язково відображають погляди USAID, урядів США, Канади та Великої Британії.*