

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

1.5.1. Обтяжливий та непрозорий механізм утворення, діяльності та припинення політичних партій

Основними причинами обтяжливого та непрозорого механізму утворення, діяльності та припинення політичних партій, що визначена в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, є:

1. Несприятливі законодавчі умови для утворення політичних партій, зокрема, складний порядок створення та державної реєстрації політичних партій.
2. Політична система включає в себе політичні партії, що не беруть участі у виборчому процесі тривалий час.
3. Неприведення статутів політичних партій у відповідність до вимог законодавства з урахуванням змін, зареєстровані установчі документи мають ознаки формального підходу.
4. Обтяжливий та складний механізм процедури припинення за власним бажанням політичної партії та її структурних утворень.
5. Відсутність обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов'язку зі звітування до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі в цьому підрозділі – НАЗК).

НАЗК залучене до роботи з вирішення зазначених проблем на законодавчому рівні. Відповідно до рішення Комітету з питань цифрової трансформації Верховної Ради України створено Робочу групу з підготовки проекту закону про політичні партії, до складу якої включено представників НАЗК.

Наразі розроблений Робочою групою проект Закону України «Про політичні партії» отримав висновки Венеційської комісії та пройшов обговорення в Робочій групі.

1. Несприятливі законодавчі умови для утворення політичних партій, зокрема, складний порядок створення та державної реєстрації політичних партій.

Наявність багатопартійності, свободи об'єднання в політичні партії та вільної діяльності політичних партій є однією з головних ознак будь-якої демократичної країни.

Водночас процес створення політичних партій в Україні є досить тривалою та складною процедурою. Так, для створення та легалізації новоутвореної політичної партії треба провести установчі збори (офлайн), зібрати та підтвердити справжність підписів десяти тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах. Так підписи мають бути зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва, Севастополя та Автономної Республіки Крим.

Упродовж останніх років реалізація цих вимог щодо створення політичних партій унеможлиблювалася через вплив таких обставин: дія обмежувальних заходів, встановлених Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України COVID-19 (заборона на одночасне перебування в одному місці значної кількості людей); окупація та анексія частини території України російською федерацією.

Зазначені обставини унеможливають виконання громадянами України вимог законодавства щодо утворення політичної партії, чим обмежується дія конституційних положень щодо здійснення народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Конституції України).

З огляду на зазначені вище обставини, а також визначені в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено заходи, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні сприятливі умови для утворення політичних партій, зокрема, виключивши з положень Закону України «Про політичні партії в Україні» вимоги щодо обов'язковості збору десяти тисяч підписів для підтримання рішення про створення політичної партії, прийнятого на її установчому з'їзді (конференції, зборах).

2. Політична система включає в себе політичні партії, що не беруть участі у виборчому процесі тривалий час.

Значна частина політичних партій (близько 90%) існує формально, не здійснюючи політичної діяльності та не беручи участі у виборах.¹ Небезпека існування таких партій зумовлена тим, що вони можуть бути, так би мовити, «придбані» однією особою або промислово-фінансовою групою та в подальшому використані для здійснення впливу на виборчий процес, що може призвести до спотворення результатів виборів.

Як наслідок, виникає загроза руйнації засад представницької демократії, виборні органи формуються не з осіб, які представляють певну політичну програму та групу людей, що її підтримують, а з тих, хто представляє особу чи групу компаній, що реалізують приватні інтереси, а не інтереси виборців (публічні інтереси).

Варто також зазначити, що залишення на політичному полі описаних вище партій пов'язано з недосконалістю існуючого правового регулювання та недієвістю організаційного механізму анулювання реєстрації таких партій.

Так, попри те, що невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років є підставою для звернення органу, який зареєстрував політичну партію, до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва², на практиці цей механізм практично не використовується.

З огляду на зазначені вище причини, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* передбачено посилення системи заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні обов'язок звернення Міністерства юстиції України до суду з позовом про анулювання державної реєстрації політичної партії за недотримання вимоги щодо її обов'язкової участі у виборах протягом десятирічного терміну, що дасть змогу очистити політичну систему від політичних партій, що існують «на папері».

3. Неприведення статутів політичних партій у відповідність до вимог законодавства з урахуванням змін; реєстрація таких установчих документів має ознаки формального підходу.

Основними ознаками існування формального підходу до реєстрації установчих документів політичних партій та змін до них є:

1. Відсутність визначених законодавством та відображених в статутних документах політичних партій принципів утворення та діяльності партій. Дана проблема призводить до можливості виникнення та існування політичних партій, статuti яких містять антиукраїнську позицію та підтримку ідеологій, що можуть підривати безпеку держави.

У зв'язку з цим порушуються такі загальнодемократичні принципи: верховенство права, законність, повага до конституційного ладу та суверенітету держави, недопущення дискримінації, прозорість та відкритість діяльності.

2. Визначений законодавством зміст статуту політичної партії не містить вимог щодо закріплення в статуті: строків повноважень керівних, контрольно-ревізійних та інших статутних органів політичної партії; процедури та гарантії скликання політичною партією

¹ Так, починаючи з 1991 р. у загальнодержавних виборах брала участь лише незначна кількість політичних партій (1994 р. – 39; 1998 р. – 30; 2002 р. – 33; 2006 р. – 45; 2007 р. – 20; 2012 р. – 22; 2014 р. – 29; 2019 р. – 22 політичні партії)

² Стаття 24 Закону України «Про політичні партії в Україні»

позачергових з'їздів (зборів, конференцій), у тому числі на вимогу визначеної кількості членів партії та/або на вимогу організацій партії; повноважень структурних утворень політичної партії (організацій партії, її первинних осередків та інших структурних утворень тощо).

Зазначені прогалини в законодавстві призводять до відсутності правового підґрунтя у структурних утворень політичної партії для звернення до партії з метою скликання позачергових з'їздів (зборів, конференцій) при виникненні невідкладних питань, що можуть бути вирішені виключно у такий спосіб.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить привести у відповідність до вимог законодавства статуту політичних партій, усунути формальний підхід до реєстрації установчих документів партій та змін до них.

4. Обтяжливий та складний механізм процедури припинення політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням.

Існуюча процедура припинення діяльності політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням є обтяжливою та складною для керівників та членів політичної партії.

Припинення діяльності політичних партій визначено шляхом реорганізації, ліквідації (саморозпуску), заборони її діяльності, анулювання державної реєстрації.

Документи для державної реєстрації припинення політичної партії подаються в порядку, що не передбачає спрощеної процедури.

Водночас, відповідно до фінансових звітів, поданих політичними партіями до НАЗК, існують партії, що не мають у своєму розпорядженні майна, доходів, витрат та фінансових зобов'язань протягом тривалого часу, а також політичні партії, що не здійснюють своєї діяльності та не звітують про неї. Такі партії не мають фінансової спроможності для здійснення заходів з припинення своєї діяльності, однак вимоги чинного законодавства передбачають єдину процедуру припинення без виключень.

Крім того, політичні партії мають значну кількість структурних утворень (обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень), створених на виконання вимоги законодавства, що зобов'язує політичну партію забезпечити їх утворення та реєстрацію у більшості областей України.

Враховуючи зазначене, припинення діяльності політичної партії, яка має значну кількість структурних утворень, передбачає необхідність проведення складної та тривалої процедури припинення кожного такого структурного утворення партії.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.4 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить закріпити на законодавчому рівні спрощення процедури припинення діяльності політичної партії та її структурних утворень за власним бажанням.

5. Відсутність обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов'язку зі звітування до НАЗК.

Законом України «Про політичні партії в Україні» визначено такі органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю політичних партій: Міністерство юстиції України, Центральна виборча комісія, Національне агентство з питань запобігання корупції, Рахункова палата.

Міністерство юстиції України при встановленні в межах компетенції порушень політичною партією вимог законодавства має право звернутися до суду з позовом про скасування, анулювання державної реєстрації або заборони діяльності партії, яка допустила відповідне порушення. Таким чином, законодавець унеможливив участь таких партій у

виборах.

Виборчим кодексом України передбачено механізм обмеження Центральною виборчою комісією та територіальними виборчими комісіями права на участь у виборах політичних партій та її організацій шляхом відмови у реєстрації висунутих ними кандидатів у зв'язку з недотриманням політичною партією вимог законодавства.

НАЗК здійснює державний контроль за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності шляхом перевірки поданих звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів.

Обов'язок регулярного звітування політичними партіями до НАЗК запроваджено у 2015 році на виконання міжнародних стандартів у сфері фінансування політичних партій³ і зовнішніх зобов'язань України.

Водночас законодавством не встановлено обмеження права на участь у виборах політичної партії, яка допускає систематичне порушення свого обов'язку зі звітування до НАЗК.

Зазначене дозволяє політичним партіям здійснювати свою діяльність без розкриття джерел фінансування і брати участь у виборчому процесі, а також позбавляє потенційного виборця можливості своєчасно отримати інформацію про фінанси політичних партій.

Крім того, законодавством звільнено політичні партії від обов'язку подавати фінансові звіти до НАЗК до закінчення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби, передбачених карантинном, встановленим Кабінетом Міністрів України у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

Україна є єдиною країною в Європі, яка не скасувала вимоги про призупинення звітування політичними партіями з вищезазначеної підстави. З огляду на розпочату роботу Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру (Politdata), який дозволяє звітувати онлайн, положення законодавства про відтермінування подання фінансових звітів фактично не відповідає вимогам сьогодення.

Наразі НАЗК розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо мінімізації потенційного олігархічного впливу на політичні партії та удосконалення механізму державного фінансування статутної діяльності політичної партії», положення якого передбачають відновлення звітування політичними партіями.

З огляду на зазначені вище причини, а також визначені у пп.1.5.1.5 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить на законодавчому рівні поновити обов'язок політичних партій подавати звіти до НАЗК та обмежити право на участь у виборах політичних партій, які допускають систематичні порушення зі звітування.

³ <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/104573.pdf>