

LogoLogoLogoLogoLogo

ПРО ЦЕНТР

ДІЯЛЬНІСТЬ

НОВЕКОНТАКТИ

Головна > Нове > Заборона політичних партій: старе і нове в умовах воєнного стану

Заборона політичних партій: старе і нове в умовах воєнного стану

13 червня 2022

Політичні партії є невід’ємним учасником сучасного суспільно-політичного життя у демократичній державі. Значний суспільний інтерес до їх діяльності викликаний не лише тим, що вони висувують кандидатів під час виборів і в разі успіху на виборах впливають на формування державної політики та поточну діяльність органів влади. Їх важлива роль як складових громадянського суспільства і його політичної системи у функціонуванні демократичного державного механізму вимагає особливої уваги до їх правового регулювання.

Конституція України у статті 36 визнає політичні партії як один зі способів реалізації основоположної свободи об’єднання громадян. Ця свобода належить до базових політичних свобод, закріплених у міжнародних стандартах прав людини, зокрема, у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Закон «Про політичні партії в Україні» стверджує, що політична партія – це добровільне об’єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку.

Однак свобода об’єднання у політичні партії не може бути безмежною з огляду на їх роль у державі і суспільстві. Історичний досвід багатьох держав засвідчує необхідність встановлення певних запобіжників, спрямованих, з одного боку, на недопущення узурпації влади і встановлення однопартійного тоталітарного режиму, який заснований на порушеннях прав і свобод людини, а з іншого – на зловживанні свободою діяльності партій з метою підризу існування держави, її суверенітету, територіальної цілісності або застосування насильницьких методів захоплення влади. Тому стаття 36 Конституції допускає обмеження свободи об’єднання у політичні партії, які встановлюються як самою Конституцією, так і законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 37 Конституції встановлює перелік таких фундаментальних обмежень стосовно політичних партій. Відповідно до цих вимог, забороняється створення і діяльність політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на:

ліквідацію незалежності України;

зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;

порушення суверенітету і територіальної цілісності України;

підризу безпеки держави;

незаконне захоплення державної влади;

пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;

посягання на права і свободи людини;

посягання на здоров'я населення.

Стаття 5 Закону «Про політичні партії в Україні» доповнює цей перелік заборон також такими підставами:

пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки;

виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, у тому числі шляхом представлення збройної агресії Російської Федерації та/або Республіки Білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України;

глорифікацію (тобто вихваляння, звеличення, прославлення), виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, а також представників окупаційної адміністрації Російської Федерації, та представників підконтрольних Російській Федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі шляхом їх визначення як «повстанці», «ополченці», «ввічливі люди» тощо.

Останні дві підстави внесені Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій», прийнятим 3 травня цього року. Ці доповнення, будучи особливо актуальними в умовах героїчного протистояння українського народу широкомасштабній російській збройній агресії, є по суті конкретизацією у теперішніх умовах обмежень, встановлених Конституцією. Вони дають можливість оперативного протистояння проросійським політичним силам, які тривалий час зловживали достатньо ліберальним підходом держави до контролю діяльності політичних партій і в умовах війни виявили себе як «п'ята колона» агресора.

Порушення заборон та обмежень щодо політичних партій, встановлених Конституцією та законами України, має наслідком заборону (примусовий розпуск) відповідних політичних партій. Такий захід щодо партій передбачений статтею 21 Закону «Про політичні партії в Україні»; він реалізується виключно в судовому порядку (як це передбачено частиною четвертою статті 37 Конституції) шляхом звернення Міністерства юстиції України – органу, уповноваженого цим Законом здійснювати контроль за додержанням політичними партіями Конституції та законів України – з відповідним позовом до адміністративного суду.

Прийнятий у 2015 році Закон «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» передбачає у разі невиконання вимог цього Закону припинення діяльності, у тому числі, політичних партій у судовому порядку за позовом Міністерства юстиції України як органу, уповноваженого здійснювати державний контроль за дотриманням політичними партіями вимог Конституції та законів України. У цьому Законі не розкрито змісту поняття «припинення діяльності» (наслідків його застосування). Однак одночасне доповнення цим Законом переліку підстав для заборони політичних партій, визначеного частиною першою статті 5 Закону «Про політичні партії в Україні», дозволяє дійти висновку, що стосовно політичних партій таке припинення повинно мати форму заборони партії.

Досвід європейських держав стосовно заборони політичних партій узагальнений Європейським судом з прав людини, який в одному зі своїх рішень, зокрема, вказав, що політичні партії можуть бути

захищеними Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод за умов, що засоби, які використовуються партіями з метою зміни законодавства чи конституційного ладу, є законними і демократичними з усіх точок зору, а пропоновані зміни мають узгоджуватися із фундаментальними демократичними принципами. Тому політичні партії, лідери яких закликають до застосування насильства чи вимагають змін, не сумісних з однією чи декількома засадами демократії або які мають на меті знищити демократію чи обмежити права інших, не можуть посилаватися на Конвенцію як на засіб захисту права на свободу об'єднання.

Заборона політичної партії є крайнім заходом, який передбачає припинення існування забороненої політичної партії після виконання судового рішення, що набрало законної сили.

Як визначено статтею 325 Кодексу адміністративного судочинства України, у разі апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили (і підлягає виконанню) з дати її прийняття. Виконання судового рішення про заборону політичної партії полягає у внесенні відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; державний реєстратор виконує відповідні дії не пізніше наступного робочого дня після отримання відповідного судового рішення, передання якого до державного реєстратора забезпечується Державною судовою адміністрацією у день набрання судовим рішенням законної сили (частина п'ята статті 25, частина десята статті 13 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»).

Наслідки виконання судового рішення про заборону політичної партії визначені частиною другою статті 21 Закону «Про політичні партії в Україні». Такі наслідки включають:

припинення діяльності політичної партії;

розпуск керівних органів політичної партії;

розпуск обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії;

припинення членства в політичній партії.

Після виконання судового рішення про заборону політична партія втрачає усіх своїх членів та усі свої структурні утворення, тобто повністю припиняє існування як об'єднання громадян.

Дещо більш тривалим є процес вирішення долі майна партії, яка відповідно до закону мала статус юридичної особи. Відповідно до частини другої статті 14 Закону «Про політичні партії в Україні», політичні партії є неприбутковими організаціями, тому після їх заборони партійне майно не може бути розподілене між членами партії. Долю цього майна вирішує ліквідаційна комісія, яка утворюється або судом, який прийняв рішення про заборону партії, або Міністерством юстиції України на виконання цього судового рішення (частина друга статті 21 Закону «Про політичні партії в Україні»). Однак протягом часу, необхідного для вирішення майнових питань і припинення юридичної особи партії, заборонена політична партія уже не існує як суб'єкт публічно-правових відносин.

Після Революції гідності та окупації частини території України проблема захисту національного суверенітету, територіальної цілісності та безпеки держави, у тому числі від підривної діяльності проросійських політичних партій набула особливої актуальності. Протягом 2015-2020 років за зверненням Міністерства юстиції України було заборонено чотири політичні партії: дві партії – Комуністичну партію робітників і селян та Комуністичну партію України (оновлену), програми яких були засновані на тоталітарній ідеології та які використовували комуністичну символіку, а також дві партії – «Руський блок» та «Руська єдність», які підтримали російську окупацію Криму та окремих районів Донецької та Луганської областей.

Однак ініційована у той же час справа щодо заборони Комуністичної партії України засвідчила недосконалість законодавчого регулювання відповідних процедур. Міністерство юстиції ще у 2015 році звернулося з позовом до суду щодо припинення діяльності Комуністичної партії України на підставі Закону «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Однак апеляційний розгляд постанови суду першої інстанції, прийнятої у грудні 2015 року, якою позов Міністерства було задоволено, тривав понад шість років. Лише 3 травня 2022 року Шостий апеляційний адміністративний суд своєю постановою залишив у силі судові рішення першої інстанції; таким чином, рішення про припинення діяльності (тобто по суті про заборону) Комуністичної партії України набрало законної сили і підлягає виконанню.

Прийнятий у травні цього року Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» змінив судову процедуру розгляду питання про заборону політичних партій стосовно як підсудності таких справ, так і строків їх розгляду й оскарження. Кодекс адміністративного судочинства доповнено новою статтею 2893, а також внесено зміни до низки інших статей Кодексу.

Так, судом першої інстанції у справах про заборону партій цим Законом визначено «апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає місто Київ» (тобто Шостий апеляційний адміністративний суд); щоправда, тимчасово, на час воєнного стану, прикінцевими положеннями Закону такі повноваження передано «апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Львів» (тобто Восьмому апеляційному адміністративному суду). Апеляційною інстанцією у таких справах є Верховний Суд у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів. Судове рішення Верховного Суду у таких справах є остаточним і касаційному оскарженню не підлягає; це не суперечить статті 129 Конституції, яка передбачає можливість касаційного оскарження лише у випадках, визначених законом. Такі зміни слід вітати, оскільки вони сприяють підвищенню правового і суспільного авторитету судових рішень у таких резонансних справах.

Встановлено також чіткі строки розгляду таких справ, віднесених тепер до категорії термінових. Суд першої інстанції має розглянути справу протягом місяця після відкриття провадження. Апеляція на судові рішення першої інстанції може бути подана протягом двадцяти днів з дня його оприлюднення на офіційних веб-сайтах Міністерства юстиції України і Верховної Ради України. Місячний строк передбачений також для розгляду справи судом апеляційної інстанції. Встановлення строків розгляду справи судами не означає, що у разі виходу суду за межі такого строку розгляд справи припиняється; однак встановлення таких строків не дає можливості як суду, так і сторонам справи зловживати своїми можливостями щодо перенесення судових засідань та відкладання розгляду справи на пізніші строки.

Крім того, передбачено, що у разі заборони політичної партії кошти та інші активи партії та її місцевих організацій, які мали статус юридичної особи, переходять у власність держави (частина четверта статті 21 Закону «Про політичні партії в Україні»). Це спрощує вирішення питань припинення юридичної особи партії та її місцевих організацій, майно та інші активи яких після розрахунків з кредиторами не підлягає розподілу між членами партії. Зазначені зміни в частині процесуального законодавства вже застосовуються на практиці. На цей час на розгляді суду першої інстанції (Восьмого апеляційного адміністративного суду) перебуває декілька справ за позовами Міністерства юстиції України щодо заборони 12 політичних партій, в основному тих, діяльність яких була призупинена на період дії воєнного стану рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року, введеного в дію Указом Президента України від 19 березня 2022 року № 153/2022. До переліку цих партій належать «Опозиційна платформа – За життя», «Партія Шарія», «Держава», «Ліва опозиція», «Прогресивна соціалістична партія України», «Союз лівих сил», «Соціалістична партія України», «Соціалісти», «Опозиційний блок», «Наші», «Блок Володимира Сальдо», «Справедливості та розвитку». На цей час суд задовольнив заяви Міністерства юстиції України про забезпечення позовів шляхом заборони політичним партіям здійснювати фінансові операції до набрання рішеннями у справах законної сили, а банківським установам – заборони проводити видаткові операції політичним партіям до вирішення справ по суті. Крім того, стосовно політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» (яка подолати 5-відсотковий бар'єр на останніх виборах народних депутатів України) Національному агентству з питань запобігання корупції заборонено здійснювати перерахування бюджетних коштів на виконання її статутної діяльності – до набрання рішенням у справі законної сили.

Матеріал підготовлено Юрієм Ключковським в межах проекту Академії Фольке Бернадотта (Folke Bernadotte Academy)

«Верховенство права під час війни».