

УДК 342:329 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.12>

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБОРОНИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Бевз Ю.В.,
аспірантка

Донецького національного університету імені Василя Стуса,
адвокат

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9716-5789>

Бевз Ю.В. Проблеми правового регулювання заборони діяльності політичних партій в Україні.

У статті висвітлено окремі правові аспекти регулювання заборони діяльності політичних партій в Україні, розглянуто теоретичні та практичні проблеми її застосування. В Конституції України передбачено 11 окремих підстав для заборони політичних партій, перелік яких є вичерпним. Законом України «Про політичні партії в Україні» передбачено додаткові підстави для заборони політичних партій, які не встановлені Конституцією. В 2022 році перелік підстав припинення діяльності політичних партій було розширено, вказані зміни були внесені Законом України «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну» № 2265-IX від 22.05.2022 року [3] та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» № 2243-IX від 03.05.2022 року. Практика заборони політичних партій не є розповсюдженою в європейських країнах та має свої особливості.

На підставі аналізу законодавства України, у тому числі з урахуванням змін, внесених під час дії воєнного стану, законодавства окремих зарубіжних країн, з урахуванням відповідних європейських стандартів щодо заборони політичних партій, визначено недоліки чинного законодавства та зроблено відповідні висновки щодо можливих шляхів його вдосконалення, зокрема, мають знайти нормативне регулювання наступні питання: кожний окремий випадок заборони діяльності політичної партії повинен відповідати не тільки офіційним правовим підставам, а й має охоплювати історичні передумови, політичні традиції та конституційну доктрину; удосконалення механізму державного контролю за діяльністю політичних партій, який включатиме правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією у зв'язку з протиправними діями окремих її членів; можливості позасудового примусового призупинення діяльності політичних партій під час війни; закріплення інституту призупинення діяльності партій в умовах воєнного стану, поклавши на компетентний орган державної влади обов'язок у подальшому порушити перед судом питання про заборону політичної партії. При цьому, необхідною умовою розгляду вказаних справ слід зазначити врахування воєнно-політичної обстановки та дотримання гарантій справедливого судового розгляду; розширення переліку суб'єктів, які будуть мати право ініціювати процедуру заборони діяльності політичної партії.

Ключові слова: політичні партії, заборона політичних партій, розпуск політичних партій, припинення діяльності політичних партій, підстави заборони політичної партії, ототожнення члена партії з відповідною політичною партією.

Bevz Y. Problems of legal regulation of prohibition of political parties in Ukraine.

The article is devoted to certain legal aspects of the regulation of the ban on the activity of political parties in Ukraine, and considers the theoretical and practical problems of its application. The Constitution of Ukraine provides 11 separate grounds for banning political parties, the list of which is exhaustive. The Law of Ukraine "On Political Parties in Ukraine" provides additional grounds for banning political parties that are not established by the Constitution. In 2022, the list of reasons for the termination of

the activities of political parties was expanded, the specified changes were introduced by the Law of Ukraine “On the prohibition of propaganda of the Russian Nazi totalitarian regime, armed aggression of the Russian Federation as a terrorist state against Ukraine, symbols of the military invasion of the Russian Nazi totalitarian regime in Ukraine” No. 2265-IX dated 05/22/2022 [3] and the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Prohibition of Political Parties” No. 2243-IX dated 05/03/2022. The practice of banning political parties is not widespread in European countries and has its own characteristics.

On the basis of the analysis of the legislation of Ukraine, including taking into account the changes introduced during the martial law, the legislation of certain foreign countries, taking into account the relevant European standards regarding the prohibition of political parties, the shortcomings of the current legislation were determined and relevant conclusions were drawn regarding possible ways of its improvement, in particular, the following issues should find normative regulation: each individual case of banning the activity of a political party must correspond not only to official legal grounds, but must also encompass historical prerequisites, political traditions, and constitutional doctrine; improvement of the mechanism of state control over the activities of political parties, which will include the rules of representativeness of political parties and criteria for the legality of identification of a member of a political party with the corresponding political party in connection with the illegal actions of some of its members; the possibility of extrajudicial forced suspension of the activities of political parties during the war; consolidating the institution of suspending the activities of parties in martial law conditions, placing on the competent body of state power the obligation to raise the issue of the banning of a political party before the court in the future. At the same time, consideration of the military and political situation and compliance with the guarantees of a fair trial should be noted as a necessary condition for consideration of the specified cases; expansion of the list of entities that will have the right to initiate the procedure of banning the activity of a political party.

Key words: political parties, prohibition of political parties, dissolution of political parties, termination of political parties, grounds for prohibition of a political party, identification of a party member with a respective political party.

Постановка проблеми. У частині 1 статті 36 Основного Закону України міститься фундаментальне положення, відповідно до якого громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [1].

В умовах повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України в інтересах національної безпеки, збереження державного суверенітету та забезпечення територіальної цілісності особливо гостро постало питання заборони діяльності політичних партій, в діях яких вбачається порушення конституційних засад, передбачених ч. 1 ст. 37 Конституції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти припинення діяльності політичних партій досліджували Шведа Ю., Романюк А, Поліщук Л., Бернацький Б., Ковбас І., Полевий В. та інші вчені. Основний науковий інтерес більшості учених було зосереджено на особливостях правового регулювання припинення діяльності політичних партій, питання ж конституційно-правового регулювання заборони діяльності політичних партій в Україні залишаються дослідженими фрагментарно, тому стан правового регулювання та наукового дослідження питань заборони діяльності політичних партій та проблеми, які постали перед нашою державою в умовах війни з російською федерацією залишаються актуальними.

Мета статті полягає в системному аналізі особливостей правового регулювання заборони діяльності політичних партій в Україні з урахуванням європейських стандартів та зарубіжного досвіду та виробленні пропозицій щодо уточнення та доповнення положень діючого законодавства з питань призупинення діяльності та заборони політичних партій.

Виклад основного матеріалу. Стаття 37 Конституції України закріплює підстави заборони функціонування політичних партій в Україні, згідно якої організація і діяльність політичних партій та об'єднань, програмні завдання або дії яких направлені на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного устрою насильницьким шляхом, знищення суверенітету і порушення територіальної цілісності країни, підрив її національної безпеки, незаконне захоплення

політичної влади, пропагування війни, жорстокості, на розпалювання міжнаціональної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, життя і здоров'я населення, забороняються. Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань [1].

Отже, в Конституції України передбачено 11 окремих підстав для заборони політичних партій, перелік яких є вичерпним.

Профільним нормативно-правовим актом, що регулює основні аспекти функціонування політичних партій, зокрема і питання їх заборони, є Закон України «Про політичні партії в Україні».

Цим законом передбачено, що діяльність партії припиняється в таких випадках:

- 1) саморозпуск і реорганізація партії;
- 2) анулювання свідоцтва партії;
- 3) заборона політичної партії.

Варто зауважити, що заборона політичної партії виступає одним із примусових заходів організаційно-правового впливу, яка здійснюється на підставі рішення адміністративного суду за позовом Міністерства юстиції України, з яким воно може звернутись у разі виявлення порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України та іншими законами України, у тому числі в разі виявлення фактів вчинення політичною партією дій, спрямованих на:

– ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

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

– порушення рівноправності громадян залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

– поширення відомостей, що містять виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України [2].

Як бачимо, профільним законом передбачено додаткові підстави для заборони політичних партій, які не встановлені Конституцією.

Варто звернути увагу, що стаття 5 Закону України «Про політичні партії в Україні», яка раніше містила кореспондуючі зі ст. 37 Конституції України норми щодо обмежень утворення і діяльності політичних партій, зазнала змін шляхом розширення списку цих обмежень. Так, до існуючих раніше і зазначених вище обмежень щодо заборони утворення і діяльності політичних партій, додалися нові, зокрема, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на:

– пропаганду російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії російської федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну;

– 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, виправдовування дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань російської федерації, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих, та/або керованих, та/або фінансованих російською федерацією, а також представників окупаційної адміністрації російської федерації, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, 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 [2].

Вказані зміни були внесені Законом України «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в

Україну» № 2265-IX від 22.05.2022 року [3] та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» № 2243-IX від 03.05.2022 року [4].

Зауважимо, що в Україні до 2014 року не застосовувались судові заборони щодо функціонування політичних партій з підстав здійснення ним антиконституційної діяльності.

Протягом 2014 року Окружний адміністративний суд міста Києва (далі – ОАСМК) за позовом Міністерства юстиції України заборонив дві проросійські партії і припинив діяльність двох партій, які пропагували комунізм (Постанова ОАСМК від 30 квітня 2014 року № 826/4716/14 [5], постанова ОАСМК від 13 травня 2014 року у справі № 826/4717/14 [6]).

Слід зазначити, що практика заборони політичних партій не є розповсюдженою в європейських країнах та має свої особливості.

Наприклад, у Німеччині підстави для розпуску політичної партії визначені Конституцією ФРН. Основним Законом держави передбачено, що партії, які своїми цілями та діями прагнуть підірвати чи ліквідувати демократичний устрій чи загрожують існуванню Німеччини визнаються неконституційними [7].

В Іспанії до 2002 року діяв закон, згідно якого політична партія підлягала забороні, якщо її діяльність мала ознаки «кримінальної асоціації», однак після внесення змін до законодавства заборона діяльності партії стала можливою без необхідності доказування, що вона є кримінальною організацією [8].

У Бельгії передбачено заборону діяльності політичних партій, програмні цілі яких передбачають ризикову антиміграційну політику [9]. Так, на підставі вищевказаної норми у 2004 році Апеляційний суд Генту заборонив діяльність політичної партії, оскільки «пропаганда, яка поширюється афілійованими до партії організаціями, загрожує расовою дискримінацією, що зрештою порушує законодавство, яке забороняє пропаганду расизму та ксенофобії» [10].

У Конституції Польщі передбачено заборону трьох ідеологій: нацизм, фашизм та комунізм [11].

У 2008 році в Чеській республіці було заборонено діяльність політичної партії трудящих, оскільки вона «не дотримується вимог Конституції та законів, а її мета – ліквідація демократичного устрою держави» [12, с. 172].

Загалом впродовж 1945-2015 років примусовий розпуск політичних партій пройшов у 21 державі із 47 держав-членів Ради Європи.

Як слушно зазначає Бернацький Б., заборона політичних партій, а відповідно і обмеження політичних прав, не можуть увійти у буденну політичну реальність як звичайні практики, коли держава забороняє існування відповідної юридичної особи. ЄСПЛ неодноразово повторював, що розпуск політичної партії виступає найрадикальнішим заходом, який повинен відповідати вимогам трискладовому тесту Європейської комісії з прав людини (далі – ЄКПЛ), а також відповідати важливій суспільній потребі. Заборона політичної партії з формальних причин, приміром, внаслідок невиконання законодавчої вимоги щодо зміни назви, за вказаних обставин не може рахуватися пропорційною. Зважаючи на практику ЄСПЛ у таких питаннях, заборона конкретної політичної партії весь час обтяжувалася причинами ідеологічних суперечностей програмних цілей партії з діючим конституційним устроєм або з її незаконною діяльністю по реалізації дискримінаційної політики, або використанням насильства з метою досягнення політичних цілей [12, с. 55].

З розглянутого можна зробити висновок, що кожний окремих випадок заборони діяльності політичної партії повинен відповідати не тільки офіційним правовим підставам, а й має охоплювати історичні передумови, політичні традиції та конституційну доктрину.

У межах дослідження, вважаємо за доцільне розглянути механізм державного контролю за діяльністю політичних партій, який має включати правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією у зв'язку з протиправними діями окремих її членів.

У науковому дослідженні Ковбас І. справедливо зазначає, що єдиним можливим заходом реґування партії на протиправні дії її члена, який би виключав її відповідальність за них, є їх негайне засудження повноважним представником партії з невідкладним розірванням усіх організаційно-правових зв'язків з таким членом, що включає виключення з партії, припинення членства у фракції політичної партії у представницьких органах держави та інші заходи такого характеру. В іншому випадку, що включає формальне несхвалення, дистанціювання або пряму підтримку політичною партією дій її члена, відповідна політична партія має нести правові наслідки, визначені з урахуванням характеру та тяжкості порушення, у тому числі зважаючи на ступінь політичного впливу позицій партії [13].

Неможливо залишити поза увагою положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якого військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [14].

Як уже зазначалось раніше, чинним законодавством України закріплено можливість держави заборонити діяльність політичних партій лише у судовому порядку, однак під час війни держава у позасудовому порядку як надзвичайний захід призупинила на період дії воєнного стану діяльність політичних партій, щодо яких є підстави для звернення до суду стосовно заборони їх діяльності [13].

Мова йде про Указ Президента України від 19 березня 2022 р. № 153/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій»», яким було призупинено діяльність окремих політичних партій з метою забезпечення національної безпеки та громадського порядку, враховуючи пряму військову агресію з боку російської федерації, зважаючи на антиукраїнську політичну та організаційну діяльність цих партій, дії її членів, спрямовані на незаконне захоплення державної влади, демонстрацію проявів колабораціонізму, наявність у них програмних цілей, що містять антиукраїнську позицію, та поширення ними відомостей про виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії російської федерації проти України [15].

Відповідне позасудове примусове призупинення діяльності політичних партій, хоч і прямо не передбачено чинним законодавством, проте повністю узгоджується з правовими позиціями Європейського суду по правам людини стосовно меж свободи розсуду держав під час війни. Так, ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено, що під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом [16].

Підсумовуючи вищевикладене, приходимо до висновку про необхідність закріплення в чинному законодавстві інституту призупинення діяльності партій в умовах воєнного стану, поклавши на компетентний орган державної влади обов'язок в подальшому порушити перед судом питання про заборону політичної партії. При цьому, необхідною умовою розгляду вказаних справ слід зазначити максимально можливе врахування воєнно-політичної обстановки та дотриманням гарантій справедливого судового розгляду. Більш того, наразі ініціювання питання про заборону політичної партії закріплено всього лиш за одним суб'єктом – Міністерством юстиції України, а тому інші державні органи, володіючи інформацією про наявність підстав для заборони партії не мають закріпленого законом права звернення з позовом до суду. Зважаючи на вищезазначене, погоджуємось з позиціями науковців І. Ковбас [13] та А. Тетянич [17] і вважаємо за доцільне розширення переліку суб'єктів, які будуть мати право ініціювати процедуру заборони діяльності політичної партії.

Розглядаючи заборону діяльності політичної партії як вид конституційної відповідальності, що виключає обмеження прав членів таких партій чи переслідування за членство в них, варто наголосити, що члени політичних партій можуть нести індивідуальну кримінальну відповідальність за свої дії чи висловлювання, які підривають конституційний устрій, посягають на територіальну цілісність чи містять ознаки державної зради чи колабораційної діяльності.

Висновки. Таким чином, на підставі аналізу діючого чинного законодавства України, законодавства європейських країн, враховуючи висновки Венеціанської комісії, дослідивши думку провідних науковців, що займались вивченням питання діяльності політичних партій в Україні, можна дійти висновку, що діюче вітчизняне законодавство, яке регулює питання заборони політичних партій потребує доопрацювання та внесення змін, зокрема, мають знайти нормативне регулювання наступні питання:

- кожний окремих випадок заборони діяльності політичної партії повинен відповідати не тільки офіційним правовим підставам, а й має охоплювати історичні передумови, політичні традиції та конституційну доктрину;
- удосконалення механізму державного контролю за діяльністю політичних партій, який включатиме правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією у зв'язку з протиправними діями окремих її членів;
- можливості позасудового примусового призупинення діяльності політичних партій під час війни;
- закріплення інституту призупинення діяльності партій в умовах воєнного стану, поклавши на компетентний орган державної влади обов'язок у подальшому порушити перед судом питання про заборону політичної партії. При цьому, необхідною умовою розгляду вказаних справ слід зазначити врахування воєнно-політичної обстановки та дотримання гарантій справедливого судового розгляду;
- розширення переліку суб'єктів, які будуть мати право ініціювати процедуру заборони діяльності політичної партії.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про політичні партії: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>].
3. Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну: Закон України № 2265-IX від 22.05.2022 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України № 2243-IX від 03.05.2022 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text>.
5. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/38550801>.
6. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/38722605>.
7. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4: Н—П. 720 с. ISBN 966-7492-04-4.
8. Бернацький Б. Національні та європейські стандарти щодо заборони політичних партій. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 4. С. 122–131
9. Конституція Бельгії. URL: https://web.archive.org/web/20070714151940/http://www.senate.be/deutsch/const_de.html.
10. Bligh, Gur. “Defending Democracy: A New Understanding of the Party-Banning Phenomenon.” *Vanderbilt Journal of Transitional Law* 46, no. 5 (2013): 1321–79.
11. Конституція Республіки Польщі URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
12. Бернацький Б.В. Формування української моделі заборони політичних партій у світлі міжнародних стандартів і практик. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11. Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ, 2019. 210 с.
13. Ковбас І. Матеріально-правові аспекти заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах дії воєнного стану: міжнародні стандарти та перспективи для законодавства України. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика: колективна монографія. К. 2022, 986 с.
14. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 24 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій»: Указ Президента України від 19 березня 2022 р. № 153/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153/2022#Text>.

16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 4 листопада 1950 року. Дата оновлення: 1 серпня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
17. Тетянич А. Т. Органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету: серія: Право. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2018. Т. 1. Вип. 49. С. 103–106.*