

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ
ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ:
ТЕНДЕНЦІЇ, ПЕРСПЕКТИВИ, ПРАКТИКА**

Колективна монографія



IZDEVNIECĪBA
BALTĪJA
PUBLISHING

2022

УДК 342.9(477)
К65

Рецензенти:

Курило Володимир Іванович, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, член-кореспондент НААН України, заслужений юрист України;

Коропатнік Ігор Михайлович, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри правового забезпечення Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Рекомендовано до друку Вченою радою
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 14 від 30 травня 2022 року)

Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія / Є. Герасименко, П. Діхтєвський, Н. Задирака, Т. Коломоєць, В. Клинчук та ін.; за заг. ред. П. Діхтєвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : "Baltija Publishing", 2022. 986 с.

ISBN 978-9934-26-233-3

DOI 10.30525/978-9934-26-233-3

Колективне монографічне дослідження підготовлене до 10-ліття кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. В монографії розглядаються актуальні теоретичні та практичні проблеми розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу в сучасних умовах, в контексті діяльності суб'єктів публічної влади щодо забезпечення публічного інтересу, прав і свобод людини та їх судового захисту.

Монографія має на меті подальший розвиток фундаментальних засад сучасної адміністративно-правової науки, використання сучасних науково-теоретичних та практичних наукових рішень для викладення відповідних навчальних дисциплін з адміністративного права та процесу, а також у практичній діяльності суб'єктів публічної влади.

Монографія буде корисною для наукових та науково-педагогічних працівників, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, публічних службовців, суддів, усіх, хто цікавиться проблемами адміністративного права та процесу.

УДК 342.9(477)

© Є. Герасименко, П. Діхтєвський, Н. Задирака,
Т. Коломоєць, В. Клинчук та ін., 2022

ISBN 978-9934-26-233-3

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
TARAS SHEVCHENKO NATIONAL UNIVERSITY OF KYIV
EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC INSTITUTE OF LAW
DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

**CONCEPTUAL BASIS OF DEVELOPMENT
OF DOMESTIC ADMINISTRATIVE
LAW AND PROCESS:
TRENDS, PERSPECTIVES, PRACTICE**

Collective monograph



IZDEVNIECĪBA
BALTIJA
PUBLISHING

2022

Пасенюк Олександр Запровадження адміністративного судочинства в Україні – подолання проблем розмежування юрисдикцій	267
Волкова Юлія Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики	288
Нашинець-Наумова Анфіса Концепт «електронної держави» у рамках нової системи публічного управління	313
Пашинський Володимир Адміністративно-правове забезпечення оборони України: історичний розвиток та сучасні тенденції	338
Ковбас Ігор Матеріально-правові аспекти заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах дії воєнного стану: міжнародні стандарти та перспективи для законодавства України	382
Колюх Валерій Правове регулювання оборони України: теоретичні аспекти	404
Соломаха Артем «Історія адміністративного права України» як навчальна дисципліна в Київському університеті	435

Розділ 2.

СУЧАСНІ ДОСЛІДЖЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

<u>Голосніченко Іван</u> , Голосніченко Дмитро Правові режими та адміністративні послуги: взаємозв'язок та необхідність врахування	466
Легеза Юлія Нормативно-правове забезпечення функціонування публічних інформаційних сервісів	482

Омельчук Василь Витоки дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сфері національної безпеки України	502
Пухтецька Алла Розвиток підходів до запровадження нових адміністративно-правових спеціалізацій та удосконалення циклу адміністративно-правових дисциплін у закладах вищої освіти України	528
Міхровська Марина Електронне урядування – важливий крок до забезпечення прав людини	567
Клинчук Вікторія Державне регулювання у сфері транспорту в державах-членах ЄС: адміністративно-правовий аспект	609
Савіцька Вікторія Особливості адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у рослинництві	653
Діхтієвський Володимир Роль адміністративної процедури у забезпеченні доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів	688
Медвідчук Ганна Участь саморегульованих організацій в адміністративно-правових відносинах	714
Рафальська Олена Поняття «множинність учасників» у сфері адміністративного судочинства України	749
Сусак Марина Інфраструктура населеного пункту: поняття, ознаки та складові елементи	783

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-13>

Ковбас Ігор

доктор юридичних наук, доцент

МАТЕРІАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБОРОНИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У МИРНИЙ ЧАС ТА В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Досліджуються міжнародні стандарти, пов'язані з матеріально-правовими аспектами заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах дії воєнного стану, за підсумками чого автор обґрунтовує, що вкрай важливе значення має забезпечення політичного плюралізму, широкоглядності та толерантності, у тому числі у політичній системі, що не допускає втручання у функціонування політичних партій, навіть якщо їх діяльність спрямована з використанням лише демократичних та правомірних засобів на популяризацію та реалізацію поглядів, у яких йдеться, зокрема, про новий конституційний лад та правовий порядок чи фундаментальні територіальні зміни.

Водночас, антидемократична та насильницька чи диверсійно-підривна спрямованість діяльності партії підтверджується, а ступінь загрози національній безпеці, демократичним засадам організації суспільства та належному забезпеченню прав та основоположних свобод людини оцінюється за результатами дослідження положень її статутних та програмних документів, політичних заяв її представників у взаємозв'язку з тим, якою є фактична політична платформа та реальні заходи, які здійснюються її керівними політичними діячами та іншими членами партії для її реалізації. Також, законодавство України

має закріпити детально опрацьовану модель призупинення діяльності партій в умовах дії воєнного стану із зобов'язанням компетентних адміністративних органів порушити перед судом питання про заборону діяльності відповідних політичних партій з необхідністю розглянути такі справи з максимально можливим з урахуванням воєнно-політичної обстановки дотриманням гарантій справедливого судового розгляду.

Крім того, матеріально-правова складова механізму державного контролю за діяльністю політичних партій має включати правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією для цілей реалізації положень про юридичну відповідальність політичних партій у зв'язку з протиправними діями, вчиненими їх членами. Видається очевидним, що єдиним можливим заходом реагування партії на протиправні дії її члена, який б виключав її відповідальність за них, є їх негайне засудження повноважним представником партії з невідкладним розірванням усіх організаційно-правових зв'язків з такими членами, що включає виключення з партії, припинення членства у фракції політичної партії у представницьких органах держави та інші заходи такого характеру. У 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.

Ключові слова: заборона діяльності (примусовий розпуск, ліквідація) політичної партії, критерії ідентифікації члена партії з позицією політичної партії, межі демократичного та правомірного вираження поглядів політичними партіями; підстави для заборони діяльності політичної партії.

Вступ

Стратегічні положення, що зафіксовані в Основному Законі України (Конституції) про побудову на теренах українських земель суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, яка ставить собі за мету втілення в життєдіяльність особи, суспільства та держави таких цінностей, як: життя і здоров'я; честь і гідність; недоторканність і безпека та визнаються й гарантуються Українською державою мають стати реальністю. Разом з тим, держава відповідає перед людиною за свою діяльність та забезпечує права і свободи громадян.

У сучасних умовах функціонування українського суспільства й держави зростає роль і значення результативного впровадження засад і принципів цивілізованого публічного управління, які потребують виважених змін у соціально-політичній та управлінській сфері життєдіяльності суспільства й держави. Тут варто зазначити один досить актуальний момент – місце у цих реформах людини, особистості власне від якої будуть залежати результати перетворень і реформ.

Процес розвитку та становлення молодій Українській держави переконливо свідчить, що однією з актуальних проблем, яка постає на сьогоднішній день є забезпечення належної охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, верховенства права в усіх сферах суспільного життя за допомогою розгалуженої системи органів публічної адміністрації. Успішне виконання цих завдань значною мірою залежить від правильного, науково-обґрунтованого керівництва суспільством, усіма проявами його життєдіяльності шляхом створення ефективної системи органів публічної адміністрації, що відповідає потребам суспільства та держави.

Необхідно відмітити, що саме через політичні партії формуються органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, зважаючи на це вони посідають особливе місце, і відіграють ключову роль у суспільно-політичному житті. Так дані інституції є основними інститутами політичної системи громадянського суспільства, без яких демократія є неможливою.

Конституційне право почало розвиватись на основі, остаточно вільній від радянської ідеології, у зв'язку з чим інститут прав і свобод людини і громадянина зайняв чільне місце у системі інститутів галузі, формуючись як з урахуванням демократичних цінностей, так і міжнародних стандартів, – адже не завжди при подальшому удосконаленні конституційної регламентації окремих суб'єктивних прав можна спиратись на позитивний національний історичний досвід. З точки зору відсутності позитивного національного історичного досвіду не є виключенням і конституційна регламентація політичних прав, у т.ч. – права громадян на свободу об'єднання в політичні партії, конституційні положення про яке на сучасному етапі деталізовано у законах «Про політичні партії в Україні» та у численних підзаконних актах.

Неможливість застосувати для подальшого удосконалення цих документів позитивний національний історичний досвід є істотним недоліком тому, що належна правова регламентація цього права є надзвичайно важливою. По-перше, аналізоване право тісно пов'язано з такими особистими та політичними правами і свободами, як право на свободу слова, право на свободу думки, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації та інші. По-друге, практична реалізація права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії є вагомим чинником подальшої розбудови демократичної держави та громадянського суспільства в Україні, – так, без участі політичних партій у виборах, неможливо сформувати конституційний склад Верховної Ради

України, частини місцевих рад. По-третє, важливим вбачається залучення громадськості до прийняття важливих рішень на державному та місцевому рівні.

Демократичний режим з притаманним йому політичним плюралізмом є фундаментальною цінністю людства та вкрай важливою передумовою сталого розвитку суспільства. Разом з тим, у повномасштабних міждержавних протистояннях в багатовимірному просторі для поширення пропаганди та здійснення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, мобілізації та консолідації колаборантських сил, а також у підривної діяльності іншого характеру демократична організація суспільства сприймається як потенційна уразливість та додаткове джерело можливостей для досягнення державою-агресором її деструктивних військово-політичних цілей.

Зважаючи на це, інституційна надбудова демократичного громадянського суспільства має бути належним чином захищена від зловживання нею для ліквідації незалежності держави, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету та посягання на права і свободи людини. Протилежним викликом, який пов'язаний з жорстким контролем за діяльністю політичних партій та інших громадських об'єднань є звуження меж демократії у суспільстві та можливість переслідування й усунення політичних опонентів за порушення недемократичних обмежень, встановлених для захисту демократії.

Таким чином, очевидною є нагальна необхідність для України у світлі безперервних та все більш руйнівних посягань на її суверенітет, незалежність та державність, розбудувати якомога більш досконалу модель державного контролю за діяльністю, насамперед, політичних партій, оскільки ці демократичні інституції активно утворюються, підтримуються й використовуються державою-агресором проти інтересів України.

Першочергова увага, при цьому, має бути спрямована на виважене визначення матеріально-правових підстав та процедурних шляхів заборони діяльності політичних партій за порушення, які несуть найбільші загрози демократичному ладу та національним інтересам України. Метою даного розділу є визначення на основі наукового опрацювання практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) основних матеріально-правових критеріїв для констатації наявності підстав для заборони діяльності політичних партій в мирний час та в умовах воєнного стану.

1. Доктринально-нормативні аспекти заборони діяльності політичних партій

Стан правового регулювання та наукового опрацювання питань заборони діяльності політичних партій в українському законодавстві є недостатнім та неповною мірою відображає виклики, які постали перед Україною в рамках війни з Російською Федерацією.

З-поміж представників українського наукового співтовариства, які ґрунтовно опрацьовували тематику адміністративних заходів впливу на політичні партії з акцентом на заборону їх діяльності, слід відзначити К.О. Турчинова та Б.В. Бернацького. Зокрема, фундаментальний науковий доробок Б.В. Бернацького, особливо його частина, у якій досліджується практика Європейського суду з прав людини, може бути основою та джерелом важливих та актуальних законодавчих рішень [1]. Значною є й наукова цінність напрацювань К.О. Турчинова, пов'язаних з досвідом заборони діяльності політичних партій судами України та вкрай слушною є його думка про те, що подоліків нормативно-правових актів щодо діяльності політичних партій повністю не були досліджені, оскільки юристи

у своїй діяльності майже не зустрічалися з такими правовими явищами, як заборона партій, яка відбувається внаслідок протиправної діяльності партії, спрямованої проти територіальної цілісності чи незалежності України. Необхідність досліджувати, вивчати та звертати увагу на колізії починає виникати лише зараз, оскільки Україна ще не була у такому складному соціально-економічному, політичному становищі, в стані ведення війни проти сильного та жорстокого агресора [2]. Водночас, науковий доробок з цієї тематики може бути доповнений деякими міркуваннями, які його розширюють й поглиблюють його у світлі практики Європейського суду з прав людини та адаптують його до умов війни.

Насамперед, викладаючи конституційне підґрунтя та правові рамки діяльності політичних партій в Україні, зазначимо, що за положеннями ст. 36 Конституції України 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. Водночас, окремі обмеження права на свободу об'єднання у політичні партії із зазначенням строку дії цих обмежень можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України) [3].

На забезпечення реалізації цих конституційних приписів законодавство України закріплює цілісний механізм державного контролю за діяльністю політичних партій, матеріально-правова складова якого включає підстави застосування до політичних партій примусових заходів організаційно-правового впливу та викладає зміст самих цих репресивних заходів.

Одним з них є заборона політичної партії, яка допускається 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 (п. 2 ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 21 Закону України «Про політичні партії в Україні») [4].

При цьому, визначено, що заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних

утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також прийняття Міністерством юстиції України та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно (ч. 1 ст. 21 Закону України «Про політичні партії в Україні») [4]. Більше того, у разі заборони судом політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді депутатську фракцію, така депутатська фракція після набрання судовим рішенням про заборону політичної партії законної сили оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною (ч. 5 ст. 60 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») [5].

Разом з тим, під час нещодавнього внесення змін та доповнень до законодавчих положень про порядок заборони діяльності та розпуску політичних партій парламентські науково-консультативні підрозділи здійснили їх експертне дослідження та висловили зауваження щодо деяких вкрай важливих аспектів.

Зокрема, фахівці Головного науково-експертного управління Верховної Ради України звернули увагу на те, що у правовій основі немає правил ідентифікації членів партії з самою партією для встановлення достатнього організаційно-правового зв'язку між ними для поширення наслідків дій члена партії на його партію. У експертному висновку йдеться про те, що немає відповіді на питання, чиї саме неправомірні дії слід ототожнювати з діями партії для настання правових наслідків у вигляді заборони такої партії. Зокрема, незрозуміло, чи йдеться виключно про дії осіб, які мають право на представництво політичної партії згідно з її статутними документами, чи про поведінку інших представників партії, зокрема, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, обраних від відповідної партії, керівників місцевих осередків партії тощо. Разом з тим, як зазначають фахівці, відповідь на це

питання має значення для правильної оцінки діяльності політичної партії в цілому та прийняття обґрунтованого рішення про її заборону [6].

Звернувшись до міжнародних стандартів з питання репрезентативності партійних діячів того чи іншого рівня та правомірності їх ідентифікації з політичною партією, звернемо увагу на те, що Венеційська комісія та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ дотримуються думки, за якою, санкції, як правило, мають бути спрямовані на організацію, первинний осередок політичної партії або інше структурне утворення, де сталося порушення.

Однак, за змістом науково-експертного висновку цих міжнародних організацій місцеві структурні утворення партії можуть презюмуватись такими, що діють від імені національної партії, з можливістю застосування санкцій проти партії на національному рівні (п. 275 Керівництва Венеційської комісії та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ з правового регулювання діяльності політичних партій) [7]. Наприклад, колективну волю партії члени її виборних керівних органів, а також національні публічні діячі, обрані на виборні посади у представницьких органах державної влади або місцевого самоврядування або висуваються партією як кандидати на виборні посади, крім випадків, коли у виступах цих політичних діячів не застерігається протилежне або коли політична партія відсторонюється або засуджує дії її членів. Водночас, недостатнє дистанціювання партії від промов та закликів її членів щодо застосування насильства, силового опору або непокори з урахуванням незначного політичного впливу на громадський порядок не може вважатись настільки суворим порушенням, щоб виправдовувати примусову ліквідацію партії («Партія добробуту» та інші проти Туреччини, заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, п. 104-105) [8].

Ураховуючи вищенаведене, зазначимо, що матеріально-правова складова механізму державного контролю за діяльністю політичних партій має включати правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією для цілей реалізації положень про юридичну відповідальність політичних партій у зв'язку з протиправними діями, вчиненими їх членами. Видається очевидним, що єдиним можливим заходом реагування партії на протиправні дії її члена, який б виключав її відповідальність за них, є їх негайне засудження повноважним представником партії з невідкладним розірванням усіх організаційно-правових зв'язків з такими членами, що включає виключення з партії, припинення членства у фракції політичної партії у представницьких органах держави та інші заходи такого характеру. У 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.

Продовжуючи дослідження, слід взяти до уваги й те, що положення Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо можливості та підстав заборони діяльності політичних партій знайшли своє відображення як захід правового режиму воєнного стану за Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Йдеться про те, що за змістом п. 9 ч. 1 ст. 8 цього нормативно-правового акту військово 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

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 [10].

Для народних депутатів України, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких призупинена Президентом України на період дії воєнного стану, наслідки цього встановлює ч. 6 ст. 60 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», за якою у разі затвердження Президентом України рішення Ради національної безпеки і оборони України про зупинення діяльності політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді депутатську фракцію, діяльність такої депутатської фракції зупиняється з моменту оголошення про це Головою Верховної Ради України, а народні депутати, які входять до складу такої депутатської фракції, є позафракційними. Зупинення діяльності депутатської фракції має наслідком зупинення її прав [5].

2. Міжнародні стандарти та перспективи для законодавства України

Осмисливши вищевикладене, очевидним є те, що поза-судове примусове призупинення діяльності партії органами військово-політичного управління цілком узгоджується з правовими позиціями ЄСПЛ щодо меж свободи розсуду держав під час війни або інших надзвичайних обставин, які несуть екзистенційну загрозу для держави. Йдеться про те, що за положеннями ст. 15 Конвенції, 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 [11].

Водночас, як впливає з матеріалів дослідження науково-консультативного підрозділу ЄСПЛ з питання тлумачення та застосування ст. 15 Конвенції, навіть за надзвичайних обставин держава має враховувати, що будь-яке втручання має бути спрямованим на захист демократичного правопорядку від загроз для нього та мають докладатись усі необхідні зусилля для забезпечення поваги до цінностей демократичного суспільства, з-поміж яких, зокрема, плюралізм, толерантність та широкоглядність.

Перевіряючи правомірність втручання у права людини та основоположні свободи, ЄСПЛ має оцінити: 1) чи є обмежані заходи адекватною реакцією саме на надзвичайну ситуацію; 2) чи є відступ обмеженим об'єктивними обставинами, що характеризують ступінь небезпеки для суспільства; 3) чи заходи втручання супроводжувались гарантіями з найбільш можливим обсягом; 4) пропорційність заходів та дотримання правил про недискримінацію під час застосування обмежувальних заходів; 5) чи приводилась ступінь інтенсивності втручання у права у відповідність до динаміки зміни ступеню небезпеки, що впливає з надзвичайних обставин [12].

Таким чином, законодавство України має закріпити детально опрацьовану модель призупинення діяльності партій в умовах дії воєнного стану із зобов'язанням компетентних адміністративних органів порушити перед судом питання про заборону діяльності відповідних політичних партій з необхідністю розглянути такі справи з максимально можливим з урахуванням воєнно-політичної обстановки дотриманням гарантій справедливого судового розгляду. Як зазначає у своєму науковому дослідженні А.Т. Тетятнич, закріплення права ініціювання

питання про заборону політичної партії за одним суб'єктом (Міністерством юстиції України) є не виправданим, оскільки інші органи державної влади, у яких під час здійснення своїх функцій з'являється інформація та матеріали, що можуть бути підставою для заборони партії, не можуть самостійно звернутися до суду, а повинні надавати ці матеріали Міністерству юстиції України, яке й прийматиме рішення про достатність підстав для подання позову.

Тобто, первинну оцінку того, чи було порушення політичною партією вимог, встановлених ст. 37 Конституції України, здійснює Міністерство юстиції України, а не судовий орган. Тому в законодавство України необхідно внести відповідні зміни, що мають розширити перелік суб'єктів, які поруч із Міністерством юстиції України матимуть право ініціювати процедуру заборони політичної партії.

Приймаючи рішення про наявність та достатність підстав для заборони діяльності політичної партії, суд для відповідності його рішення найбільш прогресивним міжнародним стандартам має врахувати доробок ЄСПЛ щодо демократичних критеріїв відмежування правомірного вираження поглядів партіями та їх протиправною активністю.

Так, прийнято вважати, що демократія є головною ознакою європейського публічного порядку. Особливе значення має плюралізм, терпимість та широта поглядів. Крім того, свобода вираження поглядів становить один з найважливіших принципів демократичного суспільства та одну з основних умов для його прогресу та самореалізації кожної людини. Підтримка та подальша реалізація прав людини та основоположних свобод найкраще забезпечується, з одного боку, ефективною політичною демократією, і, з іншого боку, загальним розумінням та дотриманням прав людини.

Політичні партії, при цьому, відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні плюралізму та належного функціонування демократії. Не може бути демократії без забезпечення плюралізму, широти поглядів та толерантності, через що право на свободу вираження поглядів, яким у тому числі користуються політичні партії, поширюється не лише на інформацію чи ідеї, які сприймаються схвально або вважаються необразливими чи незначущими, а й на інформацію чи ідеї, які викликають образу, обурення чи занепокоєння. Індивідуальні інтереси можуть у певних випадках підпорядковуватися інтересам групи, але демократія не означає простого верховенства поглядів більшості: має досягатися рівновага, що забезпечує справедливе та належне ставлення до меншин та відсутність зловживань домінуючим становищем.

Більше того, політичні партії повинні мати можливість домагатися внесення нововведень до правової системи держави та її конституційних структур, за умови, що засоби, які використовуються для цих цілей, з усіх точок зору є правомірними та демократичними і що запропоновані зміни відповідають основним демократичним принципам («Об'єднана комуністична партія Туреччини» та інші проти Туреччини, п. 43, 45, 50) [13].

Наприклад, той факт, що представники партії закликають до автономії або навіть пропонують відокремлення частини території країни, таким чином, вимагаючи фундаментальних конституційних та територіальних змін, за усталеною практикою ЄСПЛ не може автоматично виправдовувати заборону її діяльності. Вимога територіальних змін у промовах та на демонстраціях автоматично не є загрозою територіальній цілісності країни та національній безпеці, адже сутність демократії полягає у її здатності вирішувати проблеми шляхом відкритих обговорень та дозволити висувати та обговорювати

різноманітні політичні програми, навіть ті, які ставлять під сумнів той порядок, згідно з яким організована нині держава, за умови, що вони не завдають шкоди самій демократії.

Політичним ідеям, які заперечують існуючий порядок, популяризація яких проводиться мирними засобами, має бути забезпечена належна можливість їх висловлення шляхом здійснення свободи об'єднань та права на вираження поглядів (Станков та Об'єднана організація Македонії «Ілїнден» проти Болгарії, п. 97) [14]. Так само, не може виправдовувати втручання у свободу об'єднання у політичні партії політична позиція у контексті турецько-курдського конфлікту на користь мирного врегулювання питання курдів, а також твердження щодо того, що курди не можуть вільно користуватись рідною мовою, не мають можливість висувати політичні вимоги, які ґрунтуються на принципі самовизначення, а також про те, що сили безпеки, які ведуть боротьбу з терористичними організаціями, чинили незаконні дії і частково відповідали за страждання курдського населення в деяких районах Туреччини (Язар, Караташ, Аксой та Народна партія праці проти Туреччини (стислий виклад), заяви № 22723/93, 22724/93, 22725/93) [15].

Разом з тим, політична партія, керівники якої підбурюють до насильства або впроваджують політику, несумісну з повагою до демократії або спрямовану на знищення демократії і нехтування правами і свободами, які визнаються в демократичному суспільстві, не може претендувати на захист у випадку застосування до неї санкцій на таких підставах. Не можна виключати ймовірність того, що політична партія, посилаючись на права, закріплені в статті 11, а також у статтях 9 і 10 Конвенції, намагатиметься на підставі цих прав дістати право здійснювати діяльність, яка на практиці спрямована на знищення прав і свобод, закріплених у Конвенції, що, відповідно, призведе до

знищення демократії нікому не можна дозволяти посилаючись на положення Конвенції з метою підризу чи знищення ідеалів і цінностей демократичного суспільства.

Тоталітарні рухи, організовані у формі політичних партій, можуть покінчити з демократією після процвітання в умовах демократичного режиму, адже новітня історія Європи вже має приклади такого розвитку подій («Партія добробуту» та інші проти Туреччини) [8]. Водночас, як наголосили Венеційська комісія та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ за підсумками науково-експертного опрацювання законодавства України про політичні партії, у тому числі його положень про заходи адміністративного впливу та примусовий розпуск політичних партій, крім попередження про недопущення незаконної діяльності, призупинення чи припинення державного фінансування та повної ліквідації партії, закон не містить жодних адміністративних і фінансових санкцій за різні вид й порушень законодавства.

Водночас, за рекомендаціями фахівців цих міжнародних організацій закони мають містити значно ширший спектр санкцій, які залежати від характеру порушення та відповідати принципу пропорційності. При цьому, у висновку наголошується на тому, що заборона або ліквідація політичної партії завжди має бути крайнім заходом і має обмежуватись випадками, коли партія вдається до насильства або загрожує громадянському миру чи демократичному порядку в країні. Можливість для держави ліквідувати політичну партію або заборонити створення політичної партії має бути вузькою та застосовуватися лише у виняткових і крайніх випадках [16, с. 52–54].

У цьому зв'язку ЄСПЛ вказав на те, що в політичній програмі партії можуть приховуватися цілі і наміри, відмінні від тих, про які вона заявляє. Щоб переконатися, що програма не містить таких цілей і намірів, зміст програми необхідно

звірити з діями лідерів партії і позиціями, які вони відстоюють. У своїй сукупності такі дії і позиції можуть мати значення при вирішенні питання про розпуск політичної партії, якщо в цілому вони розкривають її цілі та наміри (Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини, заява № 19392/92, п. 58) [13].

Крім того, ЄСПЛ вважає, що держава не зобов'язана чекати і не втручатися до тих пір, поки політична партія не захопить владу і не вдасться до конкретних кроків з реалізації політики, несумісної зі стандартами Конвенції і демократією, тимчасом як небезпека такої політики для демократії достатньою мірою встановлена і неминуча.

З огляду на це і з метою вирішення питання про те, чи відповідав розпуск політичної партії «нагальній суспільній потребі» у зв'язку із загрозою демократичним принципам суд має провести всебічний аналіз, щоб визначити: 1) чи існували переконливі докази того, що небезпека для демократії – припускаючи, що вже було встановлено наявність такої небезпеки – була досить загрозливою; 2) чи можна було дії та промови керівників і членів відповідної політичної партії поставити у провину цій партії в цілому; і 3) чи давали у своїй сукупності дії та промови, які можна було поставити у провину політичній партії, чітку картину суспільної моделі, задуманої і пропагованої партією і несумісної з концепцією «демократичного суспільства» («Партія добробуту» та інші проти Туреччини, заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, п. 104–105) [8].

Висновки

Підсумовуючи результати дослідження міжнародних стандартів щодо матеріально-правових аспектів заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах дії воєнного

стану, зазначимо, що вкрай важливе значення має забезпечення політичного плюралізму та толерантності, у тому числі у політичній системі, що не допускає втручання у функціонування політичних партій, навіть якщо їх діяльність, у якій використовуються лише демократичні та правомірні засоби, спрямована на популяризацію та реалізацію поглядів, у яких йдеться, зокрема, про новий конституційний лад та правовий порядок чи фундаментальні територіальні зміни.

Водночас, антидемократична та насильницька чи диверсійно-підривна спрямованість діяльності партії підтверджується, а ступінь загрози національній безпеці, демократичним засадам організації суспільства та належному забезпеченню прав та основоположних свобод людини оцінюється за результатами дослідження положень її статутних та програмних документів, політичних заяв її представників у взаємозв'язку з тим, якою є фактична політична платформа та реальні заходи, які здійснюються її керівними політичними діячами та іншими членами партії для її реалізації.

Також, законодавство України має закріпити детально опрацьовану модель призупинення діяльності партій в умовах дії воєнного стану із зобов'язанням компетентних державних органів порушити перед судом питання про заборону діяльності відповідних політичних партій з необхідністю розглянути такі справи з максимально можливим з урахуванням воєнно-політичної обстановки дотриманням гарантій справедливого судового розгляду.

Крім того, матеріально-правова складова механізму державного контролю за діяльністю політичних партій має включати правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією для цілей реалізації

положень про юридичну відповідальність політичних партій у зв'язку з протиправними діями, вчиненими їх членами.

Видається очевидним, що єдиним можливим заходом реагування партії на протиправні дії її члена, який б виключав її відповідальність за них, є їх негайне засудження повноважним представником партії з невідкладним розірванням усіх організаційно-правових зв'язків з такими членами, що включає виключення з партії, припинення членства у фракції політичної партії у представницьких органах держави та інші заходи такого характеру. У 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.

Література:

1. Бернацький Б.В. Формування української моделі заборони політичних партій у світлі міжнародних стандартів і практик : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 – міжнародне право. Національний університет «Киево-Могилянська академія», Київ, 2019. 210 с.
2. Турчинов К.О. Проблеми законодавчого регулювання діяльності політичних партій. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 6. С. 11–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_4
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 1 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. Дата оновлення: 18 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
5. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Дата оновлення: 18 травня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

6. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» (реєстр. № 7172-1 від 28 березня 2022 р.) від 30 березня 2022 р. № 16/03-2022/58430. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1251431>

7. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2020). Guidelines on political party regulation (2nd ed.). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)

8. Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey, 13 February 2003, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-II. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>

9. 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>

10. 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://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765>

11. 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

12. European Court of Human Rights (2021). Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights: Derogation in time of emergency. URL: https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf

13. Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции, жалоба № 19392/92, 30 января 1998 г. URL: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/United-Communist-Party-v1.-Turkey.pdf>

14. Станков и Объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии, жалобы № 29221/95 и 29225/95, 2 октября 2001 г. URL: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Stankov1.pdf>

15. Язар, Караташ, Аксой и Народная партия труда против Турции (краткое изложение), жалобы № 22723/93, 22724/93, 22725/93, 9 апреля 2002 г. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181165>

16. Спільний висновок Венеційської комісії та Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ № 1022/2021 від 20 березня 2021 р. щодо проекту закону України про політичні партії. URL: <https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e-uk-/1680a238c1>