

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.55>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА СКЛАДОВА ЗАБОРОНИ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ

Колеснікова М.В.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права
Сумського державного університету
ORCID ID: 0000-0003-3060-158X

Шейн Д.С.,

студент 3 курсу бакалаврату
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Колеснікова М.В., Шейн Д.С. Адміністративно-процесуальна складова заборони політичної партії в Україні.

Стаття присвячена дослідженню питання адміністративно-процесуальної складової заборони політичних партій в Україні. Повномасштабне вторгнення росії стало точкою екстремуму для активізації заходів із забезпечення державної та національної безпеки України, у тому числі шляхом унеможливлення діяльності проросійських політичних сил. Практика заборони функціонування та діяльності політичних партій є одним із механізмів захисту суверенітету та традиційно належить до інструментарію войовничої демократії (militant democracy).

Наголошено, що правова основа процедури заборони політичних партій була сформована відносно нещодавно та під впливом воєнного стану (Закон України № 2243-IX від 03.05.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій»).

Резюмовано, що у зв'язку з великою політичною та соціальною значущістю що адміністративні справи про заборону політичної партії інстанційно належить до підсудності апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ.

Констатовано, що наразі правова природа розглядуваної процедури багато в чому залишається неоднозначною, зокрема в частині підстав для відкриття провадження й звернення з адміністративним позовом для заборони політичної партії, а також механізмів судового розгляду й повноважень суду при вирішенні такої справи (щодо заборони та передачі майна партії у власність держави). Адміністративне провадження відносно заборони політичної партії є специфічним і характеризується низкою різноманітних відмінностей у порівнянні із загальними засадами адміністративного провадження в суді. Заборона політич-

ної партії під час судового розгляду є публічним процесом із обов'язковим залученням Верховної Ради України та Міністерства юстиції України до легалізації цього адміністративного провадження.

Ключові слова: адміністративний процес, політична партія, процедура заборони, процесуальна форма, інстанційна юрисдикція.

Kolesnikova M.V., Shein D.S. The administrative-procedural component of banning a political party in Ukraine.

The article is devoted to the study of the issue of the administrative-procedural component of the ban on political parties in Ukraine. The full-scale invasion of Russia became the point of extremum for intensifying measures to ensure the state and national security of Ukraine, including by disabling the activities of pro-Russian political forces. The practice of banning the functioning and activities of political parties is one of the mechanisms for protecting sovereignty and traditionally belongs to the toolkit of militant democracy.

It was emphasized that the legal basis of the procedure for banning political parties was formed relatively recently and under the influence of martial law (Law of Ukraine No. 2243-IX dated 03.05.2022 «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Banning of Political Parties»).

It is summarized that due to the great political and social significance that administrative cases on the banning of a political party belong to the jurisdiction of the appellate administrative court in the appellate district, which includes the city of Kyiv.

It was established that currently the legal nature of the procedure under consideration remains ambiguous in many respects, in particular, in terms of the grounds for opening proceedings and filing an administrative lawsuit to ban a political party, as well as the mechanisms of judicial review and the powers of the court when deciding such a case

(regarding the ban and transfer of party property owned by the state). Administrative proceedings regarding the banning of a political party are specific and characterized by a number of various differences compared to the general principles of administrative proceedings in court. Prohibition of a political party during a court proceeding is a public process with the mandatory involvement of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Ministry of Justice of Ukraine in the legalization of this administrative proceeding.

Key words: administrative process, political party, prohibition procedure, procedural form, instance jurisdiction.

Постановка проблеми. Механізм заборони політичних партій надзвичайно актуалізувався на тлі збройного нападу РФ проти України. З огляду на діяльність проросійських політичних сил, систематичне виправдовування та лобювання інтересів агресора з їхнього боку перед нами постала проблема застосування інструментарію воєнничої демократії з урахуванням захисту конституційного ладу та територіальної цілісності. Збереження необмеженого політико-ідеологічного плюралізму і подальша підтримка прав політичних партій, які відкрито координують свою діяльність із представниками РФ, спрямовують свої зусилля на заперечення обраного Україною стратегічного курсу, європейської ідентичності Українського народу є неможливою та неприпустимою.

Законом України № 2243-IX від 03.05.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» [1] було створено детальну правову основу стосовно процедури заборони політичних партій у порядку адміністративного судочинства. Авторами законопроекту наголошувалося, що прийняття пропонованого проекту закону забезпечить утвердження заборони діяльності антиукраїнських партій як ефективного засобу захисту демократії в Україні і її незалежності та суверенітету [2]. А у червні 2022 року Восьмий апеляційний адміністративний суд задовольнив позов про заборону низки політичних партій, серед яких у тому числі одіозні політичні сили проросійського спрямування, котрі мали мандати у Верховній Раді України всупереч стійкому прихильництву й колабораціонізму з РФ. Зважаючи на специфіку й складність застосування заборони політичних партій, а також беручи до уваги важливість дотримання процесуальних форм, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України та Законом України «Про політичні партії в Україні», питання достатнього й належного дотримання адміністративно-процесуальної складової у порядку заборони політичної партії є невід'ємним аспектом утвердження демократії у балансі із загрозами, які обумовлені діяльністю політичних партій, котрі підлягають забороні.

Стан опрацювання тематики. Дискусійно-полемічні думки та дослідження стосовно заборон політичних партій містяться у публікаціях таких авторів, як І. Романюк, Б.В. Бернацький, А.Г. Лапко, В.М. Тернавська, І. Ковбас тощо. Втім саме адміністративно-процесуальна складова заборони політичних партій залишається нерозкритою у вітчизняних наукових колах.

Мета статті – здійснити комплексний й всебічний аналіз існуючої адміністративно-процесуальної складової заборони політичних партій в Україні, а також сформулювати пропозиції з удосконалення цього правового інституту.

Виклад основного матеріалу. Конституція України в рамках положень про права, свободи та обов'язки людини і громадянина закріплює загальні положення про політичні партії та обмеження до них. Так, за змістом ст. 37 Основного Закону забороняються утворення і діяльність політичних партій, цілі або дії яких спрямовані 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 [3].

Ця норма конкретизується у межах профільного законодавства. З метою розширення та розвитку положень Конституції України заборона діяльності політичних партій і підстави для її застосування були закріплені у Законі України «Про політичні партії в Україні» [4]. Відповідно до ст. 21 цього нормативно-правового акту заборона політичної партії здійснюється судом у разі виявлення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, а також у разі виявлення фактів вчинення політичною партією дій, спрямованих на: 1) пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки; 2) 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; 3) поширення відомостей, що містять виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України [4].

При цьому, окрім перелічених пунктів-підстав цей Закон у ст. 5 делегує обмеження щодо утворення й діяльності політичних партій, які в своїх програмних цілях містять: 1) пропаганду російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну; 2) глорифікацію, виправ-

дання 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 [4].

Додамо, що приписи п. 9 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» регламентують, що 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 [5].

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 [6, с. 389].

Вже згадана вище ст. 5 ЗУ «Про політичні партії в Україні» містить принцип можливості заборони діяльності політичної партії виключно за рішенням суду. За ст. 21 цього Закону уповноваженим на звернення з адміністративним позовом про заборону політичної партії є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань (наразі це згідно з Міністерство юстиції України) [7].

Для з'ясування специфіки адміністративно-процесуального забезпечення порядку заборони політичної партії передусім доцільно звернутись до тих новел, котрі було запроваджено попередньо розглядуваним Законом України № 2243-IX. Зокрема, першим елементом окреслення контексту особливостей цього процесу є його підсудність. Інстанційна юрисдикція делегується п. 2 ч. 2 ст. 22 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Законодавець у цій нормі акцентує увагу на тому, що адміністративні справи про заборону політичної партії мають велику політичну й соціальну значущість, адже поряд зі справами щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії їх віднесено у рамках першої інстанції до підсудності апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ [8].

Як вже фокусувалося, суб'єктом адміністративного позову, предметом якого є заборона політичної партії, є суб'єкт владних повноважень (Мін'юст). Тому ч. 2 ст. 161 КАС України містить пряму вказівку на спеціальний порядок направлення копії позовної заяви та доданих до неї документів у такому провадженні [8]. Безпосередньо механізм цього етапу провадження інтерпретується через букву закону у ст. 289-3 КАС України, до якої звернемось трохи згодом.

Задля уніфікації приписів ЗУ «Про політичні партії» із процедурою, передбаченою КАС України, у ст. 245 КАС України відтепер окремо надано суду право заборони політичної партії й передачі майна, коштів, інших активів політичної партії у власність держави [8]. Ця норма покликана забезпечити практичну реалізацію передачі майна партії, її осередків та інших структурних утворень шляхом задоволення позову судом. При цьому варто зауважити, що перехід такого майна, коштів та інших активів у власність держави забезпечує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [4].

Магістральним, стрижневим нововведенням до КАС України у контексті провадження у справах за адміністративними позовами про заборону політичної партії є ст. 289-3. Ч. 1 цієї норми встановлює суб'єкта цього виду позову (Мін'юст), ч. 2 делегує інституційну підсудність, про специфіку якої стверджувалося попередньо.

Імперативним атрибутом розглядуваного провадження виступає його публічність. Ч. 4 ст. 289-3 регламентує, що оголошення про відкриття провадження в адміністративній справі та призначення судового засідання, постановлення судом першої інстанції ухвали, яка підлягає апеляційному оскарженню, чи про завершення розгляду справи шляхом ухвалення рішення суду разом із

копією відповідного судового рішення чи судової повістки оприлюднюється на офіційних веб-сайтах Міністерства юстиції України і Верховної Ради України [8]. Судом апеляційної інстанції в адміністративній справі щодо заборони політичної партії 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.

Що стосується строків, то вони також відмінні від звичних, що закріплені за загальним порядком. Приміром, апеляційна скарга на рішення суду в подається протягом двадцяти днів, а на ухвалу суду – протягом десяти днів з дня його (її) оприлюднення. Адміністративна справа за позовною заявою про заборону політичної партії вирішується судом першої інстанції протягом одного місяця після відкриття провадження у справі [8].

Висновки. Отже, адміністративно-процесуальна складова заборони політичної партії нині передбачена постулатами Кодексу адміністративного судочинства України та Законом України «Про політичні партії в Україні». Правова природа цієї процедури багато в чому залишається неоднозначною, зокрема в частині підстав для відкриття провадження й звернення з адміністративним позовом для заборони політичної партії, а також механізмів судового розгляду й повноважень суду при вирішенні такої справи (щодо заборони та передачі майна партії у власність держави). Адміністративне провадження відносно заборони політичної партії є специфічним і характеризується низкою різноманітних відмінностей у порівнянні із загальними засадами адміністративного провадження в суді. Заборона політичної партії під час судового розгляду є публічним процесом із обов'язковим залученням Верховної Ради України та Міністерства юстиції України до легалізації цього адміністративного провадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій: Закон України № 2243-IX від 03.05.2022. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#n7>. Дата звернення: 23.02.2023.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1249796>.
3. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4233>. Дата звернення: 23.02.2023.
4. Про політичні партії в Україні: Закон України № 2365-III від 05.04.2001. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#n28>. Дата звернення: 23.02.2023.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2015. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>. Дата звернення: 23.02.2023.
6. Ковбас І. Матеріально-правові заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах воєнного стану: міжнародні стандарти та перспективи для законодавства України. Концептуальні засади розвитку адміністративно-правової науки. № 3. 2022. С. 382–404.
7. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова № 228-2014-п від 02.07.2014. Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>. Дата звернення: 23.02.2023.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n13017>. Дата звернення: 23.02.2023.
9. Романюк І. Доктринально-нормативні аспекти заборони діяльності політичних партій. Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи: збірник тез за матеріалами круглого столу. Грудень 2022, Харків. С. 87–93.
10. 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 «Києво-Могилянська академія», Київ, 2019. 210 с.
11. Лапко А.Г., Тернавська В.М. Заборона політичних партій як засіб забезпечення національної безпеки. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття: у 2 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 1. С. 352–355.