**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій”**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

24 серпня 1991 року Україну було проголошено незалежною демократичною державою. Відповідно до Акту проголошення незалежності України, схваленого 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, територія України визнана неподільною і недоторканною.

28 червня 1996 року Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей – прийняла Конституцію України, якою захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки визнано найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Надалі Верховна Рада України, виражаючи волю Українського народу, обрала і закріпила в Конституції України стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації

Північноатлантичного договору.

Зі свого боку Російська Федерація, переслідуючи на меті повалення державного ладу України, її незалежності, суверенітету, знищення національної ідентичності українських громадян, а також насадження Україні статусу свого політичного та ідеологічного сателіта, в лютому 2014 року розпочала триваючу збройну агресію проти України. 24 лютого 2022 року Російська Федерація перейшла у фазу широкомасштабних воєнних дій на всій території України, через що Указом Президента України “Про введення воєнного стану в Україні” № 64/2022, затвердженого Законом України від 24.02.2022 року № 2102-ІХ, в Україні було введено воєнний стан із 24.02.2022 року строком на 30 діб.

Важливим елементом інформаційної, психологічної, а надалі і військової агресії проти України стала діяльність всередині України колаборантських сил, зокрема і проросійських політичних сил та партій, які відкрито чи приховано координують свою діяльність із представниками Російської Федерації, спрямовують свої зусилля на заперечення обраного Україною стратегічного курсу, європейської ідентичності Українського народу, агресії Російської Федерації проти України, анексії її територій і знищення її громадян.

Така колаборантська, антиукраїнська діяльність реалізується на різних рівнях і у різних формах, а зокрема через публічне фальшування історії України, заперечення агресії проти неї і анексії Російською Федерацією її територій, приниження української мови і культури, формування засобами масової комунікації альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу щодо подій, пов’язаних із агресією проти України.

Політичний і ідеологічний плюралізм, який є загальновизнаною у світі цінністю і який реалізується, зокрема, через діяльність політичних партій, не може використовуватись для повалення державного ладу, здійснення і пропаганди колабораціонізму на користь держави-агресора.

Тому з метою захисту незалежності і суверенітету України від політичних сил, діяльність яких має характер колабораціонізму і спрямована на повалення в Україні державного ладу, знищення і підміни національної ідентичності її громадян, існує потреба законодавчого врегулювання щодо порядку заборони і припинення діяльності відповідних політичних партій задля захисту демократії в Україні.

**2. Мета та завдання прийняття законопроекту**

*Метою* пропонованого проекту закону є приведення положень Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон) і інших законодавчих актів щодо порядку заборони політичних партій, які здійснюють антиукраїнську діяльність.

**3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту**

Частиною першою статті 37 Конституції України передбачено, що утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні 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, забороняються.

А її частиною четвертою передбачено, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Приписам статті 37 Конституції України кореспондують положення статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно із якою кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), інтерпретуючи положення статті 11 Конвенції, в ряді своїх рішень вже зазначав, що права і свободи громадян на створення і діяльність політичних партій, як форму об'єднань з іншими особами, може зазнавати обмежень задля забезпечення захисту демократії і державного ладу країни.

В своїй послідовній практиці ЄСПЛ, зокрема, зазначав, що політична партія, лідери якої підбурюють до насильства або висувають політику, яка не поважає демократію, або яка спрямована на знищення демократії та зневагу визнаних у демократії прав і свобод, не може претендувати на захист Конвенції від законодавчих обмежень, застосовуваних на цих підставах (Язар і інші проти Туреччини, § 49).

Суд також вказував, що програма політичної партії не є єдиним критерієм визначення її цілей та намірів; зміст програми повинен порівнюватися з діями лідерів партії та позиціями, які вони відстоюють. Разом ці дії та позиції можуть бути доречними в провадженні про заборону політичної партії, оскільки вони можуть розкрити її дійсні цілі та наміри (Партія добробуту і інші, § 101; Еррі Батасуна та Батасуна проти Іспанії, § 80).

Можливість заборони партій і їх діяльності була предметом розгляду Конституційним Судом України в рішенні від 16.07.2019 № 9-р/2019 (щодо конституційності т.зв. «закону про декомунізацію»), який наголосив, що політична партія, в установчих, програмних та інших офіційних документах якої міститься заперечення засад конституційного ладу України, права Українського народу на власну незалежну державу, заклики до ліквідації української незалежної держави, порушення її територіальної цілісності або ж до іншої мети, що не відповідає демократичній сутності змісту Конституції України, не може бути легітимною, а для її легалізації в Україні немає юридичного підґрунтя.

Опираючись на практику ЄСПЛ Конституційний Суд України в цьому рішенні наголосив на прийнятності концепції „демократії, здатної захистити себе“ (§ 51, § 59 рішення ЄСПЛ у справі „Фоґт проти Німеччини“ (Vogt v. Germany) від 26 вересня 1995 року) та зазначив, що плюралізм і демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає певних поступок з боку осіб, які мають у деяких випадках сприймати обмеження певних наявних у них свобод для того, щоб забезпечити більшу стабільність країни в цілому (§ 99 рішення у справі „Партія добробуту та інші проти Туреччини“ (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey) від 13 лютого 2003 року). Потрібна певна рівновага між вимогами захисту демократичного суспільства і вимогами охорони прав особи (§ 32 рішення Європейського суду з прав людини у справі „Об’єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини“ (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey) від 30 січня 1998 року). Саме тому кожного разу, коли держава вважає за потрібне посилатися на принцип „демократії, здатної захистити себе“, щоб виправдати втручання в права особи, вона має зважено оцінювати межі й наслідки передбачених заходів задля дотримання зазначеної рівноваги.

Отже, як зазначив Конституційний Суд України, з огляду на історію становлення української незалежної держави, історичний контекст та загрози, що постали перед нею у зв’язку з тимчасовою окупацією частини її території, Україна має право обстоювати конституційні принципи, у тому числі й шляхом заборони пропаганди тоталітарних режимів та використання їхньої символіки.

Конституційний Суд України у рішеннях від 14.07.2021 № 1-р/2021 (щодо конституційності Закону України "Про забезпечення функціонування української мови як державної") і від 21.12.2021 № 3-р/2021 (щодо конституційності положень Закону України „Про телебачення і радіомовлення“ і Закону України „Про кінематографію“) також зазначав, що Російська Федерація протягом тривалого часу проводила щодо України недружню державну політику, а у 2014 році грубо порушила державний суверенітет і територіальну цілісність України, норми міжнародного права та свої міжнародні зобов’язання.

Суд, зокрема, відзначив, що до національних інтересів України в інформаційній сфері належать життєво важливі інтереси суспільства і держави, зокрема: захист українського суспільства від агресивного впливу деструктивної пропаганди, передусім з боку Російської Федерації; захист українського суспільства від агресивного інформаційного впливу Російської Федерації, спрямованого на пропаганду війни, розпалювання національної і релігійної ворожнечі, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення суверенітету і територіальної цілісності України.

Опираючись на ці позиції є прийнятним запровадження законодавчих заборон на здійснення в Україні колабораціонізму на користь Російської Федерації як держави-агресора і його пропаганди, а також і відповідних механізмів припинення діяльності політичних партій, які здійснюють недружню для України, колабораціоністську політику.

Варто вкотре відзначити, що агресія Російської Федерації розпочалася з 2014 року, мала широкомасштабний характер і супроводжувалась тривалими політичними, суспільними дискусіями всередині України, отримала численні і послідовні оцінки в актах ООН, ОБСЄ, Європейського Союзу і інших міжнародних організацій, рішеннях судів, а в тому числі і Конституційного Суду України.

Починаючи з 2014 року Верховна Рада України неодноразово і послідовно на законодавчому рівні запроваджувала різні форми обмежень на здійснення антиукраїнської діяльності в різних сферах суспільного життя (зокрема і щодо обмеження на поширення кінофільмів, друкованої продукції, тощо).

Статтею 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачено, що членом політичної партії може бути лише громадянин України. А тому учасниками правовідносин, які пропонується врегулювати законопроектом, є лише політичні партії і політично активні громадяни України (які є членами цих політичних партій, їх кандидатами на виборах, тощо).

Враховуючи це і довготривалу, послідовну політику щодо засудження в Україні антиукраїнської, проросійської діяльності і колабораціонізму (як форми сприяння поваленню державного ладу в Україні), в яку було залучено весь Український народ, не може бути сумнівів, що всі дорослі люди, громадяни України, навіть ті, які не мають юридичної освіти, мають повну змогу усвідомлювати суспільну і політичну неприйнятність антиукраїнської політичної діяльності, а також і знати та розрізняти форми діяльності, через яку вона втілюється. А тому вжиття в законопроекті широкої за смислом юридичної термінології не викликає суперечностей з точки зору правової визначеності.

З цих же причин не потребується встановлення перехідного періоду (vacatio legis) для вступу положеннями закону в силу.

**Запропонований законопроект є альтернативним до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони** (розпуску, примусової ліквідації) політичних партій (№ 7172 від 17.03.2022).

**Порівняно із цим проектом можна відзначити наступні відмінності.**

Законопроект № 7172 від 17.03.2022 року (далі – Проект № 7172) містить ряд неузгодженостей і недоліків законодавчої техніки, які виправлені у альтернативному проекті:

1. в проекті № 7172 вказується про доповнення статті 5 Закону України "Про політичні партії в Україні" пунктами 10 і 11 нового змісту, в той час як насправді за смислом положень чинного закону річ має йти про доповнення частини першої статті 5, позаяк наразі ця стаття містить три різні частини;
2. новий пункті 11 частини першої статті 5 фактично частково повторює зміст вже існуючого пункту 3 цієї ж норми в частині слів "порушення територіальної цілісності, суверенітету України". Крім цього, запропоновані формулювання цих пунктів є вочевидь вузькими і недосконалими. В цьому відношенні слід звернути увагу, що починаючи з 24 лютого 2022 року Верховна Рада України вже мала можливість здійснити законодавче врегулювання колабораціоністської діяльності в декількох законах України. Задля дотримання термінологічної єдності і одноманістості, аби всі ці закони застосовувались узгоджено, в альтернативному проекті пропонується відтворити термінологію, яка вжита в Законі України від 03.03.2022 № 2109-IX "Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виготовлення та поширення інформаційної продукції, спрямованої на пропагування дій держави-агресора";
3. в Проекті № 7172 пропонується викласти в новій редакції "абзац перший статті 21" Закону України "Про політичні партії в Україні", в той час як річ має йти про абзац перший частини першої статті 21, оскільки чинна стаття 21 Закону містить три різні частини. Крім цього, автори Проекту № 7172 не враховували ту обставину, що редакція цієї статті була змінена законами України № 2107-IX від 03.03.2022, № 2109-IX від 03.03.2022 - натомість проект закону № 7172 і порівняльна таблиця до нього роблять посилання на застарілу редакцію цієї статті;
4. в Проекті № 7172 вживається термінологія «заборона (розпуск, примусова ліквідація) політичної партії», що є юридично і технічно некоректним. По-перше, термін «примусова ліквідація» не вживається в Законі України «Про політичні партії в Україні». По-друге, юридичним наслідком порушення політичною партією заборон, встановлених цим Законом, має бути її саме «заборона», а не «розпуск» чи «примусова ліквідація», оскільки відповідно до частини другої статті 21 Закону заборона партії як раз і має наслідком її розпуск (тобто «розпуск» партії є автоматичним наслідком її «заборони», при цьому відповідно до Закону не може настати така ситуація, коли партія «заборонена», але не «розпущена» і не «ліквідована»).

Проектом №7172 пропонується визначити, що справи про заборону політичних партій розглядаються Верховним Судом як судом першої інстанції. Згідно із чинними положеннями Кодексу адміністративного судочинства України це буде означати, що справи як суд першої інстанції розглядатиме Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, а апеляційний перегляд справи здійснюватиме Велика Палата Верховного Суду.

Такий запропонований порядок розгляду справ судами є вразливим.

По-перше, на даний час у зв’язку із військовою агресією Російської Федерації робота судів, розташованих у місті Київ, порушена: Велика Палата Верховного Суду не здійснює судову діяльність, а здатність розгляду справ Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду знаходиться під питанням. В будь-якому випадку наразі сформувати діючий склад суддів КАС Верховного Суду є можливим, а Великої Палати – практично неможливо.

По-друге, навіть до початку військових дій справи, які віднесені до підсудності Верховного Суду як суду першої інстанції, розглядалися протягом довгого часу, що зумовлено рядом факторів. В цьому відношенні слід звернути увагу на те, що позов і можливе рішення суду про заборону політичної партії зачіпає права і інтереси не тільки політичної партії, але її осередків та інших структурних утворень, членів, керівного складу, і так далі. Усі ці особи можуть мати і право, і бажання прийняти участь у розгляді такої справи, що матиме наслідком ряд процесуальних ускладнень і затримок. Адже в такому разі суди повинні будуть забезпечувати інформування про судові засідання і присутність в них усіх цих осіб, забезпечувати вручення їм всім повісток і судових рішень (що в умовах воєнного стану буде фактично неможливим, оскільки робота засобів поштового зв’язку в Україні порушена).

Все це в сукупності ставить під сумнів в принципі *реалістичність* розгляду судами цієї категорії справ у запропонованому Проектом № 7172 регулюванні.

В якості альтернативи у альтернативному законопроекті пропонується внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України і доповнити його додатковою статтею 289-3 нового змісту щодо порядку розгляду справ про заборону політичних партій, в результаті чого ці справи будуть розглядатися з урахуванням таких особливостей:

1. пропонується визначити, що справи про заборону політичних партій будуть розглядатися як термінові у скорочені строки - це пояснюється тим, що діяльність політичної партії, яка має антиукраїнський характер, спрямована на підрив суверенітету чи територіальної цілісності України, має потенціал нанесення непоправної шкоди інтересам держави і громадян України, що потребує оперативного розгляду питання про припинення її діяльності;
2. за загальним правилом справи про заборону політичних партій будуть розглядатися як судом першої інстанції апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ (це Шостий апеляційний адміністративний суд). Але оскільки цей суд розташований у Києві і його робота може бути порушена, пропонується визначити, що на час воєнного стану ці справи будуть підсудні як суду першої інстанції апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Львів (це Восьмий апеляційний адміністративний суд). Діяльність цього суду не порушена військовою агресією Російської Федерації, що забезпечить реалістичність розгляду цих справ без необхідності очікування відсічі агресії. При цьому судом апеляційної і останньої інстанції буде Касаційний адміністративний суд в складі Верховного Суду;
3. передбачається, що тексти усіх судових рішень (ухвал, рішень) у цій категорії справ, а також повістки і інформування про судові засідання будуть оприлюднюватись шляхом оголошень на офіційних веб-сайтах Міністерства юстиції України і Верховної Ради України. Такий порядок інформування дозволить уникнути випадків зриву судових засідань чи затримок у перебігу процесуальних строків через неможливість вручення повісток і судових рішень учасниками справи, умисного ухилення від їх отримання задля блокування розгляду справи судом, тощо. Варто враховувати, що керівництво політичних партій, осередків, їх члени є особами, які в силу своєї політичної активності інформовані про політичну діяльність в Україні, а в тому числі про інформацію, яка оприлюднюється Верховною Радою України як єдиним законодавчим і політико-правовим органом. А тому такий спосіб інформування у цій вузькоспеціалізованій категорії справ буде забезпечувати належну реалізацію ними свого права на доступ до суду. При цьому за пропонованого способу інформування суди все рівно будуть у загальному порядку надсилати учасникам справи судові повістки і копії судових рішень, проте можливе їх умисне неотримання адресатами не буде перешкоджати проведенню судових засідань чи початку перебігу процесуальних строків;
4. передбачається звільнення від сплати судового збору за подання позовів і апеляційних скарг у цій категорії справ. Це, з однієї сторони, буде сприяти реалізації права на доступ до суду для учасників справи, адже сплата судового збору, зокрема, в умовах воєнного стану може бути ускладнена. З іншої сторони, несплати судового збору, якщо учасники справи не звільнені від його сплати, може використовуватись як прийом для затягування розгляду судової справи (шляхом подання апеляційних скарг без сплати судового збору, що матиме наслідком залишення їх без руху і подовження строків розгляду справи). Оскільки справи про заборону політичних партій не будуть багаточисленними, втрати для бюджету у зв’язку зі звільненням їх учасників від його сплати будуть несуттєвими;
5. проектом передбачені і інші заходи, спрямовані на прискорення розгляду справи. Так, наприклад, передбачається передання до апеляційного суду виділених матеріалів справи в електронному вигляді – що, по-перше, дозволить економити час на пересиланні матеріалів справи між судами для розгляду апеляційних скарг. По-друге, подання апеляційної скарги на ухвалу, яка підлягає такому оскарженню, не буде перешкоджати продовженню розгляду справи судом першої інстанції;
6. оскільки судом першої інстанції в цій категорії справ передбачається визначити апеляційний суд у відповідному окрузі, то і в суді першої інстанції, і в суді апеляційної інстанції ці справи будуть розглядатися колегіально – що забезпечить збалансований і поміркований розгляд справ досвідченими суддями із гарантуванням належного рівня права на доступ до суду і судовий захист для відповідачів.

**4. Стан нормативної бази у даній сфері державного регулювання**

У сфері правового регулювання законопроекту діють Конституція України, Закон України “Про політичні партії в Україні”, Кодекс адміністративного судочинства України.

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України на момент його подання.

**6. Запобігання корупції**

У проекті закону відсутні правила та процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

**7. Прогноз наслідків прийняття законопроекту**

Пропонований проект закону забезпечить можливість оперативного реагування на діяльність антиукраїнських, колабораціоністських політичних партій в Україні з метою їх заборони - шляхом надання Міністерству юстиції України повноважень звертатись у спеціально визначеному порядку до суду.

Заборона діяльності таких політичних партій, які здійснюють антиукраїнську діяльність або пропагандують колабораціонізм, буде ефективним засобом захисту демократії в Україні і її незалежності та суверенітету.

**Народний депутат України** Совгиря О.В. (посв. №118)