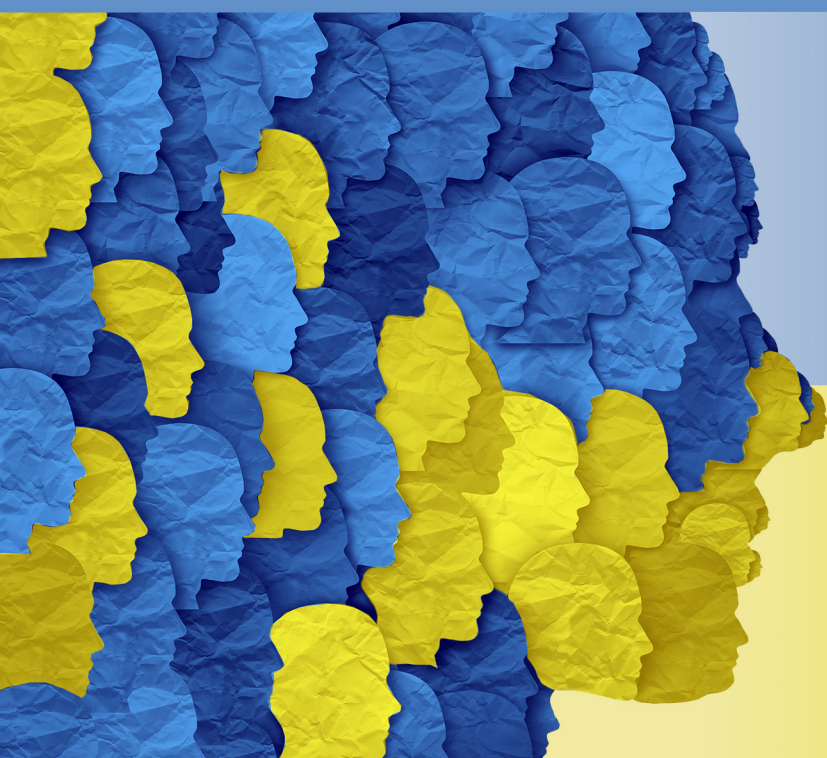


ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ВІЙНИ ТА ПІСЛЯВОЄННІ ПЕРСПЕКТИВИ



Дослідження з оцінки ситуації

Наталія БОГАСHEBA, Олена БОЙКО,
Володимир ВЕНГЕР, Богдана ДОРОШЕНКО,
Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ, Бертран СІМОН

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ВІЙНИ ТА ПІСЛЯВОЄННІ ПЕРСПЕКТИВИ

Дослідження з оцінки ситуації

Автори:

національні експерти Ради Європи
**Наталія БОГАСHEBA, Олена БОЙКО, Володимир ВЕНГЕР,
Богдана ДОРОШЕНКО, Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ**

та міжнародний експерт Ради Європи
Бертран СІМОН

Грудень 2022 року

Рада Європи

Англійська версія:
*"Political Parties in Ukraine:
Wartime Challenges and Post-War Perspectives.
Needs Assessment Report"*

Дослідження підготовлено в межах та за підтримки проєкту Ради Європи «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні – Фаза III», що впроваджувався в межах Плану дій Ради Європи для України на 2018-2022 роки. Публікацію дослідження здійснено в межах проєкту Ради Європи «Підтримка демократичних післявоєнних виборів в Україні», що впроваджується в межах Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки.

Автори несуть виключну відповідальність за міркування, висловлені в цій роботі, й такі міркування не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

Відтворення уривків (до 500 слів) дозволяється не для комерційних цілей за умови, якщо збережено цілісність тексту, уривок не є вирваним із контексту, не надає неповну інформацію або будь-як інакше не вводить читача в оману щодо характеру, обсягу або змісту тексту. Вихідний текст завжди має супроводжуватися таким посиланням: «© Рада Європи, 2022». Щодо відтворення/перекладу всього документа або його частин просимо звертатися до Директорату з комунікацій (F-67075 Strasbourg Cedex або publishing@coe.int).

Всю іншу кореспонденцію щодо цього документа просимо адресувати Генеральному Директорату з питань демократії та людської гідності Ради Європи, Управління з виборів та демократії участі.

Оформлення обкладинки,
дизайн та верстка: Ганна Война
Коректор: Сергій Чемеркін
Фото: ©shutterstock

© Рада Європи, червень 2023 р.

Зміст

Вступ	5
1. Парти́йна діяльність в умовах війни: чи може бути забезпечено міжпарти́йну конкуренцію	7
2. Обмеження та заборона діяльності проросійських політичних партій	15
3. Забезпечення політичного плюралізму у післявоєнний час	25
4. Організаційна готовність політичних партій до активного післявоєнного політичного життя	33
Висновки	39

Вступ

Повномасштабна військова агресія Російської Федерації проти України створила вкрай жорсткі умови для функціонування демократичних інститутів в Україні. Адаже активні бойові дії впливають на всі сфери суспільного життя, відповідно діяльність політичних партій зазнала також істотного впливу і коригування.

Власне, політична активність у суспільстві практично повністю зумовлена викликами війни. Діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і бізнесу значною мірою залежать від ходу бойових дій та масштабів заподіяної шкоди. На першому місці перебувають потреби національної безпеки, оборони, евакуації мешканців територій, де йдуть бойові дії, гуманітарне забезпечення населення тощо. При цьому рівень прозорості та відкритості роботи органів публічної влади, навіть виборних місцевих рад, істотно обмежився. Це значно обмежує не тільки можливість жвавої політичної боротьби, але й потребу в ній, адже велика кількість рішень публічної влади ухвалюються консенсусно та за максимальної підтримки суспільства. В таких умовах політичні партії мають фактично трансформувати своє значення в суспільстві та змінювати форми діяльності.

Важливим чинником забезпечення національної безпеки стало також установлення обмежень щодо діяльності проросійських політичних партій в Україні. Відповідні зміни до законодавства стали основою для ініціювання понад півтора десятка судових процесів щодо заборони певних політичних партій. Такі рішення держави, безумовно, матимуть вплив на партійний ландшафт та політичне структурування суспільства у післявоєнний час.

Цей матеріал – загальна спроба системного аналізу таких проблем та викликів, які загострила війна. Представлені тут міркування базуються на системному опрацюванні міжнародних стандартів у сфері діяльності політичних партій, українського національного законодавства та поточного стану справ в Україні.

Запропонований авторами перелік проблем та їх аналіз, очевидно, потребують більш глибокого та розгорнутого дослідження. Водночас цей матеріал звертає увагу на основні загрози для демократичного розвитку України крізь призму викликів для діяльності політичних партій в умовах війни та післявоєнних перспектив відновлення їхнього повноцінного функціонування.



1. Партийна діяльність в умовах війни: чи може бути забезпечено міжпартийну конкуренцію

1.1. Регулювання діяльності партій в умовах війни в Україні

У зв'язку з повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну указом Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022, затвердженим законом України від 24 лютого 2022 року №2102-IX, в Україні введено воєнний стан. Наразі строк дії воєнного стану продовжено до 19 лютого 2023 року (інформація актуальна на момент підготування дослідження. – Прим. ред.).

Відповідно до частини другої статті 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені окремими статтями Основного Закону України. Проте до цього переліку не належить стаття 36, якою гарантується право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації¹.

Отже, Конституція України надає дискрецію у питанні обмеження права на свободу об'єднання у політичні партії в умовах воєнного стану.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про політичні партії в Україні» допускається встановлення обмежень права громадян на свободу об'єднання у політичні партії відповідно до Конституції України в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, а також в інших випадках, передбачених Конституцією України.

Вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, наведено в указі Президента України про введення воєнного стану (пункт 5 частини першої статті 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Варто зазначити, що в Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» не встановлено обмежень конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії, а також обмежень партійної діяльності в умовах війни.

Українське національне законодавство не передбачає особливостей діяльності політичних партій в екстраординарних обставинах (надзвичайний та воєнний стани). Точкові зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» в період воєнного стану стосувалися заборони діяльності політичних партій, проте вони не врегулювали особливостей партійної активності в екстраординарних обставинах. Із 24 лютого 2022 року до Закону України «Про політичні партії» внесено низку змін.

Законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність» від 3 березня 2022 року №2107-IX², «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони виготовлення та поширення інформаційної продукції, спрямованої на пропагування дій держави-агресора» від 3 березня 2022 року №2109-IX³ встановлено додаткові підстави для заборони політичних партій.

1. Конституція України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>).
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідальності осіб, які здійснювали колабораційну діяльність» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2107-20#n44>).
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виготовлення та поширення інформаційної продукції, спрямованої на пропагування дій держави-агресора» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2109-20#n13>).

Через збройну агресію РФ проти України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 3 березня 2022 року №2243-IX⁴ розширено підстави для обмеження утворення і діяльності політичних партій, встановлено обмеження міжнародної діяльності партій, визначено процедуру судового розгляду заборони політичних партій.

Закон 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» від 22 травня 2022 року №2265-IX⁵ встановлює заборону використання у символіці політичної партії символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну.

Із початком війни на підзаконному рівні було визначено, що документи для державної реєстрації створення політичних партій не приймаються, а розгляд раніше поданих документів зупиняється на час дії воєнного стану (пункт 10 постанови Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. №209). Із 29 червня 2022 року цей пункт діє в новій редакції і передбачає обмеження щодо реєстрації нових політичних партій, а також змін до відомостей про політичні партії та їхні структурні утворення, щодо яких Радою національної безпеки та оборони (РНБО) України прийнято рішення про призупинення діяльності⁶.

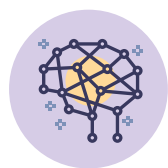
Отже, хоч Конституція України й дозволяє можливість обмеження відповідних політичних прав, проте належної деталізації меж такого обмеження, а головне – демократичних інструментів на законодавчому рівні чітко не передбачено.

1.2. Міжнародні стандарти та практики щодо діяльності політичних партій

Загальні міркування

У міжнародному та європейському нормативно-правовому регулюванні політичні партії розглядаються як особливий тип «вільного об'єднання осіб», що є фундаментальним складником сучасного функціонування демократії. Цей складник полягає у вираженні політичної волі осіб або груп осіб, участі у врядуванні та пошуку впливу на керування країною, зокрема шляхом висунення кандидатів на виборах. Звичайно, з цього визначення випливає, що політичні партії також відображають плюралізм політичних ідей у суспільстві. А без плюралізму демократія не існує.

Отже, політичні партії безпосередньо пов'язані з трьома фундаментальними правами у демократії:



правом на свободу думки;



правом на свободу вираження поглядів;



правом на свободу об'єднання.

Зasadничими документами, що визначають цю правову рамку в міжнародних текстах і договорах, є, звичайно, Загальна декларація прав людини, а саме її статті 19 та 22, а також Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, а саме його статті 2, 14, 19 та 22⁷.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#n38>).
5. Закон 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» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text>).
6. Постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-%D0%BF#Text>).
7. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН, резолюція 2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року. Україна ратифікувала пакт 12 листопада 1973 року.

У Європі Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ)⁸, погоджена усіма державами-членами Ради Європи, також визнає існування, статус та роль політичних партій як частину права на свободу вираження поглядів (ст. 10) та свободу зібрань і об'єднання (ст. 11), так само, як Документ Копенгагенської наради Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)⁹ (статті 5.4, 5.9, 7.5, 7.6, 9.1, 9.2, 9.3 та 9.4).

Із-поміж цих документів зобов'язальну юридичну силу мають лише Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, однак Загальна декларація прав людини і Документ Копенгагенської наради мають потужну символічну силу, яка заохочує держави-підписанти до дотримання своїх зобов'язань стосовно фундаментальних прав. Врешті, основні принципи і стандарти цього міжнародного та європейського правового доробку послугували натхненням для текстів національних конституцій і в багатьох випадках фактично сформували їхню основу.

Дороговказом у питаннях, що стосуються політичних партій, також можуть слугувати три різні документи Венеційської комісії – Кодекс належних практик щодо політичних партій¹⁰, Керівні настанови щодо заборони та розпуску політичних партій і аналогічних заходів¹¹, а також Збірка висновків та доповідей Венеційської комісії щодо політичних партій¹².

Очевидно, відповідно до ролі, відведеної політичним партіям у демократії та міжнародних стандартах, обмеження або стримування діяльності політичних партій може розглядатися як втручання держави, і загальна норма полягає у заохоченні автономності політичних партій. Відповідно міжнародні стандарти та європейський правовий доробок різняться щодо цього питання, адже вони базуються на різних філософських принципах. Існує дві ідеальні моделі: перша – натхненна лібералізмом – сакралізує свободу об'єднання та вираження поглядів і наполягає на необхідності дозволяти автономність партій та надавати перевагу найнижчому рівню регулювання; друга ж модель дозволяє більший рівень державного регулювання з метою гарантування чесності та балансу у політичному житті й виборчому процесі. Європейська правова база відштовхується більше, очевидно, від другої моделі й прагне зміцнити формальну демократичну модель через регулювання діяльності та започаткування політичних партій. Як підкреслює Венеційська комісія, «принцип невтручання, який переважає у Західній Європі з самого початку існування політичних партій, більше не є домінуючою парадигмою. Навіть більше, у конституціях багатьох країнах, що відійшли від авторитарного або тоталітарного режимів у бік плюралістичного підходу, часто можна виявити посилання на дотримання принципів демократії та рівності, на які повинні зважати політичні партії»¹³.

Однак законотворення, спрямоване на регулювання політичних партій, завжди має бути спрямованим на вдосконалення функціонування демократії шляхом забезпечення плюралізму політичних ідей і надання шансів брати участь у виборчих перегонах усім політичним партіям, і аж ніяк не послаблювати це функціонування. Саме тому регулювання, обмеження, заборона або будь-який інший захід, що обмежує автономність політичної партії, має бути пропорційним та обережним. Практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) тяжіє до визнання того, що спеціальні обмежувальні заходи щодо політичної партії можуть бути виправданими лише за умови, якщо діяльність такої партії або її програма загрожують демократії як такій. Згідно з ЄСПЛ головним критерієм, на який варто зважати, виступає те, чи установчі та програмні документи партії містять заклики до використання насильства, повстання або будь-якої іншої форми відмови від демократичних принципів. Проте установчі та програмні документи партії не можуть бути єдиним критерієм щодо оцінювання діяльності політичної партії. Безумовно, зміст документів має бути проаналізований, але інколи спрямованість діяльності партії безпосередньо зумовлена діями, намірами та позиціями керівних органів, лідерів та членів політичної партії. Відповідний підхід підтримано

8. Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод набрала чинності 3 вересня 1953 року. Україна ратифікувала Конвенцію 11 вересня 1997 року.

9. 1990 Копенгагенський документ ОБСЄ (29 червня 1990 року) 29 ILM 1305 (<http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>).

10. *Code of Good Practices in the Field of Political Parties and Explanatory Report*, Venice Commission, March 2009 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)002-e)).

11. *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measure*, Venice Commission, December 1999 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e)).

12. *Compilation of Venice Commission Opinion and Reports Concerning Political Parties*, Venice Commission, October 2021 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)016rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)016rev-e)).

13. *Guidelines on Political Party Regulation*, 2nd Edition, Venice Commission and OSCE, Dec. 2020, p. 12.

й практикою Європейського суду з прав людини¹⁴. В екстраординарній ситуації загрози національному суверенітету, в умовах активних бойових дій та введеного воєнного стану аналіз діяльності політичних партій та їхніх лідерів і структур має бути навіть більш пріоритетним, оскільки формальні установчі та програмні документи можуть змінюватися повільно або й зовсім не зазнавати змін. Аналіз дотримання політичними партіями конституційних обмежень має здійснюватися з урахуванням одночасно потреби зберегти автономність політичних партій та забезпечити належне реагування на гострі суспільні виклики.

У спільному висновку щодо останнього українського законопроекту про політичні партії Венеційська комісія та ОБСЄ зауважили, що попри справжнє прагнення авторів законопроекту забезпечити внутрішньопартійну демократію розділ IV законопроекту накладає занадто багато зобов'язань на політичні партії й обмежує їхню автономність, зокрема, «зобов'язуючи партії скликати партійні з'їзди з визначеною наперед частотою та скликати позачергові партійні з'їзди за певними визначеними процедурами (стаття 23 пар. 1); детальні повноваження партійних з'їздів та організацій партій (стаття 24) і спеціальні процедури щодо формування керівних органів політичних партій та їхнього складу (стаття 26) фактично передбачають детальну інструкцію для політичних партій в Україні, залишаючи занадто мало на розсуд та самостійне прийняття рішень політичними партіями»¹⁵.

Окремі міркування

Основа європейської нормативно-правової бази – Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод – передбачає механізм, який може бути використаний за надзвичайних обставин, таких як надзвичайний стан, масивні терористичні атаки, пандемія або війна. Цей механізм було застосовано державами-членами ЄС декілька разів протягом останніх років, зокрема Францією після терористичних атак у Парижі й Ніцці та під час пандемії COVID-19, але, звісно, жодна європейська країна не вдавалася до нього через війну. Цей механізм передбачено у статті 15 Європейської конвенції.

Стаття 15 п. 1 Європейської конвенції з прав людини передбачає винятки для застосування самої Конвенції. Ці винятки та відступи від зобов'язань, що дозволені лише у випадку відповідного інформування державою-підписантом Генерального секретаря Ради Європи, надають мінімальні правові рамки, сумісні з ситуаціями, у яких держава змушена оголосити надзвичайний або навіть воєнний стан: «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».

Крім того, стаття 15 також передбачає дотримання певних фундаментальних принципів, відступ від яких не вважається можливим; це викладено у п. 2. Зокрема, у цьому пункті визначено фундаментальні права, які не можуть обмежуватися навіть у контексті відступу від Конвенції у випадку надзвичайного стану. Ці права гарантуються:

- ▶ статтю 2 (право на життя), окрім випадків смерті, яка є наслідком застосування сили при вчиненні правомірних дій під час війни;
- ▶ статтю 3 (заборона катування та нелюдського поводження чи покарання);
- ▶ статтю 4 п. 1 (заборона рабства і примусової праці);
- ▶ статтю 7 (ніякого покарання без закону).

Звичайно, як зазначено у статті 15 п. 3, «Будь-яка Висока Договірна Сторона, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, у повному обсязі інформує Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи і причини їх ужиття. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються повною мірою».

14. Див., наприклад, справу «*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*». ECtHR Judgment, 30 червня 2009 р.

15. *Draft Joint Opinion on the Draft Law on Political Parties*, Venice Commission Opinion No.1022/2021 and OSCE/ODIHR Opinion No. POLIT-UKR/402/2021, March 2021, p. 19.

Стаття 15 п. 1 та її тлумачення Європейським судом з прав людини у його практиці демонструють, що такі відступи можливі лише у випадках, коли надзвичайні заходи, що обмежують певні свободи, все ж уживаються з дотриманням принципів демократичного плюралізму.

Отже, існування «суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації» не має слугувати приводом для обмеження рівних умов у політичному житті та дискусії. Навіть у разі надзвичайного стану Договірні Сторони мають зважати на те, що заходи, яких уживатимуть, мають бути спрямовані на захист демократичного порядку, та робити все від них залежне для захисту таких цінностей демократичного суспільства, як плюралізм, толерантність і відкритість.

Однак наведені зауваження були викладені у двох судових рішеннях, які не стосувалися заборони політичних партій або інших обмежень статей 10 та 11 Конвенції, а радше випадків незаконного взяття під варту політичних опонентів у Туреччині¹⁶.

Водночас необхідно підкреслити, що демократичний плюралізм не означає забезпечення умов для безперешкодного існування політичних течій та організацій, що загрожують демократії, просувають тоталітаризм або застосування сили і тероризму, як це засвідчив ЄСПЛ, наприклад, у справі *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain (2009)* щодо Іспанії.

1.3. Політична боротьба в умовах війни: особливості української ситуації

В умовах повномасштабної агресії Російської Федерації діяльність політичних партій в Україні кардинально змінилася. Керівники політичних партій як на національному, так і на місцевому рівнях публічно заявляли про припинення партійної критики керівництва держави. Партійна активність фактично зведена до нейтрально-політичної підтримки Президента України та ініціатив проурядової більшості.

Незважаючи на те, що законами України не встановлено обмеження діяльності політичних партій під час воєнного стану, реалізація прав політичних партій фактично обмежена обставинами воєнного часу.

Політичні партії не можуть повноцінно проводити свою діяльність та зустрічаються з перешкодами для вільного проведення своєї діяльності. Це пов'язано із переміщенням, виїздом за кордон, мобілізацією партійних активістів, членів партії, руйнуванням структур місцевих організацій політичних партій, питаннями безпеки проведення партійної діяльності. Діяльність політичних партій під час війни зосереджується на забезпеченні потреб оборони, відсічі збройної агресії РФ проти України, організації і наданні гуманітарної допомоги тим, хто її потребує.

Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» політичні партії мають право брати участь у виборах Президента України, у виборах до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України (пункт 2 частини першої статті 12). Однак в умовах воєнного стану заборонено проводити вибори Президента України, а також вибори до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування. Під час дії воєнного стану політичні партії позбавлені такого права відповідно до положень частини першої статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». У разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану виборчий процес загальнодержавних виборів та/або виборчий процес відповідних місцевих виборів, що відбуваються на цих територіях або їх частині, припиняється з дня набрання чинності відповідного указу Президента України (частина третя статті 20 Виборчого кодексу України). Отже, право політичних партій брати участь у виборах на період воєнного часу обмежене.

Політичні партії мають право використовувати державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації (пункт 3 частини першої 1 статті 12 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Однак Рада національної безпеки та оборони України 18 березня 2022 року ухвалила рішення про реалізацію єдиної інформаційної політики під час війни й об'єднання усіх загальнонаціональних телеканалів, програмне наповнення яких складається переважно з інформаційних, інформаційно-аналітичних передач на єдиній інформаційній платформі стратегічної комунікації –

16. Справи «Мехмет Хасан Алтан проти Туреччини» (Mehtmet Hasan Altan v. Turkey) (рішення від 20 березня 2018 року) (<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-181862>) та «Шахін Алпай проти Туреччини» (Sahin Alpay v. Turkey) (рішення від 20 березня 2018 року) (<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-181866>).

цілодобовому інформаційному марафоні «Єдині новини #UАразом». За цих умов, а також зважаючи на переорієнтацію засобів масової інформації на висвітлення подій, пов'язаних із війною, і звертаючи увагу на безпекові чинники, реалізувати право на використання державних засобів масової інформації політичним партіям складніше. Інформаційний складник власних партійних сайтів, зокрема парламентських партій, здебільшого змінився з акцентом на позицію фракцій (груп) щодо подій, пов'язаних із російською агресією та воєнним станом.

Політичним партіям гарантована свобода опозиційної діяльності, зокрема:

- 1) можливість викладати публічно й обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя;
- 2) можливість брати участь в обговоренні та оприлюднювати й обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні та недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом;
- 3) можливість вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

У перші дні відкритої російської агресії політики консолідувались і намагались відкрито не опонувати владі. Це не означає відсутність опозиції, а є спробою вироблення єдиної державницької позиції насамперед у питаннях національної безпеки. Хоча опозиційна діяльність не заборонена, наразі право на таку діяльність обмежене контролем медіаресурсів владою («єдиний канал новин»), закриттям окремих медіаресурсів опозиції.

Верховна Рада України досить чітко організувала роботу під час війни: парламент збирається на пленарні засідання, формує порядок денний, розглядає законопроекти та ухвалює рішення у переважній більшості випадків шляхом пошуку політичного консенсусу та компромісу. Більшість законів ухвалюються за підтримки усіх політичних фракцій та груп у парламенті. Парламентськими партіями, що мали свої фракції станом на 23.02.2022 р., були: політичні партії «Слуга народу», «Опозиційна платформа – За життя», «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», «Європейська солідарність», «Голос». Політичні партії «За майбутнє» та «Довіра» мали свої депутатські групи.

Проблемою роботи парламенту під час дії воєнного стану є відсутність планової роботи, гласності та відкритості, тому діяльність парламентських партій доступна для ознайомлення лише в межах інформації, не обмеженої офіційно. Водночас відчувається нестача інформації: закрито доступи до даних про народних депутатів, частково закрито інформацію про діяльність як самої Верховної Ради України, так і її комітетів, депутатських фракцій та груп.

Безсумнівно, усі названі чинники безпосередньо впливають на спроможність політичних партій до міжпартійної конкуренції. Окрім того, варто зазначити, що в умовах дії воєнного стану переорієнтація суспільної уваги є очевидною, тому міжпартійна конкуренція перебуває поза межами уваги суспільства. До того ж обмеження інформаційного поля, особливо в локусі території бойових дій чи тимчасово окупованих територій, взагалі не дають можливості аналізу політичного позиціонування.

1.4. Зміна форм діяльності політичних партій

В умовах війни політичні партії та їхні місцеві організації практично повністю сконцентрували власну діяльність на забезпеченні першочергових оборонних потреб суспільства та відповідних територіальних громад. Варто наголосити, що певні обмеження також діють і відповідно до умов воєнного стану. Наприклад, заборонено мирні зібрання, а свобода пересування істотно обмежена (запроваджено комендантську годину, доступ до окремих територій істотно ускладнено або й зовсім заборонено). Переважна більшість партійних активістів сконцентрували свою діяльність на здійсненні волонтерської та гуманітарної діяльності, що досить яскраво відображається на їхніх сайтах та в соціальних мережах. При цьому робота щодо формування суспільної думки, контролю діяльності органів влади та інші політичні активності достатньо обмежені.

На зміну форм діяльності вплинули ускладнення організаційного складника в роботі партій. Зокрема, стало помітним розбалансування системи внутрішнього управління: часткова втрата зв'язків із місцевими осередками політичних партій, членами партії. Проблема постала щодо оперативності прийняття рішень, доведення їх до членів партії, виконання таких рішень.

Виникає проблема кадрової політики. Адже згідно з ч. 2 ст. 36 Основного Закону «Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях вста-

новлюються виключно цією Конституцією і законами України». Проте законодавчо не врегульовано питання припинення (зупинення) членства у політичних партіях осіб, які отримали громадянство інших держав, зокрема через так звану «паспортизацію» на тимчасово окупованих Росією територіях. Окрім того, особливо актуальним постає питання щодо зміни керівного складу в умовах дії воєнного стану. Зокрема, відповідно до частини сьомої статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» членство керівника та заступника керівника політичної партії припиняється з дня, наступного за днем обрання нового керівника чи його заступника. В умовах організаційних обмежень (неможливості забезпечення безпекових заходів щодо належного проведення виборів) може скластись ситуація, коли керівника та його заступника обрати у встановлений законом та статутом партії спосіб буде неможливо. В умовах дії воєнного стану проблемою для діяльності політичних партій є недостатнє кадрове забезпечення як центральних органів партій, так і їхніх апаратів (секретаріатів тощо), а особливо місцевих організацій, з огляду на мобілізацію, виїзд значної кількості громадян за межі місця проживання чи за межі країни, втрати кадрів через полон, смерть. Окремою проблемою є загроза недопредставлення членства у територіальних виборчих комісіях, які працюють на постійні основи. Проблемою є втрата зв'язків із місцевими осередками політичних партій, які перебувають на тимчасово окупованих територіях. У цьому випадку є важливим забезпечення безпеки баз даних (база даних членів партії, інформація про активістів, представників в органах влади, діяльність партії, будь-яка аналітика, наприклад, електоральні карти тощо). Ведення партійного обліку стає неактуальним: міграція населення є ситуативною і непередбачуваною, отже кількість членів партій обчислити нереалістично. Особливо гостро постає проблема збереження зв'язків політичних партій зі своїми представниками у владі, насамперед депутатами місцевих рад та сільськими, селищними, міськими головами.

Ще одним негативним чинником впливу на діяльність політичних партій в умовах воєнного стану є обмеженість ресурсів. Вочевидь, питання внесків саме на підтримку політичної партії (п. 2 ч. 3 ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні») є проблемою з огляду на інші пріоритети воєнного часу. Відповідно проблемою в умовах дії воєнного стану є збереження майна партії, ведення контролю за його використанням та володінням. Окрім того, перестає бути актуальною робота офлайн-офісів політичних партій в окремих регіонах.

Порядок звітування політичних партій під час дії воєнного стану також зазнав змін. Національне агентство з питань запобігання корупції дало роз'яснення, коли треба подавати майнові звіти в умовах воєнного стану. Роз'яснення стосується строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за раніше не подані періоди. Відповідно у випадку закінчення трьохмісячного терміну після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни буде продовжено дію карантинних заходів, установлених Кабінетом Міністрів України, тому політичні партії зобов'язані подати звіти у термін, установлений пунктом 5 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні»¹⁷.

Наразі основна орієнтація політичних партій в умовах воєнного стану – волонтерська діяльність. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» «*волонтерська діяльність – добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги... Волонтерська діяльність є формою благодійної діяльності*»¹⁸. Проте цим законом прямо не вказано право політичних партій на благодійну діяльність. Навіть більше, у законодавстві існують певні неточності щодо регулювання питань благодійництва в контексті діяльності політичних партій. Наприклад, не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій, зокрема, благодійними організаціями (п. 6 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні»). А прийняти рішення про передачу «на благодійні цілі» майна та коштів партія має право виключно одночасно з прийняттям рішення про саморозпуск чи реорганізацію партії (ч. 2 ст. 23 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Тому потребує додаткового дослідження законодавче забезпечення волонтерської діяльності саме політичних партій, зокрема в частині дотримання вимог до залучення волонтерів, установлених Законом України «Про волонтерську діяльність», дотримання їхніх прав та умов персональної безпеки. Окрім того, попри приписи про державну політику щодо волонтерства у профільному законі, варто посилити контроль задля недопущення зловживань у сфері волонтерства. Потрібно додати, що окремі політики зазвичай використовують волонтерство з метою персональної агітації, піар-кампанії тощо.

17. Про надання роз'яснення стосовно строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (<https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/roz-yasnennya-stosovno-strokov-podannya-zvitiv-politychnyh-partij-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov-yazannya-finsovogo-harakteru/>).

18. Закон України «Про волонтерську діяльність» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>).



2. Обмеження та заборона діяльності проросійських політичних партій

2.1. Передумови та підстави для заборони діяльності проросійських політичних партій в Україні

В українському суспільстві протягом років незалежності існували дві ідеологічні тенденції щодо загального вектора політики держави. Одна тенденція, яка за ці роки стала практично панівною, спрямована на підтримку євроінтеграційної політики; вона передбачає зміцнення демократичного характеру держави, її правового характеру, захисту прав людини; цю ідеологію прийнято називати «проєвропейською». Інший напрям, який користувався відчутним впливом у перші роки незалежності, однак поступово втрачав позиції, спирається на уявлення про «братерський союз народів», зближення з Росією, євразійський шлях розвитку (при запереченні європейського вектора), і внаслідок цього характеризується певною ностальгією за радянським минулим, пропагує ідеї «русского мира», продовження русифікаторської політики в Україні під гаслом «захисту російськомовного населення»; політичні партії, які підтримують цю ідеологію, кваліфікуються як проросійські. Деякі партії цього спрямування сповідують ліві або радикально ліві політичні погляди. Зокрема, за загальним визнанням до проросійських відносять такі партії, як Комуністична партія України, Прогресивна соціалістична партія, партія «Русь єдина» (відома також під назвою «Партія політики Путіна»), «Союз лівих сил» та деякі інші¹⁹.

В Україні протягом тривалого часу було досить ліберальне ставлення до партій проросійського спрямування, виходячи з конституційного принципу політичного плюралізму та забезпечення свободи вираження поглядів. Ситуація змінилася після Революції гідності (2013-2014 роки) з початком російської агресії у 2014 році, зокрема, після захоплення та анексії Криму та окупації окремих районів Донбасу. Для прикладу, у квітні та травні 2014 року судовими рішеннями було заборонено (примусово розпущено) проросійські політичні партії «Руська єдність» («Русское единство») та «Руський блок» («Русский блок»), які своїми діями активно підтримали російську агресію в Криму, проведення нелегального кримського референдуму та дії щодо незаконного включення Криму до складу Російської Федерації. Однак щодо інших проросійських партій, зокрема й новоутворених (як «Опозиційна платформа – За життя», «Наші», «Партія Шарія» та деякі інші), подібні заходи протягом 2014-2021 років не застосовувалися.

2015 року було запроваджено додаткову санкцію, передбачену Законом України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», який розпочав процеси декомунізації в Україні, – припинення діяльності (у судовому порядку) політичних партій, які порушують вимоги цього закону щодо пропаганди комуністичної та націонал-соціалістичної (нацистської) ідеології, тоталітарних режимів та символіки. Ця санкція прямо не передбачає припинення існування (розпуск) політичної партії та може застосовуватися незалежно від заборони політичної партії відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» найчастіше як передумова останньої санкції.

Обидві процедури були застосовані до Комуністичної партії України. Судові процеси було розпочато у 2014-2015 роках і тривали кілька років. Зокрема, лише у червні 2022 року було прийнято судове рішення про припинення діяльності Комуністичної партії України відповідно до Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Заборона Комуністичної партії України, ініційована 2014 року, лише тепер набуває свого завершення: відповідне судове рішення прийнято у першій інстанції у липні 2022 року.

19. Див., наприклад, Матола В. В Україні зареєстровано 14 проросійських партій (<https://tyzhden.ua/v-ukraini-zareiestrovano-14-prorosijjskykh-partij/>).

Суспільний запит на заборону діяльності проросійських політичних партій в Україні розвивається досить стрімко в останній час, хоча й до цього відповідні процеси були затребуваними. Особливо загострилася така суспільна активна фаза війни, розпочата у лютому 2022 року. Політичні партії, які у мирний час пропагували проросійські цінності та наративи в українському суспільстві, в умовах війни стають основою явища, відомого в недавній історії Європи під назвою «п'ята колона». Цим терміном позначають внутрішнього противника у державі, тобто людей та організації, які підтримують і пропагують ідейні позиції та дезінформаційні повідомлення ворога, беруть участь у колаборантській чи сепаратистській діяльності або сприяють їй, створюють сприятливе середовище для диверсійної діяльності, саботажу, втрати довіри до уряду держави, єдності народу, сприяють поширенню панічних настроїв. Загроза від діяльності «п'ятої колони» під час війни особливо велика, тому дії, спрямовані на припинення такого різновиду діяльності, зокрема й превентивні заходи, варто оцінювати як такі, що викликані особливою потребою. Нагадаємо, що подібні превентивні заходи вживалися і під час Другої світової війни для протидії німецькій (гітлерівській) «п'ятій колоні». Російська агресія, яка становить серйозну загрозу існуванню України як держави та має ознаки геноциду щодо української нації, ідеологічно заснована на ідеях «руського мира», які чужі європейським цінностям та ідеалам верховенства права, демократії й прав людини, однак здебільшого підтримуються проросійськими політичними партіями.

Для протидії цьому явищу було ухвалено рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року, яким призупинено на період дії воєнного стану (тобто тимчасово) будь-яку діяльність в Україні 11 політичних партій. Проте безпосередніх юридичних наслідків таке рішення не спричинило; отже воно мало здебільшого політичний характер, хоча й містило доручення Міністерству юстиції України ініціювати встановлені законом процедури заборони проросійських партій.

Українським важливим тут є дотримання належної правової процедури та дотримання міжнародних стандартів. Заборона діяльності політичних партій має бути законною та належно обґрунтованою. Міністерство юстиції повинно здійснювати детальний аналіз діяльності політичних партій та виокремлювати шкідливі (загрозливі й небезпечні) форми їхньої політичної діяльності. Зокрема, суспільно неприйнятним є виправдання, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації та/або Республіки Білорусь проти України, а також пропаганда російського нацистського тоталітарного режиму, підтримка будь-яких форм співпраці з агресором. Нагальна і рішуча відсіч подібній діяльності стає імперативом в умовах загрози, яка нависла над Україною.

2.2. Міжнародні стандарти та закордонний досвід щодо заборони та розпуску політичних партій

Політичні партії – одна з основних форм реалізації свободи об'єднання – фундаментальної свободи індивідів, захищеної міжнародно-правовими інструментами (зокрема Міжнародним пактом про громадянські й політичні права, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод) та закріпленої у статті 36 Конституції України. Водночас політичні партії виокремлюються серед усіх об'єднань (асоціацій) з огляду на їхню особливу функцію – сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, брати участь у політичних виборах шляхом висунення кандидатів. У цьому відношенні їхня роль загально визнана. Зокрема, Венеційська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ (Бюро демократичних інститутів та прав людини) вважають, що політичні партії життєво важливі для реалізації представницької демократії. Європейський суд з прав людини визнає їх як невід'ємних суб'єктів демократичного процесу.

Така роль політичних партій і їхнє важливе місце у державно-владному механізмі як посередника між громадянським суспільством і державою визначає також і необхідність установлення певних обмежень щодо політичних партій із метою недопущення узурпації влади, заподіяння шкоди демократичному державному режимові. Свобода об'єднання у політичні партії не може бути безмежною з огляду на їхню роль у державі й суспільстві. Історичний досвід багатьох держав засвідчує необхідність установлення певних запобіжників, спрямованих, з одного боку, на недопущення узурпації влади, ліквідації демократичного правління та встановлення однопартійного тоталітарного режиму, який заснований на порушенні прав і свобод людини, а з другого – на недопущенні зловживання свободою діяльності партій із метою підризу існування держави, її суверенітету, територіальної цілісності або застосування насильницьких методів захоплення влади.

Європейський демократичний доробок визнає існування двох підходів до регулювання політичних партій²⁰. Перший, який здебільшого базується на формальному або процедурному понятті демократії (*procedural democracy*), розглядає політичні партії як приватні об'єднання, повністю автономні від держави; він характерний для країн із тривалими (починаючи з XIX століття) демократичними традиціями. Другий підхід характерний для держав, які мають негативний досвід функціонування авторитарних чи тоталітарних режимів або ж падіння процедурної демократії, реалізує підхід «войовничої демократії» (*militant democracy*) або, за визначенням Європейського суду з прав людини, «демократії, здатної себе захистити» (*a democracy capable of defending itself*). Цей підхід передбачає конституційні обмеження свободи об'єднання у політичні партії та певний законодавчо встановлений державний контроль щодо утворення та діяльності політичних партій, зокрема й їхніх політичних цілей та внутрішньопартійної організації.

Хоча у жодній європейській державі зазначені теоретичні моделі державного регулювання до політичних партій не реалізуються у чистому вигляді, Україна, яка належить до нових демократій, застосовує на практиці правове регулювання політичних партій, наближене до другої моделі.

Серед заходів впливу держави на політичні партії найбільш радикальним є заборона (примусовий розпуск) політичної партії. Відповідно до європейських демократичних стандартів розпуск партії повинен застосовуватися лише як крайній засіб, тобто коли легітимна мета не може бути досягнута меншими обмежувальними засобами регулювання²¹.

Практика низки європейських держав щодо заборони політичних партій була ґрунтовно проаналізована Європейським судом з прав людини. Відомий тричленний тест (втручання у права повинно бути необхідним у демократичному суспільстві, мати легітимну мету та бути пропорційним до цієї мети) було розроблено ЄСПЛ насамперед у таких справах.

Варто, однак, визнати, що зазначені стандарти, засновані на тлумаченні положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, було розвинуто Європейським судом з прав людини здебільшого у презумпції мирного розвитку держав. У випадках, які стосувалися виникнення певних загроз для внутрішнього суспільного миру чи терористичної небезпеки, ЄСПЛ визнавав обґрунтованість заборони окремих політичних партій рішеннями національних судових органів²², хоча й обґрунтовував власну позицію посиленням на необхідність захисту демократії, а не суверенітету і територіальної цілісності відповідних держав. Однак Європейський суд з прав людини наголосив на необхідності враховувати особливості ситуації, що склалася у конкретній державі, для належної оцінки обґрунтованості вжитих заходів. Наголосимо, що протягом часу існування Конвенції досі не виникало потреби її судового застосування в аспекті свободи об'єднання в умовах зовнішньої збройної агресії проти європейської держави. Проте природно, що в умовах збройної агресії, яка ставить під загрозу саме існування держави, збереження її суверенітету, державної незалежності та територіальної цілісності необхідність застосування такого крайнього заходу, як заборона певної політичної партії, може бути істотно вищою, аніж у мирний час. Як видається, зазначені умови відповідають встановленому Європейським судом з прав людини критерію «нагальної суспільної потреби».

Ураховуючи усі ці аспекти, варто зауважити, що політичні партії мають ключову важливість у функціонуванні демократії. Зокрема, європейський підхід полягає у тому, що політичні партії в принципі не можуть бути заборонені або розпущені. Це є причиною того, чому заборона або примусовий розпуск політичних партій можуть бути дозволені виключно як винятковий захід лише у разі, якщо конкретна партія загрожує демократичному функціонуванню держави. Загалом заборона або розпуск політичних партій можуть використовуватися лише як виняткові заходи. Складність, безсумнівно, полягає у тому, щоб визначити умови, які можуть дозволити розпуск або заборону політичної партії.

20. Див.: Venice Commission and OSCE/ODIHR. Guidelines on Political Party Regulation. 2nd Edition. CDL-AD(2020)032. Para. 25 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-e)).

21. Див.: Венеційська комісія. Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів. CDL-INF(2000)1. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеційської комісії, Парламентської асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи*; пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. К.: Логос, 2009. С. 320-329, 292 (<https://www.venice.coe.int/files/CDL-elec-opinions-UKR.pdf>). Див. також: Venice Commission and OSCE/ODIHR. Guidelines on Political Party Regulation. 2nd Edition. CDL-AD(2020)032. Para. 52 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-e)).

22. Див., наприклад: справа «"Рефах Партіси" (Партія добробуту) та інші проти Туреччини» (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*). ECtHR Judgment (GC), 13 лютого 2013 р. (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936>); справа «"Еррі Батасуна" та "Батасуна" проти Іспанії» (*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*). ECtHR Judgment, 30 червня 2009 р. (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93475>).

Для того щоб визначити умови, які можуть легітимізувати такий винятковий захід, спершу звернімося до доробку Венеційської комісії щодо загальних принципів заборони та розпуску політичних партій, а потім – до судової практики Європейського суду з прав людини з цих питань.

Принципи Венеційської комісії

Венеційська комісія підкреслює три основні принципи щодо заборони або розпуску політичних партій:

- ▶ по-перше, виняткова природа заходу заборони або розпуску;
- ▶ по-друге, пропорційність заборони або розпуску щодо законної мети;
- ▶ по-третє, процедурні гарантії.

У намаганні пояснити, що може означати «винятковість», Венеційська комісія стверджує, що «заборона або примусовий розпуск політичних партій можуть бути виправданими щодо партій, які обстоюють використання насильства чи застосовують насильство як політичне знаряддя для повалення демократичного конституційного порядку, тим самим підриваючи права й свободи, що гарантуються конституцією».

У підсумку загальний розгляд того, чи є виправданими заборона або розпуск політичної партії, має зосереджуватися на таких аспектах:

- ▶ чи є достовірні докази того, що ризик для демократії (беручи до уваги те, що його існування є доведеним фактом) достатньо неминучий;
- ▶ чи дії та слова лідерів і членів політичної партії в цілому формують уявлення про чітке бачення моделі суспільства, за яку виступає і яку обстоює партія, і ця модель є несумісною з концепцією «демократичного суспільства».

Убачається, що міжнародні стандарти характеризуються відсутністю визначення умов, які можуть призвести до заборони або розпуску політичної партії. Це пояснюється тим, що існування таких заходів не передбачене, коли функціонування демократії є належним, яким воно і має бути. Але Венеційська комісія вивчила національні законодавства, щоб визначити перелік причин для заборони політичних партій. Зокрема, серед таких причин можуть бути:

- ▶ загроза існуванню або суверенітету держави;
- ▶ загроза базовому демократичному порядку;
- ▶ загроза територіальній цілісності держави;
- ▶ розпалювання соціальної, етнічної або релігійної ворожнечі;
- ▶ розпалювання дискримінації за етнічною ознакою;
- ▶ застосування або погроза застосування насильства;
- ▶ нацизм або фашизм;
- ▶ кримінальні об'єднання;
- ▶ військові або квазійські об'єднання;
- ▶ таємні або підривні методи.

Серед усіх цих причин для заборони або розпуску політичної партії з огляду на попередній європейський досвід традиційно спільним є бажання підірвати демократію та фундаментальні права і використувати або прославляти насильство й використання насильства у політичних цілях. Водночас в українській ситуації ми маємо справу з загрозою існуванню та суверенітету держави, що значно підвищує вагу відповідних державних рішень щодо обмеження діяльності політичних партій у таких обставинах.

Пропорційність

Другим основним аспектом у міркуваннях Венеційської комісії є ідея «пропорційності». Оскільки у політичній сфері заходи з заборони або розпуску можуть розглядатися фактично як своєрідна «ядерна зброя», Венеційська комісія вважає, що обмеження свободи об'єднання політичних партій має бути чіт-

ко пропорційним, і при цьому «наскільки можливо, мають застосовуватися менш радикальні заходи, ніж розпуск».

Із цієї ідеї пропорційності може також випливати ідея значущості звинуваченої політичної партії у політичному житті, адже невелика партія, ймовірно, не може мати реального впливу. У такому випадку мають розглядатися інші типи заходів на кшталт призупинення державного фінансування. Наприклад, 2018 року було внесено зміни у конституцію Німеччини після судової справи щодо Національно-демократичної партії Німеччини, тобто неонацистської партії у цій державі. Через малий вплив цієї партії призупинення державного фінансування було визнано більш пропорційним заходом.

Із цієї точки зору діяльність політичних партій, які створюють загрозу існуванню та суверенітету держави, потребує спеціальних пропорційних заходів. Тут має братися до уваги фактична мета діяльності таких політичних партій. У мирний час такі політичні партії можуть намагатися вплинути на електорат із метою отримання підтримки на виборах або ж прагнути реалізувати свою (нехай і недемократичну) програму діяльності у разі приходу до влади демократичним шляхом. В умовах війни мета діяльності таких політичних партій може мати зовсім не політично-партійні обриси, а фактично бути прикриттям для повалення конституційного ладу та порушення суверенітету.

Процедурні гарантії

Нарешті, Венеційська комісія виокремила важливість процедурних гарантії у випадку, коли держава має вжити заходів для заборони або розпуску стосовно політичної партії:

«Процедура заборони або розпуску має бути судовою, що гарантуватиме чесний судовий розгляд, належний процес та відкритість. Стаття 6 [ЄКПЛ] захищає право на справедливий суд, яке полягає у вимозі щодо публічного розгляду справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом. Загальні позиції суду щодо належного процесу та чесного судового розгляду застосовуються до всіх справ щодо розпуску політичних партій²³».

Навіть більше, Венеційська комісія вважає, що належні процедурні гарантії можуть бути надані лише на найвищому рівні юрисдикції, що означає, що «рішення про заборону чи розпуск політичної партії повинно прийматися Конституційним судом чи іншим відповідним судовим органом за процедурою, яка забезпечує усі гарантії належного процесу, відкритості та чесного судового розгляду».

Принципи Європейського суду з прав людини

Водночас можна зауважити, що судова практика ЄСПЛ ґрунтується також на фундаментальних принципах, адже «лише переконливі та неспростовні підстави можуть виправдати обмеження свободи об'єднань таких партій».

Суд виокремив дві умови, за дотримання яких політична партія може обстоювати зміни у законодавстві або у правових та конституційних структурах держави: по-перше, засоби, що використовуватимуться для цієї мети, мають бути правовими та демократичними; по-друге, пропонувані зміни мають бути сумісними з фундаментальними демократичними принципами. Відповідно політична партія, лідери якої розпалюють ворожнечу та просувають політику, яка не спирається на засади демократії або є спрямованою на руйнування демократії і нехтування правами та свободами, які визнає демократія, не може вимагати захисту Конвенції від покарання на цих підставах.

Ключовим чинником, який варто взяти до уваги, є те, чи програма партії містить заклик до застосування насильства, повстання або будь-якої іншої форми заперечення демократичних принципів.

Однак програма політичної партії – не єдиний критерій для встановлення її цілей та намірів; зміст програми має бути зів'язаний із діями партійних лідерів та позиціями, які вони захищають. У своїй сукупності такі дії та погляди можуть бути релевантними під час судових розглядів щодо розпуску політичної партії, адже у них відображаються її цілі та наміри.

23. Коментар щодо відповідності міжнародним стандартам закону про політичні партії Республіки Вірменія (Висновок Amicus Curiae на запит Конституційного суду Вірменії) CDL-AD(2007)002, ухвалений Венеційською комісією на 69-й пленарній сесії (Венеція, 15-16 грудня 2006 року), §9.

Суд враховує такі аспекти:

- ▶ чи є достовірні докази того, що ризик для демократії достатньо неминучий;
- ▶ чи дії та слова лідерів політичної партії, що розглядаються у конкретній справі, ставляться у вину відповідній політичній партії або ж її лідеру як окремій особі;
- ▶ чи дії та слова, які ставляться у вину політичній партії, в цілому формують уявлення про чітке бачення моделі суспільства, за яку виступає і яку обстоює партія, і ця модель є несумісною з концепцією «демократичного суспільства».

Судова практика Європейського суду з прав людини встановлює таку необхідність, щоб точно визначити, чи відповідні слова та дії передбачають відповідальність усієї партії. Розпуск політичних партій, що ґрунтується лише на діях членів партії як окремих осіб, суперечить захисту, який гарантується партіям як об'єднанням. Цей захист партій охоплює й індивідуальні дії лідерів партій, якщо не доведено, що ці особи діяли як представники партії як єдиного цілого.

Зокрема, контекст війни, у якому перебуває Україна з початку агресії Російської Федерації, незаперечно узгоджується з «винятковими обставинами» та концепцією «неминучої загрози», які виправдовують обмеження щодо свободи об'єднання. Водночас поведінка і заяви представників влади Російської Федерації та армії окупантів чітко демонструють, що Росія прагне заперечити як незалежність та суверенітет України, так і належне функціонування демократії. Отже, будь-яка підтримка російської агресії та плану Російської Федерації підірвати суверенітет, незалежність і територіальну цілісність України, висловлена політичною партією та її лідерами, може вважатися достатньою причиною для заборони і розпуску такої політичної партії.

2.3. Національне законодавство щодо заборони політичних партій в Україні

Діяльність політичних партій в Україні регулюється здебільшого Конституцією України (статті 36, 37) та Законом України «Про політичні партії в Україні». Регулювання окремих аспектів, що стосуються політичних партій, здійснюється іншими законами; зокрема, питання державної реєстрації політичних партій та відомостей про них регулюються Законом України «Про Державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»; виборча діяльність партій – Виборчим кодексом.

Конституція України передбачає виключно судовий спосіб заборони діяльності політичних партій. Це досить складний процес, який потребує належного обґрунтування та аргументації. Міністерство юстиції, яке уповноважене звертатися до суду з позовом про заборону політичної партії, має дуже ретельно аргументувати свою позицію, забезпечуючи її належними доказами. Попередній досвід такої діяльності доводить, що це досить складна процедура.






Складність і тривалість таких судових процесів, які мають політичний резонанс, зумовили потребу коригування відповідного законодавства. В травні 2022 року парламентом було внесено зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо уточнення і конкретизації підстав заборони політичних партій, а також зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, яким встановлено спеціальну судову процедуру розгляду таких справ із наданням повноважень останньої (апеляційної) інстанції Верховному Суду, а також з істотним скороченням процесуальних строків як для розгляду справи судом, так і для апеляційного оскарження. Ефективність та змістовність цих процедур потребуватиме оцінки з часом, після більш тривалого застосування, проте в умовах воєнного стану відповідні зміни можна визнати доцільними.

Основні обмеження щодо політичних партій в Україні, які передбачають заборону політичних партій, викладено у статті 37 Конституції і конкретизовано у статті 5 Закону України «Про політичні партії в Україні». Ці підстави для застосування заборони партії відповідають загальним обмеженням, установленим щодо реалізації свободи об'єднання частиною другою статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також частиною другою статті 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Відповідно до природи негативних наслідків, від яких вони мають захищати, встановлені обмеження за їх підставами можна умовно поділити на дві групи.

Перша група обмежень спрямована на захист демократії і покликана убезпечити від загроз демократичному і правовому характеру держави. Сюди належить заборона цілей чи діяльності партій, спрямованих на:

I ГРУПА ОБМЕЖЕНЬ

	зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;		посягання на права і свободи людини;		пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки.
	пропаганду війни, насильства, розпалювання міжнетнічної, расової чи релігійної ворожнечі;		посягання на здоров'я населення;		

Друга група обмежень захищає саму державу, створену народом-сувереном, і має на меті не допустити загрози її існуванню. Сюди належить заборона цілей чи діяльності партій, спрямованих на:

II ГРУПА ОБМЕЖЕНЬ

	ліквідацію незалежності України;		виправдання, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, зокрема й шляхом представлення збройної агресії Російської Федерації та/або Республіки Білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України;		глорифікацію (тобто вихваляння, звеличення, прославлення), виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, а також представників окупаційної адміністрації Російської Федерації, та представників підконтрольних Російській Федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України.
	порушення суверенітету і територіальної цілісності України;				
	підрив безпеки держави;				

Останні дві підстави заборони партії певною мірою відображають сучасну ситуацію в Україні, яка протистоїть прямій російській збройній агресії, що ставить під загрозу саме існування України як суверенної незалежної держави.

2015 року було прийнято Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», чим було розпочато процеси декомунізації в Україні. Зазначений закон, зокрема, передбачив припинення діяльності (у судовому порядку) політичних партій, які порушують вимоги цього нормативного акту щодо пропаганди комуністичної та націонал-соціалістичної (нацистської) ідеології, тоталітарних режимів та символіки. Ця санкція прямо не передбачає припинення існування (розпуск) політичної партії та може застосовуватися незалежно від заборони політичної партії відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні», здебільшого як передумова останньої санкції.

Із початком повномасштабної російської агресії 24 лютого 2022 року указом Президента України, затвердженим законом, в Україні введено воєнний стан²⁴, який неодноразово продовжувався. Правовий режим воєнного стану визначено відповідним законом.

Стаття 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє під час 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

24. Указ Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні» (<https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>); Закон України «Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні"» №2102-IX від 24 лютого 2022 року.

України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжтнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на стійкість критичної інфраструктури, права і свободи людини, здоров'я населення» (пункт 9 частини першої зазначеної статті).

Формально таке формулювання повторює обмеження свободи об'єднання, встановлене статтею 37 Конституції, хоча стаття 64 Конституції допускає встановлення додаткових обмежень цієї свободи в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Не передбачено встановлення додаткових обмежень свободи об'єднання і зазначеним вище указом Президента України про введення воєнного стану в Україні.

Однак така формальна відсутність додаткових (порівняно зі встановленими статтею 37 Конституції та статтею 5 Закону України «Про політичні партії в Україні») обмежень щодо цілей та діяльності політичних партій не означає неможливість зміни тлумачення змісту цих обмежень. Діяльність, яка у мирних умовах є припустимою, оскільки, за визначенням ЄСПЛ, партії можуть поширювати ідеї, які ображають, шокують або тривожать, в умовах війни (і не лише конвенційної, але й гібридної, яка проводиться також у сфері поширення інформації, ідей та пропаганди) має оцінюватися як загрозна, а отже неприпустима. Розглядаючи можливість різного тлумачення закону в аспекті принципу юридичної визначеності, Європейський суд з прав людини зазначив, що необхідність уникати надмірної жорсткості закону та потреба йти в ногу зі змінними обставинами означає, що багато законів неминуче сформульовані в термінах, які більшою чи меншою мірою є розпливчастими, а тому завжди буде потреба в роз'ясненні сумнівних моментів і в адаптації до конкретних обставин. Тлумачення та застосування таких законодавчих актів залежить від практики. Роль судового рішення, покладена на суди, полягає саме в тому, щоб розвіяти такі сумніви щодо тлумачення, які залишаються, беручи до уваги зміни в повсякденній практиці²⁵.

Отже, за формальної відсутності додаткових обмежень, установлених нормативно щодо політичних партій в умовах війни, держава може визнати необхідним більш вимогливе і жорстке тлумачення уже встановлених обмежень, які в мирних умовах тлумачилися більш ліберально. Якщо політична партія чітко і публічно не відмежувалася від тих своїх попередніх цілей і дій, які в умовах російської агресії і гібридної війни об'єктивно слугують підтримці дій та пропаганди агресора; якщо політична партія продовжує поширювати ідеї та наративи, які об'єктивно сприяють ворогові, оперативно й офіційно не спростовує подібні публічні позиції своїх членів (зокрема й керівників) чи місцевих організацій, не засуджує їхню шкідливу діяльність, що має ознаки колабораціонізму чи державної зради, така партія об'єктивно порушує заборону діяльності, спрямованої на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, а тим самим заподіє шкоди цим базовим конституційним цінностям. Це ставить державу в умови необхідності застосування рішучих і невідкладних заходів, зокрема – заборону організації. Як зазначив Європейський суд з прав людини, у деяких випадках застосування радикальних і навіть різких заходів, що передбачають негайний і постійний розпуск організації та конфіскацію її майна, може бути виправдано статтею 11 Конвенції²⁶. Війна на захист незалежності та територіальної цілісності держави, у якій агресор демонструє зневагу до права, демократії, прав людини, без сумніву, належить до таких випадків.

25. Див. справу «Горзелік та інші проти Польщі» (*Gorzelik and Others v. Poland*). ECtHR Judgment (Grand Chamber), 17 лютого 2004 р., п.п. 64, 65 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637>).

26. Див.: справа «Соціалістична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (*Parti Socialiste de Turquie et autres c. Turquie*). CEDH Arrêt, 12 листопада 2003 р., п. 39 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65997>); справа «Горзелік та інші проти Польщі» (*Gorzelik and Others v. Poland*). ECtHR Judgment (Grand Chamber), 17 лютого 2004 р., п. 105 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61637>).

2.4. Судові процеси щодо заборони проросійських політичних партій в Україні

Як уже зазначалося, рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року, введеним у дію (відповідно до частини сьомої статті 107 Конституції) указом Президента України²⁷, призупинено на період дії воєнного стану будь-яку діяльність в Україні 11 політичних партій²⁸.

Окрім зазначення порушень вимог, установлених статтею 37 Конституції та статтею 5 Закону України «Про політичні партії в Україні», рішення РНБО мотивувалося антиукраїнською політичною та організаційною діяльністю, програмними та статутними цілями, що містять антиукраїнську позицію, демонстрацією проявів колабораціонізму з боку відповідних політичних партій.

Варто наголосити, що цим рішенням РНБО не здійснила заборони відповідних політичних партій; така заборона відповідно до частини четвертої статті 37 Конституції можлива лише в судовому порядку. РНБО застосувала до цих партій захід, який був свого часу передбачений статтями 28 та 31 Закону України «Про об'єднання громадян», який утратив чинність 2012 року, – тимчасове зупинення діяльності політичної партії, – який, проте, теж міг бути застосований (коли зазначений закон був ще чинний) лише у судовому порядку. Однак чинне сьогодні законодавство подібної санкції стосовно політичних партій не передбачає; тому, як зазначалося, цей захід має політичний характер.

Отже, не ставлячи під сумнів крайню необхідність ужиття такого заходу в умовах гострої небезпеки, яка нависла над українською державністю внаслідок широкомасштабної російської агресії, варто зазначити, що рішення РНБО не є законодавчо передбаченою правовою підставою для обмеження діяльності політичних партій, а тому потребувало подальших законодавчих змін та вжиття відповідних заходів Міністерством юстиції України.

Після законодавчих змін до процедури заборони політичних партій (травень 2022 року) істотно активізувалася діяльність Міністерства юстиції України. У червні 2022 року Міністерство юстиції звернулося з позовами до суду щодо заборони 14 політичних партій²⁹. Крім того, відповідно до нових процедур було відновлено розгляд ініційованих раніше справ щодо заборони Комуністичної партії України та Робітничої партії України (марксистсько-ленінської). Щодо усіх 16 політичних партій судами було прийнято рішення про їх заборону, і такі рішення набрали законної сили.

27. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року "Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій"» №153/2022 від 19 березня 2022 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153/2022#n2>).

28. Йдеться про призупинення діяльності політичної партії «Опозиційна платформа – За життя», «Партії Шарія», політичної партії «Держава», політичної партії «Ліва опозиція», Прогресивної соціалістичної партії України, політичної партії «Союз лівих сил», Соціалістичної партії України, політичної партії «Соціалісти», політичної партії «Опозиційний блок», політичної партії «Наші», політичної партії «Блок Володимира Сальдо».

29. Окрім 11 зазначених вище партій, діяльність яких була призупинена рішенням РНБО, Містерство юстиції ініціювало також заборону політичної партії «Справедливості та розвитку», політичної партії «Русь єдина» (попередня назва «Партія політики Путіна»; перехід до нової назви на цей час не завершено) та політичної партії «Щаслива Україна».



3. Забезпечення політичного плюралізму у післявоєнний час

3.1. Важливість збереження передумов для відновлення партійної конкуренції у післявоєнний час

Політичний плюралізм, який передбачає функціонування багатопартійної системи, – одна з найважливіших рис демократичного суспільства. За Конституцією України суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах, зокрема, політичної багатоманітності, а держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частини перша, четверта статті 15); громадяни України мають право на свободу об'єднання, зокрема у політичні партії (частина перша статті 36). Збереження і забезпечення політичного плюралізму в Україні – важливі завдання в аспекті європейського вектора розвитку України.

Конкурентне політичне середовище передбачає, зокрема, забезпечення вільного функціонування політичних партій та їхніх місцевих організацій, вільне функціонування засобів масової інформації, а також рівний конкурентний доступ до будь-яких інших інформаційних, організаційних, фінансових та інших ресурсів.

Якщо в умовах воєнного часу діяльність політичних партій може обмежуватися, то післявоєнна відбудова демократичного суспільства потребує повноцінного політичного процесу та забезпечення політичного плюралізму.

Очевидно, що війна Російської Федерації проти України внесла істотні корективи у функціонування партійної системи в Україні. Це стосується як її учасників, так і здатності партій адаптуватися до нових реалій, зумовлених війною.

Виклики війни не можуть не вплинути на суспільні настрої в країні, й вони будуть іншими, ніж у довоєнний час. Цілком закономірно, що політичне середовище має реагувати на ці зміни, проявляти гнучкість, бути максимально наближеним до потреб суспільства у конкретний період часу. З огляду на це коригування потребуватимуть статутні завдання, програмні цілі та політичні плани діючих партій, які мають враховувати наслідки війни та перспективи післявоєнної відбудови. Це потребуватиме значних зусиль та часу, необхідних для вироблення політичної позиції, напрацювання алгоритму дій, здійснення організаційних заходів, внесення відповідних змін до статутів, програм партій. Однак саме від того, як політичні партії зможуть адаптуватися до викликів, зумовлених війною, буде залежати рівень їхньої підтримки у суспільстві та на виборах у майбутньому. Тому задля забезпечення демократичних процедур політичні партії як на національному, так і на місцевому рівнях, повинні отримати можливість для змістовного та організаційного оновлення.

Окремо варто зосередити увагу на забезпеченні організаційної можливості для створення нових політичних сил у післявоєнний час відповідно до закону. У рішенні від 13 грудня 2001 року №18-рп/2001 Конституційний Суд України зазначив, що свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них³⁰. Після війни у суспільства буде запит на нові політичні партії. Вже зараз за останніми соціологічними дослідженнями ще не утворену партію українського громадського діяча, волонте-

30. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-01#Text>).

ра Сергія Притули, створення якої він анонсував перед війною, підтримують 13,8% громадян України³¹. Отже, з урахуванням наслідків війни громадянам має бути забезпечена як юридична, так і фактична можливість утворювати нові політичні партії.

Військова агресія Російської Федерації проти України неабияк згуртувала український народ, змінила пріоритети, а також політичні погляди. Для більшості людей визначальними при виборі фаворита на політичній ниві будуть практична діяльність політичної партії, її представників, їхня здатність до реального вирішення конкретних ситуацій, спричинених війною, відчуття підтримки і відносної захищеності.

Партія влади в цьому аспекті має чимало переваг з огляду на те, що держава проводить активну політику щодо підтримки військових, внутрішньо переміщених осіб, бізнесу, запроваджує різні соціальні програми. При цьому політична активність інших партій під час війни істотно знизилась, їхня діяльність на всіх рівнях спрямована здебільшого на захист від збройної агресії з боку Російської Федерації, забезпечення потреб, пов'язаних із цим. Якщо ще у січні 2022 року рейтинг партії «Слуга народу» стрімко знижувався і станом на кінець січня 2022 року підтримка цієї політичної партії за даними дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, була 18,4%³², то за час воєнного стану її підтримка істотно зросла до 57,9% станом на 1 серпня 2022 року³³.

Тому, аби забезпечити рівну конкуренцію політичних партій у післявоєнний час, ці чинники також повинні бути враховані. Політичним партіям мають бути забезпечені час і можливість для повноцінного відновлення партійної діяльності, вироблення альтернативних позицій, донесення їх до широкої аудиторії. У Верховній Раді України, органах місцевого самоврядування забезпечити конкуренцію політичних партій можна, зокрема, шляхом внесення до порядку денного і розгляду ініціатив представників різних депутатських фракцій і груп, забезпечення відкритості діяльності. В інших випадках необхідно забезпечити доступ громадян до інформації від політичних партій через засоби масової інформації чи інші інформаційні джерела.

3.2. Міжнародні стандарти щодо плюралізму в медіа та політиці

Забезпечення політичного плюралізму та рівноправної конкуренції також передбачає врахування медійного середовища: принцип рівних можливостей вимагає, щоб будь-яка політична партія мала доступ до медіа.

Європейська правова рамка щодо питань медіа та виборів охоплює декілька основних законів і рекомендацій.

Основою цієї європейської правової рамки є Європейська конвенція з прав людини, зокрема, стаття 10, і стаття 3 протоколу №1 до Конвенції.

Звичайно, інші тексти доповнюють цей правовий «кістяк», зокрема:

- ▶ Рекомендація R (99) 15 щодо висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній, видана Комітетом міністрів Ради Європи 1999 року;
- ▶ Рекомендація CM/Rec(2007)15 щодо заходів з висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ, видана Комітетом міністрів Ради Європи 2007 року;
- ▶ Резолюція 2144 (2017) щодо інтернет-ЗМІ і журналістики, видана Парламентською асамблеєю Ради Європи 2017 року;
- ▶ Кодекс належної практики у виборчих справах CDL-AD(2002)023rev2-cor-e, виданий Венеційською комісією.

Також існує декілька додаткових текстів, серед яких заяви і декларації ОБСЄ, і навіть звіти та опитування Європейської платформи регуляторних органів.



31. Ukraine Elections. Результати соціопитувань: рейтинги партій (вибори до Верховної Ради) (https://ukraine-elections.com.ua/uk/socopros/parlamentskie_vybory).

32. Разумков ЦЕНТР. Електоральні орієнтації громадян України (січень 2022 р.) (<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-sichen-2022r>).

33. Ukraine Elections. Результати соціопитувань: рейтинги партій (вибори до Верховної Ради) (https://ukraine-elections.com.ua/uk/socopros/parlamentskie_vybory).



Стаття 10 Конвенції

Відповідно до Європейської конвенції про права людини, зокрема її статті 10, у європейських демократіях мають існувати два типи фундаментальних свобод: свобода вираження поглядів і свобода доступу до інформації, яка є нейтральною, неупередженою та недискримінаційною. Ці свободи становлять основу демократії. Зокрема, країна не є вільною і люди не є вільними, якщо цих фундаментальних свобод не дотримуються.

Свобода вираження поглядів дозволяє створення та існування пропартійних ЗМІ, а свобода доступу до об'єктивної, збалансованої і нейтральної інформації потребує, щоб неупереджені ЗМІ справді існували. Зазвичай у Європі це друге завдання – надання об'єктивної та нейтральної інформації – покладено на суспільного мовника, але його також можуть виконувати і приватні медіа.



Стаття 3 протоколу №1 до Конвенції

Європейський суд з прав людини визнає, що свобода вираження поглядів може обмежуватися, особливо під час виборчого процесу. Основна мета тут полягає у пошуку балансу між свободою вираження поглядів та необхідністю забезпечити чесне, рівне та недискримінаційне ставлення до кандидатів та партій.



Рекомендація CM/Rec(2007)15 щодо заходів із висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ

Другим правовим референтним документом щодо цього аспекту є рекомендація Комітету міністрів 2007 року, яка була необхідною для того, щоб охопити нові контекстуальні елементи, як, зокрема, розвиток регуляторних органів у сфері впливу Ради Європи та поява новітніх послуг, що дозволили нелінійний перегляд телепрограм.

По-перше, ця рекомендація зазначає, що держави-члени повинні керуватися принципами, які застосовуються до радіо та телемовників, та дотримуватися правила щодо «чесності, збалансованості і неупередженості» до «нелінійних аудіовізуальних медіапослуг суспільних ЗМІ».

По-друге, щодо редакційної незалежності ЗМІ рекомендація 2007 року додає, що держави-члени мають забезпечувати, щоб «існувало ефективне та явне розмежування між здійсненням контролю над ЗМІ та прийняттям рішень щодо їхнього змістового наповнення й здійсненням політичного впливу й використання політичної влади».

По-третє, рекомендація 2007 року містить нове положення щодо професійних і етичних стандартів ЗМІ. У ньому зазначено, що «всі ЗМІ заохочуються розвивати саморегуляторні механізми та впроваджувати саморегуляторні професійні й етичні стандарти щодо висвітлення виборчих кампаній, які передбачатимуть і дотримання принципів людської гідності та недискримінації».



Резолюція ПАРЄ щодо інтернет-ЗМІ і журналістики

У січні 2017 року Парламентська асамблея Ради Європи прийняла важливу резолюцію щодо інтернет-ЗМІ та журналістики. Широко охоплюючи питання онлайн-медіа, резолюція також містить декілька аспектів, релевантних для дискусії щодо медіа та виборів.

По-перше, держави-члени мають ініціювати запровадження норм і механізмів для запобігання ризикам «спотворення інформації» та «маніпуляції суспільною думкою».

По-друге, держави-члени мають визнати у своєму законодавстві та правозастосовній практиці право на відповідь або будь-який інший еквівалентний засіб правового захисту, який дозволяє оперативнo коригувати неточну інформацію в інтернет-ЗМІ та традиційних медіа. Щодо членів Європейської асоціації провайдерів інтернет-послуг, які забезпечують функціонування соціальних мереж, пошукових систем і новинних агрегаторів, резолюція зазначає, що у випадках, коли «політичні» інтереси можуть конфліктувати з нейтралітетом таких медіа, провайдери «мають бути прозорими щодо такої упередженості». Примітно, що стосовно «недостовірної інформації» резолюція закликає членів асоціації надавати змогу користувачам скаржитися на «недостовірну інформацію», публічно повідомляти про такі випадки, а також добровільно виправляти недостовірну інформацію або оприлюднювати відповідь (згідно з правом на відповідь), або ж видаляти недостовірний контент.



Рекомендації ОБСЄ

Висновок, рекомендація та заяви Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) визначають п'ять основних принципів виборчого права, зокрема «загальне, рівне, пряме виборче право, вільні вибори, таємне голосування». Відповідно партіям і кандидатам має бути гарантована рівність можливостей, що передбачає нейтральне ставлення з боку органів влади до висвітлення у ЗМІ, особливо суспільними мовниками.

Примітно, що «у деяких випадках принцип рівності можливостей може призвести до обмеження витрат політичних партій, особливо на рекламу». Ці керівні настанови також містять набір стандартів для регулювання ЗМІ під час виборчих кампаній.

ОБСЄ також видала декілька важливих стандартів і політик стосовно медіа та виборів, зокрема щодо того, що держави-члени мають забезпечувати, щоб «жодні юридичні чи адміністративні бар'єри не заважали безперешкодному доступу до засобів масової інформації на недискримінаційній основі для всіх політичних угруповань чи окремих осіб, які хочуть узяти участь у виборчому процесі»³⁴.

Нарешті, у питаннях щодо політичної реклами для ЗМІ має бути незаконною дискримінація за ознакою політичних поглядів або через інші визнані причини у питаннях розміщення або стягнення коштів за платну політичну рекламу, якщо така дозволена законом.

Венеційська комісія також видала висновки щодо законодавства окремих держав-членів у цій сфері, включно з виборчим законодавством, що застосовується до ЗМІ. У зв'язку з цим Венеційська комісія також розробила керівні настанови щодо спостереження за виборами.

34. Зобов'язання у царині виборів перед ОБСЄ (Копенгаген, 1990 рік, §7.8) (www.osce.org/files/f/documents/3/3/16815.html).

Іншим важливим джерелом є Європейська платформа регуляторних органів (EPRA)³⁵, на яку також принагідно посилається Європейський суд з прав людини.

У Європейському Союзі, членом якого прагне стати Україна, політична реклама є повністю забороненою у декількох державах-членах, зокрема, у Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Ірландії та Швеції. В Іспанії вона дозволена лише під час виборчого періоду та лише на комерційному радіо, в Італії – лише на місцевих каналах, у Хорватії – лише під час виборчого періоду (60 днів перед виборами). Заразом в Австрії, Болгарії, Угорщині, Польщі та трьох країнах Балтії політична реклама дозволена.

Водночас 2018 року у державах-членах ЄС усвідомили те, як політична реклама може бути частиною дезінформаційних стратегій, відповідно тут прагнуть запровадити механізми для забезпечення більшої прозорості у політичній рекламі³⁶.

Отже, цілком релевантно та доцільно звернути увагу на позитивні наслідки заборони політичної реклами в українському політичному житті, зокрема, зменшення рівня корупції, впливу олігархів та власників ЗМІ, обмеження шляхів для жорстокої поляризації дискурсів та надання недостовірної інформації суспільству, зниження фінансових потреб для партій, а також зниження «градуса» виборчих кампаній і взаємин між політичними партіями та їхніми кандидатами.

3.3. Конкурентне інформаційне середовище як основа для демократичного функціонування політичних партій

Конкурентне інформаційне середовище завжди було запорукою демократичного функціонування політичних партій. У післявоєнний період цей чинник матиме особливе значення, адже в умовах воєнного стану інформаційний складник діяльності політичних партій істотно обмежений.

Інформаційний простір в умовах війни змінив свій формат. Практично всі засоби масової інформації з початком війни зосередилися на висвітленні найважливіших подій у сфері національної безпеки та оборони. Крім того, Рада національної безпеки і оборони України 18 березня 2022 року ухвалила рішення, що в умовах воєнного стану реалізація єдиної інформаційної політики є пріоритетним питанням національної безпеки, забезпечення якої реалізується шляхом об'єднання усіх загальнонаціональних телеканалів, програмне наповнення яких складається переважно з інформаційних та/або інформаційно-аналітичних передач, на єдиній інформаційній платформі стратегічної комунікації – цілодобовому інформаційному марафоні «Єдині новини #UАразом»³⁷. Не ставлячи під сумнів необхідність такого рішення під час дії воєнного стану, варто звернути увагу на його наслідки для діяльності політичних партій у післявоєнний час. Функціонування засобів масової інформації з урахуванням спільного інформаційного телемарафону «Єдині новини #UАразом» стало важливим чинником в обмежені інформаційного складника діяльності політичних партій. Формально в окресленому форматі будь-яка партія може бути присутня в інформаційному просторі. Однак відсоток такої присутності різний з огляду на тематику, роль і значення політичної сили, її участь у боротьбі з агресором. Очевидно, що більшу частину інформаційного простору становить інформація від Президента України, представників влади, голів військових адміністрацій. Актуальною є інформація про волонтерську діяльність, допомогу Збройним Силам України, внутрішньо переміщеним особам, тому ті політичні партії, які активно займаються волонтерською діяльністю, постійно присутні в інформаційному полі. Те саме стосується і представників політичних партій, які беруть безпосередню участь у бойових діях і можуть оперативну комунікувати із засобами масової інформації щодо ситуації на фронті.

Більшість партій для інформування про свою діяльність використовують власні інформаційні ресурси: сайти, телеграм-канали, сторінки у соціальних мережах. Однак цільова аудиторія таких ресурсів обмежується переважно членами таких партій або їхніми давніми прихильниками.

35. EPRA була заснована 1995 року як незалежна платформа регуляторних органів. Зараз до її складу входять 52 регуляторні органи з 46 країн, а також Європейська комісія, Рада Європи, Європейська аудіовізуальна обсерваторія та Офіс Представника ОБСЄ з питань свободи медіа у якості постійних спостерігачів.

36. Див. Кодекс практики ЄС щодо дезінформації (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>).

37. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року "Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану"» (<https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5295.html>).

Якщо під час війни такий формат інформаційної діяльності є допустимим, то у післявоєнний період необхідно в практичному аспекті забезпечити право політичних партій використовувати державні засоби масової інформації для висвітлення своєї діяльності, а також засновувати власні засоби масової інформації, що передбачено пунктом 3 частини першої статті 12 Закону України «Про політичні партії в Україні».

Забезпечення реального доступу до засобів масової інформації забезпечить можливість політичних партій викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя, а також брати участь в обговоренні, оприлюднювати та обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, що є складниками опозиційної діяльності політичних партій, гарантованими частиною другою статті 12 Закону України «Про політичні партії в Україні».

Тому в післявоєнний час для забезпечення вільної конкуренції політичних ідей та програм розвитку необхідно відновити конкурентну роботу засобів масової інформації і забезпечити рівний доступ політичних партій до ЗМІ в умовах вільної конкуренції.

Окремим серйозним викликом в умовах війни й у післявоєнний час є маніпулятивний інформаційний вплив та пропаганда від держави-агресора. Якщо 2014 року основним каналом донесення дезінформації було російське телебачення, то зараз це соціальні мережі та мобільні месенджери. Соціальні мережі та мобільні месенджери (Telegram, Viber, WhatsApp, Signal та ін.), через які найлегше поширювати таку інформацію, стали чи не основним джерелом інформації для більшості громадян України.

Варто зазначити, що 31 березня 2021 року при Міністерстві культури та інформаційної політики України було створено Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки³⁸ як один із механізмів протидії дезінформації спільними зусиллями держави і громадянського суспільства. Робота цього центру сфокусована на комунікаційній протидії зовнішнім загрозам, зокрема інформаційним атакам Російської Федерації.

Із травня 2021 року в Україні також діє Центр протидії дезінформації при РНБО, створений указом Президента України від 7 травня 2021 року №187/2021³⁹, який забезпечує здійснення заходів, зокрема щодо ефективної протидії пропаганді, виявлення та протидії дезінформації, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою.

Важливо продовжувати розробляти та оперативно імплементувати ефективні механізми протидії поширенню пропаганди, фейкових новин та забезпечити безпечне використання сучасних технологій із метою запобігання маніпулятивному впливу на суспільну думку. Без зазначених заходів неможливо забезпечити рівну інформаційну конкуренцію політичних партій у післявоєнний час.

3.4. Регулювання меж втручання держави у внутрішньопартійну діяльність

На перший погляд, законодавчих перешкод для забезпечення політичного плюралізму в Україні у післявоєнний час немає, проте забезпечити його після війни у практичному сенсі, ймовірно, буде непросто. Це пов'язано із низкою чинників, таких як налагодження внутрішньопартійної діяльності після війни (забезпечення роботи всієї структури політичної партії, керівних органів партії та її місцевих організацій, кадровий потенціал, фінансова спроможність), а також здатність оперативно адаптуватися до післявоєнних викликів як на національному, так і на місцевому рівнях.

Через бойові дії, тимчасову окупацію окремих територій, знищення майна, документів, переміщення великої кількості людей в інші регіони, а також виїзд за кордон повноцінна діяльність політичних партій наразі неможлива, а її відновлення у післявоєнний час потребуватиме часу, зусиль самих політичних партій та сприяння з боку законодавця. Чинні процедури щодо створення політичних партій, їхньої внутрішньопартійної діяльності, реєстрації змін до структури, статутів і програмних документів не враховують особливостей, зумовлених наслідками війни.

38. Центр стратегічних комунікацій (<https://spravdi.gov.ua/pro-nas/>).

39. Указ Президента України «Питання Центру протидії дезінформації» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/2021#Text>).

Тому задля ефективного відновлення діяльності політичних партій у післявоєнний час доцільно внести зміни до законодавства про політичні партії, зокрема в аспекті врегулювання ключових питань внутрішньопартійної діяльності, враховуючи при цьому проблеми, зумовлені війною.

Відповідно до першої частини статті 10 Закону України «Про політичні партії в Україні» рішення про створення політичної партії має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. З огляду на активні бойові дії на значній території України та масштаби руйнувань і пошкоджень в окремих регіонах України у післявоєнний період доцільно буде проаналізувати можливість реалізації цієї норми і, можливо, передбачити перехідний варіант правового регулювання порядку утворення політичних партій, аби забезпечити свободу об'єднання у політичні партії з урахуванням наслідків війни. Водночас варто передбачити ефективні механізми оцінки діяльності лідерів і членів заборонених політичних партій, а також запобіжники щодо їхньої можливої трансформації в інші політичні сили із завуальованими програмами і цілями.

У Законі України «Про політичні партії в Україні» необхідно забезпечити перехідний період для відновлення звичайного функціонування всієї структури політичних партій, а також передбачити механізми відновлення повноцінної партійної активності у післявоєнний час (внутрішньоорганізаційної, суспільно-політичної, виборчої), зокрема, шляхом спрощення процедур державної реєстрації місцевих організацій партії, змін у складі керівних органів, у статутних документах, розширення переліку суб'єктів державної реєстрації, забезпечення можливості здійснення реєстраційних дій не за місцезнаходженням юридичної особи, чи забезпечення здійснення окремих дій без участі державного реєстратора в автоматичному режимі (з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг).

Водночас на законодавчому рівні необхідно закріпити механізми взаємодії та контролю не лише центральних органів за місцевими організаціями, а й місцевих організацій за діяльністю центральних органів, а також забезпечити прозорість їхньої діяльності, публічний характер програм і статутів політичних партій, їхньої структури (наявність місцевих організацій та осередків, їхніх керівників).

Відповідні зміни повинні, з одного боку – забезпечити ефективний державний контроль за діяльністю партій, з другого – не зробити політичні партії повністю залежними від волі державних службовців та контролюючих органів.



4. Організаційна готовність політичних партій до активного післявоєнного політичного життя

4.1. Основні виклики війни, що ускладнюють функціонування «партійної інфраструктури»

Українське національне законодавство не передбачає спеціального регулювання діяльності політичних партій в умовах війни. Конституція України допускає можливість обмеження права на об'єднання в умовах воєнного чи надзвичайного стану, проте, як уже зазначалося, такого обмеження політичних прав не було запроваджено в Україні з лютого 2022 року. Однак на практиці обсяг діяльності політичних партій в Україні під час війни істотно звужений внаслідок об'єктивних обставин.

Політична консолідація суспільства перед загрозою самому існуванню України як незалежної держави і зосередженість зусиль на протидії широкомасштабній агресії має наслідком припинення традиційної суспільно-політичної активності політичних партій, їхньої публічної конкуренції у складі представницьких органів, в інформаційній сфері чи шляхом організації масових заходів. На загальноукраїнському рівні партійна активність фактично зведена до підтримки Президента України та ініціатив більшості в парламенті. Функціонування Верховної Ради України під час воєнного стану демонструє ефективну співпрацю представників різних політичних сил.

На рівні органів місцевого самоврядування діяльність партійних фракцій у місцевих радах (там, де органи самоврядування функціонують під час війни) має свої особливості та труднощі, проте також помітною є тенденція до більш консолідованої та політично нейтральної роботи колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування.

У суспільному житті країни політичні партії (за винятком окремих політичних сил проросійського спрямування), їхні місцеві організації, які володіють відповідними організаційними та матеріальними ресурсами, разом з іншими організаціями громадянського суспільства сконцентрували свою діяльність на волонтерській підтримці Збройних Сил України, гуманітарній допомозі особам, які постраждали від бойових дій та воєнних злочинів окупантів, внутрішньо переміщеним особам.

Нарешті, внутрішня організаційна діяльність політичних партій у цих умовах обмежена лише заходами забезпечення волонтерської та гуманітарної діяльності та, у виняткових випадках, ситуаціями гострої потреби вирішення окремих організаційних проблем, пов'язаних із порушеннями керованості партійних організацій. Додатковим чинником тут виступає те, що значна частина партійного активу мобілізована або добровільно вступила в ряди Збройних Сил України чи Територіальної оборони; відповідно до пункту 5 частини третьої та частини четвертої статті 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» військовослужбовці на час проходження служби зупиняють членство у політичних партіях, а отже і в їхніх керівних органах.

Здійснення політичними партіями навіть зазначених обмежених видів діяльності під час воєнного стану можливе тільки у тій частині України, яка не зазнала окупації чи воєнних дій. Очевидно, що в умовах проведення бойових дій, а тим паче на тимчасово окупованій території, практично неможлива будь-яка діяльність політичних партій. Врешті, варто визнати, що певна кількість політичних партій в Україні взагалі припинила свою активність в умовах воєнного стану.

Виклики, спричинені війною, та потреби післявоєнної відбудови, масштаб яких вже сьогодні можна оцінити у загальних рисах, чинять істотний вплив на суспільні настрої, які вже кардинально відрізняються, за свідченнями соціологів, від довоєнних. У своїй діяльності політичні партії, які прагнуть відобразити суспільно-політичні тенденції, мають реагувати на ці зміни суспільних настроїв, корегуючи власні цілі, програми, політичні платформи й адаптуючи до цього свою внутрішню організаційну структуру та кадрову політику.

Відновлення повноцінної діяльності політичних партій повинно корелювати із процесами легалізації програмних, організаційних та кадрових (у керівних органах) змін у партіях та їхніх місцевих організаціях. Досвід останніх років засвідчив, що держава повинна мати достовірну інформацію щодо організаційної структури партії, відповідності її програмних положень конституційним обмеженням, а також повинна знати, хто саме входить до керівних органів партії в цілому та її місцевих організацій, щоб не допустити до керівництва у політичних партіях осіб, які причетні до колабораційної діяльності чи які добровільно набули громадянства держави-агресора.

Легалізація (державне визнання) змін у відомостях про політичні партії є насамперед завданням Міністерства юстиції України як органу, уповноваженого законом здійснювати державну реєстрацію політичних партій, бути розпорядником (держателем) Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (частина друга статті 5 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»), а також його під-реєстру – Єдиного реєстру громадських формувань⁴⁰, який містить відомості про політичні партії та їхні зареєстровані місцеві організації. Однак варто взяти до уваги, що реєстрація партій та їхніх місцевих організацій, зміни відомостей про них здійснюється не повідомним, а повідомно-реєстраційним способом⁴¹, який передбачає взяття до відома відомостей, наданих партією, після їхньої перевірки щодо дотримання обмежень і вимог, установлених законом. Отже, функція реєстрації відомостей про політичні партії тісно пов'язана з функцією контролю за дотриманням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, покладеною статтею 18 Закону України «Про політичні партії в Україні» на Міністерство юстиції України⁴².

Практика правозастосування свідчить про чимало проблемних моментів щодо реєстрації та контролю діяльності політичних партій Міністерством юстиції та його територіальними органами. Стан відомостей Єдиного реєстру громадських формувань перед початком широкомасштабної російської агресії (на час воєнного стану доступ до реєстру заблоковано), спори, що виникали під час місцевих виборів 2020 року, а також ініційовані Міністерством юстиції судові процеси щодо анулювання реєстрації політичних партій (на підставі статті 24 Закону України «Про політичні партії в Україні») та щодо заборони проросійських політичних партій (відповідно до статті 21 Закону України «Про політичні партії в Україні») засвідчили недостатню повноту та актуальність відомостей, що містяться у реєстрі, веденому Міністерством та його територіальними органами, зокрема, щодо наявності інформації про місцеві організації та осередки партій та склад їхніх керівних органів, а також істотні проблеми щодо здійснення державного контролю за дотриманням у програмах та діяльності політичних партій обмежень і вимог, встановлених Конституцією та законами України. Частково це зумовлено неналежним законодавчим регулюванням проведення відповідних реєстраційних дій органами юстиції, яким політичні партії та їхні структурні утворення прирівняні до підприємницьких юридичних осіб, відсутністю чіткого нормативно встановленого порядку оперативного здійснення заходів контролю щодо дотримання партіями вимог закону та власного статуту як передумови здійснення реєстраційних дій. Регулювання реєстраційних та контрольних процедур необхідно вдосконалити з метою дотримання вимог повноти і достовірності (актуальності) відомостей реєстру в межах, визначених законом, з урахуванням специфіки політичних партій, їхньої особливої ролі у державі й суспільстві, забезпечуючи водночас дотримання конституційної свободи об'єднання та не допускаючи неналежного втручання держави у законну діяльність політичних партій.

Водночас варто посилити законодавчі вимоги до політичних партій щодо своєчасного і повного подання відповідних відомостей для їх внесення до реєстру, їхнього документального підтвердження, зокрема, в аспекті дотримання статутних вимог (зокрема, скликання та проведення з'їздів партії, конференцій місцевих організацій, дотримання визначених статутом партії повноважень керівних органів та посадових осіб партії).

Істотне підвищення рівня якості (повноти та актуальності в межах, визначених законом) відомостей про політичні партії, їхню ідеологію та програмні цілі, наявність територіальних структурних утворень, персональний склад керівних органів партії та її місцевих організацій украї важливе з огляду на необхідність якнайшвидшого відновлення повноцінних демократичних процесів у державі, у яких важливу

40. Див.: Міністерство юстиції України. Єдиний реєстр громадських формувань (<https://minjust.gov.ua/unitarylist>) (на період воєнного стану доступ до цього реєстру заблоковано).

41. Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти. К.: Логос, 2012. С. 276.

42. Див. також: підпункти 83¹³-83¹⁵, 83¹⁹ пункту 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року №228 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-n>).

роль відіграють політичні партії. Зокрема, варто взяти до уваги, що частина друга статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює достатньо короткий дев'яностоденний строк для призначення місцевих виборів (там, де є відповідна потреба) одразу після завершення дії воєнного стану. Фактично це змушує партії та їхні місцеві організації повноцінно відновити свою діяльність в дуже короткий строк, адже до початку виборчого процесу місцевих виборів усі описані вище процеси відновлення дієвості політичних партій (включно з реєстрацією відповідних змін у відомостях про ці партії) повинні бути завершені.

4.2. Організаційна готовність політичних партій до відновлення роботи у післявоєнний час

Післявоєнне відновлення нормального мирного функціонування України та громадянського суспільства і повноцінних демократичних процесів потребуватиме відновлення реального політичного життя, активності політичних партій у всіх основних напрямках їхньої діяльності. Однак таке відновлення не може відбутися одномоментно зі скасуванням воєнного стану і супроводжуватиметься певними проблемами. Вихід із такого «аполітичного» формату діяльності (або для деяких партій – стану бездіяльності) потребуватиме певного часу (перехідного періоду), а також відповідних додаткових зусиль із боку самих політичних партій, їхніх місцевих організацій, депутатів місцевих рад та партійних активістів, а також із боку держави, яка повинна щонайменше нормативно забезпечити відповідні можливості партій. Тривалість такого перехідного періоду не може бути встановлена наперед, однак певний мінімальний строк для реанімації партійного життя має бути визнаний державною нормативно.

Насамперед перед партіями постане завдання оперативно вирішувати організаційно-кадрові проблеми. Демографічні процеси, масштабні втрати серед цивільного населення, які неминуче торкнулися членів партій, репресії окупантів щодо активістів на тимчасово окупованих територіях, а також залучення до лав Збройних Сил України найбільш активної частини громадян не лише створює істотні негативні наслідки для кількісного складу партій, але й неминуче виявиться у фактичному зникненні певної частини місцевих партійних структур або втраті їхньої організаційної спроможності внаслідок неієздатності керівних органів, які існували до початку широкомасштабної російської агресії.

Після скасування воєнного стану політичні партії будуть змушені швидко з'ясувати їхню реальну організаційну та кадрову спроможність. Для відновлення дієздатності партій їхнім першочерговим завданням стане організаційна відбудова структур місцевих організацій партії, відновлення їхньої статутної діяльності. Це потребуватиме проведення у місцевих партійних організаціях (осередках) перших післявоєнних конференцій (зборів), часто зі спеціальним порядком скликання, на яких має відбутися доукомплектування чи формування нового складу керівних органів цих організацій (осередків). Така організаційна діяльність має супроводжуватися залученням нових членів партій за рахунок місцевих активістів із метою відновлення дієздатності партійних організацій та осередків. При цьому мають бути дотримані вимоги закону щодо обмеження права певних категорій посадових осіб (державних службовців) та військовослужбовців бути членами політичних партій.

Як у період дії воєнного стану, так і після його закінчення суспільно важливим є недопущення до членства в українських політичних партіях, а тим паче до керівництва політичними партіями та їхніми місцевими організаціями осіб, щодо яких існують обґрунтовані підозри у причетності до вчинення державної зради, колабораційної діяльності чи інших правопорушень проти національної безпеки України. Однак стаття 5 Закону України «Про політичні партії в Україні» у редакції станом на грудень 2022 року, яка пов'язує право бути членом політичної партії з правом голосу на виборах (тобто зі статусом виборця), не обмежує у політичних правах ані засуджених за вчинення будь-якого злочину, ані тим паче звинувачених у злочині (до набрання законної сили вироком суду). Запровадження автоматичного позбавлення статусу виборця (а отже права бути членом політичної партії) на підставі судимості не відповідає Конституції України⁴³ та європейським демократичним стандартам⁴⁴. Водночас за наявності нагальної суспільної потреби закон може заборонити громадянам, засудженим за певні особливо небезпечні

43. Див.: рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року №1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України) (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-98>).

44. Справа «Херст проти Сполученого Королівства» (*Hirst v. the United Kingdom*). ECtHR Judgment (Grand Chamber), 6 жовтня 2005 р. (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442>).

злочини (чи, можливо, яким офіційно повідомлено про підозру у вчиненні таких злочинів), входити до складу керівних органів політичної партії. Така заборона мала б стосуватися тих, хто запламував себе співпрацею з окупаційним режимом, вчиненням державної зради, шпигунством на користь держави-агресора чи був причетний до іншого злочину проти національної безпеки України.

Організаційна діяльність партій на цьому етапі повинна бути використана також для приведення територіальної організаційної структури партій до реорганізованого адміністративно-територіального устрою, сформованого внаслідок адміністративно-територіальної реформи та місцевих виборів 2020 року, оскільки у багатьох політичних партій процес територіальної реорганізації структури не був завершений станом на початок 2022 року. Етап організаційно-кадрового відновлення дієздатності політичної партії природно має завершитися проведенням з'їзду (конференції) партії як її вищого керівного органу.

Проведення з'їздів політичних партій у підсумку перехідного періоду повинно вирішити ще одну важливу проблему відновлення партійної діяльності. Уроки війни, масштабні й складні завдання післявоєнної відбудови України, поєднані з необхідністю збереження на високому рівні обороноздатності держави, реалізація зовнішньополітичного курсу на вступ України до Європейського Союзу та (у тій чи іншій формі) євроатлантичної інтеграції, забезпечення стабільності демократичного, правового та соціального характеру України як держави потребують від усіх суб'єктів політичного процесу як на національному, так і на місцевому рівнях істотного перегляду своїх основних цілей, програм та політичних планів. Для партій важливе повноцінне акумулювання нових політичних ідей, які мають враховувати досвід та наслідки війни, завдання післявоєнної відбудови, перспективи євроінтеграційного процесу. Тому перехідний період має бути використаний політичними партіями для оновлення власних партійних програм та розробки перспективних планів і напрямів партійної діяльності.

Можна сподіватися, що перегляд основних цілей та програмних засад багатьох політичних партій спричинить істотні зміни у партійній системі України. Повинні відбутися процеси ідеологічної визначеності політичних партій із відмовою від орієнтації виключно на конкретних лідерів чи обслуговування певних фінансово-промислових (олігархічних) груп. Очікуваними будуть зникнення певної кількості партій, які існували до початку повномасштабних воєнних дій, та консолідація політичних сил навколо основних ідеологічних течій, характерних для сучасної європейської політичної культури.

Іншою складною проблемою, яка буде неминуче перебувати у центрі уваги політичних партій, стане матеріально-фінансове забезпечення діяльності політичних партій. Інфляційні процеси, спричинені війною, мають наслідком певне зниження рівня життя широких мас громадян. Значна частина особистих заощаджень була пожертвована українцями у фонд підтримки Збройних Сил України. Економічні втрати внаслідок цілеспрямованого знищення виробничих потужностей та інфраструктури у зонах бойових дій, а також масштабного пограбування росіянами окупованих територій знизили рівень корпоративних доходів українських компаній. Додатковим побічним (хоча в цілому позитивним) чинником є також політика деолігархізації в Україні. Все це істотно звужує можливості надходження членських внесків та інших приватних пожертв на користь політичних партій, а отже зменшує власну матеріально-фінансову спроможність політичних партій. Негативного впливу цьому додає також втрата низки офісних приміщень політичних партій та їхнього обладнання у районах, які зазнали значних руйнувань.

У цих умовах важливим чинником позитивного впливу на ефективне відновлення політичного життя держави і суспільства може стати державна підтримка діяльності політичних партій на перехідний період, спрямована, зокрема, на певну компенсацію втрат, заподіяних воєнними діями та руйнівною діяльністю окупаційного режиму. Така підтримка об'єктивно не може бути надто широкою з огляду на загальні проблеми післявоєнного відновлення держави. Однак можна рекомендувати певні кроки, які могли б пом'якшити матеріальний аспект проблеми відновлення діяльності політичних партій.

По-перше, доцільно хоча б частково перерозподілити кошти, передбачені відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» для фінансування статутної діяльності партій, із парламентських політичних партій (відносно непогано забезпечених матеріально) на політичні партії «другого ешелону», зокрема, представлені фракціями у місцевих радах. Принаймні на час перехідного періоду потрібно послабити вимоги щодо контролю цілей, на які витрачаються такі кошти, та щодо звітності за їхнє використання.

По-друге, для матеріальної підтримки партій у післявоєнний період держава може використати майно (як кошти, так і нерухомість), передане державі від проросійських політичних партій, заборонених у судовому порядку.

По-третє, враховуючи євроінтеграційні перспективи України, на час перехідного періоду доцільно розглянути можливість скасування чи послаблення заборони на отримання політичними партіями фінансової підтримки від споріднених європейських партій.

4.3. Готовність політичних партій до участі у післявоєнних виборах

Припинення (скасування) воєнного стану повинно мати наслідком відновлення повноцінного функціонування держави і суспільства, зокрема й демократичного процесу. Одним із основних складників такого відновлення є проведення виборів, виборчий процес яких був перерваний введенням воєнного стану або для яких виникли підстави під час чи внаслідок воєнного стану.

Вітчизняне законодавство дещо непослідовно визначає строки призначення таких виборів. Зокрема, стаття 20 Виборчого кодексу встановлює місячний строк (після припинення чи скасування воєнного стану), коли мають бути повторно призначені вибори (загальнодержавні чи місцеві), виборчий процес яких був перерваний введенням воєнного стану. Стаття 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зобов'язує Верховну Раду України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк із дня припинення чи скасування воєнного стану призначити місцеві вибори, підстави для проведення яких виникли під час дії воєнного стану. Однак після закінчення воєнного стану може виникнути потреба проводити місцеві вибори і з інших підстав, зокрема, у зв'язку з втратою дієздатності органів місцевого самоврядування в умовах тимчасової окупації чи ведення бойових дій.

Зазначені законодавчі приписи не встановлюють строків призначення загальнодержавних виборів, які не відбулися за подібних підстав. Однак уже сьогодні з'явилися вакансії мандатів у декількох одномандатних округах, вибори у яких мають бути призначені (й проведені) невдовзі після припинення чи скасування воєнного стану. Крім того, в останню неділю жовтня 2023 року мають відбутися чергові вибори народних депутатів України (якщо дія воєнного стану до того часу припиниться).

Проведення виборів (початок відповідних виборчих процесів) може бути дещо відтерміноване актом про призначення виборів. В окремих територіальних громадах чи адміністративно-територіальних одиницях проведення місцевих виборів може бути відкладене на пізніший час, якщо у них будуть утворені військово-цивільні адміністрації. Тим не менше описані вище строки призначення виборів визначають орієнтовну тривалість перехідного періоду, на закінчення якого політичні партії мають бути готовими до участі у відповідних виборах.

Здатність політичних партій брати участь у виборах безпосередньо пов'язана з їхньою програмною, кадровою, організаційною, фінансовою та інформаційною спроможністю до активної політичної діяльності як на національному, так і на місцевому рівнях, що передбачає більш-менш успішне вирішення ними своїх проблем, описаних вище, однак не обмежується цим.

Істотний зсув у суспільній свідомості, спричинений російською агресією та широкою підтримкою України з боку розвинутих демократичних держав, набуття Україною статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу обов'язково повинні відобразитися на програмних цілях та ідеологічних засадах партій, які будуть здійснювати активну політичну діяльність у післявоєнній Україні. При підготовці до виборів у програмно-стратегічному аспекті після уточнення своїх програмних цілей та ідеологічних засад партіям доведеться визначитися, наскільки необхідна конкуренція з іншими політичними партіями і чи не є необхідними узгодження позицій та кооперація зусиль з ідеологічно близькими партнерами під час виборів. Вибір цієї позиції може відіграти визначальну роль при вирішенні проблем обмежених кадрових та фінансових ресурсів політичних партій.

Кадровий складник необхідної підготовки політичних партій до виборів не вичерпується відновленням членства у партії та формуванням нового складу керівних органів як у центрі, так і на місцях. Він передбачає ще деякі важливі аспекти.

Перший аспект полягає у необхідності нових підходів до добору і підготовки кандидатів на майбутніх виборах, які будуть висунуті партією. Завдання відродження і відбудови, які постануть перед Україною після війни, потребуватимуть відповідального відбору кандидатів, здатних якісно реалізувати актуальні завдання післявоєнного періоду в рамках передвиборної програми партії. Партії повинні будуть орієнтуватися на активістів, які своєю діяльністю у складних умовах воєнного часу завоювали суспільний ав-

торитет. Водночас необхідно не допустити балотування на виборах осіб, які були причетні до співпраці з агресором чи окупаційною владою або поширювали проросійські наративи.

Другий аспект кадрової підготовки партії до виборів впливає з повноваження пропонувати кандидатури до складу виборчих комісій, покладеного виборчим законодавством на політичні партії та їхні місцеві організації. Це ставить перед партіями проблему насамперед щодо невідкладного внесення пропозицій до складу постійно діючих територіальних виборчих комісій місцевих виборів із метою відновлення їхньої дієздатності там, де внаслідок кадрових втрат і демографічних зрушень територіальні комісії втратили свою дієздатність. Крім того, необхідна кадрова готовність партій щодо внесення кандидатур до складу тимчасових дільничних виборчих комісій, на які буде покладено основний тягар забезпечення організації голосування виборців та підрахунку голосів.

Отже, від кадрової спроможності політичних партій на місцях буде залежати належна організація підготовки і проведення виборів. У багатьох регіонах України, на яких відбувалися воєнні дії чи які перебували в окупації, довоєнний кадровий актив осіб, які мали навички роботи у виборчих комісіях, значною мірою втрачено. Крім того, партії повинні уникати надавати доступ до роботи у виборчих комісіях особам, які запламували себе колабораційною діяльністю з агресором, а отже не можуть користуватися суспільною довірою. Беручи до уваги, що члени виборчих комісій повинні виконувати свої обов'язки зі знанням вимог законодавства та порядку здійснення відповідних виборчих процедур, це потребує забезпечення партіями – суб'єктами подання кандидатур певної мінімальної підготовки осіб, яких вони пропонують до складу виборчих комісій. Важливу роль тут може відіграти співпраця політичних партій з Центром підготовки учасників виборчих процесів, утвореним у січні 2022 року при Центральній виборчій комісії.

Нарешті, важливу роль у виборчій діяльності партій відіграватимуть групи партійних активістів, які сприятимуть інформаційній та агітаційній діяльності партій під час виборчого процесу. Значення прямого контакту партійних активістів із виборцями особливо зростає у зв'язку з обмеженими фінансовими ресурсами партій у післявоєнний час.

Інформаційна та агітаційна спроможність політичних партій під час виборів поряд із готовністю партійних структур до безпосередньої активної агітаційної діяльності через масові заходи та спілкування з виборцями залежатиме від забезпечення доступу політичних партій до традиційних засобів масової інформації, що буде ускладнено через обмеженість фінансових ресурсів. Однак останнім часом достатньо швидко зростає роль нових електронних медіа у поширенні інформації в суспільстві, що відкриває для політичних партій нові можливості комунікації з виборцями. Тут можливе створення партійних каналів поширення інформації. Свою роль повинні відіграти офіційні сайти політичних партій та їхніх місцевих організацій, на яких повинна бути доступною інформація про партію (зокрема програма партії та її передвиборна програма), її поточну та виборчу діяльність, про кандидатів, висунутих партією на виборах.

Крім того, доступ до традиційних засобів масової інформації може полягати не лише в купівлі медіапростору, рекламі чи передвиборчій рекламі. У багатьох європейських країнах вирішили заборонити політичну рекламу, щоб обмежити рівень витрат політичних партій і надати справедливий і вільний доступ до ЗМІ для кожної політичної партії. У Франції, наприклад, політичні партії та навіть профспілки можуть вільно виступати зі своїми зверненнями до людей у спеціальних програмах на державних ЗМІ (радіо та телебачення) у виборчий або міжвиборчий період.

Венеційська комісія згадує виділення безплатного ефірного часу в ЗМІ як спосіб ефективного гарантування політичного плюралізму:

«розподіл ефірного часу в ЗМІ – невід'ємна частина забезпечення того, щоб усі політичні партії, зокрема й невеликі партії, могли представити свої програми виборцям до виборів та у міжвиборчий період. Хоча виділення безплатного ефірного часу в суспільних ЗМІ не передбачено міжнародним правом, таке положення може бути важливим засобом забезпечення поінформованого електорату»⁴⁵.

45. Див. *Guidelines on Political Party Regulation, 2nd Ed.*, Venice Commission and OSCE, December 2020, §199, pp. 55-56.

Висновки

Як війна змінила партійну політику

Українське національне законодавство не передбачає особливостей діяльності політичних партій в екстраординарних обставинах (надзвичайний та воєнний стан). Хоча Конституція України й дозволяє можливість обмеження відповідних політичних прав, проте належної деталізації меж такого обмеження, а головне – відповідних демократичних інструментів, у законах чітко не передбачено. Під час запровадження воєнного стану 24 лютого 2022 року Президент України не скористався такими конституційними повноваженнями і не передбачив можливість обмеження партійної діяльності в умовах війни. Точкові зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» стосувалися тільки заборони діяльності політичних партій, проте майже зовсім не врегулювали особливостей партійної активності в екстраординарних обставинах.

В умовах повномасштабної агресії Російської Федерації діяльність політичних партій кардинально змінилася. Керівники політичних партій як на національному, так і на місцевому рівнях публічно заявляли про припинення партійної критики керівництва держави, а в окремих випадках і керівництва окремої громади. Партійна активність фактично зведена до підтримки Президента України та ініціатив проурядової більшості в парламенті. Зокрема, Верховна Рада України досить чітко організувала роботу під час війни: парламент збирається на пленарні засідання, формує порядок денний, розглядає законопроекти та ухвалює рішення в переважній більшості випадків шляхом пошуку політичного консенсусу та компромісу. Більшість законів ухвалюються за підтримки усіх політичних фракцій та груп у парламенті. Ситуація на місцевому рівні більш конкурентна, але також чітко простежується тенденція до політичного консенсусу при прийнятті важливих рішень.

В умовах війни політичні партії та їхні місцеві організації практично повністю сконцентрували власну діяльність на забезпеченні першочергових оборонних потреб суспільства та відповідних територіальних громад. Варто наголосити, що відповідно до умов воєнного стану також діють і певні інші обмеження. Наприклад, мирні зібрання заборонено, а свобода пересування істотно обмежена (запроваджено комендантську годину, доступ до окремих територій істотно ускладнено або й зовсім заборонено). Переважна більшість партійних активістів сконцентрували свою діяльність на здійсненні волонтерської та гуманітарної діяльності, що досить яскраво відображено на веб-ресурсах політичних партій та в соціальних мережах. При цьому робота щодо формування суспільної думки, контролю діяльності органів влади та інші політичні активності – достатньо обмежені.

Заборона політичних партій

Суспільний запит на заборону діяльності певних політичних партій в Україні розвивається досить стрімко в останній час. Проте й до цього відповідні процеси були затребуваними. Зокрема, після Революції гідності (2013-2014 роки) в ході декомунізації в Україні було розпочато процедуру заборони діяльності Комуністичної партії України. Відповідний процес тривав кілька років. Щодо заборони діяльності проросійських партій, то війна дуже загострила такий суспільний запит. Політичні партії, які у мирний час пропагували проросійські цінності та наративи в українському суспільстві, під час війни стають «п'ятою колоною». Для протидії цьому явищу було прийнято рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року, яким призупинено на період дії воєнного стану будь-яку діяльність в Україні 11 політичних партій. Проте юридичних наслідків таке рішення не спричинило, хоч і стимулювало до пошуку належного законодавчого регулювання.

Українським важливим тут є збереження відповідної правової процедури та дотримання міжнародних стандартів. Заборона діяльності політичних партій має бути законною та належно обґрунтованою. Потріб-

но здійснювати детальний аналіз діяльності політичних партій та виокремлювати шкідливі (загрозливі й небезпечні) форми їхньої політичної діяльності. Наприклад, суспільно неприйнятним є виправдання, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації та/або Республіки Білорусь проти України, а також пропаганда російського нацистського тоталітарного режиму. Відповідні зміни внесено до українського законодавства. Отже, конституційні підстави щодо заборони політичних партій деталізовано в Законі України «Про політичні партії в Україні» з достатньо високим рівнем дискреції.

Конституція України передбачає виключно судовий спосіб заборони діяльності політичних партій. Це досить складний процес, який потребує належного обґрунтування та аргументації. Міністерство юстиції, яке має право подавати до суду позов про заборону політичної партії, повинне дуже ретельно аналізувати діяльність політичних партій та збирати належні докази. Попередній досвід такої діяльності доводить, що це досить складна робота. Наприклад, процес щодо заборони Комуністичної партії України тривав кілька років. Це зумовило потребу коригування відповідного законодавства. В травні 2022 року парламентом було істотно відкориговано цю частину Закону України «Про політичні партії в Україні», а також Кодекс адміністративного судочинства України. Цими змінами істотно вдосконалено судову процедуру розгляду таких категорій справ, а головне – істотно скорочено строки як для розгляду справи судом, так і для апеляційного оскарження. Ефективність та змістовність цих процедур потребуватиме оцінки з часом, після більш тривалого застосування, проте в умовах війни відповідні зміни допустимі.

Після законодавчих змін до процедури заборони політичних партій (травень 2022 року) істотно активізувалася діяльність Міністерства юстиції. До суду було подано низку позовів із вимогою заборонити діяльність 16 політичних партій. Щодо усіх 16 політичних партій ухвалено судові рішення про заборону їхньої діяльності. Ці судові рішення вже набрали законної сили.

Суспільна думка

В умовах дії воєнного часу діяльність партій може обмежуватися. Проте післявоєнна відбудова демократичного суспільства потребує повноцінного політичного процесу та забезпечення плюралізму. Політичні партії як на національному, так і на місцевому рівнях повинні отримати можливість оновлення власної інституційної спроможності не тільки виконувати базові організаційні потреби, але й змістовно формулювати нові програми, ідеї та проекти щодо післявоєнної відбудови України. Демократичність та відкритість цих процесів буде запорукою ефективного суспільного контролю та довіри громадян України до діяльності публічної влади. Держава через низку спеціальних інструментів повинна створити умови, в яких політична конкуренція буде можливою та бажаною. Такі державні дії можуть полягати у коригуванні певних законодавчих приписів і вимог до форм діяльності партій, у деталізації засад внутрішньопартійної взаємодії різних партійних органів, у створенні додаткових інструментів фінансової (матеріальної) підтримки окремих партійних видів діяльності тощо. При цьому важливо вберегти державну та публічну владу від надмірного втручання в діяльність партій, оскільки це може спричинити нівелювання їхнього суспільного призначення.

Для партій критично важливим є забезпечення рівного доступу до медіа. Інформаційний простір в умовах війни істотно змінив свій формат. Крім того, що всі засоби масової інформації з початком війни зосередилися на висвітленні найважливіших подій у сфері національної безпеки та оборони, важливим чинником в обмежені інформаційного складника є функціонування засобів масової інформації з урахуванням діяльності спільного інформаційного телемарафону «Єдині новини #UАразом». Формально в окресленому форматі будь-яка партія може бути присутня в інформаційному просторі. Однак відсоток такої присутності буде різним з огляду на тематику, роль і значення політичної сили, її участь у боротьбі з агресором. У післявоєнний час для забезпечення вільної конкуренції політичних ідей та програм розвитку необхідно відновити конкурентну роботу засобів масової інформації і забезпечити рівний доступ політичних партій до ЗМІ в умовах вільної конкуренції.

Окремим серйозним викликом в умовах війни і післявоєнний час є маніпулятивний інформаційний вплив та пропаганда від держави агресора. Соціальні мережі та мобільні месенджери (Telegram, Viber, WhatsApp, Signal та ін.), через які найлегше поширювати таку інформацію, стали чи не основним джерелом інформації для більшості громадян України. Важливо розробити ефективні механізми протидії поширенню пропаганди, фейкових новин та забезпечити безпечне використання сучасних технологій із метою запобігання маніпулятивному впливу на свідомість громадян України.

Через бойові дії, тимчасову окупацію окремих територій, переміщення великої кількості людей в інші регіони, а також за кордон повноцінна діяльність політичних партій неможлива. Тому задля ефективного

відновлення діяльності політичних партій у післявоєнний час доцільно внести зміни до законодавства про політичні партії, зокрема в аспекті врегулювання ключового питання внутрішньопартійної діяльності, враховуючи при цьому проблеми, зумовлені війною, зокрема: передбачити механізми відновлення повноцінної партійної активності у післявоєнний час (внутрішньоорганізаційної, суспільно-політичної, виборчої); забезпечити перехідний період для відновлення звичайного функціонування всієї структури політичних партій; закріпити механізми взаємодії та контролю не лише центральних органів за місцевими організаціями, а й місцевих організацій за діяльністю центральних органів; забезпечити публічний характер програм і статутів політичних партій, їхньої структури (наявності місцевих організацій та осередків, їхніх керівників) та ін. Відповідні зміни повинні з одного боку – забезпечити ефективний державний контроль за діяльністю партій, з другого – не зробити політичні партії повністю залежними від волі публічних службовців та контролюючих органів.

Післявоєнна партійна політика

Виклики війни не можуть не вплинути на суспільні настрої в країні й, очевидно, вони будуть іншими, ніж у довоєнний час. Цілком закономірно, що політичні партії мають реагувати на ці зміни, демонструвати гнучкість, бути максимально наближеними до потреб суспільства у конкретний період часу. З огляду на це коригування потребуватимуть як персональний склад політичних партій, так і статутні завдання, програмні цілі та політичні плани партій, які мають враховувати наслідки війни та перспективи післявоєнної відбудови. Це потребуватиме значних зусиль та часу, необхідних для вироблення політичної позиції, напрацювання алгоритму дій та внесення відповідних змін до статутів, програм партій. Організаційні та кадрові зміни у партії та її місцевих організаціях потребують реєстрації (легалізації). Це означає їхнє визнання державою. У післявоєнний час важливо забезпечити максимально доступні та швидкі способи реєстрації таких змін, тому необхідно вдосконалити процедуру та строки державної реєстрації, а також вимоги до документального підтвердження змін, що буде орієнтоване на специфіку функціонування політичних партій у післявоєнний час, забезпечити належне функціонування Єдиного реєстру громадських формувань, повноти і актуальності його відомостей.

Організаційне відновлення партійної активності у перехідний період супроводжуватиметься певними проблемами. Насамперед це кадрові питання, які пов'язані з масовим виїздом громадян, зокрема й партійних активістів, за кордон, мобілізацією, яка передбачає заборону бути членами політичних партій, тимчасовою окупацією окремих територій та репресіями щодо політичних активістів тощо. Задля відновлення повноцінної діяльності політичним партіям необхідно з'ясувати їхню реальну кадрову спроможність як на центральному, так і на місцевих рівнях. Від цього залежить і можливість відновлення статутної дієздатності керівних органів партії та її місцевих організацій, проведення перших післявоєнних зборів (конференцій) місцевих організацій та засідань керівних органів, з'їздів партій, а також завершення приведення територіальної структури партії до реорганізованого адміністративно-територіального устрою. Внаслідок активних бойових дій на значній території України політичні партії зіткнулися з майновими проблемами відновлення діяльності політичних партій (приміщення, обладнання, компенсація втрат, заподіяних воєнними діями та діяльністю окупаційного режиму).

Здатність політичних партій брати участь у виборах напряму пов'язана з їхньою кадровою, фінансовою, інформаційною спроможністю до активної політичної діяльності як на національному, так і на місцевому рівнях. Кадровий складник передбачає як можливість номінувати кандидатів на виборах (їх публічний підбір), так і формування груп партійних активістів, які зможуть забезпечити участь партії у виборах різного рівня. Дуже важливою також є спроможність партії забезпечити підбір і підготовку кандидатур до складу виборчих комісій різних рівнів.

Щодо фінансування діяльності партій та їхніх місцевих організацій, то у післявоєнний час значна частина (напевно, переважна більшість) можуть зіткнутися з проблемами пошуку джерел їхнього фінансування. За цих умов особливого значення набуває можливість державної підтримки партій, зокрема, відповідного державного фінансування статутної діяльності політичних партій. Однак наразі державне фінансування передбачене лише для парламентських політичних партій. Навіть більше, активно тривають дискусії щодо його призупинення або й зовсім припинення.

Інформаційна спроможність політичних партій буде залежати від готовності партійних структур до активної агітаційної діяльності, що своєю чергою залежатиме від забезпечення доступу політичних партій до традиційних засобів масової інформації та нових електронних медіа, можливості створення партійних каналів поширення інформації, функціонування офіційних сайтів політичних партій тощо.

Повномасштабна військова агресія Російської Федерації проти України у 2022 році створила вкрай жорсткі умови для функціонування демократичних інститутів в Україні. Потреби національної безпеки, оборони, евакуація мешканців територій, де йдуть бойові дії, гуманітарне забезпечення населення стали пріоритетними у суспільно-політичному порядку денному. Відтак, з 24 лютого 2022 року політичне середовище і діяльність політичних гравців повністю визначаються пов'язаними з війною потребами і викликами. Водночас, повномасштабна війна істотно вплинула на рівень прозорості та відкритості роботи органів влади, включно з органами місцевого самоврядування. За таких умов політичні партії мають суттєво трансформувати свою роль і форми діяльності у суспільстві.

Це дослідження – спроба системного аналізу проблем і викликів для демократичних процесів в Україні крізь призму діяльності політичних партій в умовах війни та післявоєнних перспектив відновлення їхнього повноцінного функціонування.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією у сфері прав людини на континенті. Вона налічує 46 держав-членів, серед яких усі держави-члени Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – угоди, метою якої є захист прав людини, демократії та верховенства права. Нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах здійснює Європейський суд з прав людини.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE