



**Аналіз законопроектів
щодо обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними
партіями, діяльність яких заборонена
(р. н. 9081, 9081-1, 9081-2)**

На початку березня 2023 року у Верховній Раді України було зареєстровано ряд законопроектів, спрямованих на обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена відповідно до закону, а саме:

- проєкт Закону “Про внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою)” ([р.н. 9081](#));
- проєкт Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена відповідно до закону”([р.н. 9081-1](#));
- проєкт Закону “Про внесення змін до Виборчого кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо обмеження участі в управлінні державою осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких з моменту проголошення незалежності України призвела до розгортання повномасштабного військового вторгнення держави-агресора на територію України” ([р.н. 9081-2](#))

Згідно із пояснювальними записками, метою запропонованих змін є забезпечення демократичного розвитку України, захисту конституційного ладу та територіальної цілісності держави від військової агресії Російської Федерації шляхом обмеження права бути обраним громадян України, які на час повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну були депутатами, обраними від партій, які заборонені відповідно до рішення суду.

Зокрема, законопроект р.н. 9081 передбачає :

- встановлення обмеження права бути обраним народним депутатом України та депутатом місцевої ради для осіб, пов'язаних з партіями, діяльність яких заборонена;

- визначення додаткової умови для реєстрації кандидатів, яка полягає у поданні уповноваженому органу заяви, що має на меті встановити факт, чи були кандидати у депутати, кандидати на посаду голів місцевих рад станом на момент введення в Україні воєнного стану народними депутатами України, депутатами місцевих рад або сільськими, селищними, міськими головами, обраними від партій, діяльність якої заборонена;
- встановлення додаткових підстав для відмови у реєстрації або скасування реєстрації кандидатів у депутати, кандидатів у голови місцевих рад на підставі того, що станом на момент введення в Україні воєнного стану відповідні особи були народними депутатами України, депутатами місцевих рад або сільськими, селищними, міськими головами, обраними від партії, діяльність якої заборонена;
- покладання обов'язку на Центральну виборчу комісію сформувати та опублікувати перелік осіб, які станом на момент введення в Україні воєнного стану були народними депутатами України, депутатами місцевих рад або сільськими, селищними, міськими головами, обраними від партії, діяльність якої заборонена.

Альтернативним законопроектом р.н. 9081-1 пропонується також:

- розширення переліку посад, до яких обмежується доступ для осіб, пов'язаних із забороненими політичними партіями, як от: державна служба категорії «А», члени Кабінету Міністрів України – міністри, Президент України;
- розповсюдження дії закону на розширений перелік осіб – не лише на осіб, обраних від партії, що заборонена, а також і на осіб, які на час тимчасової окупації окремих територій України входили або досі входять до складу фракції, сформованою відповідною депутатською партією;
- щорічне оновлення списків осіб – громадян України, які на момент початку тимчасової окупації Російською Федерацією окремих територій України та до моменту повного відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями, були (є), незалежно від строку дії відповідного мандату (мандатів), народними депутатами України, депутатами місцевих рад або сільськими, селищними, міськими головами, обраними від партії, діяльність якої заборонена, та/або які входили (входить), до складу депутатської фракції, сформованої партією, діяльність якої заборонена.

Альтернативним законопроектом р.н. 9081-2 пропонується радикальне вирішення питання обмеження права бути обраним народним депутатом України, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою, для осіб, які на момент введення в Україні воєнного стану були Президентом України, членами

Кабінету Міністрів України, народними депутатами України, депутатами місцевих рад або сільськими, селищними, міськими головами, обраними від будь-якої політичної партії, що здійснювала свою діяльність на території України з моменту проголошення її незалежності, тобто всіх діючих на даний момент політичних партій.

Попри наявний в суспільстві запит на оцінку діяльності окремих політичних сил як таких, які тривалий час займали відверто проросійські позиції, фактично пропонуючи певну форму люстрації зазначених осіб, ці законопроекти є такими, що порушують демократичні принципи та права людини.

Для кращої оцінки потенційних порушень прав людини, які будуть наслідком ухвалення одного з альтернативних законопроектів, доцільно дослідити актуальну практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Так, 17 жовтня 2019 року Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі «Полях та інші проти України» (№ 58812/15) щодо наслідків для групи заявників застосування Закону України «Про очищення влади» (люстрацію). Вони заявляли про порушення Україною статті 8 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) у контексті застосування обмежувальних заходів до державних службовців, статті 6 та статті 13 Конвенції щодо тривалої неспроможності національних судів розглянути їхні позови щодо звільнення та відсутності ефективних засобів правового захисту відповідно.

ЄСПЛ визначив, що в даній справі мало місце порушення статті 8 Конвенції щодо всіх заявників. Суд аргументував свою позицію, виходячи з наступного:

1. Законодавство про люстрацію вплинуло на заявників через (1) звільнення їх з державної служби, (2) застосування до них заборони обіймати посади державної служби на строк десять років, (3) відомості про них було внесено до загальнодоступного реєстру в мережі Інтернет. Поєднання цих заходів мало дуже серйозні наслідки для здатності заявників встановлювати і розвивати відносини з іншими та їхньої соціальної і професійної репутації, а також значною мірою вплинуло на них. Вони не були просто відсторонені, понижені або переведені на менш відповідальну посаду, а звільнені із заборонаю обіймати посади державної служби. Їм було заборонено обіймати будь-які посади державної служби, у сфері, в якій вони багато років працювали. Відомості про застосування до заявників люстраційних заходів було одразу оприлюднено, а сам Закон не вимагав будь-якого доведення індивідуальної вини.
2. Мета Закону полягала у відновленні довіри до державних установ і захисті демократичної форми правління, проте цілком можливо, що зазначені цілі могли бути досягнуті шляхом застосування менш суворих заходів. Характер же застосованих заходів у поєднанні з доволі гострими формулюваннями Закону,

порушують питання про те, що деякі із цих заходів принаймні частково були вмотивовані помстою тим, хто асоціювався з попередньою владою.

3. Необхідні були дуже переконливі підстави, щоб довести, що такі заходи могли бути застосовані за відсутності будь-якої індивідуальної оцінки поведінки особи лише на підставі висновку, що їхнє перебування на посаді достатньою мірою доводило відсутність у них відданості демократичним принципам державної організації.
4. Нагальний характер застосованих відповідно до Закону заходів нівелюється тим, що вони були застосовані до заявників не умовно або тимчасово, а на десять років. Навіть припустивши, що певні кадрові зміни були невідкладним питанням, ніщо не свідчило, що ситуація залишалася б такою нестабільною упродовж відповідного періоду, що перешкождала би детальному аналізу особистої ролі кожної посадової особи та на підставі цього аналізу поетапній відмові від таких невідкладних заходів на пізніших етапах.

Наведена вище практика Суду хоча прямо не свідчить про ймовірні порушення прав людини внаслідок ухвалення одного з цих проєктів законів (**р. н. 9081, 9081-1, 9081-2**), проте вона є важливою для оцінки можливих наслідків та ризиків в контексті дотримання Україною гарантій ст. 8 ЄКПЛ в разі їх ухвалення в наявній редакції.

Так, положення зазначених законопроектів пропонують застосування широких та універсальних обмежень до громадян, що не передбачають індивідуального підходу в оцінці їх ролі та доцільності застосування до них значних обмежувальних заходів (загальна заборона допуску до виборів різних рівнів чи призначення на посади державної служби категорії “А”). Вищезгадані законопроекти не передбачають механізму оскарження рішень щодо особи (достатньо факту зайняття посади на певну дату, як то 19 лютого 2014 року), а також можуть мати наслідком порушення виборчих прав, гарантованих Конституцією. Такий підхід до фактично люстраційних заходів може виглядати як помста та покарання держави, а не захід задля відновлення довіри та демократичних принципів. Це в значній мірі може перешкождати реінтеграційним заходам держави в майбутньому.

Публікація ЦВК даних широкого кола громадян України (в тому числі серед мешканців тимчасово окупованих територій України, внутрішньо переміщених осіб) за сам факт відношення до партії, діяльність якої заборонена, фактично без можливості попереднього оскарження такої публікації, потенційно може свідчити про посягання на приватне життя, мати наслідки для професійної репутації. Крім того, чимало осіб, які потенційно підпадуть під дію положень законопроектів, наразі своєю громадською, політичною чи професійною діяльністю свідчать про свою відданість демократичним принципам та суверенітету України.

Тривалі строки обмежень, запропоновані в законопроектах, ймовірно не відповідають достатньому обґрунтуванню та виправданню заявленим потребам - як то забезпечення національної безпеки, протидії інформаційним та іншим загрозам суверенітету України.

При цьому, законопроект р.н. 9081-2 пропонує застосовувати обмеження без будь-якої підстави встановлення такого обмеження - передбачається його застосування і до тих осіб, які є представниками партій, діяльність яких на території України не заборонена. Без встановлення індивідуальних причин застосування щодо цих осіб будь-яких обмежень, їх належність до діючих партій, діяльність яких дозволена, підставою для таких обмежень бути не може.

Враховуючи вищезазначене, зміст законопроектів р.н. 9081, 9081-1 та 9081-2 суперечить їх заявленій меті щодо забезпечення демократичного розвитку України, адже вони містять суттєві загрози порушення прав людини в частині виборчих прав та права на приватне життя, не є ефективними засобами захисту конституційного ладу та територіальної цілісності держави. Законопроекти створюють умови до закріплення суспільно-політичних суперечностей, а також носять характер політичного популізму, аніж дійсно спрямовані на забезпечення державних інтересів в довгостроковій перспективі.

Аналіз законопроектів підготовлений:

Онісією Синюк, правовою аналітикинею Центру прав людини ZMINA
Дар'єю Свиридовою, експерткою Коаліції "Україна. П'ята ранку"