

Note from the Field

Access to Justice Amid War in Ukraine Gateway

ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У БОРОТЬБИ ІЗ ВНУТРІШНІМИ ЗАГРОЗАМИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Олег Ільницький,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права, Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів, Україна,

oleh.ilnytskyi@lnu.edu.ua, ORCID 0000-0001-7343-8810

Редактор української версії статті – Поліна Львова

Анотація. Судовий контроль та авторизація застосування державного примусу чи іншого втручання у сферу приватноправового інтересу є універсальним стандартом побудови політико-правової системи на принципах верховенства права. Для отримання достовірних та обґрунтованих висновків було використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, за допомогою яких опрацьовано результати теоретичних досліджень з проблем здійснення адміністративного судочинства в Україні, матеріали юридичної практики у формі висновків міжнародних правозахисних установ та українських судів. Установлено, що запроваджені зміни нормативно-правового регулювання судової процедури застосування санкцій активів окремих осіб чи заборони політичних партій в умовах воєнного стану передбачають виконання судами подвійної функції: гарантують необхідний рівень превентивного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб та водночас адміністративні суди здійснюють захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидію терористичній діяльності для захисту публічних інтересів. Таким чином, створено передумови для вирішення цих складних питань у сфері прав людини зі збереженням необхідного балансу навіть у виняткових умовах воєнного стану.

Original version:

Ilnytskyi O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

Ключові слова: *воєнний стан, санкції, публічний інтерес, права, свободи та інтереси особи, політична партія.*

1. ВСТУП

1.1. Онтологічні основи виникнення наукового інтересу

Розпочате повномасштабне військове вторгнення Російської Федерації на територію України 24 лютого 2022 року стало кульмінацією її багаторічної агресії проти державного суверенітету та територіальної цілісності України. Безперечно, цьому передувала серйозна та планомірна підготовка впродовж тривалого часу, яку проводила Росія як за кордонами, так і в самій Україні. Її агенти впливу робили все можливе для максимального послаблення інституційних механізмів функціонування Української державності, що повинно було забезпечити легкість завоювання через мінімізацію опору та утвердження лояльності населення, створити сприятливе тло для окупаційних адміністрацій і формування останніх з числа колаборантів, зокрема й серед політичних, економічних та військових еліт. На жаль, багато з цих диверсійно-підготовчих заходів тривалий час держава вважала за краще не помічати, певним чином прикриваючись демократією та політичним плюралізмом, свободою думки і слова, економічним лібералізмом та багатовекторністю державної політики.

Водночас інтереси національної та громадської безпеки, забезпечення територіальної цілісності вважаються універсальними визнаними межами допустимості здійснення прав, свобод та інтересів осіб у головних нормативних стандартах системи правозахисту. Вони знаходяться на межі балансування приватноправових інтересів особи із концептами необхідності забезпечення публічного правопорядку для досягнення загального блага, в тому числі для особи – носія відповідного приватного права чи інтересу.

Формулювання статті 1 Конституції України, яка насамперед визначає Україну як суверенну та незалежну державу, а також розкриває її статус як демократичної, соціальної та правової, вказує на наслідковий взаємозв'язок між необхідністю забезпечення суверенітету і незалежності в межах території держави для можливості виконання подальших її зобов'язань щодо гарантій народовладдя та утвердження і забезпечення прав і свобод людини як

елементу правопорядку, що забезпечує реалізацію конституційного принципу соціальної і правової держави (п. 4 мотивувальної частини).

Міжнародними нормативними стандартами та багаторічною практикою їхнього застосування доведено важливе значення саме справедливих та незалежних судових процедур авторизації правомірності застосування державою заходів примусу і обмеження прав та свобод особи, їхньої необхідності та пропорційності для досягнення відповідної мети.

Субстантивні критерії відповідних справ дозволяють впевнено відносити їх до категорії публічно-правових спорів, які виникають з приводу реалізації суб'єктами владних повноважень своїх публічно-владних управлінських функцій з реалізації відповідних напрямів та форм державної політики. А тому впровадження відповідних механізмів перебуває у сфері практичного та наукового інтересу адміністративного судового процесу.

Практика останнього року функціонування Верховного Суду однією зі складних категорій справ виявила оскарження застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) на підставі Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 р. № 1644-VII. А зміни воєнного часу оновили каталог санкцій, доповнивши їх можливістю стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними (ч.ч. 1-1 ст. 4 Закону № 1644-VII) в адміністративному судовому порядку.

Водночас початок червня 2022 року ознаменував масовий розгляд справ про заборону політичних партій Восьмим апеляційним адміністративним судом у м. Львові за позовами Міністерства юстиції України з підстав антидержавницької проросійської позиції та її відкритої підтримки на підставі змін, внесених Законом № 2243-IX від 3 травня 2022 р. Таким чином, з одинадцяти партій, визначених у рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 р. «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій», уведеному в дію Указом Президента України від 19 березня 2022 р. №153/2022, судом першої інстанції станом на 20 липня 2022 р. було заборонено всі 11 політичних партій, які мали очевидне проросійське спрямування у своїх політичних програмах та публічних позиціях,

Original version:

Ilnytskyy O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

додатково 5 партій заборонено за позовами Мін'юсту на підставі повідомлення Служби безпеки України про злочинну діяльність цих політичних сил, у тому числі пособництво окупанту, і одна – це партія, в якій, власне, назва територіальних представництв відрізняється від загальної назви партії. Кошти та інші активи партій, їхніх територіальних організацій, первинних осередків та інших структурних утворень передано у власність держави¹.

Безперечно, що вказані політичні та судові процеси активізували увагу дослідників до якості нормативно визначеної процедури здійснення правосуддя у вказаних категоріях справ та фактичної готовності адміністративних судів втримати внутрішній фронт боротьби проти «руського міра» в Україні.

1.2. Методологія дослідження та джерельна база

Приводом для детального дослідження заявленої проблематики стали численні матеріали практики правозастосування, яка сформувалася у надзвичайно короткі строки та засвідчили існування системних проблем, зумовлених масштабною правових питань, які виникають при розгляді як питань застосування санкцій з обмеженням прав, свобод та інтересів осіб приватного права, так і заборони діяльності політичних партій. Також це зумовлює звернення судових установ з запитом про наукові висновки щодо порядку застосування відповідних процедур при розгляді публічно-правових спорів та формування відповідної уніфікованої практики.

З огляду на специфіку теми, мету й завдання підґрунтям дослідження виступає діалектичний підхід. Системний метод застосовувався задля встановлення змісту та призначення засобів та способів захисту прав, свобод і інтересів відповідно до нормативного закріплення. На цій підставі за допомогою формально-логічного методу було сформульовано визначення юридичних понять. Формально-догматичний метод дозволив здійснити аналіз нормативно-правової бази держави, виявити функціональну спрямованість системи захисту прав та інтересів осіб у спірних правовідносинах за участю суб'єктів владних повноважень, їх техніко-юридичну досконалість. Також

¹ Офіційний сайт Восьмого апеляційного адміністративного суду. URL: <https://8aa.court.gov.ua/sud4857/pres-centr/general> (дата звернення 19.06.2022)

використовувалась низка інших загальнонаукових методів дослідження, зокрема: аналіз (для дослідження системного застосування понять), історико-правовий (для дослідження встановлення, зміни та розвитку системи гарантування вкладів), порівняльно-правовий (при компаративістському дослідженні законодавства) та інші.

Теоретичну основу дослідження забезпечили результати аналітичних оглядів з проблем здійснення адміністративного судочинства в Україні. Брак системних досліджень заявленої тематики пояснюється стрімкістю процесів, що відбуваються у соціальній та правовій системах, тож практичне значення пошуку й уніфікованості шляхів розв'язання порушеної проблеми важко переоцінити.

Теоретичні підходи та сформульовані наукові висновки обґрунтовано за допомогою аналізу матеріалів юридичної практики через висновки міжнародних правозахисних установ та українських судів.

2. ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ТА ІНШИХ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ (САНКЦІЙ) ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

2.1. Природа спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) та проблеми їх застосування за законодавством України

Спеціальні економічні або інші обмежувальні заходи (санкції), які застосовуються державами проти загроз суверенітету та конституційному ладу, своє обґрунтування отримали у ст. 41 Статуту ООН: «Рада Безпеки повноважна вирішувати, які заходи, не пов'язані з використанням збройних сил, повинні бути застосовані для реалізації її рішень, і вона може зажадати від Членів Організації застосування цих заходів. Ці заходи можуть включати повне або часткове зупинення економічних відносин, залізничного, морського, повітряного, поштового, телеграфного, радіо або інших засобів зв'язку, а також розрив дипломатичних відносин».

Original version:

Ilnytskyy O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

У теорії міжнародного права економічні санкції розглядаються як захід правомірного примусу² чи кризь призму легалізованих контрзаходів³. Однак такий примус, за стандартами міжнародного права, є наслідком протиправного діяння, характер якого має визначатися виключно на основі норм міжнародного права, а не національного права держави; застосування цих заходів не повинно створювати умов для порушення основних принципів міжнародного права чи порушення прав і свобод людини; єдиною метою застосування санкцій є відновлення правомірних прав та інтересів потерпілого суб'єкта та повернення до попереднього стану, в т. ч. і відшкодування матеріальної шкоди⁴. Таким чином, вектор їхньої дії завжди скерований назовні і повинен компенсувати обмежений вплив держави на порушника, який не перебуває під її внутрішньою суверенною юрисдикцією.

Системне дослідження положень Закону № 1644-VII дозволяє стверджувати, що за своїми ознаками спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) в Україні носять правоохоронний характер, здійснюють примусовий обмежувальний вплив на порушника. Однак на відміну від заходів ординарної юридичної відповідальності, що своїм першочерговим призначенням має покарання за вчинене діяння, наведені у ст. 4 Закону № 1644-VII спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) є заходами запобігання (попередження) та припинення загроз, у відповідь на існування яких у рішеннях чи діях суб'єктів вони застосовуються. Перелічені у Законі № 1644-VII персональні та секторальні санкції за наслідками своєї дії є тимчасовими заходами оперативного впливу на поведінку учасників шляхом встановлення особливих обмежень у рамках здійснення державної політики у окремих сферах (економічній, фінансовій, інфраструктурній, дипломатичній, екологічній, торгівельній, культурній тощо), спрямовані на те, щоб вказати на вчинене порушення, усунути можливості для продовження протиправної діяльності та завдання істотнішої шкоди охоронюваним правовідносинам до виправлення ситуації, уникнути потенційного використання ресурсів та можливостей за посередництвом функціонування механізму держави для

² Tomuschat C. Are Counter-measures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures? *European Journal of International Law*. 1994. Vol. 5.1. P. 77–87.

³ Чернявський А. Л. Принципи та умови застосування контрзаходів у сучасному міжнародному праві. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 139. С. 278–285 doi: 10.21564/2414-990x.139.114563.

⁴ Crawford J. Revising the Draft Articles on State Responsibility. *European Journal of International Law*. 1999. Vol. 10.2. P. 436–439.

заподіяння шкоди охоронюваним нею основоположним цінностям суспільства.

Одночасно адресатами їхнього застосування можуть бути громадяни України та юридичні особи-резиденти України, але лише у разі якщо вони є суб'єктами, які здійснюють терористичну діяльність⁵.

За умов застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до осіб приватного права постає питання оцінки правомірності здійсненого втручання у кожному конкретному випадку. Впровадження механізму персональних (цільових) санкцій у міжнародну практику зумовило питання забезпечення дотримання прав підсанкційних осіб. За загальним правилом, панує згода щодо того, що обмежені санкціями права не є абсолютними, а інтереси громадського порядку виправдовують такі втручання (про що йшлося і вище). А тому більш важливим завданням для суб'єкта, який накладає санкції, є забезпечення дотримання процедури застосування санкцій. Така процедура включає: належне повідомлення із зазначенням причин застосування санкцій; достатні докази, що є підставою для накладання санкцій; слухання; можливість перегляду рішення про застосування санкцій незалежним судом⁶.

Тероризм та терористична діяльність як підстава застосування санкцій є правовими категоріями, а не політичними. Відповідно, їхня оцінка повинна проводитися винятково з урахуванням цієї ознаки, поза межами політичної діяльності, засновуватися на фактичних даних або розвідувальній інформації про терористичну діяльність і відповідати стандарту «правдивої підозри на обґрунтованих підставах»⁷.

За умови, коли Рада національної безпеки і оборони України своїм рішенням про застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) фактично проводить попередньо первинну кваліфікацію діянь особи

⁵ Ilnytskyi O. Citizens of Ukraine as subjects of special economic and other restrictive measures (sanctions) imposed by the Ukrainian state. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2021. Vol. 11 56–57, 62. doi: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.11.07>.

⁶ Chachko E. Due Process Is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law. *The American Society of International Law*. 2019. Vol. 113.25. P. 157. doi: 10.1017/aju.2019.25

⁷ *O'Hara v. The United Kingdom* App no 37555/97 (ECtHR, 16 October 2001). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-6312> (дата звернення 16.06.2022)

Original version:

Ilnytskyi O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

як такої, що причетна до здійснення терористичної діяльності, РНБО України разом з Президентом України фактично присвоює у спірних правовідносинах функцію «суду» для цілей проведення оцінки забезпечення гарантій прав особи.

Але діяльність Ради національної безпеки і оборони України очевидно не відповідає властивостям «справедливого та безстороннього суду» у значенні ч. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини (далі – ЄКПЛ), оскільки остання є органом при Президентові України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони; її персональний склад формує Президент України з числа осіб за політичними посадами, а також за власним дискреційним правом (ст. 107 Конституції України). Таким чином, РНБО України не володіє ні функціональною, ні інституційною незалежністю та неупередженістю для вирішення питання адресності санкцій, є прямо зацікавленою у питаннях вжиття заходів для підвищення рівня запобігання та боротьби із загрозами національним інтересам та національній безпеці за своєю компетенцією та функціями у державному апараті.

У питаннях, які зачіпають основні права, вираження розсуду, наданого виконавчій владі у сфері національної безпеки, в термінах необмеженої влади, суперечитиме верховенству права – одному з основних принципів демократичного суспільства, закріплених у Конвенції. Отже, закон повинен визначати обсяг будь-якого такого розсуду, наданого компетентним органам, і спосіб його здійснення з достатньою ясністю, беручи до уваги законну мету відповідного запобіжного заходу, надання особі належного захисту проти свавільного втручання⁸.

Попередня наявність судового рішення щодо встановлення факту причетності особи до тероризму (за наслідками кримінально-правового судового провадження) або підстави включення до відповідного санкційного переліку (на підставі спеціального адміністративно-судового провадження згідно зі ст. 284 Кодексу адміністративного судочинства України (так звана «судова авторизація»)) могли стати достатнім рівнем гарантії національної системи

⁸ *Szabó and Vicsy v. Hungary* App no 37138/14 (ECtHR, 12 January 2016) < <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-160020>

захисту прав особи в разі подальших їх обмежень при застосуванні спеціальних обмежувальних заходів на підставі цих рішень.

На жаль, в Україні обрана адміністративна модель застосування санкцій. А відсутність попередньої судової авторизації при втручанні у сферу прав, свобод та інтересів осіб у зв'язку із застосуванням екстраординарних заходів протидії глобальним небезпекам є особливою проблемою⁹. Решта форм нагляду органами та посадовими особами, які є елементами системи охорони правопорядку, що володіють широкими прерогативами щодо застосування заходів впливу при боротьбі з тероризмом, є більшою мірою політичними – абсолютно нездатними забезпечити належну оцінку суворості необхідності щодо розглянутих цілей і засобів. І хоча ЄКПЛ погоджується у своїй практиці із застереженнями з функціональної точки зору з аргументами, що такі особи і органи краще, ніж суддя, пристосовані для авторизації і контролю, все ж не переконаний в цьому, коли справа доходить до аналізу цілей і засобів у контексті суворості необхідності.

Що стосується органу, уповноваженого санкціонувати обмежувальні заходи з боку несудового органу, то такий може відповідати Конвенції за умови, якщо цей орган незалежний від виконавчої влади. Однак політичний характер авторизації і нагляду підвищує ризик зловживання заходами. Суд нагадує, що верховенство права передбачає серед іншого, що втручання виконавчих органів у права людини повинно підлягати ефективному контролю, який зазвичай має бути закріплений в судовому порядку, судовий контроль дає найкращі гарантії незалежності, неупередженості та належної процедури. Авторизація *ex ante* такого заходу не є абсолютною вимогою сама по собі, бо там, де існує ретельний *post factum* судовий нагляд, це може врівноважити недоліки авторизації.

Однак судовий контроль *post factum*, шляхом надання права на оскарження до суду рішення, дії чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб у сфері національної безпеки та оборони, не є ефективною альтернативою, зважаючи на те, що навіть визнання відповідного рішення РНБО України про застосування спеціальних обмежувальних заходів протиправним та його скасування не викликає відновлення прав, свобод чи інтересів, порушених під час дії відповідних обмежень. Крім того, такий

⁹ Там само.

Original version:

Ilnytskyi O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

контроль на сьогодні здійснюється лише за наслідками розгляду звернення з боку особи до суду при оскарженні відповідних рішень та, фактично, зумовлює перекладення відповідальності за доведення правомірності/неправомірності застосування заходів державного примусу із суб'єкта владних повноважень на саму цю особу.

2.2. Реформування системи санкцій, пов'язаних із активами окремих осіб, в умовах правового режиму воєнного стану

З початком воєнних дій Російської Федерації проти України питання захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави, що проголошено метою санкційного механізму у ст. 1 Закону № 1644-VII, отримали додатковий прагматичний аспект – пошук джерел відшкодування заподіяної шкоди збройною агресією.

Станом на 8 червня уточнена загальна сума прямих збитків економіки України від пошкодження та руйнування житлових і нежитлових будівель та інфраструктури складає \$ 103,9 млрд або 3,0 трлн грн. Загальні втрати економіки України через війну, за спільними оцінками Мінекономіки України та Kyiv School of Economics, враховуючи як прямі, так і непрямі втрати (зниження ВВП, припинення інвестицій, відтік робочої сили, додаткові витрати на оборону та соціальну підтримку тощо), коливаються від \$ 564 млрд до \$ 600 млрд.¹⁰

У цих умовах, а також зважаючи на величезний обсяг активів проросійських агентів та резидентів на території України, недалекоглядним є змушувати іноземні держави блокувати російські активи та «не помічати» їх у межах власної юрисдикції.

Фактично тенденцію наступу на російські активи започаткував Закон України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності

¹⁰ Офіційний сайт Київської школи економіки. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zastannimi-obrahunkami-zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-standovit-103-9-mlrd/?fbclid=IwAR2AOzoM8GavWJWQ3WLBSjBu6tou6zEhJYB4vm6Gd-WKXbG-E-8Vnil14Ao> (дата звернення 16.06.2022)

Російської Федерації та її резидентів» від 3 березня 2022 р., який мав лише рамковий характер.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб» від 12 травня 2022 р. № 2257-IX вітчизняне законодавство про спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) було доповнено можливістю стягнення в дохід держави активів, що належать фізичній або юридичній особі, а також активів, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними.

Ця санкція має винятковий характер та може бути застосована лише стосовно фізичних та юридичних осіб, які своїми діями створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України (в тому числі шляхом збройної агресії чи терористичної діяльності) або значною мірою сприяли (в тому числі шляхом фінансування) вчиненню таких дій іншими особами, у тому числі до резидентів у розумінні Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів». Ця санкція може бути застосована лише в період дії правового режиму воєнного стану та за умови, що на відповідну фізичну чи юридичну особу в порядку, визначеному цим Законом, уже накладено санкцію у виді блокування активів.

Водночас законодавець цього разу врахував попередні проблеми загального санкційного механізму, описані у п. 2.1 цієї статті, передбачивши ухвалення рішення про стягнення в дохід держави активів судом у спеціальному порядку. Однозначно, що такий крок є цілком виправданим, якщо звернути увагу на те, що стягнення активів фактично зумовлює позбавлення права власності як найгрубішої форми втручання у право особи, захищене ст. 41 Конституцією України та ст. 1 Першого Протоколу до ЄКПЛ. Обидва цих акти містять категоричний імператив про судовий порядок обмеження права.

Повноваження на звернення з відповідним позовом надано центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції. Таким на сьогодні визначено Державну службу фінансового моніторингу.

Original version:

Ilnytskyy O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

Виходячи з конститутивних ознак цієї справи, що характеризується публічно-правовою природою, логічним, за пропозицією Президента України, стало й віднесення цієї категорії справ до юрисдикції адміністративних судів. Це підтвердило і попередній висновок, що санкції не є заходами відповідальності, а тому їхнє застосування відбувається поза межами судово-деліктних процесів. Це зумовило включення до КАС України ст. 283-1 «Особливості провадження у справах про застосування санкцій» у складі нормативної групи термінових адміністративних справ.

Найістотнішою новелою нормативного порядку стало розширення предметної юрисдикції адміністративних судів за рахунок того, що відповідна категорія справ за правилами адміністративного судочинства розглядається у першій та апеляційній інстанції Вищим антикорупційним судом України та його Апеляційною палатою відповідно. А частина 6 ст. 283-1 КАС України встановлює принципи абсолютної змагальності процесу, що не властиво для адміністративного судочинства: «Суд ухвалює рішення на користь тієї сторони, сукупність доказів якої є більш переконливою порівняно із сукупністю доказів іншої сторони».

Крім репутаційних переваг такого рішення (враховуючи авторитет Вищого антикорупційного суду України), доктринальне обґрунтування такого підходу складно знайти. До того ж, таким чином у цих справах відбувається зближення адміністративного та кримінального судових процесів як інституційно (Вищий антикорупційний суд України є частиною системи кримінальної юстиції), так і на рівні принципів (виключення принципу офіційного з'ясування обставин на користь процесуальної змагальності).

3. ЗАБОРОНА ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

З моменту проголошення незалежності України політична система нашої держави характеризувалася плюралізмом та відкритістю. Мінімальні конституційні обмеження у діяльності політичних партій – заборона діяльності тих із них, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання

міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (ч. 1 ст. 37 Конституції України) – зумовили появу понад 370 партій різного спрямування станом на 1 січня 2022 р.¹¹. З іншого боку, відкритість політичної системи дозволила через демократичні процедури ввести у владну вертикаль проросійських агентів, які відкрито підтримували та поширювали російську антиукраїнську позицію у діяльності апарату держави та використовували наданий їм мандат на шкоду Україні.

В умовах воєнного стану Законом України від 3 травня 2022 р. № 2243-IX було істотно оновлено систему заборони діяльності політичних партій в Україні. Зокрема, перелік установлених заборон у діяльності політичних партій України було доповнено виправдуванням, визнанням правомірною, запереченням збройної агресії проти України, у тому числі 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; глорифікацією, виправданням дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань Російської Федерації, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих, та/або керованих, та/або фінансованих Російською Федерацією, а також представників окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та представників підконтрольних Російській Федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі шляхом їх визначення як «повстанці», «ополченці», «ввічливі люди» тощо (ч.ч. 10, 11 ст. 5 Закону України «Про політичні партії» від 5 квітня 2001 р. № 2563-III).

Очевидно, що вказані заборони знаходяться в рамках загальних конституційних обмежень, конкретизуючи їх відповідно до обставин сьогодення, наголошують на воєнній агресії Російської Федерації та Республіки Білорусь проти України як основній загрози суверенітету та безпеки держави. У разі заборони судом політичної партії майно, кошти та інші активи політичної партії, її обласних, міських, районних організацій, первинних осередків та

¹¹ Реєстр політичних партій Міністерства юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_31094 (дата звернення 19.06.2022)

Original version:

Ilnytskyy O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

інших структурних утворень переходять у власність держави, про що зазначається у рішенні суду.

Позивачем за цією категорією справ є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, який невідкладно звертається до суду з адміністративним позовом про заборону політичної партії. На сьогодні таким органом є Міністерство юстиції України.

Розгляд справ про заборону політичних партій відбувається адміністративними судами за виключною предметною юрисдикцією – апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ – у спеціальному процесуальному порядку, визначеному ст. 289-3 КАС України. Як і провадження про застосування санкцій, справи про заборони політичних партій законодавець кваліфікував як термінові адміністративні справи, що визначає оперативність процесуальних строків їх вирішення.

Судом апеляційної інстанції в цих справах є Верховний Суд у складі колегії Касаційного адміністративного суду. Судове рішення Верховного Суду у таких справах є остаточним і касаційному оскарженню не підлягає.

В умовах воєнного стану адміністративні справи про заборону політичної партії відповідно до ст. 289-3 КАС України як суду першої інстанції підсудні апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Львів, що зумовило розгляд усіх справ Восьмим апеляційним адміністративним судом.

Тож повноваження адміністративних судів сьогодні розширені за рахунок можливості заборони політичної партії та передачі майна, коштів та інших активів політичної партії, її обласних, міських, районних організацій, первинних осередків та інших структурних утворень у власність держави. Рішення адміністративного суду, яке набрало законної сили, – єдиний законний спосіб заборонити діяльність політичної партії в Україні з визначених законом підстав. При цьому така заборона може бути застосована до політичної партії незалежно від її статусу – при порушенні встановлених заборон суд повноважний заборонити і партію, яка представлена депутатською фракцією у парламенті.

Практика активного застосування цього порядку виявила його життєздатність на перших етапах з дотриманням основних нормативних вимог та гарантій відповідачів.

4. ВИСНОВКИ

Війна Російської Федерації за підтримки Республіки Білорусі проти України та зумовлений цим правовий режим воєнного стану є екстраординарним правовим режимом, який містить допустимі істотні відступи від гарантій і зобов'язань держави для відбиття загроз державному суверенітету, безпеці і територіальній цілісності. У результаті публічний інтерес стає превалюючим у правовому регулюванні.

Водночас мета боротьби не допускає повне ігнорування засад демократизму і верховенства права навіть в умовах війни. Дбаючи про власний захист, держава зобов'язана імплементувати у правову систему запобіжники безпідставного порушення прав, свобод та інтересів людини. Універсальним стандартом такого механізму є судовий контроль за діяльністю органів публічного управління та судова авторизація застосування примусу і обмежень.

Природа та принципи судової діяльності засвідчили здатність забезпечити встановлення наявності підстав та умов втручання у сферу приватного інтересу особи і вирішити питання про його справедливе обмеження для забезпечення балансу.

У цих умовах слід підтримати запропоновані зміни нормативно-правового регулювання, які визначають домінуючу роль адміністративних судів у питаннях застосування санкцій, пов'язаних з активами осіб чи заборонаю політичних партій. Водночас у цих справах адміністративні суди однозначно виконують необхідні функції захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави.

Original version:

Ilnytsky O 'Application of Administrative Judicial Mechanisms in the Fight Against Internal Threats to National Security in Conditions of Russian Ukrainian War' 2022 3(15) Access to Justice in Eastern Europe 155-164. DOI: 10.33327/AJEE-18-5.3-n000333

Published: 15 Aug 2022 (<https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.3-n000333>)

ДЖЕРЕЛА

1. Chachko E. Due Process Is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law. *The American Society of International Law*. 2019. Vol. 113.25. P. 157-162 doi: 10.1017/aju.2019.25
2. Crawford J. Revising the Draft Articles on State Responsibility. *European Journal of International Law*. 1999. Vol. 10.2. P. 435–460.
3. Ilnytskyi O. Citizens of Ukraine as subjects of special economic and other restrictive measures (sanctions) imposed by the Ukrainian state. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2021. Vol. 11. P. 54–62, doi: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.11.07>.
4. Tomuschat C. Are Counter-measures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures? *European Journal of International Law*. 1994. Vol. 5.1. P. 77–87.
5. Чернявський А. Л. Принципи та умови застосування контрзаходів у сучасному міжнародному праві. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 139. С. 278-285. doi: 10.21564/2414-990x.139.114563.