

ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У РОЗРІЗІ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

У запропонованій статті досліджуються питання підстав і механізму притягнення до відповідальності політичних партій за законодавством України. Зокрема проаналізовано проблематику виникнення та виявлення підстав для такого притягнення, а також відповідності закріплених українським законодавством підстав та механізму такого притягнення практиці Європейського суду з прав людини та потребам України як демократичної держави. Окремо автором висвітлено проблеми кваліфікації діяльності політичних партій при визнанні її незаконною, а також запропоновано нові механізми оптимізації контролю держави за діяльністю політичних партій.

Ключові слова: політична партія, політична відповідальність, заборона діяльності.

**Гетманцев
Данило
Олександрович,**

*доктор юридичних
наук, професор
кафедри фінансового
права юридичного
факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка.*



**Причеп
Тетяна
Вікторівна,**

*магістр права,
старший юрист
ЮК «Jurimex»*

Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція), яка була ратифікована Україною 17 липня 1996 року, передбачено право людини на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів [2, ст. 11].

Право на об'єднання громадян України в політичні партії та громадські організації міститься й у національному законодавстві України, зокрема в Конституції України [1, ст. 36] та Законі України «Про політичні партії в Україні» [4, ст. 1].

Окрім низки вчених, які у своїх працях досліджували проблеми та питання юридичної відповідальності в цілому та відповідальності юридичних осіб зокрема, деякі науковці досліджували аспекти відповідальності безпосередньо політичних партій – О. Батанов, А. Білоус, О. Бураковський, Н. Гаєва, А. Григор'єв, В. Даніленко, І. Ільїнський, В. Кампо, М. Коваль, В. Кушніренко, М. Марченко, М. Примуша, М. Рябець, Т. Слинко.

Оскільки будь-яка юридична відповідальність є правовідношення між державою в особі її компетентних органів та особою, що порушила право та має понести певні обмеження і негативні наслідки

за відповідне порушення. Особливість відповідальності політичних партій полягає в тому, що про неї можна вести мову лише тією мірою, якою діє право держави втручатися в суспільні процеси зі створення та діяльності партій, а також у межах їх взаємодії.

Відповідальність політичних партій як конституційно-правова відповідальність має особливі, не притаманні іншим видам юридичної відповідальності санкції, зокрема обмеження, позбавлення спеціального статусу, визнання нормативно-правового акта неконституційним, визнання роботи органу державної влади, посадової особи неконституційним та ін.

У разі ж порушення політичними партіями Конституції України та інших законів України, вони у встановленому законодавством порядку можуть бути притягнуті до відповідальності, зокрема до них може бути вжито заходів у вигляді попередження про недопущення незаконної діяльності чи заборони діяльності [4, ст. 19].

Статтею 5 Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон) закріплено виключний перелік підстав для заборони діяльності політичних партій в Україні. Така заборона можлива в разі, якщо програмні цілі або дії партії спрямовано на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підрив безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини або

посягання на здоров'я населення.

Зазначені формулювання є недостатньо конкретними, а тому їх зміст потребує детального аналізу та системного тлумачення. Насамперед норма закону має відповідати якісним вимогам, а саме вимогам «доступності» та «передбачуваності», про які йде мова в Рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Республіканська партія Росії проти Росії» від 15 вересня 2011 р. [5, п. 37].

У цьому рішенні зазначається, що «закон» повинен бути належним чином доступний, тобто громадянин повинен мати змогу отримати адекватну інформацію за обставини застосування правових норм у кожному конкретному випадку. Норма не може розглядатись як «закон», якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю, щоб громадянин міг регулювати свою поведінку. Тобто громадянин повинен мати можливість передбачити (за необхідності, за належної правової допомоги), наскільки це розумно за конкретних обставин, наслідки, до яких може призвести певна дія [5, п. 82].

Проаналізувавши Закон «Про політичні партії в Україні» в частині можливості заборони діяльності політичної партії з відповідної точки зору, можна зробити такі висновки:

Санкція у вигляді заборони діяльності політичної партії може бути застосована виключно в разі порушення вимог щодо створення та діяльності політичних партій, установлених Конституцією України, Законом України «Про політичні партії в Україні», а також іншими законами. Відповідне формулювання унеможливило засто-

сування такої санкції в разі наявності порушень вимог законодавства щодо створення або діяльності політичних партій. У цьому полягає проблема можливості ініціювання процедури щодо заборони діяльності політичної партії на території України відповідно до Закону (у той час як допущення партією порушень вимог законодавства конкретно щодо діяльності політичних партій можливе на будь-якому етапі її функціонування, то допущення порушень вимог законодавства щодо створення може мати місце виключно на етапі реєстрації політичної партії).

Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [3, ст. 3] установлено, що дія цього Закону поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування. У той же час зазначена норма передбачає можливість установлення законом особливостей державної реєстрації певних видів юридичних осіб, зокрема об'єднань громадян і політичних партій.

Закон [4, ст. 5] урегульовує процедуру реєстрації політичних партій. У переліку документів, які подаються органу державної реєстрації при реєстрації політичної партії, вказані статут і програма політичної партії. Саме програма політичної партії відповідно до ст. 7 Закону є викладом цілей і завдань партії, а також шляхів їх досягнення.

При проведенні державної реєстрації всі подані документи перевіряються відповідним органом державної влади (органами Державної реєстраційної служби України, а до моменту її створення – Міністерством юсти-

ції України). Тобто рішення про державну реєстрацію політичної партії є підтвердженням відповідності поданих для реєстрації документів вимогам законодавства, з чого можна зробити висновок, що програмні цілі партії, викладені в її статуті та програмі, не суперечать вимогам Закону [4, ст. 5], оскільки перед ухваленням рішення про державну реєстрацію політичної партії відповідним органом здійснюється аналіз цих документів на їх відповідність зазначеним вимогам, про що складається відповідний висновок, який зберігається в матеріалах відповідної реєстраційної справи. Тобто органом держави визнається, що будь-якого роду обмеження діяльності політичної партії відповідно до наданих документів відсутні, у силу чого відсутні і підстави вважати, що закріплені в цих документах цілі або діяльність з їх досягнення можуть у подальшому стати підставою для заборони діяльності такої партії.

У зв'язку з цим відсутність порушень щодо створення політичної партії фактично однозначно виключає підстави для ініціювання процедури заборони діяльності політичної партії, особливо з урахуванням того факту, що Закон [4, ст. 5] як підставу до застосування відповідної санкції містить вимогу щодо наявності порушень одночасно при створенні та в діяльності політичної партії.

У той же час у будь-якій цивілізованій державі мусить бути реальний механізм заборони діяльності політичних партій. При цьому варто особливо увагу звернути на той факт, що відповідна заборона має здійснюватися не з формальних підстав, а в разі, якщо

така діяльність становить реальну загрозу національним інтересам, що потребує масштабного та конкретного аналізу ситуації в кожному окремому випадку. Показовим у цьому питанні є Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини» від 13 лютого 2003 р. [6, п. 104].

У цьому Рішенні зазначено, що розгляд питання щодо розпуску політичної партії має відбуватися в разі наявності ризику підриву демократичних принципів і вагомих підтверджень його існування, і лише в разі, якщо такий ризик зумовлює виникнення «нагальної соціальної потреби». Відповідна позиція висвітлена й у низці інших рішень Європейського суду з прав людини.

Також через певні суб'єктивні чи об'єктивні обставини можливою є ситуація, коли після моменту державної реєстрації політичної партії без подальшого внесення змін до її установчих і програмних документів їх положення порушують вимоги ст. 5 Закону. З одного боку, відповідно до ст. 9 Закону така невідповідність є формально достатньою підставою для притягнення відповідної партії до відповідальності. Проте в той же час важливим є співвідношення таких документів і фактично здійснюваної політичною партією діяльності.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Еррі Батасуна та Батасуна проти Іспанії» від 30 червня 2009 р. зазначається, що статут і програма політичної партії не можуть братися до уваги як єдиний критерій для визначення її цілей і намірів. Зміст програми повинен порівнюватися з діями лідерів і членів

такої партії та з позиціями, які вони захищають. Узяті разом, ці дії та позиції можуть мати значення для слухань про розпуск політичної партії, за умови, що в цілому вони розкривають її цілі й наміри [7, п. 80].

З іншого боку, як висвітлено Європейським судом з прав людини в рішенні у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші» від 30 січня 1998 р., співвідношення установчих документів та їх програми із фактично здійснюваною партією діяльністю зумовлено також і тим, що не можна виключати ймовірності того, що політична програма партії може приховувати інші цілі та наміри, ніж ті, які вона проголошує [8, п. 58].

У разі ж виявлення в закріплених програмою або статутом цілях партії порушення вимог ст. 5 Закону та ініціювання на відповідній підставі процедури притягнення політичної партії до відповідальності варто відзначити необхідність одночасного притягнення до відповідальності посадових осіб органів, які здійснювали державну реєстрацію політичної партії на підставі поданих нею програмних та установчих документів, а також осіб, які надавали висновок щодо відповідності таких документів вимогам законодавства, про що вже зазначалось вище.

Заборона діяльності політичної партії в будь-якій державі є крайнім радикальним заходом втручання держави в політичне життя її суспільства. Механізм реалізації такого заходу має бути максимально виважений і регламентований з метою унеможливлення допущення в державі зловживань владою. Це зумовлено тим, що політичні партії за своєю природою є єдиними

організаціями, які можуть прийти до влади в державі, а також мають можливість здійснювати вплив на режими у своїх країнах. Тобто такий захід державного впливу на суспільне життя, як заборона діяльності політичних партій, у разі своєї доступності та недосконалості зможе давати чинній владі можливість значно звужити коло суб'єктів, які можуть претендувати на владу в державі в майбутньому.

Іншим видом відповідальності політичних партій в Україні є приписи про недопущення протиправних вчинків, які відповідно до Закону [4, ст. 20] видаються органами, до відання яких належить контроль за діяльністю політичних партій у разі публічного оголошення керівними органами наміру вчинення політичною партією дій, за які законодавством України передбачено юридичну відповідальність. Якщо вчинені політичною партією дії не тягнуть за собою іншого виду відповідальності, відповідними органами контролю видається припис про усунення допущених правопорушень.

Оскільки для застосування заборони політичної партії підставою є наявність порушень як при її створенні, так і в діяльності, а для застосування припису про недопущення протиправних вчинків – публічне оголошення керівними органами наміру вчинення політичною партією дій, за які законодавством України передбачено юридичну відповідальність, виникає питання про наявність у законодавстві механізму притягнення до відповідальності політичної партії в разі, якщо така партія вже фактично здійснює діяльність, відповідальність за яку передбачено законодавством України.

Оскільки перелік вищеописаних заходів, що можуть бути застосовані до політичних партій у разі порушення ними законодавства України, є вичерпним, можна дійти висновку, що такий механізм відсутній та потребує розробки і подальшого нормативного закріплення.

Також законодавством України жодним чином не визначається поняття «діяльність партії», у зв'язку з чим при кваліфікації діяльності політичних партій та визнанні її незаконною виникає низка проблем. Передусім це проблема співвідношення діяльності конкретних партій та її територіальних осередків, структурних підрозділів, окремих членів.

Також варто враховувати, що діяльність окремого члена партії, її органу чи осередку не може розцінюватись як діяльність усієї партії. Пояснюється це, по-перше, тим, що оскільки юридична відповідальність особи має індивідуальний характер відповідно до Конституції України [1, ст. 61], то кожна особа, що порушила закон, має нести індивідуальну відповідальність за такі діяння.

По-друге, лише органи партії відповідно до її установчих документів мають право виступати від її імені та представляти її інтереси, визначати поточні завдання та цілі партії. У такому разі необхідно досліджувати ставлення всіх інших членів партії до дій таких органів чи осіб, а також наявність або відсутність у них умислу на вчинення відповідних дій. При цьому принцип «мовчазної згоди» не може бути дотриманий, оскільки унеможливорює встановлення вини

особи, що є обов'язковим елементом будь-якого правопорушення.

По-третє, навіть якщо дії члена партії спрямовано на наслідки, передбачені ст. 5 Закону, такі діяння є кримінально караними відповідно до чинного законодавства України, й особа може бути визнана винною у їх вчиненні виключно в разі доведення вини одного чи кількох членів партії та на підставі набрання законної сили обвинувальним вироком суду у кримінальному провадженні.

По-четверте, дії члена партії мають відповідати її програмним цілям, оскільки в іншому разі неможливо встановити «єдність волі» членів партії, що визначає спільність мети (умислу) членів, а отже їх вини в порушенні, що було допущено партією. Визначення єдиного умислу є визначальним, оскільки мова йде про вину політичної партії як юридичної особи – об'єднання окремих громадян.

Заборона діяльності політичної партії на підставі неправомірних дій окремих її членів порушує право громадян на свободу об'єднань з іншими людьми, свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, свободу думок і переконань з метою захисту суспільства від потенційної, реально не існуючої загрози національним і суспільним інтересам. На нашу думку, у такій ситуації перевагу слід надавати можливості повної реалізації прав людини.

За таких обставин видається неможливим притягнення до відповідальності політичної партії за дії її окремих членів. Тому потенційно можливою підставою заборони є невідповідність програми та статуту

партії вимогам закону (порушення порядку щодо створення партії), що є одночасно підставою для притягнення до дисциплінарної та інших видів відповідальності посадових осіб державних органів, які порушили порядок легалізації політичної партії. Однак згідно з положеннями чинного Закону України «Про політичні партії в Україні» порушення вимог щодо створення не може бути єдиною підставою, політична партія має допустити також порушення щодо діяльності.

Як було зазначено вище, під час оцінювання діяльності політичних партій слід ураховувати ступінь загрози національним інтересам. Окремо постає питання притягнення політичної партії до відповідальності в разі, якщо партія здійснює діяльність, відповідальність за яку передбачено законодавством України, проте не загрожує національним інтересам, тобто відсутня «гостра соціальна необхідність», як того вимагає практика Європейського суду з прав людини.

У такому разі держава мусить мати у своєму арсеналі окремі, проміжні санкції. Такими санкціями можуть бути, наприклад, заборона окремих осередків партії, які здійснюють протиправну діяльність, призупинення діяльності політичної партії до припинення вчинення нею порушень і відшкодування шкоди, завданої протиправними діями, або інші.

Насамкінець варто зазначити, що сучасне українське законодавство закріплює підстави та механізм притягнення політичних партій до відповідальності, які не повною мірою відповідають потребам суспільства, держави та її політичній системі. Від-

повідний механізм на практиці зумовлює низку проблем щодо його реалізації, а перелік підстав потребує розширення, що і було запропоновано в цьому дослідженні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996. – 119 с.
2. Конвенція Про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом України №475/97-ВР від 17 липня 1996 року.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 31–32, ст.263.
4. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 23. – Ст. 118.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Республіканська партія Росії проти Росії» від 15 вересня 2011 року.
6. Рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Партія добробуту та інші проти Туреччини» від 13 лютого 2003 року.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Еррі Батасуна та Батасуна проти Іспанії» від 30 червня 2009 року.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші» від 30 січня 1998 року.

Гетманцев Д. О. Причепя Т. В. К вопросу об ответственности политических партий в разрезе практики Европейского Суда по правам человека.

В предложенной статье исследуются вопросы оснований и механизм привлечения к ответственности политических партий по законодательству Украины. В частности проанализирована проблематика возникновения и выявления оснований для такого привлечения, а также соответствия закрепленных украинским законодательством оснований и механизма такого привлечения практике Европейского суда по правам человека и потребностям Украины как демократического государства. Отдельно автором выделены проблемы квалификации деятельности политических партий при признании её незаконной, а также предложено новые механизмы оптимизации контроля государства за деятельностью политических партий.

Ключевые слова: политическая партия, политическая ответственность, запрет деятельности.

Hetmantsev D. A. Prychepa T. V. On the question of the responsibility of political parties in the context of the European Court of Human Rights.

In proposed article there are investigated the issues of grounds and mechanism of prosecution of political parties by the legislation of Ukraine. Particularly problems of such prosecution grounds arising and their detection are analyzed in terms of accordance to the practice of the European Court of Human Rights and accordance to the needs of Ukraine as a democratic state. Separately the author illuminates the problems of political parties' activities qualification in case of their invalidation. Also the author proposes new optimization mechanisms of state control of political parties' activities.

Key words: political party, political responsibility, prohibition of activities.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2014