

In particular, the actual problem is determined discrepancy domestic information products to the world criteria and standards; there is a background of the emergence of problem relationships of public authorities and the media.

The real prospects of implementation in Ukraine of public television, the legal basis of its creation are considering, and some factors of its future operation are identifying.

The attention is paid to finding out issues of current legislation; there are ways to overcome some of them. The author substantiates conclusion that, despite the diversity of legal acts in the media sphere, today is absent systematic domestic legislation and effective normative and legal base of streamlining communication relations.

Keywords: *civil society, the state, interaction, communication, the mass media.*

УДК 342.086

Н. М. БАТАНОВА,
кандидат юридичних наук

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У СВІТЛІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

У статті досліджуються актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності політичних партій у світлі міжнародного досвіду. Аналізуються конституційні підстави щодо заборони діяльності політичних партій в зарубіжних країнах. Досліджуються міжнародні стандарти діяльності політичних партій. Вивчається практика заборони політичних партій у зарубіжних країнах. З урахуванням міжнародного досвіду, робиться висновок, що питання конституційно-правової відповідальності політичних партій і громадських організацій є не тільки актуальним напрямом конституційно-правових досліджень, а й дуже важливою проблемою сучасної конституційної практики.

Ключові слова: *конституційно-правова відповідальність, конституційний деликт, політична партія, заборона політичної партії.*

Батанова Н. Н. Конституционно-правовая ответственность политических партий в свете международного опыта

В статье исследуются актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности политических партий в свете международного опыта. Анализируются конституционные основания относительно запрета деятельности политических партий в зарубежных странах. Исследуются международные стандарты деятельности политических партий. Изучается практика запрета политических партий в зарубежных странах. С учетом зарубежного опыта, делаются выводы о том, что вопрос конституционно-правовой ответственности политических партий и общественных организаций является не только актуальным направлением конституционно-правовых исследований, но и очень важной проблемой современной конституционной практики.

Ключевые слова: *конституционно-правовая ответственность, конституционный деликт, политическая партия, запрет политической партии.*

Batanova Nataliya. Constitutional and legal responsibility of political parties in the light of international experience

In the article the actual problems of constitutional and legal responsibility of political parties in the light of international experience are researched. The constitutional grounds are

analyzed in relation to prohibition of political parties in foreign countries. The international standards on political parties activity are researched. The practice of the prohibition of political parties in foreign parties is studied. Taking into account the international experience, we conclude that the question of constitutional and legal responsibility of political parties and public organizations is not only actual direction of constitutional and legal studies, but also a very important problem of modern constitutional practice.

Key words: *constitutional and legal responsibility, constitutional delict, political party, prohibition of political party.*

В умовах становлення та розвитку громадянського суспільства і соціально-правової держави, яка отримала особливо широке конституційне визнання, на сучасному етапі світового конституційного процесу дедалі більшу роль відіграють політичні партії, що, у свою чергу, зумовлює значення та якість правової регламентації їхньої діяльності – визначення їх правового статусу, форм їх взаємовідносин з державою та громадянським суспільством, гарантій діяльності, критеріїв членства у політичних партіях, їх майнових прав, форм державного фінансування, державного контролю, відповідальності тощо. Можна з цілковитою впевненістю стверджувати, що правова інституціоналізація політичних партій зумовлена зростанням їх ролі та потребами зміцнення демократичної державності.

Публічна влада успішно розвиватиметься та функціонуватиме лише тоді, коли в процесі виборів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування формуватиметься гідний виборчий корпус – найкомпетентніших і найавторитетніших державних та муніципальних політиків. Саме від цього значною мірою залежить ефективність роботи представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, зміцнення їх авторитету серед населення. Це спонукає нас розглядати політичні партії не тільки як учасників загальнонаціонального та муніципального політичного процесу, важливих суб'єктів громадянського суспільства, кінцевою метою діяльності яких є вирішення або сприяння вирішенню різноманітних питань суспільного значення, а й як відповідальних суб'єктів – носіїв політичної та, особливо, конституційно-правової відповідальності.

Звернення до зарубіжної конституційної практики заборони діяльності політичних партій є мотивованим та цілком закономірним у контексті формування вітчизняної моделі конституційно-правової відповідальності політичних партій. Адже, як свідчить досвід багатьох країн, межі утворення і діяльності політичних партій встановлюються насамперед на рівні конституції. Прикладом цього є положення частини другої ст. 21 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 р., згідно з якою («партії, які своєю метою або діями своїх прихильників прагнуть завдати шкоду основам вільного демократичного ладу або повалити його, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, антиконституційні»). Іноді в конституціях вводиться пряма заборона: в Італії «забороняються таємні товариства і такі об'єднання, які хоча б опосередковано ставлять за мету досягнення своїх політичних цілей за допомогою організацій військового характеру» (частина друга ст. 18 Конституції Італійської Республіки від

22 грудня 1947 р.). У частині другій ст. 37 Конституції Румунії від 21 листопада 1991 р. закріплено: «Партії або організації, цілі або діяльність яких спрямовані проти політичного плюралізму, принципів правової держави або проти суверенітету, цілісності або незалежності Румунії, неконституційні». Згідно з Конституцією Буркіна-Фасо від 2 червня 1991 р. «трайбалістичні, регіональні, конфесійні або расистські політичні партії та організації заборонені» (частина третя – четверта ст. 13). Розгорнутою є регламентація статусу політичних партій у Конституції Алжиру від 28 листопада 1996 р.: «Право на створення політичних партій визнається і гарантується. Водночас здійснення цього права не може поєднуватися з зазіханням на основні свободи, фундаментальні цінності та складові національної ідеї особистості, національну єдність, безпеку і територіальну цілісність, незалежність країни і суверенітет народу, а також на демократичний і республіканський характер держави. З метою дотримання положень цієї Конституції політичні партії не можуть створюватися на релігійній, мовній, расовій, статевій, корпоративній або регіональній основі. Політичні партії не можуть вдаватися до пропаганди, зачіпаючи елементи, згадані в попередньому абзаці. Будь-яка залежність у якій би то не було формі політичних партій від зарубіжних партій або інтересів інших держав заборонена. Жодна політична партія не може вдаватися до насильства або примусових акцій, незалежно від їхніх природи і форм» (ст. 46).

Конституційні підстави щодо заборони діяльності політичних партій цілком узгоджуються з нормами міжнародного права. Так, ст. 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. прямо вказує на те, що будь-яка пропаганда війни, будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинні бути заборонені законом. У ст. 22 пакту зазначається, що користування свободою асоціації не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах державної та громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб¹. Проголошене у ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. право кожного на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання також не підлягає жодним обмеженням, за винятком зазначених випадків².

Важливими в цьому контексті є рекомендації Венеційської комісії «Керівні принципи щодо заборони і розпуску політичних партій та подібних заходів», ухвалені на її 41-й пленарній сесії (Венеція, 10-11 грудня 1999 р.). Провівши дослідження в 40 країнах світу, Комісія дійшла висновку, що у більшості держав існують законодавчі норми, які дозволяють органам влади припинити діяльність або заборонити політичну партію. Тому вона наголошує на визначальному значенні політичних партій для розвитку демократії та стверджує, що право на вільне висловлення політичних переконань і право на асоціацію є основоположними правами людини.

Саме тому Венеційська комісія рекомендує державам, які входять до Ради Європи, дотримуватися низки таких принципів:

1. Держави повинні визнавати та гарантувати право громадян на об'єднання в політичні партії.

2. Будь-які обмеження вищезазначеного права повинні відповідати Європейській конвенції про права людини та іншим міжнародним договорам як за звичних, так і надзвичайних обставин.

3. Заборона або примусовий розпуск політичної партії можуть бути виправданими лише в разі, коли партія веде пропаганду насильства або повалення демократичного ладу, порушуючи цим самим права та свободи, які гарантовані конституцією. Пропаганда зміни влади чи конституції мирним шляхом не може бути підставою для заборони або розпуску політичної партії.

4. Політична партія не повинна нести відповідальності за індивідуальну поведінку окремих її членів, якщо вона не була санкціонована партією в рамках її політичної діяльності.

5. З огляду на те, що заборона та примусовий розпуск політичних партій – це крайній захід, держави повинні застосовувати його з максимальною стриманістю. Потрібно тверезо зважити, чи відповідає така дія тому рівню небезпеки для демократичного ладу, яку створює політична партія своєю діяльністю.

6. Рішення про заборону або примусовий розпуск політичної партії повинно мати надзвичайний характер і ґрунтуватися на достатніх доказах того, що політична партія використала або готова використовувати неконституційні методи політичної боротьби.

7. Санкції проти партії повинні застосовуватися конституційним судом або іншим компетентним судовим органом у ході процедури, яка гарантує прозорий і справедливий судовий процес³.

Заборона або розпуск політичної партії є серйознішою мірою, ніж скасування реєстрації (з подальшою втратою статусу). Заборона або розпуск – рівноцінні накладенню повної заборони на існування партії. У п. 11 Резолюції 1308 (2002) Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) «Про обмеження діяльності політичних партій у державах – членах Ради Європи» зазначається, що «обмеження або розпуск політичних партій слід розглядати як виняткові заходи, які повинні застосовуватися лише в тих випадках, якщо партія, про яку йдеться мова, застосовує насилля або створює загрозу громадянському миру та демократичному конституційному ладу в країні». Таким чином, можливість держави розпустити або перешкодити формуванню політичної партії повинна бути виключно вузькоспеціальною і застосовуватися лише у крайніх випадках. Такий високий рівень захисту вважається Європейським судом з прав людини доцільним, зважаючи на основоположну роль партій у демократичному суспільстві⁴.

Поширеною є конституційна регламентація принципу заборони діяльності політичних партій лише в судовому порядку. Так, згідно з Конституцією Князівства Андорра від 14 березня 1993 р. припинення діяльності або розпущення політичних партій можуть бути здійснені тільки судовим органом (ст. 26). Традиційно заборона стосується недопустимості створення фашистських партій та організацій. Так, спеціальні закони були прийняті в Італії закон

«Про заборону фашистських партій» 1952 р. і в Португалії – закон «Про заборону фашистських організацій» 1978 р.

Доволі ілюстративним і корисним щодо конституційно-правової відповідальності політичних партій є досвід Німеччини. Він свідчить про те, що у розвинутих демократіях, з одного боку, навіть із такою доволі складною політичною історією, та, з другого – настільки розвинутою конституційною культурою та рівнем нормативного регулювання відповідних відносин, як Німеччина, складно і довго вирішуються такі питання. Причому не завжди ці спроби є результативними, навіть за наявності формально-юридичних підстав. Незважаючи на деякі прецеденти (в 1952 р. була заборонена ультраправа Соціалістична імперська партія, у 1957 р. – Комуністична партія Німеччини), заборонити партію в Німеччині вкрай складно. У такій справі важливо показати, що партія ставить під загрозу основи вільного демократичного ладу або навіть існування Федеративної Республіки Німеччина.

Так, у березні 2016 р. Конституційний суд розпочав розгляд справи про заборону праворадикальної партії націонал-соціалістичного спрямування – Націонал-демократичної партії Німеччини (НДП)⁵. Багаторічна політична суперечка щодо заборони знову набирає обертів⁶, після невдалих спроб зробити це у 1968, 2003 та 2012 роках⁷. Так, у 1968 р. була здійснена перша спроба заборони діяльності НДП. Уряд і бундестаг, які ініціювали такий позов, мотивували своє рішення тим, що партія хоче підірвати вільний демократичний порядок і встановити диктатуру. Як докази звинувачень наводилися факти того, що численні функціонери НДП того часу були активістами НСДАП у роки існування нацистської держави. У 1968 р. спроба заборони не вдалася, оскільки Конституційний суд ФРН не побачив у діяльності та ідеології цієї партії небезпеки для існуючого ладу.

У 2003 р. провалилася друга спроба заборони НДП. Забороні партії завадив скандал, пов'язаний із Відомством з охорони Конституції. З'ясувалося, що майже третина членів її центрального апарату виявилися платними агентами – інформаторами спецслужб. У такій ситуації потрібно було з'ясувати, хто з осіб, підозрюваних у протиправних діях, робив це з ідеологічних мотивів, а хто – за дорученням і за гроші правоохоронних органів. Заради збереження агентурної мережі Відомство відмовилося надати Конституційному суду списки своїх агентів серед націонал-демократів. У результаті судді визнали неможливим дати оцінку діяльності партії в контексті її невідповідності законодавству ФРН. Конституційний суд відхилив докази, коли заслухав свідчення представників керівництва партії. Конституція таких методів не дозволяє. Захист від свавільної заборони партій спрацював і для НДП. У 2012 р. процес заборони загальмувався на урядовому рівні.

У 2016 р., на думку експертів, праворадикали могли опинитися під заборною в Німеччині. Як доказ у даній справі наводились два трагічні інциденти, у Гайденау та Трегліці, двох містечках у східній Німеччині, за якими могла стояти НДП. У Гайденау агресивно налаштовані праворадикали під час демонстрації закидали «коктейлями Молотова» притулок для біженців. У Трегліці підпалили багатоповерхівку, де жили шукачі притулку. Тим, хто свого часу під-

тримав передачу цієї будівлі біженцям, надсилали смертельні погрози. Зрештою, мерові міста через небезпеку, що загрожувала йому та його родині, довелося подати у відставку. Ці події Конституційний суд Німеччини міг використати як докази того, наскільки є небезпечною Націонал-демократична партія Німеччини. За свідченням експертів, НДП є однією з найактивніших ініціаторів антиімгрантських та ксенофобських виступів та демонстрацій. Будь-який напад на притулок для біженців, сліди якого ведуть до НДП, є потенційним доказом для Конституційного суду. А безлади, як-то сталося в Трегліці, були ілюстрацією того, наскільки небезпечні ці неонацистські партії, та робили заборону НДП цілком можливою.

Проте Конституційний суд Німеччини відхилив пропозицію про заборону ультраправої Націонал-демократичної партії (НДП), яку звинуватили у расистській та антисемітській політиці. Андреас Воскуле, голова Федерального конституційного суду Німеччини, зазначив, що, незважаючи на те, що партія ставить за мету антиконституційні цілі, «на даний час немає конкретних свідчень...», що її дії будуть успішними». Лише сумнівна ідеологія партії не є достатньою підставою для її заборони. Немає ніяких доказів, що партія працює, щоб повалити вільний і демократичний лад у Німеччині⁸.

Варто зазначити, що діяльність праворадикальних партій обговорюється не лише в Німеччині. Перемога Національного фронту на місцевих виборах у Франції засвідчила, якими привабливими для виборців видаються позиції праворадикалів в умовах напливу біженців. Заборона, втім, у Франції видається також нереалістичною.

Окрім наведених прикладів, значний інтерес викликає практика міжнародних інституцій, які вирішували справи, пов'язані із відповідальністю політичних партій. Так, можна згадати практику Європейського суду з прав людини щодо питання про призупинення діяльності політичної партії (справа «Християнсько-демократична народна партія проти Молдови» (Christian Democratic People's Party v. Moldova), заява № 28793/02, 14 лютого 2006 р.), а також цілу низку справ щодо розпуску політичних партій (ЄСПЛ, «Партія свободи і демократії (ÖZDEP) проти Туреччини» (Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey), заява № 23885/94, 8 грудня 1999 року; ЄСПЛ, «Діджле від імені DEP (Демократичної партії) проти Туреччини» (Dicle on behalf of the DEP (Democratic Party) v. Turkey), заява № 25141/94, 10 грудня 2002 р.; ЄСПЛ, «Партія «Рефак» (Партія благоденства) та інші проти Туреччини» (Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey), заяви №№ 41340/98, 41342/98, 41343/98 та 41344/98, 13 лютого 2003 р.; ЄСПЛ, «Партії «Еррі Батасуна» і «Батасуна» проти Іспанії» (Herri Batasuna and Batasuna v. Spain), заяви №№ 25803/04 та 25817/04, 30 червня 2009 р.) та ін.

Таким чином, з врахуванням міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що питання конституційно-правової відповідальності політичних партій є не тільки актуальним напрямом конституційно-правових досліджень, а й вельми важливою проблемою сучасної конституційної практики.

Зокрема, як доводить практика, питання набуває особливого значення у контексті ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем,

засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів як злочинних на законодавчому рівні, впровадження заборони на публічне заперечення злочинного характеру цих тоталітарних режимів, заборони публічного використання та пропаганди їхньої символіки, запровадження обов'язку держави здійснювати розслідування та оприлюднення інформації про злочини, здійснені представниками цих тоталітарних режимів з метою недопущення повторення таких злочинів у майбутньому. Адже на сьогодні залишається багато adeptів відповідної людиноненависницької ідеології, у тому числі й серед деяких політичних партій.

1. *Міжнародний пакт* про громадянські і політичні права : міжнародний договір ООН від 16 грудня 1966 р. // URL: zakon.rada.gov.ua/go/995_043. 2. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*: Рада Європи від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. 3. *Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*. URL : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF%282000%29001-e> 4. *Case of the United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (133/1996/752/951) (European Court of Human Rights, January 30 1998) 5. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/03/bs20160301_2bvb000113.html 6. *Заборона праворадикальної НДПН: друга спроба* // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/uk/%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BD%D0%B4%D0%BF%D0%BD-%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B0-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B0/a-18908284> 7. *Камкин А. Запрет НДПГ – защита демократии или борьба с инакомыслием?* // РСМД. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7404#top-content; Пристрасті довкола заборони Націонал-демократичної партії Німеччини // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/uk/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%96-%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB-%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%97-%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%96%D1%97-%D0%BD%D1%96%D0%BC%D0%B5%D1%87%D1%8%D0%B8%D0%BD%D0%B8/a-16772706> 8. *German supreme court rejects bid to outlaw far-right party* // AP News. URL: https://apnews.com/14e2f1803086494eb332fbc6f07b3ed7?utm_campaign=SocialFlow&utm_source=Twitter&utm_medium=AP

Batanova Nataliya. Constitutional and legal responsibility of political parties in the light of international experience.

In the article the actual problems of constitutional and legal responsibility of political parties in the light of international experience are researched.

Appeal to foreign constitutional practice of the prohibition of political parties is motivated and completely logical in the context of the formation of national model of constitutional and legal responsibility of political parties. As the experience of many countries, limits the formation and activities of political parties are set primarily at the level of the constitution.

The constitutional grounds are analyzed in relation to prohibition of political parties in foreign countries. The international standards on political parties' activity, in particular Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures, adopted by the Venice Commission 10-11 December 1999, are researched.

The practice of the prohibition of political parties in foreign parties is studied. Rather illustrative and useful about constitutional and legal responsibility of political parties is the German experience. It points out that in developed democracies, on the one hand, even with such a highly complex political history, and on the other hand, as a developed culture and constitutional level regulation corresponding relations as Germany, it is quite difficult and long resolved these issues. And not always, these attempts are effective, even if the formal legal basis. In spite of some precedents (in 1952 was banned by ultra Socialist Imperial Party, in 1957 – Communist Party of Germany) to ban the party in Germany is extremely difficult. In this case it is important to show that the party threatens the foundation of a free democratic ground or even the existence of the Federal Republic of Germany.

Taking into account the international experience, we conclude that the question of constitutional and legal responsibility of political parties and public organizations is not only actual direction of constitutional and legal studies, but also a very important problem of modern constitutional practice.

Key words: *constitutional and legal responsibility, constitutional delict, political party, prohibition of political party.*