

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ

*Досліджується конституційна відповідальність як елемент конституційно-правового статусу політичної партії, аналізуються проблеми вітчизняної науки конституційного права через з'ясування поняття, сутності, особливостей та підстав конституційно-правової відповідальності політичних партій.*

**Ключові слова:** політична партія, конституційно-правова відповідальність, конституційна відповідальність, конституційно-правова відповідальність політичних партій, конституційний делікт.

*Исследуется конституционная ответственность как элемент конституционно-правового статуса политической партии, анализируются проблемы отечественной науки конституционного права через выяснение понятия, сущности, особенностей и оснований конституционно-правовой ответственности политических партий.*

**Ключевые слова:** политическая партия, конституционно-правовая ответственность, конституционная ответственность, конституционно-правовая ответственность политических партий, конституционный деликт.

*In this article the constitutional responsibility as part of the constitutional and legal status of a political party investigate the problem of domestic science of constitutional law to clarify the concept, nature, characteristics and reasons constitutional and legal responsibility of political parties analyzed.*

**Key words:** political parties, constitutional and legal responsibility, constitutional responsibility, constitutional and legal responsibility of political parties, constitutional tort.

У сучасній Україні проблема конституційно-правової відповідальності набуває надзвичайної ваги і значення. Це зумовлено передусім характером політичних, економічних, соціальних та низкою інших процесів у нашій країні. Надмірна заполітизованість мас, відмова від тоталітарної системи та поворот до прогресивних, демократичних відносин, перебудова системи органів державної влади, розбудова незалежності України – все це зумовлює реальну необхідність створення нових механізмів забезпечення реалізації повновладдя українського народу. Одним із таких механізмів є конституційна відповідальність, яка, будучи кваліфікаційною ознакою конституційного права, проникає в усі сфери суспільного життя, охороняючи найважливіші суспільні відносини. Проблему конституційної відповідальності у вітчизняній правовій науці не можна вважати достатньо розробленою. Щодо предмета запропонованого дослідження, то маємо одразу зауважити, що політичні партії раніше взагалі не розглядалися як суб'єкт даного виду відповідальності.

Найчастіше проблематикою діяльності партій займається політологія. У деяких державах політичні партії взагалі не вважаються суб'єктами конституційного права, а виключно суб'єктами політики. Партії насамперед є політичним інститутом. Їх головне завдання – сприяти вираженню політичної волі громадян за допомогою виборів. Проте за існуючих реалій перехідного періоду, з усіма його негаздами, питання діяльності партій, на нашу думку, вимагає конструктивного правового регулювання. Крім того, історія розвитку багатопартійності на українських теренах налічує лише близько двадцяти років на початку ХХ століття

та ледь більше десятиріччя новітнього періоду. Досить тривалий досвід існування Комуністичної партії є скоріше негативним з точки зору демократії та багато-партійності. Проте це також досвід, що вказує на наслідки безконтрольної діяльності одної авторитарної партії. Отже, в Україні склалося так, що правове регулювання діяльності політичних партій та їх відповідальності практично не мають історичних традицій, досвіду, необхідних для нормального функціонування політичної системи. Тому, з нашої точки зору, можна стверджувати, що запропонована тема дослідження є вельми актуальною і своєчасною.

Останнім часом як в Україні, так і за кордоном, простежується підвищений інтерес до проблем організації та діяльності політичних партій, відповідно збільшується кількість досліджень у цьому напрямі. Зокрема, можна назвати праці О. Бандурка, О. Батанова, А. Білоуса, А. Бенглі, Н. Гаєвої, В. Греченко, М. Дюверже, В. Журавського, М. Марченко, В. Кампо, Дж. Е. Ландберга, С. Ліпсета, Д. Лук'янова, Р. Міллса, М. Примуша, А. Саміло та ін. Крім того, не можна не виділити дослідження, що стосуються власне конституційної відповідальності, авторами яких є С. Авак'ян, Н. Боброва, Т. Зражевська, Н. Колодова, О. Краснікова, М. Краснова, Л. Кривенко, О. Кутафін, В. Лучін, О. Майданник, В. Мелашенко, О. Мельник, Л. Наливайко, В. Погорілко, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, А. Червяцоваї, Т. Шон та ін. Водночас маємо констатувати, що існуючі в науці конституційного права теоретичні праці стосуються, як правило, вивчення загальних аспектів інституту конституційної відповідальності. І, за виключенням дослідження В.І.Полевого, проведеного на рівні дисертаційної роботи, інших комплексних досліджень проблем конституційної відповідальності політичних партій до цього часу в Україні ми не можемо назвати. Тому виникла об'єктивна потреба у дослідженні природи, сутності, змісту, механізму та місця конституційно-правової відповідальності політичних партій в політико-правовій системі суспільства.

Як відомо, сучасні демократичні системи значною мірою виникають і функціонують завдяки діяльності та взаємодії політичних партій. Партії є головним посередником й інструментом взаємодії між громадянським суспільством і державною владою. Вони сприяють легітимності демократичної політичної системи, тобто її суспільному визнанню та виправданню прийнятих у її рамках політичних рішень, кадрових чи функціональних змін у структурах влади, забезпечують відповідальність урядових структур перед народом.

Головна риса, що відрізняє політичні партії від усіх інших організацій, — це *прагнення до заміщення державних посад своїми представниками*. Сучасні демократичні системи значною мірою виникають і функціонують завдяки діяльності та взаємодії політичних партій. Партії є головним посередником та інструментом взаємодії між громадянським суспільством і державною владою. Політичні партії в умовах демократії спрямовують соціальні конфлікти в цивілізоване русло, забезпечують мирний перерозподіл влади між різними політичними силами. Отже, вони сприяють легітимності демократичної політичної системи, тобто її суспільному визнанню та виправданню прийнятих у її рамках політичних рішень, кадрових чи функціональних змін у структурах влади, забезпечують відповідальність урядових структур перед народом. Зважаючи на таку важливу роль політичних партій вельми актуальним є дослідження щодо конституційно-правової відповідальності політичних партій.

Перш ніж аналізувати окреслену проблематику, слід з'ясувати, що являє

собою конституційно-правова відповідальність у цілому. В цьому аспекті потрібно звернутися до правової доктрини.

Проблематика конституційно-правової відповідальності є досить актуальною в сучасній науці конституційного права. Вітчизняна юридична наука робить лише перші кроки у вивченні питань конституційно-правової відповідальності<sup>1</sup>. Саме з цим пов'язано те, що досі ще не сформульовано загальновизнаного визначення конституційно-правової відповідальності. До того ж серед вчених-державознавців як вітчизняних, так і зарубіжних немає єдності не тільки у цьому питанні, але і в самій назві даного виду відповідальності. Н. Колосова вживає термін «конституційна відповідальність», М. Баглай – терміни «конституційна відповідальність» та «конституційно-правова відповідальність». А. Безуглов і С. Солдатов вважають, що більш точною є назва «конституційно-правова відповідальність». Багато вчених вживають термін «державно-правова (конституційна) відповідальність».

Крім того, в юридичній літературі обґрунтовується використання терміна «публічно-правова відповідальність». З нашої точки зору, найбільш доречним у даному разі є термін «**конституційно-правова відповідальність**», оскільки конституційна відповідальність передбачена нормами Конституції і може настати при порушенні конституційних обов'язків, а конституційно-правова відповідальність передбачена нормами конституційного права і може бути застосована за порушення обов'язків, закріплених нормами конституційного права. Конституційне право нині включає в себе норми права, не тільки закріплені в Конституції, але й ті, що містяться в багатьох інших джерелах конституційного права. Тому поняття конституційно-правової відповідальності значно ширше за поняття конституційної відповідальності.

У конституційному праві вона є самостійним видом юридичної відповідальності, що пов'язується насамперед з механізмом правового захисту Конституції України. У такому разі вчені говорять про конституційно-правову відповідальність. Але категорії «юридична відповідальність у конституційному праві» та «конституційно-правова відповідальність» не є тотожними. Юридична відповідальність у конституційному праві у широкому значенні представлена конституційною, адміністративною та іншими видами відповідальності за порушення норм конституційного права. Пріоритетним видом юридичної відповідальності у конституційному праві України є конституційно-правова відповідальність. На сьогодні остання сформувалася як інститут конституційного права та елемент системи гарантій конституційного права України.

Конституційно-правовій відповідальності властиві загальні та особливі ознаки, що визначають особливості її правової природи. До загальних ознак можна віднести такі: конституційно-правова відповідальність є видом соціальної відповідальності; вона є наслідком конституційного делікту; це інститут відповідної галузі права тощо.

Особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що вона буває двох видів: *ретроспективною* (тобто відповідальністю за минуле) та *прямо позитивною*. У сфері конституційних відносин домінує саме ретроспективна відповідальність, а позитивна, на жаль, в Україні застосовується рідко. Позитивна (перспективна) конституційно-правова відповідальність, на думку багатьох вчених – це соціально-правовий зв'язок між суб'єктами конституційних відносин, що виникає з моменту прийняття рішення про вступ суб'єктів у ці відносини,

який супроводжується свідомим використанням ними своїх прав, виконанням обов'язків, дотриманням заборон, визначених у правових та інших соціальних (політичних, моральних, корпоративних та ін.) нормах, і забезпечується можливістю громадського, державного контролю та самоконтролю. Щодо розуміння ретроспективної (негативної) конституційно-правової відповідальності, то єдності у підходах серед учених досі немає. На думку О. Куцафіна, конституційна відповідальність є суто ретроспективною, основними ознаками якої є протиправність, караність, винність та особлива процедура застосування санкцій<sup>2</sup>. Такі вчені, як Н. Колосова, Н. Боброва, Т. Зражевська, В. Погорілко та В. Федоренко розглядають конституційну відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, що виявляється у пріоритетності захисту найважливіших відносин, а також можливості настання несприятливих наслідків для суб'єктів конституційного права, що порушили (чи таких, що прагнуть порушити) норми конституційного законодавства<sup>3</sup>. Ю. Тодика визначав конституційну відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, що має складний політико-правовий характер. Така відповідальність настає за конституційний делікт (правопорушення) і виявляється у негативних наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення<sup>4</sup>. Перспективна (позитивна) та ретроспективна (негативна) юридична відповідальність є елементами єдиного цілого – субінституту конституційно-правової відповідальності, який водночас характеризує статус суб'єктів конституційних відносин.

Отже, під конституційною відповідальністю слід розуміти самостійний, встановлений у нормах конституційного права вид юридичної відповідальності, соціально-правовий зв'язок між суб'єктами конституційних відносин, який виникає з моменту прийняття рішення про вступ чи з часу подальшого вступу суб'єктів у конституційні відносини, супроводжується свідомим використанням ними своїх прав та виконанням обов'язків, а в разі вчинення конституційно-правових деліктів передбачає застосування конституційно-правових санкцій.

Сутнісною характеристикою конституційно-правової відповідальності політичних партій є те, що вона є окремим правовим явищем, яке входить до складу конституційного статусу партій і спрямоване на реалізацію покладених на них функцій та виконання спеціальних конституційних обов'язків (участь у виборах, створення місцевих осередків, дотримання правил передвиборної боротьби тощо).

Конституційно-правова відповідальність є спеціальним правовим засобом, покликаним утримувати діяльність партій у межах правового поля України. Конституційна відповідальність виникає з моменту здобуття групою громадян спеціального конституційного статусу політичної партії. З цього часу партія може використовувати надані їй права, але водночас вона повинна виконувати обов'язки та реалізовувати функції, покладені на неї її статусом. Фактично, це і означає будувати свою поведінку відповідно до очікуваної суспільством моделі. Завдяки існуванню таких зв'язків партія реалізує свою інтегруючу функцію, узгоджує різноманітні політичні конфлікти у суспільстві. Під час цієї діяльності партія як єдина організація, єдина особа завжди володіє певною свободою вибору власного варіанту поведінки серед багатьох існуючих. Тому відповідальність у даному разі розуміється також як усвідомлення можливих наслідків обраного варіанту дій. При порушенні партією правових норм (вчиненні конституційного делікту) до партій мають бути застосовані санкції конституційно-правової відповідальності.

Конституційно-правова відповідальність партій є однією з гарантій існування конституційного ладу України.

Важливо підкреслити, що конституційна відповідальність політичних партій відзначається політичним характером. Безумовно, ця характеристика зумовлюється специфікою, змістом та функціями партій як політичних суб'єктів. Однак при цьому не слід її отожднювати з політичною відповідальністю (наприклад, зменшення кількості голосів, відданих за партію на виборах, внаслідок невиконання нею своїх передвиборних обіцянок). Крім того, також слід вказати на специфічність санкцій цієї відповідальності, які закріплюються не безпосередньо в нормі, яка визначає дане діяння як протиправне, а в окремих статтях закону про політичні партії, Конституції України, інших законах.

Процесуальними формами реалізації конституційної відповідальності політичних партій в Україні є відповідні процедурні норми, відображені у конституційному законодавстві України, а саме: законах України «Про вибори народних депутатів України» (розділ XII); «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ст. 51); «Про вибори Президента України» (розділ XII); Конституції України (ст. 111).

Підставою застосування санкцій конституційної відповідальності до політичної партії є факт вчинення останньою діяння, що містить ознаки конституційного правопорушення (делікту). **Конституційним правопорушенням (деліктом)** є винне протиправне діяння, вчинене суб'єктом конституційних відносин, яке завдає шкоди цінностям та інтересам, що пов'язані з процесом здійснення влади українським народом, та за яке нормами конституційного законодавства передбачено застосування санкцій конституційної відповідальності<sup>5</sup>. Склад цього делікту (як і склад правопорушення у загальнотеоретичному розумінні) становлять об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

*Об'єкт конституційного правопорушення* тісно пов'язаний з політичними, владними правовідносинами. *Об'єктивна сторона* виражена в законі не тільки шляхом вказівки на суспільно-небезпечне, протиправне діяння, але і шляхом визнання протиправним невиконання партією покладених на неї конституційних обов'язків (невисування своїх кандидатів на виборах, нестворення місцевих осередків партії). Форми протиправної діяльності партій визначено у ст. 5 Закону України «Про політичні партії в Україні» і у ст. 37 Конституції України (їх зміст розкрито вище). Для інших суб'єктів конституційних відносин існують випадки, коли нормативні підстави їх відповідальності не деталізовані, даються лише загальні формулювання: «порушення Конституції України, цього та інших законів». Проте, на думку деяких дослідників, це свідчить, скоріше, про існування значних прогалин, «білих плям» у чинному законодавстві, і жодною мірою не виправдовує застосування конституційної відповідальності без достатніх на те підстав, чи, навпаки, її незастосування, коли ці підстави мали б існувати. Для конституційної відповідальності політичних партій недоцільно відносити негативні наслідки та причинний зв'язок між цими наслідками та діянням до обов'язкових елементів об'єктивної сторони правопорушення, оскільки здебільшого протиправні діяння, вчинені партіями, є правопорушеннями з формальним чи формально-матеріальним складом і виражені в законі словами «програми цілі або дії партій спрямовані на.., посягання, пропаганда». *Суб'єктом конституційної відповідальності* у даному разі є політична партія, яка повинна володіти деліктоздатністю. Особливістю *суб'єктивної сторони* даного виду правопорушень є спе-

цифічність змісту вини політичної партії як певної сукупності громадян. Проблема полягає в тому, що розуміння вини, як психічного ставлення окремо взятої фізичної особи до протиправного діяння і його наслідків не може застосовуватись до колективного суб'єкта. Суб'єктивна сторона повинна розуміти як психічна діяльність уповноважених осіб політичної партії, які діють від імені та на користь останньої, в момент підготовки та здійснення партією протиправного діяння.

Конкретні форми протиправної діяльності партій знайшли своє відображення у чинному законодавстві України. Так, ст. 37 Конституції України передбачає, що утворення та діяльність політичних партій і громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підлив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права та свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Крім того, політичні партії в Україні не можуть мати воєнізованих формувань. Стаття 5 Закону України «Про політичні партії в Україні» забороняє легалізацію та діяльність уже легалізованих партій, метою яких є аналогічні дії та програмні цілі. Окремою формою протиправної діяльності (а точніше бездіяльності) політичних партій, що передбачена ст. 24 Закону про політичні партії, є невиконання вимог законодавства про утворення та реєстрацію місцевих осередків партії протягом шести місяців після її реєстрації.

До окремих форм протиправної діяльності партій слід віднести діяння, передбачені ч. 3 ст. 51 Закону України «Про вибори народних депутатів України», які є підставами винесення попередження або для скасування рішення про реєстрацію кандидатів у депутати від політичної партії (блоку): підкуп виборців або членів виборчих комісій кандидатом, партією (блоком), яка висунула кандидатів, її уповноваженою чи іншою посадовою особою, а також за дорученням партії (блоку), яка висунула кандидатів, іншою особою; надання під час виборчого процесу виборцям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей організації, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат, партія, яка висунула кандидатів (одна з партій, яка входить до блоку, що висунув кандидатів), або посадова особа цієї партії; використання партією (блоком) при фінансуванні передвиборної агітації, крім коштів свого виборчого фонду, інших коштів; залучення або використання кандидатом – посадовою особою для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи (зловживання службовим становищем); проведення партією (блоком), кандидатом у депутати прямої чи опосередкованої передвиборної агітації під час виборчого процесу поза строками, встановленими законом.

Автор підтримує думку М. Ставнійчук про необхідність майбутньої кодифікації виборчого законодавства. Слід працювати над тим, щоб виборчі процедури всіх видів виборів взаємоузгодити між собою, привести у відповідність до Конституції України, Закону про політичні партії шляхом прийняття виборчого кодексу<sup>6</sup>. В цьому ж кодексі повинен міститися перелік санкцій, які мають застосовуватися до політичних партій у разі порушення ними виборчого законодавства.

Вищезазначені форми протиправної діяльності партій є підставами застосу-

вання механізму їх конституційної відповідальності, який є важливим засобом забезпечення стабільності конституційного ладу та безпеки України.

Отже, конституційно-правова відповідальність політичних партій – це визначений конституційно-правовими, політичними та корпоративними нормами політико-правовий зв'язок між партіями та іншими суб'єктами конституційних відносин, який виникає з моменту прийняття ними рішення про створення, подальшої їх реєстрації, супроводжується свідомим використанням ними своїх прав та виконанням обов'язків, забезпечується можливістю громадського, державного, внутрішньопартійного контролю та самоконтролю їх учасників, а в разі вчинення конституційно-правових деліктів передбачає застосування конституційно-правових санкцій. Проведений аналіз особливостей конституційно-правової відповідальності політичних партій засвідчує, що вітчизняне законодавство має багато «білих плям». З нашої точки зору, щоб усунути ці пробіли у законодавстві, по-перше, потрібно дати чітке визначення конституційно-правової відповідальності й закріпити його на законодавчому рівні; по-друге, у єдиному нормативно-правовому акті визначити підстави та порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності політичних партій; і, нарешті, по-третє, дати чітке визначення, що слід розуміти під санкцією конституційно-правової відповідальності.

**1. Наливайко Л. П.** Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2000. – С. 1. **2. Кутафин О. Е.** Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – С. 385. **3. Колосова Н. М.** Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 86-87; **Боброва Н. А., Зражевская Т. Д.** Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1985. – С. 78; **Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.** Конституційно-правова відповідальність // Права держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Вип. 13. – К., 2002. – С. 114-116. **4. Тодика Ю. М.** Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. – Х.: Факт, 2000. – С. 188-189. **5. Полевий В. І.** Конституційна відповідальність політичних партій в Україні: поняття та місце у системі забезпечення національної безпеки // Збірник наукових праць НА СБ України. – 2002. – № 5. – С. 91. **6. Ставнійчук М. І.** Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики / М. І. Ставнійчук. – К.: Факт, 2001. – С. 122