

4.4. Політичні партії: конституційні засади функціонування

4.4.1. Правова природа політичних партій

Діяльність політичних партій у демократичному суспільстві нині є основною передумовою забезпечення демократичності публічного управління та функціонування держави загалом. Європейський суд з прав людини в одному з своїх «класичних» рішень зазначив, що «політичні партії є формою об'єднання, що потрібне для належного функціонування демократії»^{*}. Саме такий підхід є сучасним та актуальним, адже ефективна інституціоналізація політичних партій у суспільстві забезпечує політичний плюралізм, структуровану конкуренцію думок та ідей щодо розвитку суспільства й держави, а також цивілізовані форми боротьби за участь у здійсненні публічної влади та впливу на неї.

Грунтовне вивчення й аналіз функціонування політичних партій є предметом політології. Водночас значення політичних партій у суспільстві й державі зумовлює й докладний їхній розгляд в конституційно-правовому аспекті. Тут важливо зацентрувати на відмінності підходів до такого вивчення чи наукового аналізу. Якщо політологія концентрується на суспільній ролі політичних партій, передумовах, чинниках та способах їхнього формування, масштабах впливу на суспільство тощо, то конституційне право має концентрувати увагу на юридичних аспектах їхнього утворення, розвитку та формах політичної активності. З огляду на це, питання видів і типів багатопартійних чи монопартійних систем, рівень «сили» політичних партій та величина їхньої впливовості в системі публічних інститутів не мають бути предметом докладного аналізу в конституційному праві, хоч це й досить часто трапляється в підручниках.

З конституційно-правового погляду політична партія – це об'єднання громадян, яке має на меті брати участь у формуванні й здійсненні публічної влади на основі певної політичної ідеї (ідеології). Для конституційного права тут важливими є два основних аспекти: по-перше, політичні партії є інституційним інструментом забезпечення реалізації права на участь в управлінні публічними справами та політичних прав; по-друге, діяльність політичних партій зумовлює структурування, організацію, умови функціонування й напрями розвитку публічної влади в

^{*} Case of United communist party of Turkey and others v. Turkey, Judgment of 30 January 1998, § 25.

державі. Ці аспекти є основою юридичного аналізу природи та функцій політичних партій в демократичному суспільстві.

Забезпечення реалізації права на об'єднання з політичною метою, яке є одним з ключових прав, що гарантують як на міжнародному рівні, так і в національних правових системах. Слід вирізнити два аспекти цього права: свободу активного виявлення власної політичної позиції та неприпустимість примусового залучення до політичної діяльності.

Щодо першого аспекту, то він є класичним і сприймається крізь призму негативних зобов'язань держави забезпечити належні організаційні, інституційні та правові умови реалізації права на об'єднання в політичні партії. Тут діяльність держави повинна виявлятися лише в застосуванні об'єктивних та обґрунтованих обмежень щодо висловлення особою власної політичної позиції, яка може виражатися у висловлюваннях, участі в мирних зібраннях, виборах, здійсненні агітації, інших формах суспільної активності. Членство в політичній партії або інша участь в її діяльності в демократичних країнах є основною формою вираження означених політичних ідей, намірів та прагнень.

Важливо наголосити, що політична активність особи, окрім урахування її позиції, зобов'язує державу створити умови для захисту від втручання в реалізацію такого права особи (очевидно, якщо його реалізація не суперечить конституції та прийнятним у суспільстві засадам). Федеральний конституційний суд Німеччини сформулював концепцію так званого «партійного привілею». Йдеться про те, що члени політичних партій та партійні органи мають право користуватися всіма свободами та повноваженнями для досягнення їхніх статутних цілей. До того ж обмеження такої свободи діяльності можливе тільки після встановлення факту діяльності партії, що суперечить конституційним обмеженням (визнання діяльності партії неконституційною)*. Так, політичну діяльність не можна довільно обмежити без дотримання конституційних вимог.

Інший аспект права на об'єднання – неможливість примусово залучити до здійснення політичної діяльності. Ключовим аспектом функціонування політичних об'єднань має бути власне волевиявлення особи. Тоді як в авторитарних і тоталітарних режимах цей вольовий аспект досить часто порушують через примусове (пряме чи опосередковане) зарахування осіб до «правлячої» партії та здійснення ними партійних активностей, реалізації інших політичних прав. Радянське соціалістич-

BVerfG, Judgment of the Second Senate of 21 March 1961 — 2 BvR 27/60 (BVerfGE 12, 296).

не минуле передбачало не тільки систему прямих і непрямих примусів до вступу в комуністичну партію, а й одночасно обов'язковим було членство в різних інших суміжних організаціях (профспілки, професійні, молодіжні об'єднання тощо).

Очевидно, такий підхід неприйнятний у демократичному суспільстві. У постсоціалістичних країнах цей аспект відчувається особливо гостро. Так, Конституційний суд Литви досить чітко наголошує на тому, що «вільна воля особи є фундаментальним принципом його/її членства в будь-яких організаціях, політичних партіях чи інших об'єднаннях. Цього конституційного принципу слід дотримуватися під час формування будь-яких об'єднань, під час регулювання їхньої діяльності щодо визначення членства, незалежно від того, яких легітимних цілей такі об'єднання намагаються досягнути»^{*}.

Тому правове регулювання діяльності політичних партій на національному рівні повинне передбачати створення сприятливих умов для реалізації права на об'єднання та інших похідних політичних прав. До того ж обмеження, що застосовуватимуть до діяльності партій, повинні бути необхідними та пропорційними їхній меті в демократичному суспільстві.

Значення політичних партій для забезпечення структурування й розвитку публічної влади в державі виявляється насамперед через участь політичних партій у виборах, але цим не може обмежуватися. «Виборча» діяльність політичних партій є основною для них, адже сутнісна властивість партій – намагання взяти участь у здійсненні публічної влади (стати владою – сформувати органи публічної влади самостійно чи коаліційно / спільно з іншими партіями) або здійснювати безпосередній вплив на її здійснення (через опозиційну діяльність, контроль за функціонуванням публічних органів, які сформовані іншими політичними силами).

Конституційний суд Литви зазначив, що політичні партії «...слід розглядати як спеціальних учасників не тільки виборчого процесу до органів публічної влади, але й як спеціальних учасників публічного політичного життя в період між виборчими кампаніями»^{**}. Федеральний конституційний суд Німеччини не зводить політичні партії тільки до їхнього сприйняття як звичайних суспільних (соціальних) структур – «... вони мають рівень конституційних інститутів» та є «інтегрованими ча-

^{*} The Constitutional Court of The Republic of Lithuania Ruling of 21 December 2000.
^{**} The Constitutional Court of The Republic of Lithuania Ruling of 29 March 2012.

стинами конституційної структури» й частиною конституційно визначеного політичного життя*.

Такий підхід відображає не тільки правову природу політичних партій, але і їхнє функційне призначення в системі демократичних інститутів. Адже участь політичних партій у виборах не є і не слід розглядати як одномоментний акт. Висування, реєстрація кандидатів, агітація й голосування є лише формальними процедурами, що покликані закріпити (відобразити) на рівні представницького органу (посади) політичну структуру суспільства. Адже, на відміну від форм безпосередньої демократії, де при «...безпосередній реалізації політичної волі народу... похідної від народного суверенітету»** здійснюється народовладдя, публічне представництво потребує додаткового інструментарію відображення волі народу. Відповідно, діяльність політичних партій щодо участі у виборчому процесі слід розпочинати задовго до призначення конкретних виборів. Можна зауважити, що підготовку до наступних виборів треба розпочинати одразу по завершенню попередніх. З юридичного погляду тут йдеться про створення правових механізмів діяльності політичних партій та їхнє долучення до формування та реалізації державної політики в певних сферах, функціонування органів публічної влади.

Політичні партії та їхні кандидати, які за результатами виборів отримали змогу взяти участь у формуванні органів публічної влади (самостійно чи з іншими політичними силами) повинні мати механізми забезпечення реалізації їхніх відповідних прав. Так, наприклад, новообраний парламент у парламентській (в окремих країнах і в змішаній) республіці повинен бути наділений повноваженнями щодо демократичного формування уряду й інших органів відповідно до конституції. Реальність і результативність виборів є ключовими для забезпечення інституціоналізації політичних партій.

Конституції окремих держав передбачають докладніші механізми участі політичних партій у формуванні уряду, інших органів виконавчої влади, контрольних інституцій тощо (Греція, Болгарія, Португалія, Іспанія тощо). Одночасно можуть ураховувати не тільки статус відповідної партії та, наприклад, кількість її представників у парламенті, але і її політичну позицію (перебування в проурядовій більшості чи в

Kommers Donald P. and Miller Russell A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 3rd Edition, 2012. P. 271.

Оніщук М. В. Проблеми утвердження референдної демократії та унормування інституту лобіювання в Україні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. Д., 2009. № 3. С. 5.

опозиції). У Конституції України після змін 2004 року також ураховано політично-партійну структурування Верховної Ради України для формування Кабінету Міністрів України. Так, статті 83 та 114 Конституції України передбачають, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також, відповідно до цієї Конституції, вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Слід зазначити, що формування коаліції депутатських фракцій передбачає все ж об'єднання цих фракцій, які формують на політично-партійній основі.

Конституційне регулювання має забезпечити не тільки проведення періодичних, вільних та чесних виборів, але й умови функціонування політичних партій, які ще не взяли участі у виборах, або ж за результатами виборів їхні кандидати не отримали представницьких мандатів. Ідеться про гарантії опозиційної діяльності й необхідність врахування позиції меншості.

У демократичному суспільстві політичні партії повинні мати інструменти висловлення своєї політичної позиції, навіть якщо вони (їхні представники) не входять до складу органів публічної влади. До переліку таких інструментів слід зарахувати можливість проведення партійних політичних публічних заходів, підготовку й подання політичних заяв та документів, проведення мирних зібрань, участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю публічної влади тощо. Важливо, щоб така діяльність мала належні правові підстави, а її учасники щонайменше не зазнавали неправомірного тиску, переслідувань чи інших незаконних обмежень.

Так, політичні партії, з одного боку, є інструментом вираження свободи політичної діяльності, плюралізму й багатоманітності, які є невіддільними елементами демократії, а з іншого – вони здійснюють політичну структурування суспільства, що є основою формування публічної влади та контролю за її діяльністю.

4.4.2. Конституційні засади організації та діяльності політичних партій

Регулювання діяльності політичних партій досить чітко зумовлене їхньою правовою природою. Загальноприйнятим є підхід, відповідно до якого держава може лише рамково регулювати політичні партії, тоді як більшість питань організації, структурування та функціонування

політичних партій належать до компетенції їхнього внутрішнього (статутного) регулювання. Така свобода від надмірного втручання, звісно, передбачає тільки визначення загальних меж функціонування партій. Такі межі зазвичай визначають на рівні конституції та в спеціальному законі. Більшість конституцій не зачіпають питань внутрішньої структури чи засад роботи партій та їхніх органів зовсім.

Водночас у конституціях деяких країн зазначено вимогу про побудову внутріпартійної структури та діяльності на демократичних засадах (ФРН, Португалія, Чехія, Іспанія). Наприклад, у ФРН до партій встановлюють додаткові вимоги щодо прозорості їхнього фінансування, витрачання коштів та подання спеціальної фінансової звітності. Так, Основний закон ФРН передбачає, що внутрішня організація політичних партій повинна відповідати демократичним принципам, водночас вони повинні публічно звітувати про свої активи, а також джерела надходження коштів та їхнє використання*.

Кодекс належної практики щодо політичних партій основними принципами діяльності політичних партій на рівні Ради Європи визначає: верховенство права (повага прав людини й дотримання конституції), демократія (забезпечення демократичних внутрішньопартійних процедур і форм діяльності партії загалом), недопущення дискримінації (є неприпустимою дискримінація як членів політичної партії, так і її діяльності загалом), прозорість та відкритість (партія повинна надавати відкритий доступ не тільки до її програмових чи ідеологічних документів, але й до процедур ухвалення рішень, фінансового обліку, забезпечувати прозору звітність тощо)**.

Зазначені принципи стосуються більше позиціонування політичної партії та її внутрішньої організації. До того ж національне законодавство має забезпечити наявність юридичних інструментів для створення й існування відповідного середовища. Це стосується насамперед форм участі політичних партій у виборчих, парламентських й інших процедурах. Так, національне законодавство повинне створювати умови не тільки для конкуренції політичних партій між собою, але й для конкуренції всередині самих політичних партій. Тут важливо наголосити на важливості забезпечення демократичності внутрішніх партійних процедур.

Стаття 21.1 Основного закону ФРН.

Code of Good Practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008) and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009) (CDL-AD(2009)021-e). URL: [https://www.venice-coe.int/web/forms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)021-e#](https://www.venice-coe.int/web/forms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)021-e#) (Last accessed: 20.04.2021).

Внутрішньопартійна демократія – це складне й комплексне явище, ефективність забезпечення якого є досить проблематичною не тільки для політичних партій у країнах, що розвиваються, а й у країнах з давніми демократичними традиціями. Національне законодавство повинне забезпечувати справедливість, відкритість і прозорість усіх процедур, де виявляється активність політичних партій. Так, на етапі висунування кандидатів й участі у виборах політичні партії традиційно користуються повною свободою розсуду щодо номінації тих чи інших кандидатів. Одночасно інструменти коригування виборчих списків чи інший вплив на висунутих кандидатів партійним керівництвом за певних умов може порушувати не тільки права відповідних кандидатів, але й демократичні засади функціонування суспільства. Наприклад, позиція Конституційного Суду України в Рішенні № 3-р/2017 від 21 грудня 2017 року (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). У цій справі суд зазначив, що можливість виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після голосування й встановлення результатів виборів народних депутатів України суперечить сутності демократичних виборів та конституційному праву громадян України вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування*.

Інший аспект виявлення партійного тиску – це застосування імперативного мандата до представників партії в парламенті чи інших представницьких органах. Використання партійно-імперативного мандата передбачає змогу політичній партії чи її керівних органів впливати на строк повноважень депутатів. Саме позбавлення представницького мандата як крайній захід можуть застосовувати не тільки під час виходу з фракції, але й під час виключення чи неналежного голосування, що передбачає вагомий вплив фракції на представницький мандат. Ідеться про так званий імперативний мандат, наявність якого заперечують у більшості парламентів світу. Зокрема, конституції ФРН, Австрії, Франції, Польщі, Румунії, Італії, Іспанії, Фінляндії, Данії, Швеції, Угорщини, Болгарії, Бельгії тощо прямо забороняють депутату отримувати директиви чи обов'язкові рекомендації щодо здійснення його повноважень. А стаття 23 Правил процедури французької Національної Асамблеї забороняє утворення будь-яких груп, що можуть накладати зобов'язання на парламентарів (приватні, регіональні чи професійні

Рішення Конституційного Суду України № 3-р/2017 від 21 грудня 2017 року (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії).

інтереси). Так, у демократичних парламентах не тільки не передбачено позбавлення представницького мандата під час втрати фракційного членства, але й заборонено інший нелегітимний тиск на депутата. Це і є суть теорії вільного представницького мандата.

Свободу діяльності політичних партій обмежують відповідно до обставин становлення й розвитку партійної системи та демократичних інститутів загалом в конкретній країні. Такі обмеження повинні бути передбачені на конституційному рівні та, відповідно, захищені від частих та свавільних змін.

Загалом можна виокремити кілька видів (рівнів) конституційних обмежень щодо діяльності політичних партій:

- обмеження мети утворення й видів статутної діяльності політичних партій. Такі обмеження можуть бути сформульовані досить загально, як, наприклад, у статті 4 Конституції Франції зазначено, що політичні партії повинні поважати «принципи національного суверенітету та демократії»^{*}. Одним з прикладів досить докладного й жорсткого формулювання таких обмежень може бути Конституція Туреччини, у статті 68 якої передбачено, що статuti, програми й діяльність політичних партій не повинні суперечити незалежності держави, її неподільній цілісності з її територією та нацією, правам людини, принципам рівності та верховенства права, суверенітету нації, принципам демократичної та світської республіки. Окремо зазначено про неприпустимість спрямованості на сприяння чи встановлення класової чи групової диктатури, чи диктатури будь-якого виду, а також політичні партії не повинні підбурювати громадян до вчинення злочинів^{**}. Такі обмеження повинні враховувати як на етапі утворення політичної партії, під час її діяльності та, очевидно, вони можуть стати підставою для припинення діяльності (розпуску, ліквідації) політичної партії;
- обмеження членства в політичних партіях. У демократичному суспільстві фундаментальним є право вільного прийняття рішення особою щодо участі в діяльності політичних партій та інших політичних організацій. Проте стосовно певних категорій осіб можуть визначати додаткові обмеження щодо їхнього членства в

^{*} Стаття 4 Конституції Франції. URL: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#Title1> (дата звернення: 24.04.2021.).

^{**} Стаття 68 Конституції Туреччини. URL: <https://www.judiciaryof turkey.gov.tr/Current-version-of-Constitution-of-the-Republic-of-Turkey--including-latest--amendments> (дата звернення: 24.04.2021.).

політичних партіях. Такі обмеження зумовлені вимогою політичної нейтральності щодо діяльності на певних посадах чи в певних сферах діяльності. Йдеться, наприклад, про військовослужбовців, суддів, прокурорів, працівників органів поліції чи інших відповідних сфер. В окремих випадках можуть забороняти обіймати керівні посади в партіях або партійних органах. Так, відповідно до статті 95 Конституції Болгарії, президенту й віцепрезиденту заборонено обіймати керівні посади в політичних партіях;

- обмеження певної діяльності політичних партій. Так, політичні права можуть бути обмежені в умовах воєнного стану чи в разі інших надзвичайних обставин. Слід зазначити, що такі обмеження повинні стосуватися не діяльності партії загалом, заборони її програми, ідей чи статутної діяльності, а передбачати їхнє застосування лише протягом обмеженого часу й щодо об'єктивно обумовленого переліку активностей, проведення яких унеможливають умови воєнного стану.

Окрім зазначених, на рівні конституції або законів можуть визначати й певні процедурні обмеження щодо функціонування політичних партій. Наприклад, щодо виконання додаткових процедур реєстрації партії та/або її місцевих організацій, здійснення певних видів діяльності (видання газет, виготовлення агітаційних матеріалів тощо), фінансової прозорості й звітності тощо. Досить часто такі обмеження можуть суттєво впливати на діяльність партії загалом. Тому важливо також розмежувати вимоги до діяльності партій та адміністративні перешкоди в їхній діяльності, які в недемократичних країнах можуть бути додатковим бар'єром активності партій загалом або ж їхньої участі, наприклад, у виборах. У цьому аспекті Конституційний суд Литви в одному з рішень наголосив на неприпустимості встановлення додаткових юридичних обмежень, які б перешкоджали участі політичних партій та кандидатів, висунутих ними, у виборах*.

Такий підхід слід урахувувати й щодо діяльності політичних партій загалом і безпосереднього застосування тільки конституційних обмежень. Прикладом такого аспекту може бути вже згадана справа Федерального конституційного суду Німеччини щодо застосування концепції «партійного привілею»**. У цій справі суд зазначив, що кримінальну відповідальність за участь в активностях політичної партії, діяльність якої визнано неконституційною, можна застосовувати тільки в разі,

* The Constitutional Court of The Republic of Lithuania Ruling of 1 October 2008.

** BVerfG, Judgment of the Second Senate of 21 March 1961 – 2 BvR 27/60 (BVerfGE 12, 296).

якщо такі активності відбувалися після ухвалення рішення про визнання діяльності партії неконституційною. Дії, які здійснювалися до ухвалення відповідного рішення, не можуть бути кримінально караними, оскільки на той момент були способом реалізації права на свободу об'єднання й інших політичних прав.

Найважливішою гарантією діяльності політичних партій є застосування спеціальної процедури припинення їхньої діяльності. Така процедура, очевидно, повинна відрізнятися від припинення діяльності звичайних юридичних осіб, і яку повинні супроводжувати відповідні ускладнені механізми. Зазвичай у конституціях визначають, що припинення (розпуск, ліквідація, заборона) політичної партії можливе лише за рішенням суду. Це може бути як суд загальної юрисдикції, так й орган конституційного контролю. Передача цього повноваження судовій владі від виконавчої та високий рівень ухвалення судового рішення щодо долі політичної партії є запорукою об'єктивності та неупередженості ухваленого рішення.

4.4.3. Тенденції розвитку політичних партій та конституційних засад регулювання їхньої активності

Діяльність політичних партій у сучасному суспільстві зумовлена низкою чинників, умов й обставин як національного, так і глобального (універсального) змісту, які не тільки змінюють форми та засади діяльності партій, але й суттєво впливають на еволюцію їхньої природи, значення та призначення. До таких тенденцій можна зарахувати:

- глобалізація безпосередньо впливає не тільки на інструменти політичної боротьби, але й на структурування політичних партій, їхні відносини, способи взаємодії та співпраці. Так, функціонування системи «сімей» політичних партій у країнах Європейського Союзу порушує питання універсалізації не тільки їхніх цінностей, політичних програм, ідей та форм активності, але й використання спільних юридичних інструментів регулювання діяльності;
- в умовах швидкого та, на жаль, в окремих випадках часто маніпулятивного формування громадської думки, політичні партії змінюють підходи до організації своєї роботи з виборцями, до формалізації членства в політичних партіях, формування та розвитку партійних структур, суттєво коригують форми залучення нових прихильників тощо. Ці виклики потребують нових і нестандартних кроків для популяризації власної ідеології та досяг-

нення політичних цілей. Надзвичайного поширення набувають популістичні ідеї та маніпулятивні технології. Відповідного коригування еволюційно потребуватимуть й межі конституційного регулювання діяльності політичних партій;

- розвиток сучасних інформаційних технологій, так звана диджиталізація торкається нині й діяльності політичних партій. Адже політична реклама, поширення інформації, проведення агітаційних заходів нині набувають все нових рис. Можливість використовувати соціальні мережі та, наприклад, вузькоцільову онлайн-рекламу дають змогу не тільки політичним партіям формувати політичний «порядок денний» суспільного життя. Тому дуже важливо враховувати ці виклики й використовувати ефективні, зокрема юридичні запобіжники від зловживання такими технологіями, маніпулювання суспільною свідомістю тощо;
- з метою внутрішнього структурування політичні партії дедалі частіше вдаються до обмеження внутріпартійних демократичних процедур. З одного боку, партійне керівництво намагається забезпечити в умовах глобалізації партійну єдність, з іншого – відсутність внутріпартійної свободи й конкуренції спричинює виникнення й поширення різних форм обмеження вільного представницького мандата та свободи об'єднання загалом. Це може суттєво підірвати фундаментальні засади демократії навіть у державах з розвиненими демократичними традиціями;
- розвиток технологій та спрощення фінансових процедур зумовили, своєю чергою, суттєве спрощення процедур фінансування спільних проєктів, ініціатив та найрізноманітніших активностей, де ініціаторами, учасниками чи виконавцями можуть бути політичні партії. З огляду на законодавчі (а в окремих країнах і конституційні) обмеження фінансування політичних партій, ведення їхньої фінансової звітності й забезпечення прозорості витрат, слід переглянути не тільки відповідні процедури, а й принципи визначення, обліку та обмеження джерел доходів політичних партій та їхнє долучення до фінансування (співфінансування) інших проєктів.