

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ: КОНСТИТУЦІЙНІ ФУНКЦІЇ, ПРАВОВИЙ СТАТУС, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА УНОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

Посібник з питань розвитку конституційного процесу № 25



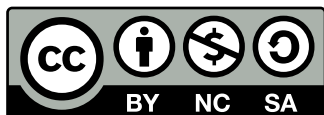
ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ: КОНСТИТУЦІЙНІ ФУНКЦІЇ, ПРАВОВИЙ СТАТУС, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА УНОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

Посібник з питань розвитку конституційного процесу № 25

В. Еліот Булмер та Суджит Чоудрі

© 2026 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Видання International IDEA не залежать від конкретних національних чи політичних інтересів. Погляди, висловлені в цій публікації, не обов'язково відображають погляд організації International IDEA, її правління чи членів Ради.



За винятком будь-яких зображень і фотографій третіх осіб, електронна версія цієї публікації доступна за ліцензією Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike-4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Ви можете вільно копіювати, поширювати й передавати публікацію, а також переробляти й адаптувати її за умови, що це робиться тільки в некомерційних цілях, що ви належним чином вказуєте авторство публікації та поширюєте її за ідентичною ліцензією. Для отримання додаткової інформації відвідайте вебсайт Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
Tel: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <<https://www.idea.int>>

Cover illustration: 123rf.com
Design and layout: International IDEA
Copyeditor:

DOI: <<https://doi.org/10.31752/62378>>

ISBN: 978-91- 8137-113-0 (PDF)

Contents

Розділ 1

Вступ	1
Мета1	
Обсяг і зміст	1

Розділ 2

У чому корінь проблеми?	4
Що таке політична партія?	4
Ролі та функції політичних партій	4
Конституційний статус політичних партій	8
Войовнича демократія	9
Міжнародні стандарти	12

Розділ 3

Конституційне закріплення ролі та правового статусу політичних партій	13
Декларація ролі політичних партій	13
Заборона однопартійних режимів	14
Гарантована багатопартійна демократія	16
Визнання ролі парламентських партійних фракцій	17

Розділ 4

Права, пов'язані з діяльністю політичних партій	20
Основоположні свободи вільного вираження поглядів, зібрань та об'єднань	20
Окремо визнані права на створення та набуття членства у політичних партіях	21
Право на участь у партійній діяльності	22
Заборона дискримінації через партійну приналежність	23
Обмеження участі у партійній діяльності для певних посадових осіб	24

Розділ 5

Унормування діяльності політичних партій	28
Конституційне чи законодавче унормування?	28
Повноваження регуляторів діяльності політичних партій	30
Реєстрація партій	33
Спеціальні державні регулятори діяльності політичних партій	35

Розділ 6

Внутрішньопартійна демократія	37
Конституційні положення про внутрішньопартійну демократію	37
Гендерна рівність та представництво меншин	40

Розділ 7

Фінансування політичних партій	42
Прозорість	42
Правила щодо пожертв	43
Правила щодо витрат	45
Заборона підкупу виборців	46
Державне фінансування партій	47
Доступ до ЗМІ та інші негрошові форми підтримки	49

Розділ 8

Заборона політичних партій	51
Заборона антидемократичних партій	51
Заборона парамілітарних партій та діяльності	56
Заборона партій з міркувань національної безпеки	58
Заборона етнічних, релігійних або сепаратистських партій	58
Запобігання зловживанню повноваженням заборони партій	60

Розділ 9

Положення про заборону переходу партійних депутатів між фракціями	62
У яких країнах частіше встановлюється заборона на перехід депутатів до іншої фракції?	62
Відповідність внутрішньопартійної дисципліни демократичним принципам	63
Причини та форми міжфракційного «перебіжництва»	65
Розробка положень про боротьбу з перебіжчиками	66
Аргументи на користь положень про заборону виходу із фракції	68
Аргументи проти положень про заборону виходу із фракції	69
Помірність положень про «перебіжництво»	72

Розділ 10

Питання для обговорення	75
--------------------------------------	-----------

Розділ 11

Приклади	77
-----------------------	-----------

Посилання та додаткова література	91
Посилання	91
Додаткова література	94

Про авторів	96
--------------------------	-----------

Про цю серію	97
---------------------------	-----------

About International IDEA	100
---------------------------------------	------------

Розділ 1

ВСТУП

МЕТА

Цей посібник є допоміжним керівництвом з розробки конституційних положень для визначення функцій та ролі, правового статусу, повноважень і унормування діяльності політичних партій у демократичній політичній системі. Тут розглядаються питання заборони антидемократичних партій, розвитку внутрішньопартійної демократії, фінансування та ресурсного забезпечення партій, процесу реєстрації, а також забезпечення роботи партійних фракцій та дотримання партійної дисципліни через впровадження положень про «боротьбу з перебіжчиками».¹

ОБСЯГ І ЗМІСТ

У розділі 2 надається визначення політичних партій, пояснюються їхні функції та роль у демократичній системі, зокрема обговорюється фундаментальне питання пошуку балансу між гібридною природою партій як приватних об'єднань та їхніми важливими державними функціями. У цьому розділі також вводиться поняття «войовничої демократії» у площині конституційного визнання, правового статусу, державного регулювання та заборони певних політичних партій. Ці теми більш детально будуть розглянуті у наступних розділах.

1 Певні частини попереднього варіанту цього посібника лягли в основу більш ґрунтовної публікації Суджита Чоудрі. Див. Чоудрі (2024).

Розділ 3 досліджує питання конституційного статусу політичних партій, який має сприяти і заохочувати партії до більш активної ролі у демократичному політичному процесі. Тут розглядаються питання можливого обов'язкового конституційного забезпечення багатопартійної демократії, заборони однопартійної системи та відокремлення державного управління від партійної ідеології. У розділі 3 також розглядається роль політичних партій та партійних фракцій у парламенті.

У розділі 4 розглядаються гарантовані конституцією права набуття членства та підтримки політичної партії, право на участь у партійній діяльності та інші відповідні права, які забезпечують ефективне функціонування партій. Разом з тим тут обговорюються певні обмеження цих прав стосовно визначеного кола осіб, як от державних службовців, суддів, членів та співробітників державних регуляторів, а також представників збройних сил, які мають залишатися політично нейтральними.

У розділі 5 розглядаються конституційні норми у частині регулювання діяльності політичних партій, а також правові механізми державної реєстрації та визначення прав і обов'язків партійних об'єднань. Тут також проаналізована доцільність створення спеціального органу для цих цілей.

Розділ 6 розглядає організацію діяльності самими політичними партіями, зокрема процедуру обрання лідера партії, порядок прийняття рішень всередині партії та функціонування внутрішньопартійної демократії з належним забезпеченням важливих прав і обмежень.

У розділі 7 обговорюються питання фінансування політичних партій — від прозорості пожертв до встановлення обмежень на витрати та проведення аудиту — разом з умовами державного фінансування партій та забезпечення негрошової підтримки, як от гарантованого доступу до державних засобів масової інформації.

Розділ 8 присвячений питанням заборони політичних партій як обґрунтованої конституційної норми. Тут обговорюється концепція «войовничої демократії» — тобто демократичної системи, здатної ефективно себе захищати — з розглядом можливих обставин, за яких допускається заборона політичних

партій. Також у розділі розглядається правова процедура та наслідки конституційної заборони певних політичних партій.

У розділі 9 обговорюється питання можливості та доцільності конституційного забезпечення дотримання партійної парламентської дисципліни разом з існуючими неформальними засобами досягнення такої цілі.

Крім того, довідник пропонує низку питань для оптимізації процесу прийняття конституційних рішень — від обговорення до узгодження — аби допомогти із кращим розумінням правової послідовності та наслідків таких рішень (розділ 10), а також таблицю з ілюстративними прикладами конституційних положень різних країн світу (розділ 11).

Розділ 2

У ЧОМУ КОРИНЬ ПРОБЛЕМИ?

Політичні партії — це об'єднання людей, які поділяють певні принципи або програми суспільного розвитку і прагнуть спільними зусиллями обійняти виборні посади для втілення своїх принципів або програм через формування та реалізацію державної політики.

ЩО ТАКЕ ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ?

Перше питання стосується визначення: що таке політична партія?

Немає єдиного визначення та тлумачення природи політичної партії, але для цілей цього посібника ми виходимо з того, що у своїй основі політична партія — це об'єднання людей, які поділяють певні принципи або програми суспільного розвитку і прагнуть спільними зусиллями обійняти виборні посади для втілення своїх принципів або програм через формування та реалізацію державної політики.

РОЛІ ТА ФУНКЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

На зорі сучасного конституціоналізму — наприкінці XVIII та на початку XIX століть — ставлення до політичних партій було переважно ворожим. Один з американських «батьків-засновників», Джеймс Медісон, зневажливо вважав їх за примітивні «фракції», які радше змагаються за владні трофеї, аніж переслідують ширші суспільні інтереси (Друтман 2020).

Однак вже наприкінці XIX століття важлива роль політичних партій у демократичній системі ставала дедалі більш визнаваною. За словами одного з американських коментаторів тих часів, політичні партії «завжди і всюди... були проявом активного політичного життя і незамінним засобом його розвитку» (Морс 1896).

Сьогодні визначаються такі основні ролі та функції політичних партій у демократичних системах:

- **Консолідація інтересів:** Інтереси громадян надто різноманітні, аби уможливити їхнє одночасне задоволення. Політичні партії консолідують інтереси своїх членів, прихильників та близьких до них груп через посередництво, пошук компромісів та переговори, відтак створюючи певну кількість «пакетних пропозицій», які забезпечують виборцям можливість обґрунтованого та ефективного вибору.
- **Структурування народного волевиявлення:** Політичні партії проводять структуровані виборчі кампанії та забезпечують відкрите обговорення різних конкуруючих політичних програм і принципів державного управління, що сприяє ефективному вибору громадян та підзвітності політиків. Результати виборів — не лише математичне узагальнення розрізнених індивідуальних політичних уподобань, але й відображення колективної громадської думки. Голосування у групі однодумців за партію з певною політичною програмою створює для виборців можливість колективно впливати на державну політику.
- **Формування державної політики:** Партії можуть перетворювати загальні політичні принципи на конкретні пропозиції щодо формування державної політики. Вони можуть вивчати та аналізувати політичний ландшафт для визначення першорядних питань, а часом і засновувати дочірні фонди для просування інноваційних політичних ідей та рішень. Визначені політичні цілі та пропозиції, у свою чергу, перетворюються на фундамент для партійної платформи, яка окреслює пропоновану програму дій для майбутнього уряду.
- **Мобілізація та політична участь громадян:** Політичні партії можна розглядати як своєрідний двигун будь-якої виборчої кампанії. Вони прагнуть переконати виборців взяти участь у голосуванні та віддати свої голоси за їхніх кандидатів. Залучаючи та надихаючи громадян до участі у виборах, партії допомагають забезпечити реальне відображення народного волевиявлення у результатах виборів. Такі зусилля також залучають громадян до участі у політичних процесах і підвищують рівень політичної обізнаності та активності суспільства в цілому.

- **Відповідальність та підзвітність:** Політичні партії зазвичай зберігають незмінну ідентичність протягом тривалого часу, відтак можуть нести колективну відповідальність перед виборцями за свою політику, дії та поведінку представників навіть у разі зміни окремих кандидатів чи то лідерів.
- **Пул лідерів для державних посад:** Політичні партії визначають майбутніх політичних лідерів; вони залучають, навчають та забезпечують можливостями і ресурсами (людськими та фінансовими) достатню кількість чинних та майбутніх державних посадовців.
- **Сприяння законодавчим змінам:** Законодавчі органи складаються із значної кількості окремих членів, кожен із яких має один голос. Політичні партії сприяють організації роботи законодавчого органу через об'єднання у фракції та координацію дій окремих депутатів для визначення законодавчих пріоритетів, внесення законопроектів, висловлення колективного погляду з різних питань та голосування за той чи інший закон.
- **Формування уряду:** У парламентських системах політичні партії забезпечують обрання та призначення уряду. Лідер партії або коаліції, яка має більшість у нижній палаті, зазвичай має право бути призначеним на посаду прем'єр-міністра; відтак голова уряду може бути обраним та усуненим від посади за результатами внутрішньопартійних виборів тієї політичної сили, яка отримала більшість голосів виборців. Наприклад, у період від 2016 до 2022 року у Великій Британії змінилися чотири прем'єр-міністри, які набували і втрачали свої повноваження за рішенням власної партії. У президентських системах ця роль є менш очевидною, адже партії зазвичай не можуть усунути обраного президента, однак вони відіграють важливу роль у висуванні кандидатів у президенти, зокрема за рішенням партійного з'їзду або шляхом проведення первинних виборів.

Насправді не всі партії у виконанні цих функцій є настільки ефективними, як мають бути. Партії у хитких або неусталених демократіях часто «мають слабку інституційну основу, обмежену кількість членів, слабкий політичний потенціал і мінливу базу підтримки; вони часто спираються на особистість окремого лідера і радше відображають регіональні або етнічні інтереси, ніж суспільство в цілому; зазвичай такі партії мають слабку організаційну структуру і «оживають» лише під час

проведення виборів; часто вони не мають визначеної ідеології; [та] не пропонують жодної конкретної політичної програми. Переважно слабкі партії не здатні забезпечити парламентську дисципліну своїх фракцій, тож їхні депутати легко мігрують до інших парламентських сил» (Рейлі та Нордлунд 2008). Корумповані, слабкі, неусталені або неефективні політичні партії можуть спотворювати або й підривати конституційну стійкість політичної системи.

Та навіть якщо політичні партії добре виконують усі зазначені функції, навряд чи вони беззастережно визнаються однозначним суспільним благом. Ненсі Розенблум (2009) виявила, що у деяких країнах посилюється тенденція до «антипартійності», коли політичні партії розглядаються чи не як загроза для демократії та ефективного урядування. Критика природи політичних партій зосереджується на трьох аспектах. По-перше, партії можуть підривати здатність окремих представників діяти у кращих інтересах своїх виборців або ж відповідно до власних державницьких переконань. Партії також можуть піддаватися критиці через підбурювання штучних політичних розколів та конфліктів, за «сварки» і «непоступливість» або ж за інституціоналізацію недоброчесності та нещирості, коли від політиків вимагають дотримуватися партійної лінії навіть у разі їхньої незгоди із заявленою позицією. По-друге, партії критикують за уможливлення утримання влади невеликою групою професійної політичної еліти, що виключає із суспільного життя звичайних громадян, які не підтримують жодну партійну емблему. По-третє, партії можуть розглядатися як розплідники непотизму, клієнтелізму та корупції, коли посади розподіляються за принципом партійної приналежності, а певні пільги — в обмін на політичну підтримку. Проте Розенблум також обґрунтовує і незмінну цінність партій у структуруванні демократичного політичного ландшафту, що дозволяє виборцям зробити ефективний вибір між узгодженими кадровими та політичними «пакетними пропозиціями». Дослідниця зазначає, що «позапартійність не є синонімом незалежного мислення, а радше відсутністю чіткої політичної орієнтації або організаційної приналежності», тоді як «партійці беруть на себе відповідальність за всебічне публічне висвітлення і роз'яснення сучасних економічних, соціальних та моральних питань» (Rosenblum 2009).

З часом конституційні системи стали доволі розвинутими, аби закріпити позитивні функції політичних партій і водночас обмежити пов'язані з ними негативні тенденції. Натепер у

Насправді не всі партії у виконанні цих функцій є настільки ефективними, як мають бути.

більшості демократичних систем нормою вважаються саме партійні висуванці, тоді як незалежні кандидати, якщо вони взагалі є, залишаються поодинокими винятками.

З часом конституційні системи стали доволі розвинутими, аби закріпити позитивні функції партій і водночас обмежити пов'язані з ними негативні тенденції.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Положення демократичних конституцій у частині забезпечення діяльності політичних партій суттєво різняться: «Порівняння законів, якими унормовується діяльність політичних партій у різних країнах світу, виявляє значну різноманітність щодо джерел права, конкретних функцій та ступеню врегулювання партій як політичних організацій та учасників виборчого процесу» (Гауя 2016: 4).

На відміну від конституцій комуністичних або однопартійних режимів, основний закон будь-якої ліберально-демократичної системи не може — за умови дотримання певних мінімальних демократичних критеріїв (див. Розділ 8) — обумовлювати існування партій як таких, зокрема визначати їхню ідеологічну орієнтацію або політичну платформу. Виникнення і зникнення політичних партій залежить лише від їхньої суголосності із настроями суспільства. У ліберальних демократіях політичні партії ніколи не будуть державними інститутами, навіть за умов жорсткого врегулювання їхньої діяльності.

Відтак партії часто визнаються *посередницькими інституціями* між суспільством і державою (Мюллер 2021). З одного боку, вони створюються громадянами для відстоювання власних інтересів та як механізм політичної мобілізації людей з метою досягнення політичних і законодавчих змін. У такому сенсі вони є радше інституціями громадянського суспільства, подібними до профспілок чи то інших груп впливу. З іншого боку, першорядною метою будь-якої політичної партії є отримання ключових посад для реалізації владних повноважень у системі державного управління відповідно до публічного права. У цій площині ролі та функції політичних партій набувають певних державних ознак, які є надто важливими, аби залишатися неунормованими, як от правила тенісного клубу.

Відтак ключовим питанням, що вартує розгляду у цьому посібнику, має бути забезпечення балансу між приватною і публічною природою політичних партій. Тож чи має конституція визначати правовий статус політичних партій як суто приватних

організацій із правом участі у політичному житті держави згідно з конституційними положеннями про свободу вираження поглядів та громадських об'єднань? Або ж партії є достатньо важливими та впливовими інституціями, діяльність яких зачіпає загальні суспільні інтереси, відтак вони потребують конституційного унормування? Протягом останнього століття спостерігалася тенденція до посилення конституційного унормування діяльності політичних партій (Чоудрі 2024).

Питання до розгляду

Як ви розумієте природу політичних партій? Чи вважаєте ви їх насамперед приватними об'єднаннями, які потребують захисту від втручання з боку держави? Або ж ви вважаєте їх напівдержавними чи то гібридними інституціями з публічно-орієнтованими функціями, які потребують ширшого правового врегулювання?

Як розуміють природу політичних партій у конкретній (вашій) країні? Вважають їх переважно приватними об'єднаннями або ж напівдержавними інституціями? Чи була діяльність політичних партій у попередні періоди недостатньо або надмірно врегульованою?

ВОЙОВНИЧА ДЕМОКРАТІЯ

Увага до політичних партій, які виконують важливі суспільні функції, а відтак підлягають конституційному захисту та врегулюванню, може бути складовою концепції так званої «войовничої демократії», коли держава прагне запобігти зростанню ваги антидемократичних партій для забезпечення демократичної системи від самознищення.

Войовнича демократія виникла як сукупність конституційних технік для обмеження потенційної загрози, яку створюють для конституційної демократії антидемократичні політичні партії. Автором цієї концепції став німецький емігрант Карл Ловенштейн (1937), який проаналізував прихід нацистів до влади у Веймарській Німеччині шляхом цілком демократичного конституційного процесу з дотриманням правил політичної конкуренції. Встановленню тоталітарної диктатури передувало створення Націонал-соціалістичної робочої партії Німеччини, яка брала участь у багатопартійних виборах і отримала більшість у Рейхстазі, що дозволило їй у правовий спосіб і за дорученням президента сформувати уряд на чолі Гітлером. Войовнича

демократія проголошує, що держава та органи влади, попри збереження нейтралітету щодо різних демократичних політичних партій, не можуть залишатися нейтральними щодо демократичної системи як такої. Вони повинні сприяти розвитку демократії та активно протидіяти ворожим елементам.

Тож Німеччина добре засвоїла трагічний урок історії й після Другої світової війни стала взірцем войовничої демократії. Ця концепція знайшла своє відображення в Основному законі Німеччини 1949 року, який (зі змінами, внесеними у 2017 році) у Статті 21 визначає:

1. Політичні партії мають сприяти формуванню політичної волі народу. Забезпечується вільне утворення політичних партій. Внутрішньопартійна система має відповідати демократичним принципам. Партії повинні публічно звітувати про свої активи, джерела надходжень та використання коштів.
2. Партії, які через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагнуть послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, визнаються неконституційними.
3. Партії, які через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагнуть послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, позбавляються державного фінансування. У разі позбавлення державного фінансування на такі партії не поширюються податкові пільги та інші асигнування.
4. Рішення про визнання політичної партії антиконституційною згідно з пунктом 2 цієї статті та про позбавлення державного фінансування згідно з пунктом 3 цієї статті виноситься Федеральним конституційним судом.
5. Детальні процедури унормовуються федеральними законами.

**Войовнича
демократія виникла
як сукупність
конституційних
технік для
обмеження
потенційної загрози,
яку створюють
для конституційної
демократії
антидемократичні
політичні партії.**

Ці або подібні положення згодом стали невід'ємною частиною конституцій багатьох країн, і охоплені ними питання більш детально розглядаються та пояснюються у наступних розділах цього посібника. У першому реченні першого пункту статті визначається роль політичних партій у демократичній політичній системі: вони «сприяють формуванню політичної волі народу». Друге речення першого пункту визначає право на вільне створення політичних партій. Третє речення першого

пункту стосується засад в організації діяльності політичних партій, зазначаючи, що «внутрішньопартійна система має відповідати демократичним принципам». Останнє речення першого пункту стосується принципу прозорості фінансування політичних партій, які «мають публічно звітувати про свої активи, джерела надходжень та використання коштів». Другий пункт статті стосується заборони партій, які «через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагнуть послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина».

Третій пункт цієї статті був доданий у 2017 році й стосується не безпосередньої заборони партій, передбачивши відмову у державному фінансуванні для тих політичних партій, які «через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагнуть послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина». Це доповнення є важливим, адже ним встановлюється радше нижчий поріг для відмови у державному фінансуванні політичної партії, аніж її заборона як неконституційного об'єднання. Четвертий пункт статті визначає юрисдикцію Федерального конституційного суду як єдиного уповноваженого органу виносити рішення щодо визнання неконституційності та відмови у державному фінансуванні для політичних партій. Нарешті, п'ятий пункт надає федеральному законодавчому органу повноваження визначати детальні правові та процедурні положення для унормування діяльності політичних партій відповідно до положень Основного закону.

Тож загальна структура цього посібника, у якому розглядаються питання ролей та функцій, правового статусу, законодавчого унормування, фінансування та підстав для заборони політичних партій, по суті співпадає із структурою Статті 21 Основного закону Німеччини. Далі ми будемо неодноразово повертатися до цієї статті, й не тому, що вона має визнаватися єдиним чи то найкращим прикладом, а радше тому, що вона наочно узагальнює ключові конституційні засади, з якими можна порівнювати конституційні положення інших країн щодо політичних партій.

**Стаття 21
Основного закону
Німеччини наочно
узагальнює ключові
конституційні
засади, з якими
можна порівнювати
конституційні
положення інших
країн щодо
політичних партій.**

Відносно небагато міжнародних договорів передбачають зобов'язання для країн щодо унормування діяльності політичних партій.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Відносно небагато міжнародних документів передбачають зобов'язання для країн щодо унормування діяльності політичних партій (Гауйя 2016). Однак деякі механізми принаймні визнають роль і відповідальність партій у здоровій демократичній системі.

- Африканська хартія з питань демократії, виборів та державного управління (2012) Африканського союзу зобов'язує держави-підписанти «сприяти політичному плюралізму та визнавати роль, права і обов'язки законно створених політичних партій, зокрема опозиційних політичних партій, для яких має бути визначений правовий статус у межах національного законодавства».
- Міжамериканська демократична Хартія (2001) визнає, що «плюралістична система політичних партій та організацій» є важливим елементом представницької демократії (Стаття 3) і що «посилення цих організацій визнається пріоритетом» разом із «збалансованою та прозорою системою їхнього фінансування» (Стаття 5).
- Хартія Співдружності націй (2013) зазначає, що політичні партії разом із урядом та громадянським суспільством «відповідають за підтримку та просування демократичної культури та кращих практик і є відповідальними перед громадськістю у цій царині».
- «Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій» ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії (2020) містять низку рекомендацій та принципів щодо унормування діяльності політичних партій, заснованих на принципах, викладених у Таблиці 4.1.

Розділ 3

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ РОЛІ ТА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

ДЕКЛАРАЦІЯ РОЛІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Найпростіший спосіб, у який конституція може надати правового статусу політичним партіям — це *згадати їх у своїх положеннях*. На сьогодні термін «політична партія» або «політичні партії» зустрічається у 155 національних конституціях країн світу. Деякі основні закони також визначають їхні ролі та функції партій у демократичній системі.

- Стаття 21 Основного закону Німеччини (1949) вважається одним із перших та найвпливовіших прикладів конституційної норми, якою визначаються ролі та функції політичних партій. Стаття визначає, що «політичні партії сприяють формуванню політичної волі народу».
- Подібне формулювання із згадкою про «політичну волю народу» міститься також у Статті 8 Конституції Румунії (1991), якою визначається, що «політичні партії створюються і здійснюють свою діяльність на умовах, передбачених законом. Вони сприяють визначенню та вираженню політичної волі громадян з повагою до національного суверенітету, територіальної цілісності, верховенства права та принципів демократії».
- Стаття 36 Конституції України (1996) також визначає, що «політичні партії в Україні сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян і беруть участь у виборах». Зауважимо, що ця норма окремо визнає роль партій як учасників виборів.

Найпростіший спосіб, у який конституція може надати правового статусу політичним партіям — це згадати їх у своїх положеннях.

Іншим поширеним формулюванням, яким визначається роль політичних партій, стало положення Статті 4 Конституції Франції (1958), а саме — що «політичні партії та групи сприяють реалізації виборчого права». Таке формулювання набуло поширення у франкомовних країнах Африки: у Беніні (Стаття 5 Конституції 1990 року), Бурунді (Стаття 79 Конституції 2018 року), Коморських Островах (Стаття 35 Конституції 2018 року), Демократичній Республіці Конго (Стаття 6 Конституції 2005 року), Кот-д'Івуарі (Стаття 14 Конституції 2000 року), Нігері (Стаття 9 Конституції 2010 року) та Сенегалі (Стаття 4 Конституції 2001 року).

Обидва вирази — «формування політичної волі» та «реалізація виборчого права» — передають ідею особливої інституційної ролі політичних партій, які є тим механізмом, що дозволяє формувати та консолідувати політичні погляди окремих громадян, які згодом втілюються політичними інституціями через проведення виборів. Відтак вони визнають, що представницька демократія — це не механічний процес, можливий у політичному вакуумі; натомість вона вимагає активної ініціативи та дій, створення наративів, ідей та ідентичностей, а також мобілізації політичних прихильників для забезпечення належної підтримки — усіх тих зусиль, які притаманні саме політичним партіям.

Ці конституційні положення також визначають окреме місце політичних партій у демократичній системі як важливої сполучної ланки між громадськістю і державою, координаційного механізму громадського контролю за обраною владою та функціонуванням державних інституцій. Нарешті, обидва конституційні положення визначають правовий статус політичних партій як суспільних інституцій і невід'ємної частини демократичної системи, відтак їхня діяльність у непрямий спосіб обмежується демократичними цілями.

**Деякі авторитарні
режими відкрито
проголосили себе
однопартійними
державними
системами.**

ЗАБОРОНА ОДНОПАРТІЙНИХ РЕЖИМІВ

Деякі авторитарні режими відкрито проголосили себе однопартійними державними системами. Наприклад, Конституція Радянського Союзу 1936 року проголошувала Комуністичну партію «авангардом робочого класу» і «керівним ядром усіх громадських і державних організацій трудящих». Лише Комуністична партія та різні профспілки й пов'язані з нею

організації мали право висувати своїх кандидатів на виборні посади. Однопартійні системи не обмежувалися колишнім радянським блоком. Монополізація влади однією партією на формальному конституційному рівні спостерігалася у багатьох інших режимах широкого ідеологічного спектру. Наприклад, Стаття 8 Конституції Сирії 1973 року проголошувала, що «провідною партією у суспільстві та державі є Соціалістична арабська партія Баас». Кенія була офіційно задекларованою однопартійною системою у 1982–1991 роках, а фактично вона була такою ще від середини 1960-х років.

Окрім таких офіційно визнаних однопартійних систем, інші подібні режими можуть встановлюватися на неформальній основі, так би мовити, за фасадом демократії. Існування інших політичних партій може дозволятися і навіть офіційно заохочуватися, якщо вони підтримують режим, співпрацюють із правлячою партією або відіграють роль нікчемної номінальної опозиції для створення ілюзії політичного плюралізму та конкуренції. Для зміцнення позицій правлячої партії та утримання контролю над опозиційними силами використовуються різні форми примусу та корупції.

Вставка 3.1. Неофіційні однопартійні державні системи: приклад Парагваю за часів правління Стресснера

У Парагваї за часів режиму президента Альфредо Стресснера (1954–1989) опозиційній Радикально-ліберальній партії дозволялося брати участь у виборах і навіть отримувати певну кількість парламентських мандатів, однак непохитність влади правлячої партії «Колорадо» забезпечувалася усіма можливими засобами, зокрема фальсифікацією виборів, арештами та

переслідуваннями журналістів, а також тортурами, вбивствами та вигнанням впливових опозиційних діячів. Однією з тактик режиму була широка політизація державних інститутів, відтак на працевлаштування у структурах збройних сил, органах державної служби та судової системи, як і у державних школах та університетах, могли претендувати лише члени партії «Колорадо» (Ніксон 2025).

Посттоталітарні демократичні країни вжили різних конституційних заходів для запобігання встановленню однопартійного режиму:

- У Ліберії, де партія «Справжні вігі» понад 100 років утримувала неформальну однопартійну владу, Стаття 77 Конституції 1986 року встановлює, що «закони, нормативні акти, укази або заходи, які можуть мати наслідком створення однопартійної державної системи, визнаються неконституційними».
- У Демократичній Республіці Конго, пам'ятаючи про однопартійний режим Мобуту Сесе Секо, Стаття 7 Конституції 2005 року прямо забороняє створення однопартійної системи, а спроби такого створення оголошує державною зрадою.
- Стаття 11 Конституції Болгарії 1991 року визначає, що «політична діяльність ... ґрунтується на принципі політичного плюралізму» і що «жодна політична партія або ідеологія не може бути проголошеною чи визнаною загальнодержавною». Інакше кажучи, основний закон підтверджує нейтральність держави щодо політичних партій.
- Стаття 2 Конституції Молдови 1994 року спрямована на збереження позапартійності державної системи — відокремлення держави від партії — через проголошення, що «жодна окрема особа, група осіб, соціальна група, політична партія чи будь-яка інша громадська організація не можуть здійснювати державне управління від власного імені».

Окрім прямої заборони встановлення однопартійних режимів, конституція може містити позитивне зобов'язання щодо гарантованої багатопартійної демократії.

ГАРАНТОВАНА БАГАТОПАРТІЙНА ДЕМОКРАТІЯ

Окрім прямої заборони встановлення однопартійних режимів, конституція може містити позитивне зобов'язання щодо гарантованої багатопартійної демократії. Наприклад:

- Стаття 1 Конституції Південної Африки визначає «багатопартійну систему демократичного урядування» головним принципом і наріжним каменем державної системи як такої. Відтак цей принцип важче змінити, ніж будь-яку іншу частину основного закону країни, адже він є основоположним і системоутворчим в цілому.
- Стаття 4 Конституції Кенії проголошує, що «Республіка Кенія є багатопартійною демократичною державою».

- Подібний підхід застосовується і у Хорватії. Тут Стаття 3 Конституції визначає, що «демократична багатопартійна система» є однією з «найвищих цінностей конституційного ладу Республіки Хорватія та основним принципом для тлумачення конституційних норм».

Такі конституційні положення можуть бути особливо доречними, якщо багатопартійна демократія у країні відновлюється після періоду однопартійного правління. Як згадувалося вище, раніше Кенія пережила однопартійний режим з офіційним визнанням монополії однієї партії на державну владу (1982–1991). За таких обставин зазвичай недостатньо простого скасування конституційного положення про однопартійну державну систему, однак у Бангладеш застосували саме такий простий правовий механізм. З точки зору чіткої прихильності до принципу багатопартійності, завжди доцільніше відкрито його задекларувати.

ВИЗНАННЯ РОЛІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПАРТІЙНИХ ФРАКЦІЙ

Щойно партії досягають достатнього рівня підтримки, аби отримати принаймні два-три мандати у законодавчому органі, зазвичай вони утворюють парламентські об'єднання. Здебільшого групу парламентарів від однієї партії називають «фракцією», хоча інколи вживають термін «парламентська група» або ж «парламентська партія». Парламентська фракція та її роль у внутрішній структурі партій детальніше розглядається у Розділі 6. Зазвичай існують також партійні *організатори* (у перекладі з англійської дослівно «кнути») – члени фракції, які виконують роль рук, очей та вух лідера партії; вони дають вказівки своїм депутатам щодо участі у голосуванні, забезпечують дотримання партійної дисципліни та виступають прямим каналом комунікації між парламентською фракцією і лідером партії.

Здебільшого такі партійні парламентські об'єднання не згадувалися у перших зразках конституцій і залишалися неформальними, хоча й почасти добре усталеними, інституціями. Та поступово це змінювалося. Разом з дедалі ширшим встановленням правового статусу, повноважень та унормуванням діяльності політичних партій як національних організацій з важливою роллю у виборах, паралельно

**Конституційне
визнання ролі
партійних фракцій
є особливо
актуальним для
парламентських
систем, де вони
відіграють
вирішальну роль у
формуванні уряду.**

відбувалося і конституційне закріплення функцій партійних парламентських фракцій.

Цей процес є особливо актуальним для парламентських систем, де партійні фракції відіграють вирішальну роль у формуванні уряду. Часто основний закон визначає порядок призначення лідера найбільшої фракції або коаліції більшості на посаду прем'єр-міністра — положення, яке по суті закріплює конституційну роль не лише партій, але й партійних лідерів.²

- Стаття 69 Конституції Антигуа і Барбуди встановлює, що «за необхідності призначення прем'єр-міністра, генерал-губернатор призначає прем'єр-міністром лідера парламентської політичної партії, який особисто є членом парламенту і має підтримку парламентської більшості».
- Стаття 37 Конституція Греції встановлює, що «прем'єр-міністром призначається лідер партії, яка отримала абсолютну парламентську більшість за результатами виборів. Якщо жодна партія не має переконливої більшості, Президент республіки надає доручення лідеру партії з відносною більшістю отриманих мандатів сформувати уряд, об'єднавшись з іншими парламентськими партіями».
- Стаття 84 Конституція Косова встановлює, що Президент має призначити прем'єр-міністра «за поданням політичної партії або коаліції, яка має більшість в Асамблеї».

Окрім цих положень, національні конституції можуть також визначати роль фракцій в організації роботи законодавчого органу. Наприклад, Статтями 105 та 106 Конституції Вірменії 2015 року визначається, що «парламентські фракції [включно із мажоритарними депутатами від тієї ж партії] сприяють формуванню політичної волі Національних зборів»; «місця у постійних парламентських комітетах розподіляються пропорційно кількості депутатів у фракціях»; а «посади голів постійних парламентських комітетів розподіляються між фракціями пропорційно до кількості депутатів, які входять до їхнього складу». Ці конституційні положення визначають не

² Більш детальну інформацію про механізми формування та відставки уряду шукайте у Посібнику з питань розвитку конституційного процесу № 17, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/government-formation-and-removal-mechanisms>>.

лише офіційний правовий статус, але й відносну пропорційність впливу політичних фракцій у парламенті.³

Деякі країни у конституційний спосіб формалізують ролі партійних фракцій та їхніх лідерів й унормовують повноваження лідерів парламентської більшості та меншості. Наприклад, Стаття 108 Конституція Кенії 2010 року встановлює, що «мають бути визначені лідер парламентської більшості та лідер парламентської меншості. Лідером більшості визнається лідер найбільшої партії, представленої у Національній асамблеї, або лідер правлячої коаліції. Лідером меншості визнається лідер другої за величиною фракції або коаліції, зазвичай опозиційної, представленої у Національній асамблеї».

Конституції можуть також визначати роль фракцій в організації роботи законодавчого органу.

3 Більш детальну інформацію про організацію, управління та привілеї законодавчої влади шукайте у Посібнику з питань розвитку конституційного процесу № 24, <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.92>>.

Розділ 4

ПРАВА, ПОВ'ЯЗАНІ З ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Окрім визначення ролі та функцій політичних партій, основний закон може окремо закріплювати право на створення партій та ведення партійної діяльності. У конституції також можуть бути прописані особливі права громадян, пов'язані з діяльністю політичних партій, зокрема право на членство у партії, право на участь у партійній діяльності та гарантовану заборону дискримінації через членство у партії або участь у партійній діяльності.

Демократичні конституції створюють сприятливе правове середовище для заснування і активної діяльності політичних партій через гарантовані свободи вираження поглядів, зібрань та об'єднань.

ОСНОВОПОЛОЖНІ СВОБОДИ ВІЛЬНОГО ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ, ЗІБРАНЬ ТА ОБ'ЄДНАНЬ

Демократичні конституції створюють сприятливе правове середовище для заснування і активної діяльності політичних партій через гарантовані свободи вираження поглядів, зібрань та об'єднань. Саме ці основоположні свободи виступають джерелом права на створення та набуття членства у політичних партіях. Усі гарантовані конституцією права і свободи захищаються судом. Однак у контексті основоположних прав і свобод політичні партії по суті жодним чином не відрізняються від усіх інших форм приватних об'єднань, і до них так само застосовуються обмеження у частині свобод на вільне вираження поглядів, зібрань та об'єднань.

ОКРЕМО ВИЗНАНІ ПРАВА НА СТВОРЕННЯ ТА НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА У ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЯХ

Альтернативним варіантом є чітке закріплення конституційних прав на створення та набуття членства у політичних партіях як доповнення до гарантованих основоположних свобод вільного вираження поглядів, зібрань та об'єднань. Такий підхід надає політичним партіям певного конституційного правового статусу як особливої форми об'єднань, важливих для демократичного політичного життя, що дозволяє вимагати належного конституційного захисту.

Такі права можуть бути закріплені у переліку індивідуальних прав і свобод. Наприклад:

- Конституція Багамських Островів 1973 року визначає, що «жодна особа не може бути обмеженою у реалізації свого права на свободу мирних зібрань та об'єднань, зокрема у створенні або набутті членства у політичних партіях, профспілках або інших об'єднаннях для захисту своїх інтересів» (стаття 24).
- Стаття 13 (1) Конституції Соломонових Островів 1978 року подібним чином встановлює, що «за винятком випадків добровільної відмови, жодна особа не може бути обмеженою у реалізації свого права на свободу мирних зібрань та об'єднань, зокрема у створенні або набутті членства у політичних партіях, профспілках або інших об'єднаннях для захисту своїх інтересів».
- Стаття 40 (1) Конституції Румунії 1991 року встановлює, що «громадяни можуть вільно створювати та набувати членства у політичних партіях».

Водночас це право також може гарантуватися безпосередньо політичним партіям:

- Стаття 21 Основного закону Німеччини 1949 року забезпечує «вільне утворення політичних партій».
- Стаття 11 Конституції Польщі 1997 року визнає обов'язком республіки «забезпечення свободи створення та функціонування політичних партій».

ПРАВО НА УЧАСТЬ У ПАРТІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Наведені у якості прикладів формулювання не визначають, якими видами діяльності можуть займатися особи після створення або вступу до політичної партії. Також вони не пропонують визначення щодо дозволеної чи то забороненої для членів партії діяльності, окрім як реалізовувати своє право на основоположні свободи вільного вираження поглядів, зібрань та об'єднань. Аби виправити цю невизначеність деякі сучасні конституції, головним чином у країнах Африки, окремо захищають політичну участь членів партій та агітаторів. Наприклад:

- Стаття 19 (1) Конституції Південної Африки 1996 року визначає, що «кожен громадянин має право на вільний політичний вибір, зокрема: утворювати політичну партію; брати участь у діяльності політичної партії та залучати нових членів; а також вести агітацію за певну політичну партію або ініціативу». Ідентичне формулювання міститься у Статті 38(1) Конституції Кенії 2010 року.
- Схожою за змістом є Стаття 40 Конституції Малаві 1994 року: «Згідно з цією Конституцією, будь-яка особа має право створювати або набувати членства у політичній партії; брати участь у партійній діяльності та залучати нових членів; вести агітацію за певну політичну партію або ініціативу; брати участь у мирній політичній діяльності з метою вплинути на склад та політику уряду; та вільно реалізовувати свій політичний вибір».

Наразі такі конституційні положення гарантують додатковий рівень захисту прав членів політичних партій не лише на створення, але й на вільне здійснення партійної діяльності для виконання основних функцій партій у демократичному суспільстві.

Крім того, політичним партіям можуть бути гарантовані певні інституційні права. Наприклад:

- Стаття 55 Конституції Гани 1992 року визначає, що «політична партія має право вільно брати участь у формуванні політичної волі народу, широко пропагувати політичні ідеї, соціальні та економічні програми національного характеру, а також висувати своїх кандидатів на виборах».

- Стаття 60 Конституції Замбії 1991 року встановлює, що «політична партія має право: (а) широко пропагувати свої соціально-економічні програми національного характеру та політичну ідеологію; (б) висувати кандидатів на виборах або для призначення на виборні державні посади; та (в) проводити первинні вибори для відбору партійних кандидатів».

ЗАБОРОНА ДИСКРИМІНАЦІЇ ЧЕРЕЗ ПАРТІЙНУ ПРИНАЛЕЖНІСТЬ

Поряд із правом на вільне набуття (або відмови від набуття) членства у політичній партії, важливим аспектом є право на свободу від дискримінації через партійну приналежність. У багатьох авторитарних або напівавторитарних режимах прихильники правлячої партії отримують преференційне ставлення з боку уряду. Членство у правлячій партії може навіть бути попередньою умовою для отримання певних посад або роботи як такої у державному секторі. Крім того, дискримінація через відсутність членства у правлячій партії може проявлятися як неотримання доступу до освітніх можливостей.

Для унеможливлення такої дискримінації конституційні гарантії у частині партійної приналежності можуть бути невід'ємною частиною національного антидискримінаційного законодавства. Зазвичай в основному законі така норма визначається як запобігання дискримінації на підставі «політичних поглядів».

Наприклад:

- Стаття 16 Конституції Белізу 1981 року проголошує, що «жодна особа не може бути дискримінована будь-якою іншою особою або органом влади» на підставі, серед іншого, її «політичних поглядів».
- Стаття 3 Основного закону Німеччини 1949 року встановлює, що «жодна особа не може набувати привілею або зазнавати дискримінації через ... свої політичні переконання».
- Стаття 42 Конституції Нігерії 1999 року визначає, що «будь-який громадянин Нігерії не може через свої... політичні переконання піддаватися, безпосередньо або у результаті практичного застосування чинного законодавства Нігерії

Конституційні гарантії у частині партійної приналежності можуть бути невід'ємною частиною

чи то будь-яких виконавчих або адміністративних дій уряду, обмеженням і заборонам, які не застосовуються до громадян Нігерії з іншими ... політичними переконаннями; або отримувати, безпосередньо або у результаті практичного застосування чинного законодавства Нігерії чи то будь-яких виконавчих або адміністративних дій уряду, привілеї та переваги, які не надаються громадянам Нігерії з іншими ... політичними переконаннями».

- Стаття 1 Конституції Нідерландів 1983 року забороняє «дискримінацію на підставі... особистих політичних переконань».
- Стаття 17 Конституції Анголи 2010 року вимагає рівного ставлення держави до політичних партій і гарантує партіям «право на рівне ставлення до них з боку органів влади та неупереджене ставлення до них з боку державних медіа, а також право виконувати функції демократичної опозиції відповідно до Конституції та чинного законодавства».

ОБМЕЖЕННЯ УЧАСТІ У ПАРТІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЛЯ ПЕВНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ

Важливим питанням залишається, чи слід обмежувати право на вступ до політичних партій та участь у партійній діяльності для певних посадових осіб, від яких вимагається політична нейтральність, зокрема для суддів, державних службовців, військових офіцерів та представників незалежних інституцій, як от виборча комісія або комісія з питань формування виборчих округів. Доброчесність і суспільна довіра до неупередженості таких посадових осіб та інституцій є надзвичайно важливими для належного виконання ними своїх функцій у демократичному суспільстві. Авторитарні ж режими зазвичай намагаються поставити на посади у таких інституціях прихильників партії для забезпечення підтримки і розширення контролю влади.

Відтак, хоч яким парадоксальним це б не здавалося, захист демократії може вимагати обмеження права участі певних осіб у партійній діяльності для загального суспільного блага. Однак тут постає питання пропорційності такого обмеження. У відомій справі з Антигуа і Барбуда (*Де Фретас проти Постійного секретаря*, 1998) державного службовця було звільнено з посади за політичну діяльність після його участі у демонстрації проти

корупції в уряді на тій підставі, що така його дія порушувала заборону на політичну діяльність, передбачену Статтею 10 Закону про державну службу. Судовий комітет Державної ради (вищий суд Антигуа і Барбуда) визнав звільнення незаконним через надто загальне формулювання Статті 10 Закону про державну службу, відтак *загальна* заборона на участь у будь-якій політичній діяльності для усіх державних службовців надто обмежувала основоположну свободу вільного вираження поглядів.

Як зазначалося вище, Конституція Кенії захищає права усіх громадян, зокрема державних службовців, на членство у політичних партіях та участь у партійній діяльності. Щодо суддів, тут можна навести кілька прикладів:

- Стаття 137 (1) Конституції Словаччини встановлює, що «у разі членства призначеного судді Конституційного суду в політичній партії або політичному русі, до складання присяги він (вона) має відмовитися від такого членства».
- Стаття 147 (4) Конституції Австрії визначає, що «особи, які є постійними працівниками партійних структур або обіймають виборні посади у політичній партії, не можуть бути членами Конституційного суду».
- В Еквадорі «судді не можуть обіймати керівні посади в органах політичних партій та рухів, реалізовувати своє активне виборче право у ролі партійних кандидатів або проводити діяльність, пов'язану з політичною чи релігійною агітацією» (Стаття 174 Конституції Еквадору).

Зверніть увагу на різницю у формулюваннях. Заборона у Словаччині поширюється на усіх *членів* політичної партії, в Австрії під обмеження підпадають лише *постійні працівники* та *посадові особи* політичної партії, а в Еквадорі — лише особи, які обіймають *керівні посади* в органах політичних партій.

Окрім державної служби та судової влади, часто існують спеціальні правила щодо членства у партіях або залучення до партійної діяльності представників збройних сил або служб безпеки. Партійна діяльність у збройних силах може загрожувати воєнним переворотом. До прикладу:

- Стаття 125 Конституції Естонії визначає, що «особа, яка перебуває на дійсній службі [у збройних силах], не може

Хоч яким парадоксальним це б не здавалося, захист демократії може вимагати обмеження права участі певних осіб на участь у партійній діяльності для загального суспільного блага.

обіймати інші виборні або призначені посади, а також брати участь у діяльності будь-якої політичної партії».

- Стаття 173 Конституції Парагваю встановлює, що «військовослужбовці, які перебувають на дійсній службі, повинні дотримуватися чинних законів та правил і не можуть вступати до будь-яких політичних партій або рухів, а також здійснювати будь-яку політичну діяльність».

Конституція може містити більш розгорнуте положення, яким обмежується право на партійну діяльність для різних категорій державних службовців. Наприклад, Стаття 40 (3) Конституції Румунії визначає, що «судді Конституційного суду, омбудсмени, судді та прокурори, представники збройних сил і поліції та інші категорії державних службовців, визначені органічним законом, не можуть бути членами політичних партій». Це положення є важливим з двох причин. По-перше, воно забороняє *членство*, а не лише обіймання посад чи виконання інших керівних ролей у структурі партії. По-друге, воно посиляється і поширюється на всі категорії осіб, які визнаються представниками держави відповідно до органічного закону.

Альтернативно можуть застосовуватися більш звужені заборони. Наприклад, Стаття 96 (А) Конституції Мальти забороняє членство у Комітеті для призначення суддів лише «посадовими особами» або «кандидатами» від будь-якої політичної партії. Однак ця заборона не поширюється на членів Вибірчої комісії або Комісії з питань державної служби, яким забороняється лише балотуватися і бути членами парламенту, але дозволяється обіймати посади у структурах політичної партії.

У деяких країнах президенту заборонено займатися партійною діяльністю. Така норма є цілком логічною у парламентських системах, де уряд очолює прем'єр-міністр, а президентська посада є переважно церемоніальною, тож президент часто обирається непрямым голосуванням як об'єднуюча, позапартійна державна фігура. Наприклад, Стаття 84 Конституції Естонії визначає, що «після вступу на посаду Президента республіки усі його або її повноваження та обов'язки на будь-яких інших виборних та призначених посадах припиняються, і на час свого перебування на президентській посаді він або вона призупиняє своє членство у політичних партіях».

Що більше виконавчої влади та повноважень з формування політики має президент, то менш логічною стає заборона на партійність. Адже державне управління формується за результатами народного волевиявлення, а саме партії сприяють формуванню політичної волі народу.

Питання до розгляду

Де має бути встановлена межа між правом особи на свободу політичного самовираження та збереженням політичної нейтральності державних інститутів?

Зваживши всі «за» і «проти», який рівень партійної діяльності варто заборонити: членство у партії, «активне» членство, роботу в структурах політичної партії, балотування від партії на виборах або обрання на виборні посади всередині партії?

Розділ 5

УНОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Окрім визначення правового статусу і ролі політичних партій у демократичній системі та захисту особистих й інституційних прав на заснування і членство у політичних партіях та об'єднаннях, національні конституції можуть також унормовувати діяльність політичних партій.

Регуляторні вимоги можуть стосуватися порядку реєстрації політичних партій, забезпечення внутрішньопартійної демократії, а також фінансування партій, аудиту і оприлюднення партійних звітів про надходження і витрати. Існування таких правил відрізняє партії від цілком приватних організацій із внутрішньою структурою та функціями поза компетенціями законодавця; натомість партії визнаються *політичними* органами з юридично зобов'язальними правами та обмеженнями.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЧИ ЗАКОНОДАВЧЕ УНОРМУВАННЯ?

Важливим загальним питанням є необхідність подібного унормування у конституційний або у законодавчий або підзаконний спосіб. Зазвичай внесення змін до конституції є значно більш складною справою порівняно із звичайними законами, відтак саме конституційні норми є більш усталеними для упередження можливих маніпуляцій з боку партії влади.

На відміну від звичайних законів, конституціоналізація регуляторних принципів водночас захищає їх від регресивної юриспруденції, яка може намагатися їх підірвати. Наприклад, у Сполучених Штатах законодавство про фінансування

виборчих кампаній було скасованим через визнання його неконституційності у справі №558 US 310 (2010) *Об'єднані громадяни проти Федеральної виборчої комісії*, за результатами розгляду якої судом було підтверджене конституційне право корпорацій на «свободу слова» у формі витрат на політичну рекламу. Якби США, на кшталт багатьох інших країн, унормували корпоративні пожертви на політичну агітацію звичайними законами, судові рішення було б іншим.

Іншим важливим чинником є сприйняття конституції як основи суспільного договору — вона визначає найбільш значущі принципи і є першорядним джерелом національного права. Відтак включення певних норм і стандартів щодо реєстрації, діяльності або фінансування політичних партій до конституції надає їм належного правового статусу та опосередковано впливає на тон і напрямок публічної дискусії — а, можливо, і судової практики — щодо їхньої ролі у суспільстві.

З іншого боку, надмірно деталізовані конституційні норми є менш гнучкими, ніж звичайні закони, для належного реагування на прогресивні потреби суспільства. З практичної точки зору, конституціоналізація кожної деталі неможлива і навіть небажана. Законодавча влада, суди та регуляторні органи на кшталт виборчої комісії або подібні, так чи інакше для виконання своїх повноважень, повинні мати певну свободу дій.

Одним із рішень є закріплення у конституції певних основних стандартів і принципів — наприклад, неупередженості або рівного ставлення до кандидатів — а більш детальні правила визначати звичайними законами та іншими підзаконними актами, що мають чітко відповідати конституційним стандартам і принципам. Наприклад:

- Стаття 55 Конституції Гани визначає низку загальних норм щодо організації, функціонування та реєстрації політичних партій із зазначенням, що «парламент приймає закони для унормування порядку створення і функціонування політичних партій з урахуванням конституційних положень».
- Так само і Стаття 91 Конституції Кенії встановлює деякі загальні принципи щодо створення і забезпечення діяльності політичних партій і водночас надає парламенту законотворчі повноваження для унормування детальних аспектів такої діяльності на основі та для належної реалізації задекларованих принципів.

На відміну від звичайних законів, конституціоналізація регуляторних принципів водночас захищає їх від регресивної юриспруденції, яка може намагатися їх підірвати.

Включення певних норм і стандартів щодо реєстрації, організації діяльності або фінансування партій до конституції надає їм належного правового статусу і визнає їхню важливу роль у суспільстві.

- Стаття 35 (6) Конституції Сьєрра-Леоне 2013 року чітко визначає сферу законодавчого унормування, зазначаючи, що «з урахуванням положень Конституції та на виконання приписів цієї статті парламент може приймати закони, яким унормовуються реєстрація, функції та діяльність політичних партій».

Тому зазвичай у конституціях прямо визначається право — або навіть обов'язок — законодавчого органу ухвалювати закони для врегулювання політичних партій.

ПОВНОВАЖЕННЯ РЕГУЛЯТОРІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Повноваження регуляторів діяльності політичних партій можуть бути як прямими, так і опосередкованими. Широке повноваження парламенту, зокрема ухвалення законів для забезпечення «миру, порядку та належного управління» на певній території, передбачають і можливість законодавчого врегулювання політичних партій. Однак, якщо права громадян на вільне створення та участь у партійній діяльності гарантуються конституцією без чітко сформульованих повноважень законодавчої влади унормовувати таку діяльність, будь-яке законодавство у частині врегулювання діяльності політичних партій може бути визнане неконституційним. Подібна ситуація є вкрай небажаною, адже у такому разі держава фактично позбавляється можливостей вживати правові засоби для захисту від корупції. Тому зазвичай у конституціях прямо визначається право — або навіть обов'язок — парламенту ухвалювати закони для врегулювання політичних партій. Як зазначалося вище, конституції навіть можуть не лише визначати повноваження законодавця як такі, але й окреслювати сферу або предмет додаткових законодавчих норм.

Керівні принципи ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання політичних партій від 2020 року визначають 11 принципів для законодавчого або регуляторного унормування та забезпечення контролю за діяльністю політичних партій. Усі ці принципи виходять із права на свободу об'єднань, однак урівноважують його визнанням публічної ролі та відповідальності політичних партій (див. Таблицю 5.1).

Таблиця 5.1. Принципи регулювання діяльності політичних партій

**Принцип 1.
Свобода створення
політичних партій;
Презумпція на
користь законності
створення політичних
партій**

«Право осіб на об'єднання та створення політичних партій має бути максимально вільним від втручання».

«Приєднання особи до політичної партії має бути добровільним, і ніхто не може бути примушений до вступу до будь-якого об'єднання або покараний за відмову від такого членства».

«Обмеження свободи об'єднання у політичну партію можуть впроваджуватися винятково на переконливих і вагомих підставах з вичерпним тлумаченням. Будь-які подібні обмеження повинні бути передбачені законом, переслідуючи визнану міжнародними стандартами законну мету, бути необхідними для здорового функціонування демократичного суспільства та пропорційними за характером і тривалістю застосування».

Принцип 2. Обов'язок держави поважати, захищати і сприяти здійсненню права на свободу об'єднання	«Держава не лише поважає право на свободу об'єднання, але й активно захищає та сприяє його реалізації». «Держава є відповідальною за впровадження відповідного загального та спеціального законодавства з необхідними правовими механізмами, що дозволяють практичну реалізацію права на свободу об'єднання та створення політичних партій».
Принцип 3. Свобода вираження поглядів і переконань	«Для досягнення своїх задекларованих цілей та здійснення діяльності політичні партії мають право на реалізацію свободи вираження поглядів і переконань (згідно з гарантіями Статті 10 ЄКПЛ та Статті 19 МПГП)».
Принцип 4. Політичний плюралізм	«Законодавство, яким унормовується діяльність політичних партій, має бути спрямованим на сприяння плюралістичному політичному середовищу. Реалізація будь-якою особою права на пошук, отримання та поширення інформації для просування різноманітних політичних поглядів, зокрема через платформи політичних партій, є загально визнаним важливим елементом міцного демократичного суспільства». «Законодавство щодо діяльності політичних партій має сприяти плюралізму як механізму для гарантованої участі всіх осіб і груп, зокрема меншин, у житті держави».
Принцип 5. Правомірність та законність обмежень	«Будь-які обмеження [щодо політичних партій] повинні бути передбачені законом і мати законну мету, визнану міжнародними стандартами». «Крім того, відповідне законодавство має бути точним, безспірним і передбачуваним». «Обмеження повинні бути чіткими, зрозумілими та загально застосовними [для усіх партій]».
Принцип 6. Необхідність та пропорційність обмежень	«Будь-які обмеження прав політичних партій повинні бути необхідними для суспільного блага у демократичному суспільстві, а отже пропорційними за характером і тривалістю та ефективними для досягнення визначеної мети. Необхідність встановлення обмеження повинна бути ретельно зваженою».
Принцип 7. Ефективний засіб правового захисту	«Будь-яке обмеження свобод політичних партій має бути можливим до оскарження у незалежному і неупередженому суді». «Процедура оскарження повинна бути чіткою, доступною і фінансово необтяжливою».

Таблиця 5.1. Принципи регулювання діяльності політичних партій (cont.)

**Принцип 1.
Свобода створення
політичних партій;
Презумпція на
користь законності
створення політичних
партій**

«Право осіб на об'єднання та створення політичних партій має бути максимально вільним від втручання».

«Приєднання особи до політичної партії має бути добровільним, і ніхто не може бути примушений до вступу до будь-якого об'єднання або покараний за відмову від такого членства».

«Обмеження свободи об'єднання у політичну партію можуть впроваджуватися винятково на переконливих і вагомих підставах з вичерпним тлумаченням. Будь-які подібні обмеження повинні бути передбачені законом, переслідуючи визнану міжнародними стандартами законну мету, бути необхідними для здорового функціонування демократичного суспільства та пропорційними за характером і тривалістю застосування».

Принцип 8. Рівне ставлення до політичних партій	«Усі особи та групи, які прагнуть створити політичну партію, повинні мати можливість зробити це за принципом рівного ставлення до них перед законом». «Нормативні акти щодо політичних партій не можуть дискримінувати окремих осіб або групи за будь-якою ознакою, зокрема за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, приналежності до національної меншини, майнового стану, народження або на підставі іншого статусу». «Державні органи повинні виявляти рівне ставлення до політичних партій, відтак залишатися неупередженими у своїх рішеннях та діях щодо створення, реєстрації та діяльності політичних партій».
Принцип 9. Рівне ставлення політичних партій до своїх членів, спеціальні заходи, внутрішня демократія	«Політична партія не зобов'язана приймати до своїх лав або висувати у якості свого кандидата будь-яку особу, що не поділяє її основні політичні переконання та цінності». Однак «реалізація права на об'єднання також вимагає недискримінації. Відтак персоналізоване ставлення до осіб з урахуванням їхніх особистісних характеристик або статусу при утворенні або набутті ними членства у політичній партії повинно мати розумне та об'єктивне обґрунтування». Це не виключає «тимчасових спеціальних заходів, спрямованих на сприяння фактичній рівності у лавах політичних партій для жінок, осіб з інвалідністю та представників етнічних, расових або інших меншин, які у минулому зазнавали дискримінації».
Принцип 10. Належне управління	«Реалізація законодавства і державних політик та практик, що стосуються політичних партій, має здійснюватися компетентними державними органами, зокрема урядовими структурами та судами, які <i>de jure</i> і <i>de facto</i> виконують свої повноваження, керуючись принципами політичної нейтральності та незалежності від партійних впливів». «Такі органи також забезпечують належну обізнаність політичних партій та інформують широку громадськість про свої процедури та вимоги, які мають бути зрозумілими та необтяжливими». «Обсяг повноважень компетентних органів повинен бути чітко і передбачувано визначеним у законі, а весь залучений персонал таких органів повинен мати відповідну кваліфікацію і належний контроль». «Має бути забезпечена прозорість та можливість незалежного перегляду рішень та дій державних органів». «Співробітники державних органів мають сумлінно виконувати свої обов'язки; будь-які порушення мають бути виправлені, а зловживання — покарані».
Принцип 11. Підзвітність	«Зареєстровані політичні партії можуть отримати певні привілеї порівняно з іншими громадськими об'єднаннями. Особливо це стосується сфери політичного фінансування та доступу до медіа під час проведення виборчих кампаній. Зважаючи на наявність таких привілеїв, які не надаються іншим громадським об'єднанням, доцільно передбачити певні зобов'язання для політичних партій, пов'язані з набутим ними правовим статусом».

Джерело: Організація з безпеки та співробітництва в Європі/Бюро з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЕ/БДІПЛ) та Європейська комісія з питань демократії через право

Таблиця 5.1. Принципи регулювання діяльності політичних партій (cont.)

(Венеціанська комісія), друге видання «Керівних принципів регулювання діяльності політичних партій», ухвалених Венеціанською комісією на 125-й пленарній онлайн-сесії, 11–12 грудня 2020 року, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)>, дата перегляду: 24 червня 2025 року.

РЕЄСТРАЦІЯ ПАРТІЙ

Наряду з гарантованим правом на створення партій, конституція або закони, прийняті відповідно до конституцій, можуть вимагати офіційної реєстрації політичних партій. Державна реєстрація надає партіям офіційного правового статусу, який може бути необхідним для внесення партійних кандидатів до виборчих бюлетенів, отримання доступу до державного фінансування або інших пільг, чи то навіть для легалізації партійної діяльності. Наприклад:

- Стаття 222 Конституції Нігерії визначає: «Жодна асоціація, незалежно від її назви, не може реалізовувати свою діяльність як політична партія, якщо імена та адреси її основних представників на національному рівні не зареєстровані Незалежною національною виборчою комісією».
- В Австралії законом була запроваджена федеральна система реєстрації політичних партій для забезпечення їхнього доступу до державного фінансування, офіційного внесення у виборчі бюлетені та з метою дотримання ними вимог щодо публічної фінансової звітності (Келлі, 2016).

За результатами дослідження Ботельйо і Гарупа (2023: 1662), яким були охоплені 37 демократичних країн, 84% національних законодавств мають вимогу офіційної реєстрації політичних партій. Менш поширеною практикою є включення порядку реєстрації партій безпосередньо до конституцій, хоча останнім часом спостерігається збільшення таких країн, що відображає більш широке визнання важливої ролі політичних партій у демократичних системах.

Згода або відмова у реєстрації може бути механізмом, що дозволяє відповідальним державним органам забезпечити

За результатами дослідження Ботельйо і Гарупа, яким були охоплені 37 демократичних країн, 84% національних законодавств мають вимогу офіційної реєстрації політичних партій.

дотримання конституційних норм щодо правового статусу політичних партій. Наприклад:

- Стаття 55 (7) Конституції Гани 1996 року вимагає від політичної партії, яка подає заявку на реєстрацію, надати Вибірчій комісії копію свого статуту на підтвердження виконання вимоги щодо «відповідності внутрішньої системи політичної партії демократичним принципам».
- Стаття 79 Конституції Ліберії також вимагає від партій надавати Вибірчій комісії копію свого статуту.

Вимоги до реєстрації можуть розроблятися з метою відсіювання надто малих або винятково місцевих політичних партій. Цей механізм може сприяти консолідації партійної системи через заохочення партій із загальнонаціональною програмою та стримування регіональних або етнічних, протестних та навіть жартівливих і просто антисистемних партій. Наприклад:

- Стаття 35 (5) Конституції Сьєрра-Леоне вимагає від партії належного географічного охоплення, що підтверджується наявністю зареєстрованого партійного офісу «у кожному місті-столиці усіх провінцій та у Західному регіоні».
- Стаття 55 (7) Конституції Гани 1996 року визначає, що партія не може бути зареєстрованою, якщо «вона не має представництв у всіх регіонах Гани і, крім того, не має своїх організацій у принаймні двох третинах виборчих округів кожного регіону».

Відтак правила реєстрації можуть бути використані для фактичної заборони політичної партії. При встановленні певних умов для офіційної реєстрації, яка потрібна для можливості висування партійного кандидата, невиконання реєстраційних вимог може фактично призвести до заборони партії як такої. У Розділі 8 будуть розглянуті обставини, за яких заборона політичних партій вважається прийнятною у демократичному суспільстві. Однак, якщо реєстраційні вимоги надмірно обтяжливі, вони фактично можуть перешкоджати реалізації права на створення та набуття членства у політичних партіях. Складні та фінансово невідомі вимоги до реєстрації, такі як необхідність зібрати велику кількість підписів за короткий проміжок часу або сплатити завеликі реєстраційні внески, можуть створити надто високий бар'єр для нових партій. Такі

правила можуть бути використані радше для підриву, аніж на зміцнення демократії.

СПЕЦІАЛЬНІ ДЕРЖАВНІ РЕГУЛЯТОРИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

У тих країнах, де створення і діяльність партій унормовується конституцією, відповідальність за забезпечення дотримання встановлених правил та нагляд за реєстрацією партій і кандидатів зазвичай покладається на виборчу комісію, виборчий трибунал або подібний вищий орган адміністрування виборів чи то виборчого правосуддя. Наприклад, Стаття 75(2) Конституції Фіджі визначає Виборчу комісію відповідальною за «моніторинг та забезпечення дотримання будь-яких писаних законів, якими унормовуються вибори та політичні партії».

На відміну, у Сьєрра-Леоне повноваження Виборчої комісії обмежуються винятково питаннями адміністрування виборів, а реєстратором і регулятором діяльності політичних партій виступає окрема Комісія з реєстрації політичних партій (Конституція Сьєрра-Леоне 1991 року, Стаття 34). Однак Головний виборчий комісар, який очолює Виборчу комісію, водночас є обов'язковим членом Комісія з реєстрації політичних партій, відтак склад цих двох органів частково співпадає. Стаття 35 (5) Конституції визначає, що Комісія з реєстрації політичних партій відповідає за забезпечення дотримання партіями конституційних вимог, зокрема за фінансовий аудит партій.

Стаття 88 (4) Конституції Кенії визначає повноваження Незалежної комісії з виборів та встановлення меж округів «адмініструвати процес висування партіями кандидатів на вибори», «встановлювати ліміти на витрати кандидатів або партій на будь-яких виборах», «розробляти кодекси поведінки для кандидатів та партій, які беруть участь у виборах», та «забезпечувати дотримання партіями законодавчих вимог... щодо висунення своїх кандидатів». Однак правові повноваження реєстратора та регулятора діяльності партій, зокрема в частині адміністрування державного фінансування, надані незалежному Управлінню реєстратора політичних партій.

Відокремлення функції адміністрування виборів від регулювання діяльності партій має низку переваг. По-перше, це дозволяє Виборчій комісії уникати потенційних конфліктів з

Якщо реєстраційні вимоги надмірно обтяжливі, вони фактично можуть перешкоджати реалізації права на створення та набуття членства у політичних партіях.

**Відокремлення
функції
адміністрування
виборів від
регулювання
діяльності партій має
низку переваг.**

політичними партіями через питання реєстрації або нагляду, що сприяє політичній нейтральності вищого виборчого органу. По-друге, розподіл функцій між двома органами забезпечує більшу стійкість до спроб «захоплення» політичного процесу, тобто встановлення повного за ним контролю будь-якою політичною силою.

Інколи повним або частковим регулятором діяльності політичних партій можуть виступати інші інституції. Наприклад, Стаття 129 Конституції Папуа-Нової Гвінеї вимагає від партій подавати звіти про свої активи, доходи, джерела фінансування та виборчі витрати до «Комісії омбудсмена або іншого органу, визначеного законом».

У разі відмови у реєстрації зазвичай партії мають можливість оскарження такого рішення. Наприклад, Стаття 79 Конституції Ліберії встановлює, що «відмова у реєстрації або неналежне виконання Виборчою комісією процедури реєстрації може бути оскаржене будь-яким заявником до Верховного суду», а Стаття 35 (7) Конституції Сьєрра-Леоне визначає, що «будь-яка асоціація, незадоволена рішенням Комісії щодо реєстрації політичної партії, ... може подати апеляцію до Верховного суду, рішення якого є остаточним». Відтак судова влада виступає як чинник стримування і балансу інтересів сторін для недопущення необґрунтованих дискретних рішень незалежного регулятора, з одного боку, та забезпечення виконання партіями законних вимог — з іншого.

Розділ 6

ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНА ДЕМОКРАТІЯ

Як раніше обговорювалося у Розділі 3, значна частина демократичних функцій політичних партій — просвіта виборців через політичну участь та можливість залучення звичайних громадян до участі у формуванні державної політики — найефективніше виконуються так званими партіями масової мобілізації. Вони мають у своїх лавах велику кількість активних членів, які для здійснення партійної діяльності обирають керівний склад, а важливі рішення ухвалюють на великих партійних з'їздах та конференціях. Активне членство у масовій партії дозволяє розвивати навички з публічних виступів, проведення кампаній, організаційної діяльності, а також сприяє підтримці лояльності та дисципліни, необхідних для перемоги на виборах і подальшої реалізації узгодженої політичної платформи партії. В ідеалі масові партії можуть бути формою реалізації демократії у рамках демократичної системи, адже внутрішньопартійний демократичний уклад сприяє забезпеченню ефективності, життєздатності та стійкості представницького уряду. Попри те, що внутрішньопартійна демократія зазвичай побіжно, якщо взагалі згадується у конституціях, саме належна партійна структура та принципи організації основних партій можуть бути ключовим фактором для забезпечення здоров'я та якості демократичної системи.

Масові партії можуть бути формою реалізації демократії у рамках демократичної системи, адже внутрішньопартійний демократичний уклад сприяє забезпеченню ефективності, життєздатності та стійкості представницького уряду.

КОНСТИТУЦІЙНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНУ ДЕМОКРАТІЮ

Загалом надзвичайно важко гарантувати внутрішню демократію політичних партій через конституційний механізм. Виходячи з практичних міркувань та з повагою до традиційного

ліберально-конституційного погляду на партії, які по суті визнаються приватними організаціями із правом на внутрішню автономію без надмірного впливу держави, переважно конституції встановлюють досить широкі правові рамки щодо демократичних принципів організації та законодавчого унормування діяльності політичних партій.

Повертаючись до Статті 21 Основного закону Німеччини 1949 року, можна побачити спробу конституційного встановлення такої широкої правової рамки, яка у дуже загальний спосіб визначає, що «внутрішньопартійна система повинна відповідати демократичним принципам». Конституції інших країн містять подібні положення про внутрішньопартійну демократію з посиланням на загальні «принципи» і без встановлення будь-яких процедур та правил. Наприклад:

- «Внутрішня система політичних партій повинна відповідати основним конституційним принципам» (Стаття 6 Конституції Хорватії 1991 року).
- «Внутрішня структура та функціонування політичних партій ґрунтуються на демократичних принципах» (Стаття 138 Конституції Панамі 1972 року).
- «Внутрішня структура та діяльність політичних партій мають бути демократичними» (Стаття 74 Конституції Мозамбіку 2004 року).

Поняття «відповідності демократичним принципам» можна тлумачити по-різному, в залежності від контексту кожної окремої країни та партії. Відтак єдиної стандартної формули тут не існує. Якщо відповідність стандартам «демократичних принципів» має визначати вищий суд за відсутності чіткої законодавчої бази з детальними критеріями та визначеннями, для судової влади завжди існує ризик опинитися у ситуації гострого політичного конфлікту.

Для уникнення правового вакууму, у якому судова влада буде змушена виносити своє рішення, деякі конституції прямо зобов'язують законодавчі органи ухвалювати закони, якими визначаються вимоги щодо забезпечення внутрішньопартійної демократії. Наприклад, Стаття 228 Конституції Нігерії 1999 року встановлює, що «Національна асамблея може окремим законом визначати керівні принципи та правила для забезпечення внутрішньої демократії у політичних партіях, зокрема вимогу

проведення партійних первинних виборів, партійних з'їздів та партійних конвенцій».

За подібним принципом Стаття 269 (4) (b) Конституції Непалу вимагає від політичних партій при поданні реєстраційного пакету документів до Виборчої комісії також надавати копію статуту партії, який має передбачати «проведення виборів офіційних представників партії на федеральному та провінційному рівнях принаймні раз на п'ять років».

Водночас конституції деяких країн застосовують більш деталізований підхід. Наприклад, Статті 107–109 Конституції Колумбії 1991 року визначають детальні правила щодо забезпечення внутрішньопартійних демократичних процесів, зокрема містить положення про проведення первинних виборів, за якими «для проведення праймеріз застосовуються правила щодо фінансування виборчих кампаній, реклами та доступу до державних засобів масової інформації, які передбачені для проведення звичайних виборів». Кандидати, які беруть участь у виборах всередині партії або політичного руху чи то у міжпартійних виборах, не можуть одночасно реєструватися як кандидати від іншої партії у рамках одного виборчого процесу. Результати голосування є обов'язковими для виконання».

Стаття 55 (8) Конституції Гани 1996 року обумовлює, що «засновником, лідером або членом виконавчого комітету партії не може бути особа, яка не має права бути обраною членом парламенту або обіймати будь-яку іншу державну посаду». Іншою конституційною вимогою є «обрання членів національного виконавчого комітету політичної партії з усіх регіонів Гани» (Стаття 55 (9)).

Деякі конституції прямо зобов'язують законодавчі органи ухвалювати закони, якими визначаються вимоги щодо забезпечення внутрішньопартійної демократії.

Вставка 6.1. Конституційна модель на практиці

У Конституції США немає згадки про політичні партії як про приватні громадські об'єднання. Це дозволило проводити первинні партійні вибори у деяких штатах «тільки для білих» — практика, яку підтримав Верховний суд США у справі № 295 US 45 (1935) *Грові проти Таунсенду*.

Попри скасування такого рішення згодом, сам факт його можливості свідчить про важливість конституційних положень щодо проведення первинних виборів. Порівняйте безсловесність Конституції США з цього питання, наприклад, зі статтею 107 Конституції Колумбії, про яку йшлося вище.

Закон може вимагати від політичних партій дотримання принципу гендерної інклюзивності при відборі своїх кандидатів на виборах і для призначення своїх представників на державні посади.

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ТА ПРЕДСТАВНИЦТВО МЕНШИН

Закон може вимагати від політичних партій дотримання принципу гендерної інклюзивності при відборі своїх кандидатів на виборах і для призначення своїх представників на державні посади. Згідно з базою даних Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA), станом на 2024 рік у 71 країні законодавчо закріплені гендерні квоти для кандидатів. Водночас, якщо цей аспект жодним чином не відображений у національній конституції, такі законодавчі вимоги можуть бути поставлені під ризик оскарження як неконституційні. Прикладами країн, конституції яких містять загальні положення про сприяння гендерній рівності та інклюзивності у процесах обрання та призначення партійних представників на державні посади, залишаючи детальне унормування на розгляд законодавця, є Бельгія та Португалія. Відтак:

- Стаття 11bis Конституції Бельгії зазначає, що «Закон... гарантує рівноправну реалізацію жінками та чоловіками їхніх прав і свобод, зокрема сприяє їхньому рівному доступу до виборних та державних посад».
- Стаття 109 Конституції Португалії проголошує, що «пряма та активна участь чоловіків і жінок у політиці є фундаментальним чинником консолідації демократичної системи, і закон повинен одночасно сприяти рівності у реалізації ними громадянських та політичних прав та унеможливленню дискримінації за ознакою статі у доступі до політичних посад».

Зважаючи, що висування своїх кандидатів на державні посади є ключовою функцією політичних партій, ці положення можна розглядати як можливість законодавця впливати на внутрішньопартійну систему прийняття рішень щодо потенційного розширення кола кандидатів через гендерні вимоги.

Конституція може поширювати цей принцип також і на внутрішньопартійні вибори. Наприклад, Стаття 91 Конституції Кенії вимагає від політичних партій «поважати право усіх осіб, зокрема представників меншин та соціально уразливих груп, на участь у політичному процесі». Ця конституційна норма підкріплюється Розділом 25 (2) Закону Кенії про політичні партії

2011 року, який вимагає забезпечення гендерного балансу у керівних органах політичних партій і визначає право партії на отримання державного фінансування лише за умови, якщо не більше двох третин її членів є особами однієї статі.

Розділ 7

ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Фінансування політичних партій та виборчих кампаній є частиною більш широкого питання щодо ролі грошей у політиці. Це надзвичайно об'ємна і складна сфера законодавства та практик, яку неможливо охопити у цьому посібнику. Відтак нашою метою буде не вичерпний огляд питань фінансування партій та виборів, а радше привернення уваги до певних конституційних норм, які у деяких країнах визначають правові рамки та принципи політики у цій царині. Крім того, фінансування політичних партій є однією із сфер, що потребує постійного перегляду та адаптації. Наприклад, цифровізація критично змінила способи залучення та витрачання коштів політичними партіями в Інтернеті, й більшість країн просто не встигають за такими змінами. Для отримання додаткової інформації про правила фінансування партій можна ознайомитися з публікаціями Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA) *«Фінансування політичних партій та виборчих кампаній: посібник з політичного фінансування»* (Фальгуера, Джонс та Оман 2014) та *«Протидія корупції у сфері політичного фінансування: глобальні тенденції, виклики та рішення»* (Гамада і Аргаваль 2025).

**Одним із
найпростіших
способів
регулювання
партійних фінансів є
вимога прозорості.**

ПРОЗОРИСТЬ

Одним із найпростіших способів регулювання партійних фінансів є вимога прозорості, тобто забезпечення відкритості фінансових операцій — від джерел фінансування до усіх партійних витрат — для перевірки та контролю з боку громадськості та медіа. Це означає заборону таємних або анонімних пожертв, принаймні тих, які перевищують певний відносно низький поріг. Така

заборона встановлена законом, зокрема, у Канаді, Фінляндії, Франції та Нідерландах (International IDEA, без дати).

Вимога прозорості не обмежує способів отримання або витрачання коштів партіями, однак змушує їх публічно звітувати про свою діяльність. Виборці та ЗМІ можуть принаймні розуміти, хто виступає донором партії, а відтак може впливати на її діяльність та рішення. Вимога фінансової прозорості політичних партій може бути закріплена у конституціях. Наприклад:

- «Політичні партії повинні оприлюднювати джерела та призначення своїх коштів, а також вартість своїх активів» (Стаття 38 Конституції Аргентини 1994 року).
- «Приватні внески на користь політичних партій підлягають принципу публічності та унормовуються законом» (Стаття 96 Конституції Коста-Рики 1949 року).
- «Закон визначає правила фінансування політичних партій, зокрема в частині... вимог щодо оприлюднення інформації про партійні активи та рахунки» (Стаття 51 (6) Конституції Португалії 1976 року).

Прозорість вимагає не лише зобов'язання партій оприлюднювати свої активи, але й повноваження відповідних державних органів на проведення аудиту публічних звітів. Наприклад, Стаття 82 Конституції Ліберії встановлює, що «Виборча комісія має повноваження перевіряти та замовляти сертифікований аудит фінансових операцій політичних партій, незалежних кандидатів та їхніх афілійованих організацій. Комісія визначає форму та обсяги фінансової звітності та порядок проведення перевірки сертифікованим бухгалтером, який не є членом жодної політичної партії».

ПРАВИЛА ЩОДО ПОЖЕРТВ

Окрім вимог прозорості, конституції можуть також визначати критерії щодо розміру та джерел надходження пожертв на користь політичних партій.

Обмеження розміру пожертви: Зазвичай конституція не встановлює фіксовану верхню межу щодо розміру пожертв, а уповноважує законодавчий орган встановлювати такі ліміти

Конституції можуть також визначати критерії щодо розміру та джерел надходження пожертв на користь політичних партій.

через ухвалення відповідних законів. Наприклад, Стаття 109 Конституції Колумбії 1991 року визначає, що «максимальний розмір приватних внесків також може бути обмежений нормами чинного законодавства».

**Заборона
корпоративних
пожертв є
способом протидії
олігархічному
спотворенню
демократії.**

Заборона корпоративних пожертв: У деяких країнах корпоративні пожертви на користь політичних партій заборонені. Така норма базується на ідеї індивідуального права людини на політичне переконання та самовираження, а не груповим правом «юридичної особи» як корпорації. Зазвичай корпоративні пожертви по суті надаються заможними власниками або керівниками корпорацій, що створює ризик їхнього непропорційного політичного впливу порівняно зі звичайними виборцями. Крім того, у такий спосіб партійні корпоративні донори можуть впливати на політику або на рішення про укладання державних контрактів на користь власної корпорації. Відтак заборона корпоративних пожертв є способом протидії олігархічному спотворенню демократії. Наприклад, Стаття 82 Конституції Ліберії забороняє пожертви на користь політичних партій та кандидатів не лише від корпорацій та бізнес-організацій, але також від профспілок.

Заборона іноземних пожертв: Конституції деяких країн прямо забороняють іноземні пожертви або іноземні джерела фінансування політичних партій. Наприклад:

- Стаття 225 Конституції Нігерії визначає, що «жодна політична партія не може набувати або володіти будь-якими грошовими або іншими активами за межами Нігерії, як і не має права зберігати та використовувати будь-які грошові чи інші активи, передані або надіслані з-поза меж Нігерії».
- Стаття 69 Конституції Туреччини 2017 року встановлює, що «політичні партії, які отримують допомогу від іноземних держав, міжнародних інституцій та будь-яких фізичних чи юридичних осіб без турецького громадянства, підлягають остаточному розпуску».
- Стаття 82 Конституції Ліберії встановлює, що «жодна політична партія або організація не може зберігати і володіти будь-якими грошовими чи то іншими активами за межами Ліберії».

Такі заборони іноземного фінансування можуть допомогти захисту політичної системи від маніпуляцій та підривної

діяльності з боку зловмисних іноземних інтересантів, зокрема агентів ворожих держав. За певних умов їх слід розглядають як прийнятний захисний механізм демократичної держави. З іншого боку, надмірне побоювання іноземного втручання може бути використане авторитарними режимами для обмеження доступу політичних партій до цілком корисної підтримки, що надається дружніми міжнародними організаціями як технічна допомога або програми розвитку організаційного потенціалу. Позитивним прикладом збалансованого правового підходу є положення Розділу 27 Закону про політичні партії Кенії 2011 року, яким забороняються іноземні пожертви, але дозволяється надання технічної допомоги іноземними агентствами та партіями союзних країн.

ПРАВИЛА ЩОДО ВИТРАТ

Конституції можуть обмежувати обсяги витрат на діяльність політичних партій та на проведення виборчих кампаній або, принаймні, декларувати загальні принципи для встановлення таких обмежень законодавцем. Наприклад:

- Стаття 109 Конституції Колумбії 1991 року визначає, що «обсяг витрат для партій, рухів, ініціативних груп громадян або кандидатів для цілей проведення виборчої кампанії, а також максимальний розмір приватних внесків можуть бути обмежені нормами чинного законодавства».
- Стаття 29 (2) Конституції Греції 1974 року також делегує законодавцю «встановлення максимального ліміту виборчих витрат, можливу заборону певних форм виборчої агітації та визначення умов, за яких порушення відповідних положень закону є підставою для позбавлення парламентського мандата за поданням спеціального органу, зазначеного у наступному розділі. Аудит виборчих витрат політичних партій та кандидатів на виборах до парламенту проводиться спеціальним органом, до складу якого входять також представники вищих судів, як це передбачено законом».
- Стаття 88 (4) Конституції Кенії встановлює, що Незалежна комісія з виборів та встановлення меж виборчих округів відповідає за «встановлення максимально дозволеного обсягу виборчих витрат кандидата або партії», а Закон про політичні партії 2011 року уповноважує Управління реєстрації

При розробці конституційних положень про фінансування партій необхідно забезпечити охоплення усіх видів витрат для уникнення законодавчих лазівок.

політичних партій розподіляти державне фінансування між партіями та проводити аудит їхніх активів та витрат.

Слід зауважити, що витрати на виборчу кампанію не обов'язково збігаються із загальним обсягом партійних витрат. Значна частина країн із успадкованою британською традицією мають правила, що сягають початку XIX століття, за якими обмежуються витрати окремих кандидатів у їхніх виборчих округах, однак це не обов'язково означає обмеження виборчих витрат партії для ведення кампанії на національному рівні. Крім того, партії витрачають кошти не лише на виборчі кампанії. У деяких країнах вони підтримують діяльність спеціальних і до певної міри автономних від партії фондів для проведення політичних досліджень, а також витрачають кошти на поточну діяльність і забезпечення партійних структур, підтримку молодіжного крила партії тощо. Тому при розробці конституційних положень про фінансування партій необхідно забезпечити охоплення усіх видів витрат для уникнення законодавчих лазівок.

ЗАБОРОНА ПІДКУПУ ВИБОРЦІВ

«Підкуп виборців» — загальновживаний термін, що позначає низку корупційних та незаконних виборчих практик, як от пропозицію грошового заохочення, подарунків або інших благ у натуральній формі в обмін на голоси виборців. Серед більш витончених форм хабарництва в обхід правил можна згадати «позики» без обов'язку повернення, надання адміністративних пільг та грантів або ж призначення політичних прихильників на державні посади — усі вони є механізмами підкупу виборців⁴. Купівля голосів підриває не лише демократичний процес, але й ефективне державне урядування. Тому у багатьох країнах вона заборонена спеціальними законодавчими нормами і передбачає кримінальну відповідальність. Наприклад, у Гані стаття 33 Закону про представництво народу 1992 року забороняє будь-яку діяльність, пов'язану із підкупом виборців.

Зазвичай конституції не містять детальних положень щодо заборони підкупу виборців, обмежуючись декларуванням більш загальних правил та принципів, які дозволяють або навіть

4 Більш детально про підкуп виборців див. у О. Джозеф та В. Ващанка, «Підкуп виборців», Посібник з виборчих процесів № 2 (Стокгольм: International IDEA, 2022), <<https://doi.org/10.31752/idea.2022.61>>.

вимагають від законодавчих органів ухвалення законів для забезпечення вільних і доброчесних виборів або унормування заборони «корупційних та незаконних» практик у контексті проведення виборів. Наприклад, Стаття 56 Конституції Мальти встановлює, що «вибори членів Палати представників повинні бути вільними від незаконних або корупційних практик та іноземного втручання». Конституція також надає Вибірчій комісії повноваження відмінити вибори за наявності «обґрунтованих підстав вважати», що подібні практики «набули надмірного поширення та масового характеру, і можна з великою долею ймовірності очікувати, що вони вплинуть на результати виборів».

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ

Деякі країни надають політичним партіям право на отримання регулярного державного фінансування для підтримки їхньої поточної діяльності, проведення виборчих кампаній або на те й інше. Згідно з базою даних Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA) про фінансування політичних партій, у понад 70% країн законом передбачені певні види бюджетної підтримки для політичних партій, а у 62% країн партії отримують регулярне державне фінансування, принаймні на певному рівні, не лише у контексті виборчих кампаній⁵. У *Посібнику з питань політичного фінансування* від International IDEA розглядаються аргументи за і проти державного фінансування (Фальгуера, Джонс та Оман 2014). Правила бюджетної підтримки політичних партій мають враховувати два загальні принципи: правило відповідності критеріям та правило пропорційності розподілу коштів.

Правило відповідності критеріям дозволяє визначити, хто саме має право на отримання державного фінансування та відповідає правовому статусу «політичної партії», а також яким має бути порогове значення електоральної підтримки партії для таких цілей. Зазвичай однією з вимог є офіційна реєстрація партії, відтак усі потенційні претенденти на бюджетні кошти мають відповідати заздалегідь встановленим конституційним та/або законодавчим критеріям. Іноді право на державне фінансування обумовлюється досягненням принаймні

Деякі країни надають політичним партіям право на отримання регулярного державного фінансування для підтримки їхньої діяльності.

⁵ Для отримання додаткової інформації див. Базу даних International IDEA з питань політичного фінансування, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>.

мінімального рівня електоральної підтримки — це дозволяє запобігти розподілу державних коштів між фіктивними, неактивними або надто дрібними партіями без реального впливу. Наприклад:

- Статтями 107 та 109 Конституції Колумбії визначається, що бюджетні кошти мають бути розподілені лише між партіями з офіційним статусом «юридичної особи», які отримали щонайменше 3% голосів виборців.
- Стаття 40 Конституції Малаві зобов'язує державу надавати бюджетну підтримку «будь-якій політичній партії, що отримала більше 10% голосів виборців по країні» на останніх парламентських виборах.

Правило пропорційності визначає алгоритм розподілення бюджетних коштів між тими партіями, які мають право на державне фінансування. Фактично воно має відповідати на питання: чи мають усі партії отримувати однакове фінансування, або ж розмір підтримки має бути пропорційним до кількості отриманих мандатів або до рівня електоральної підтримки на останніх виборах?

Якщо ці два принципи залишити на розсуд законодавця, існує ризик, що чинна парламентська більшість може скористатися своїми повноваженнями для маніпулювання правилами на свою користь.

Якщо ці два принципи залишити на розсуд законодавця, існує ризик, що чинна парламентська більшість може скористатися своїми повноваженнями для маніпулювання правилами на свою користь. Тож у якості запобіжника варто конституційно закріпити певні основні принципи, які не можуть бути змінені шляхом внесення змін у чинні закони або підзаконні акти. Наприклад, Стаття 236 Конституції Південної Африки визначає, що «для зміцнення багатопартійної демократії національне законодавство має забезпечувати фінансування політичних партій, які отримали мандати у національних і провінційних законодавчих органах, на справедливій і пропорційній основі». Питання щодо «пропорційності і справедливості» встановлених законодавцем правил не є інтуїтивно зрозумілим, однак воно підлягає судовому оскарженню. Більшої визначеності можна досягти шляхом включення до конституції детальних формул розподілу державного фінансування між політичними партіями. Наприклад:

- Стаття 96 Конституції Коста-Рики встановлює право партії на отримання державного фінансування, якщо вона отримала не менше 4% голосів виборців на загальнонаціональних виборах або виборів принаймні один депутатський

мандат на виборах у кожній провінції. Конституція також передбачає додатковий запобіжник від зловживання владою парламентською більшістю, вимагаючи схвалення двома третинами голосів тих законодавчих положень, «якими встановлюються процедури, засоби контролю та інші правила застосування» конституційної статті про державне фінансування партій.

- Стаття 41 Конституції Мексики 1917 року визначає, що доступний для партій загальний обсяг державного фінансування має дорівнювати добутку кількості усіх голосів виборців та 65% мінімальної денної заробітної плати; з цього 30% розподіляються між партіями рівномірно, а решта 70% — пропорційно набраній кількості голосів виборців кожною окремою партією.

Відтак правила розподілу державного фінансування зазвичай об'єднують вимоги відповідності та принцип пропорційності. Система державного фінансування партій може розподіляти кошти у різний спосіб, однак правила повинні бути справедливими та зрозумілими для отримання широкого розуміння і сприйняття як міжпартійного, так і на рівні суспільства в цілому. Надзвичайно важливо, щоб правила не створювали несправедливих переваг для жодної партії та запобігали штучному утворенню коаліційних «партійних картелів» для уникнення підзвітності або конкуренції.

Правила повинні бути справедливими та зрозумілими для отримання широкого розуміння і сприйняття як міжпартійного, так і на рівні суспільства в цілому.

ДОСТУП ДО ЗМІ ТА ІНШІ НЕГРОШОВІ ФОРМИ ПІДТРИМКИ

Деякі країни надають політичним партіям різні пільги та інші негрошові форми підтримки, найважливішою із яких є доступ до суспільного мовлення. Попри поширення Інтернету, у багатьох країнах традиційні ЗМІ залишаються важливим каналом для охоплення широкої аудиторії.

У деяких країнах ефірний час для політичних програм є комерційною послугою, яку можна купувати і продавати, що надає кандидатам з більшими обсягами фінансування можливість голосніше висловлювати свою думку. У ряді країн конституційні положення спрямовані на вирівнювання умов присутності у медіа та забезпечення можливості для усіх партій донести свою думку до широкої аудиторії. Наприклад:

- Стаття 45 Конституції Анголи 2010 року встановлює, що «під час проведення загальних і місцевих виборів та референдумів кандидати мають право на отримання ефірного часу на державних радіо- і телеканалах, відповідно до масштабу виборів або референдуму і згідно з положеннями Конституції та законів».
- Стаття 17 Конституції Бразилії визначає, що «політичні партії мають право на отримання ресурсів зі спеціально створених фондів і на безкоштовний ефірний час на радіо та телебаченні, як це передбачено законом».
- Стаття 40 Конституції Португалії 1976 року встановлює, що «політичні партії... відповідно до їх розміру, представництва та інших визначених законом об'єктивних критеріїв, мають право на отримання ефірного часу на державних радіо- та телеканалах». Заброньований для цілей виборів ефірний час «розподіляється відповідно до пропорційної частки депутатів від кожної партії у складі Асамблеї». Опозиційні партії також мають «право на відповідь» на політичні заяви уряду, а «тривалість виступів та висвітлення думок» опозиції має бути співвимірним до медійної присутності уряду.
- Стаття 55 Конституції Гани 1991 року визначає, що «державна надає усім політичним партіям рівні можливості для представлення своїх програм широкій громадськості через забезпечення рівного доступу до державних засобів масової інформації. Усім кандидатам у президенти надається однаковий ефірний час і простір у державних медіа для представлення своїх виборчих програм народу».
- Стаття 41, III (А) Конституції Мексики 1917 року містить детальні правила та алгоритм розподілу права на присутність у державних медіа між політичними партіями. Вона також забороняє приватним та юридичним особам купувати ефірний час на телебаченні або радіо для цілей партійної агітації. Відтак розподіл ефірного часу для виборчої кампанії фактично виводиться з ринку і підлягає справедливому конституційному контролю. За таких правил масштабні збори коштів, притаманні президентським кампаніям у США, були б просто непотрібними, адже лівова частина отриманих пожертв витрачається кандидатами саме на придбання ефірного часу.

Розділ 8

ЗАБОРОНА ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Демократичні конституції повинні захищати права політичних партій і забезпечувати вільну конкуренцію за виборців між ними. Однак конституціями деяких країн передбачена заборона партій певного характеру, які вважаються небезпечними для демократичної системи як такої. Цей очевидний парадокс породжує різні теоретичні аргументи «за» і «проти». Однак з точки зору конституційного проектування, питання можливої заборони партій певного характеру або ідеологічного спрямування має вирішуватися цілком прагматично та з урахуванням впливів на цілісність і стійкість демократії.

Конституціями деяких країн передбачена заборона партій певного характеру, які вважаються небезпечними для демократичної системи як такої.

ЗАБОРОНА АНТИДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРТІЙ

Стаття 21 Основного закону Німеччини є парадигматичним прикладом конституційних норм, якими забороняються антидемократичні партії. Простіше кажучи, вона встановлює, що «партії, які через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагнуть послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, визнаються неконституційними». Крім того, у пункті 4 згаданої статті Федеральному конституційному суду надані повноваження виносити остаточне рішення щодо визнання партії неконституційною. Ці положення мають кілька важливих аспектів, а саме:

- По-перше, воно застосовується як щодо цілей політичних партій, так і до поведінки їхніх прихильників. Інакше кажучи, партія може бути визнана неконституційною через свою

ідеологію та політичні наміри або ж через протиправну поведінку її лідерів, членів і прихильників. Справа у тім, що для створення загрози демократичному конституційному порядку політична партія не обов'язково повинна мати надмірно антидемократичну або антиконституційну ідеологію. Однак загроза стає реальністю, якщо поведінка її членів та прихильників — до прикладу, залякування опонентів або застосування вуличного насильства — є дійсно антидемократичною.

- По-друге, демократія захищається не як абстрактний ідеал, а як більш прагматичний і обґрунтований «вільний демократичний лад», встановлений конституцією. Стаття 1 Основного закону Німеччини визначає його першорядною умовою для належної поваги до людської гідності, а Стаття 20 визначає демократію, федералізм, поділ влади та верховенство конституції невід'ємними складовими вільного демократичного ладу.
- По-третє, конституційні положення передбачають механізм для позбавлення партії державного фінансування, якщо її «декларовані цілі або поведінка прихильників послаблюють або підривають основи вільного демократичного ладу, або ставлять під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина». Відтак цей механізм можна вважати «пороговим» заходом, що передуює визнанню партії антиконституційною, і це дозволяє застосовувати поетапний підхід у винесенні остаточного рішення.
- По-четверте, Федеральний конституційний суд отримує конституційні повноваження визначати не лише антиконституційність партії, але й приймати обґрунтоване рішення про позбавлення партії державного фінансування навіть без визнання її неконституційною.

Крім того, Стаття 21 Основного закону Німеччини цікава і відсутністю детальних положень. Так, вона не деталізує процес оскарження рішення про визнання партії антиконституційною, але у пункті 5 зазначає, що процедурні питання унормовуються федеральними законами. З ініціативою про заборону політичної партії може виступати федеральний уряд, нижня палата федерального парламенту (Бундестаг) або верхня палата федерального парламенту (Бундесрат). Якщо діяльність партії поширюється лише на територію однієї землі, цей процес може бути ініційований також урядом відповідної

землі (Кельбах 2024). Процедура складається з двох етапів: попереднього розгляду для визначення, чи є вимога заборони партії обґрунтованою або ж небезпідставною чи зловмисною, та винесення Конституційним судом рішення щодо конституційності або неконституційності партії. Як додаткова гарантія легітимності рішення про визнання партії неконституційною, воно має бути підтримане двома третинами складу суду, який розглядає справу (Bundesverfassungsgericht).

Інакше кажучи, попри вимогу обов'язкового судового рішення про заборону партії у Німеччині, позовна заява та судове провадження проти партії завжди має *політичний*, а не юридичний характер. Партія, яка перебуває при владі або має парламентську більшість — або ж може завадити іншим партіям створити коаліцію більшості — у будь-якій палаті Федерального парламенту, фактично має можливість зупинити будь-яке розслідування щодо власної неконституційності та унеможливити розгляд справи у Федеральному конституційному суді. Цей процес є політичним і у ширшому сенсі, адже ініціатори спроби заборони іншої партії завжди мають враховувати політичні наслідки своїх дій. Скажімо, заборона невеликої маргінальної партії через визнання її неконституційною може виявитися цілком прийнятною без особливих наслідків; однак якщо це партія масового характеру із значними лавами прихильників, така заборона може спричинити кризу легітимності політичної системи в цілому. З іншого боку, для винесення рішення про заборону партії суд має бути гарантовано переконаний, що існує ймовірність досягнення нею своїх антидемократичних цілей (Bundesverfassungsgericht). І тут ми потрапляємо у своєрідне замкнене коло: з одного боку, надто малу і неусталену партію не можна заборонити за юридичною процедурою, бо навряд чи існує обґрунтована ймовірність досягнення нею своїх задекларованих цілей, а з іншого — велику партію, вагу якої не можна ігнорувати, складно заборонити вже із політичних міркувань.

Як наслідок, за положеннями Статті 21 німецького Основного закону були заборонені лише дві партії — ультраправа у 1952 році та Комуністична партія у 1956 році. Було також здійснено дві безрезультатні спроби заборонити ультраправу Націонал-демократичну партію (НДП) — у 2001 та 2017 роках відповідно. У 2017 році Федеральний конституційний суд постановив, що НДП «мала за мету скасування існуючого вільного демократичного ладу», однак не може бути визнана неконституційною через

Попри вимогу обов'язкового судового рішення про заборону партії у Німеччині, позовна заява та судове провадження проти партії завжди має політичний характер.

Якщо партія набула масового характеру із значними лавами прихильників, її заборона може спричинити кризу легітимності політичної системи в цілому.

«відсутність жодних ознак, що вона зможе досягти своїх антиконституційних цілей» (Bundesverfassungsgericht 2017).

Політичні наслідки спроби заборонити вагому політичну партію можна розглянути на прикладі Туреччині. У 2002 та 2008 роках відбулися дві спроби заборонити Партію справедливості та розвитку (АКР) на тій підставі, що вона загрожувала підризу світського укладу Турецької республіки, гарантованого конституцією. Зрештою обидві спроби були невдалими і водночас викликали обурення та ненавмисно сприяли зміцненню і зростанню популярності АКР. Відтак заборона антидемократичної партії може бути ефективним засобом збереження демократії, якщо є можливість зробити це на ранньому етапі розвитку такої політичної сили; однак якщо вона вже набрала суттєвої ваги, подібна спроба може перетворитися на ескалаційний захід.

Можна навести приклади конституційних положень щодо можливості заборони антидемократичних партій з інших країн:

- Стаття 46.4 Конституції Вірменії встановлює, що «партії, які виступають за насильницьке повалення конституційного ладу або вдаються до насильницьких дій для повалення конституційного ладу, визнаються неконституційними і можуть бути заборонені рішенням Конституційного суду».
- Стаття 48 Конституції Естонії 1992 року встановлює: «Забороняються товариства, спілки та партії, цілі або діяльність яких спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу Естонії або іншим чином вступають у невідповідність із законом, що встановлює кримінальну відповідальність. Лише суд має право припинити або зупинити діяльність товариства, спілки чи партії за скоєння правопорушення, а також накладати на них штраф».
- Стаття 13 Конституції Польщі 1997 року встановлює: «Забороняються політичні партії та інші організації, які звертаються у своїх програмах до тоталітарних методів і практики нацизму, фашизму і комунізму, а також ті, програма і діяльність яких передбачає або толерує расову і національну ненависть, застосування насильства з метою захоплення влади або здійснення впливу на політику держави, або передбачає таємність структур чи то членства».

На відміну, Конституція Австралії не забороняє антидемократичних партій, й тому є своя причина. У 1951 році, у розпал холодної війни і «червоної паніки» — страху перед комуністичним підривом західних демократій — Австралія провела референдум щодо внесення поправок до конституції для дозволу на заборону Комуністичної партії. Ця ініціатива трохи недобрала голосів на національному рівні і не отримала схвалення у необхідних чотирьох із шести штатів. Умови запропонованої поправки значно відрізнялися від викладених у Статті 21 Основного закону Німеччини. По-перше, німецька конституція не передбачає заборони конкретних партій; натомість вона визначає підстави та умови, за яких будь-яка партія може бути заборонена. На відміну, в Австралії просувалася ідея цілеспрямованої заборони конкретної (Комуністичної) партії та пов'язаної з нею ідеології. По-друге, запропонований австралійцям варіант заборони мав значно ширший діапазон впливу, який можна було б застосовувати не лише до партії як колективного утворення, але й до індивідуальних членів або підозрюваних прихильників; це дозволило б уряду на власний розсуд оголошувати будь-кого комуністом із заборonoю обіймати державну посаду і бути членом профспілок. Тож і ціна за заборону партії у вигляді потенційної втрати громадянами особистої свободи була набагато вищою, ніж у Німеччині.

Водночас відхилення запропонованої антикомуністичної поправки в Австралії демонструє існування двох протилежних підходів або розуміння взаємозв'язку між демократією, особистою свободою та правом на існування антидемократичних партій. У Німеччині, яка на той час щойно позбулася тоталітарної диктатури, автори Конституції 1949 року прийняли концепцію «войовничої демократії», яка вимагала заборони антидемократичних партій в ім'я захисту демократичного ладу. В Австралії, яка не зазнала екзистенційної загрози для демократичної системи з боку тоталітарних рухів, демократія розумілася як право людей голосувати за будь-які антисистемні партії, навіть за комуністів, у розпал холодної війни. У німецькій системі політично прийнятні заборони встановлюються винятково рішенням Федерального конституційного суду і відповідно до конституційних вимог. А у випадку австралійського референдуму це рішення мало бути ухвалене народом шляхом прямого голосування. Однак на практиці різниця, мабуть, не така вже й значна. Навіть у німецькій моделі, як було розглянуто раніше, може бути надзвичайно складно заборонити партію із достатньою вагою і

популярністю — як з процедурної точки зору, так і з перспективи політичних наслідків. В обох випадках, якщо народ наполегливо прагне відмови від демократії через приведення до влади антидемократичної партії, зрештою він може це зробити. Стійкість демократії обумовлюється виключно демократичними переконаннями та прагненнями народу. Іншими прикладами заборони конкретної партії або партій фашистського типу є Італія та Португалія (див. Вставку 8.1).

**Стійкість демократії
обумовлюється
виключно
демократичними
переконаннями та
прагненнями народу.**

ЗАБОРОНА ПАРАМІЛІТАРНИХ ПАРТІЙ ТА ДІЯЛЬНОСТІ

Конституція може також прямо забороняти партії або будь-які інші об'єднання парамілітарного характеру. Це важливе обмеження відокремлює політичні партії, які змагаються за владу на виборах, від парамілітарних груп і рухів, які намагаються захопити владу силою. В усталеній і мирній демократичній системі це має бути само собою зрозумілим. Однак якщо такої заборони не існує, парамілітарні рухи можуть виникати навіть у сталих демократіях. У 1936 році Велика Британія ухвалила Закон про громадський порядок у відповідь на зростання фашистських вуличних маршів з проявами насильства, заборонивши членам політичних партій носити уніформу і вдаватися до будь-якої парамілітарної діяльності. Є чимало прикладів конституційної заборони подібних об'єднань, як от:

- Стаття 42 Конституції Парагваю забороняє створення та діяльність «таємних об'єднань та об'єднань парамілітарного характеру».
- Стаття 52 (3) Конституції Мозамбіку забороняє існування «озброєних об'єднань військового або парамілітарного характеру, а також об'єднань, які пропагують насильство, расизм, ксенофобію або переслідують незаконні цілі».
- Стаття 46 (4) Конституції Португалії встановлює заборону на створення «озброєних, військових, мілітаризованих або парамілітарних об'єднань».

Як видно, такі заборони поширюються не лише на партії, але й на інші групи або об'єднання. Фактично вони є як обмеженням

Вставка 8.1. Конституційні положення в дії: заборона фашистських партій в Італії та Португалії

Італійська Конституція встановлює заборону на «будь-яку реорганізацію розпущеної фашистської партії». Ця заборона була закріплена у перехідних положеннях як спрямована винятково проти колишнього фашистського режиму з «метою запобігти поверненню до *status quo ante*» (Де Альмейда Рібєро 2024). Однак термін дії такого положення не був обмеженим, тож воно залишається чинним і донині. Для підкріплення конституційної норми у 1952 році був ухвалений так званий Закон Скульби (№ 645/1952), яким забороняється «виправдання фашизму» та «реорганізація [колишньої] фашистської партії» (Джуффрада 2024). Такий цільовий підхід, спрямований лише на колишню фашистську партію – на відміну від Німеччини, де під заборону підпадають будь-які інші партії, що загрожують демократичному конституційному ладу – був запропонований лідером парламентської Комуністичної партії, «ймовірно, з огляду на побоювання, що більш загальні правила щодо внутрішньопартійної демократії можуть вплинути на його власну партію» (Донато 2024).

Конституція Португалії забороняє «організації, які сповідують расистську або фашистську ідеологію». Окремий закон № 64/78 був спробою визначити «фашистську ідеологію» як «сповідування, захист, прагнення та фактичне поширення цінностей, принципів, виразників, інституцій та методів, характерних для фашистських режимів в історії, а саме

войовничості, насильства як засобу політичної боротьби, колоніалізму, расизму, корпоративізму або звеличення найбільш відомих представників цих режимів». Однак таке визначення зазнало критики як «перелік ознак без прагматичного підходу», що «не допомагає чітко розрізнати фашистську ідеологію від суміжних явищ» (Де Альмейда Рібєро 2024).

Досвід Італії та Португалії підкреслює недоліки надмірно цільового підходу, спрямованого лише на окрему партію або партії одного типу. Фашизм середини ХХ століття був особливою формою авторитарного антидемократичного політичного руху. Сучасні популісти авторитарного стибу мають чимало спільного з попередніми фашистськими рухами і водночас їм притаманні істотні відмінності, через які не завжди легко навісити на них ярлик «фашистів» (Де Альмейда Рібєро 2024). Тож усі ці антифашистські заборони виявилися ефективними лише для протидії невеликим, виразно неофашистським об'єднанням, які не становлять великої загрози для демократії, але виявилися недостатніми проти більших, більш загрозливих авторитарних рухів (Донато 2024). На загал подібні заборони були «переважно неефективними для протидії найбільш загрозливій формі демократичного занепаду у наших суспільствах – поступовій деградації конституційних інститутів, спровокованій безпринципними політиками та вправними демагогами, які навчилися

Вставка 8.1. Конституційні положення в дії: заборона фашистських партій в Італії та Португалії (cont.)

мати зиск із токсичної атмосфери
політичної відчуженості, гострих

конфліктів та тривожності» (Де Альмейда
Рібєро 2024).

свободи об'єднань, так і одним з аспектів унормування діяльності партій.

ЗАБОРОНА ПАРТІЙ З МІРКУВАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Деякі країни дуже стурбовані викликами для їхнього суверенітету, зокрема втручанням та маніпулятивним впливом з боку іноземних держав у національну політику. Партії, які контролюються або перебувають під впливом зовнішніх сил, розглядаються як потенційна загроза національній безпеці. Відтак може виникнути бажання заборонити такі партії. Наприклад, у Пакистані парламент може приймати закони для «розумного обмеження політичних партій в інтересах збереження суверенітету або територіальної цілісності Пакистану». Федеральний уряд може ініціювати заборону партії, яка «діє у спосіб, що шкодить суверенітету або територіальній цілісності Пакистану», через звернення «до Верховного суду, рішення якого за результатами розгляду справи... є остаточним» (Стаття 17(2) Конституції Пакистану).

ЗАБОРОНА ЕТНІЧНИХ, РЕЛІГІЙНИХ АБО СЕПАРАТИСТСЬКИХ ПАРТІЙ

У деяких країнах — офіційно чи неофіційно — політичні партії орієнтовані на певні етнічні, мовні, релігійні, територіальні або племенні спільноти і мають за першорядну мету отримання переваг та розподіл ресурсів на користь своїх груп. За таких обставин вибори перетворюються на просування ідей певної ідентичності та втрачають свою ефективність як механізму для ухвалення ефективних політичних рішень та забезпечення відповідальності національного уряду. У нестабільних державах такі партії можуть також послаблювати демократичні інститути

через розпалювання ворожнечі між різними суспільними групами, посилення ризику насильства під час проведення виборів або шляхом пошуку позаконституційних засобів для просування своїх особливих інтересів. Саме тому у деяких країнах заборонені партії, які створюються або мобілізують прихильників за ознакою раси, релігійних вірувань, регіональної, плеємінної чи етнічної приналежності та/або мови. Наприклад:

- Стаття 17 Конституції Анголи 2010 року вимагає від партій «загальнонаціонального характеру і масштабу».
- Розділ 55 Конституції Гани 1992 року встановлює, що «будь-яка політична партія повинна мати загальнонаціональний характер, а членство у партії не може визначатися етнічними, релігійними, регіональними або іншими виокремленими ознаками».
- Стаття 160А Конституції Гайани 1980 року забороняє «будь-якій особі, установі та політичній партії вдаватися до будь-яких дій або просувати, поширювати чи підтримувати будь-які ідеї, що можуть призвести до розколу суспільства на расовому або етнічному ґрунті» та вимагає від парламенту ухвалення законів, які «запобігають або забороняють будь-якій особі або політичній партії брати участь у виборах» у разі порушення таких заборон.
- Параграф 35 (5) Конституції Сьєрра-Леоне забороняє реєстрацію політичної партії, якщо «членство або керівництво партією обмежується представниками певної плеємінної або етнічної групи чи релігійної спільноти» або якщо партія «створена з єдиною метою просувати інтереси та забезпечувати добробут певної плеємінної або етнічної групи, громади, регіону чи релігійної спільноти». Крім того, конституція забороняє партіям використовувати будь-яку плеємінну, етнічну або релігійну символіку.
- Стаття 60 Конституції Замбії 1991 року вимагає від партій «загальнонаціонального характеру... і підтримки національної єдності».

Водночас політичні партії, які представляють певну громаду, можуть надати їй представникам можливість безпосередньої участі у державній політиці, відтак посилити легітимність та чутливість державної системи до різноманітних суспільних інтересів. Наприклад, існування Квебекського блоку

змусило канадських політиків та урядовців звертати більше уваги на конкретні потреби та інтереси провінції Квебек та її франкомовних мешканців. Скасування такої форми демократичного самовираження шляхом заборони партій, створених за демографічними ознаками, може зашкодити якості демократії. Тому впровадження подібних конституційних положень вимагає ретельного розгляду. Зокрема, особливої обережності вимагає рішення про заборону цілком демократичних партій, які виступають за автономію або мирне відокремлення, якщо така заборона цілком ймовірно загрожуватиме більш насильницькими альтернативами.

Питання до розгляду

Наскільки стійкою є демократична політична система? Чи може вона впоратися з етнічними, демографічними, регіональними партіями? Чи сприятимуть такі партії поляризації політики та чи перешкоджатимуть вони появі конкурентоспроможних демократичних національних партій, які пропонують узгоджені національні політичні програми?

Чи існує у (вашій) країні якась конкретна меншина, що потребує особливого партійного представництва для реальної участі у політичній системі держави? Або ж суспільство поділене на значну кількість різних груп, і якщо кожна з них буде просувати власну політику, чи призведе це до фрагментації політичного життя країни в цілому?

ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОВЖИВАННЮ ПОВНОВАЖЕННЯМ ЗАБОРОНИ ПАРТІЙ

Можливість заборони політичних партій є дуже потужним інструментом в руках держави. Навіть якщо ми погоджуємося з необхідністю заборони антидемократичних партій, тут потрібні суттєві запобіжні заходи для унеможливлення зловживання таким повноваженням.

У «Керівних принципах регулювання діяльності політичних партій» Венеціанської комісії (ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія, 2010) зазначається, що будь-які обмеження щодо партій «мають ґрунтуватися на законі, конституції держави або парламентському акті», «суворо відповідати міжнародним стандартам» і бути «чіткими, зрозумілими та застосовними за принципом рівності усіх перед законом». Крім того, вони мають бути «необхідними для здоров'я демократичного суспільства,

відтак — пропорційними своїй законній меті» з гарантованою «презумпцією на користь нерозпуску». Ці Керівні принципи були розроблені з урахуванням європейського досвіду і не обов'язково застосовні в інших контекстах. Однак вони визнають необхідність збалансованого та обережного підходу до реалізації повноваження щодо заборони партій.

Однією з найбільш поширених і важливих гарантій є закріплена вимога, коли рішення про заборону партії може бути винесене винятково судом вищої інстанції, і у жодному разі не бути адміністративним рішенням виконавчої влади або політичним рішенням законодавця. Однак ця гарантія потребує політично нейтральної і незалежної судової влади. Напівавторитарні режими можуть використовувати «підконтрольні» суди як зброю проти політичних опонентів.

По суті усі ці положення є спробами вирішити парадокс демократії. З одного боку, демократична система може бути знищена, якщо люди голосуватимуть за антидемократичні партії, відтак певні обмеження, включно із заборонаю антидемократичних партій, можуть бути необхідними для захисту цієї «ахіллесової п'яти» демократії. З іншого боку, якщо такі повноваження надаються без гарантій належного захисту політичних партій, вони можуть бути використані схильною до авторитаризму владою для придушення потенційної демократичної опозиції.

По суті усі ці положення є спробами вирішити парадокс демократії, знищення якої можливе через вільне народне голосування за антидемократичні партії.

Розділ 9

ПОЛОЖЕННЯ ПРО ЗАБОРОНУ ПЕРЕХОДУ ПАРТІЙНИХ ДЕПУТАТІВ МІЖ ФРАКЦІЯМИ

Положення про заборону переходу партійних депутатів між фракціям — це конституційна норма, яка зазвичай передбачає втрату депутатського мандата при виході або виключенні парламентаря із складу фракції.

У цьому розділі обговорюються питання партійної дисципліни та чи має вона бути посиленою через конституційні положення «про заборону переходу депутатів до інших фракцій».

Положення про заборону переходу партійних депутатів між фракціями — це конституційна норма, яка зазвичай передбачає втрату депутатського мандата при виході або виключенні парламентаря із складу фракції. Перехід з однієї фракції до іншої також нерідко називають «перебіжництвом» або «зміною партійної приналежності».

У ЯКИХ КРАЇНАХ ЧАСТІШЕ ВСТАНОВЛЮЄТЬСЯ ЗАБОРОНА НА ПЕРЕХІД ДЕПУТАТІВ ДО ІНШОЇ ФРАКЦІЇ?

Положення про заборону на перехід депутатів до іншої фракції «частіше зустрічаються у молодих, ніж в усталених демократичних системах — 24% у «нових» проти 14% у «старих» демократіях (Джанда 2009). Найчастіше ця правова норма зустрічається у так званих «перехідних» режимах (33%). Цей розподіл видається цілком логічним, адже така заборона може дійсно сприяти стабілізації демократичних партійних систем не перехідному етапі, однак їхній негативний вплив у вигляді ослаблення парламентської демократії та механізмів для забезпечення підзвітності уряду може затримати поступ країни до усталеної демократії в цілому.

Як показали результати порівняльних досліджень, положення про заборону переходу до іншої фракції найчастіше зустрічається у країнах Співдружності націй — тут цей показник

сягає 58% (Малготра 2006). Однак у найстаріших юрисдикціях Співдружності — Австралії, Канаді, Новій Зеландії та Великій Британії — втрата партійного членства чи то перехід або виключення із фракції не призводить до втрати депутатського мандату.

ВІДПОВІДНІСТЬ ВНУТРІШНЬОПАРТІЙНОЇ ДИСЦИПЛІНИ ДЕМОКРАТИЧНИМ ПРИНЦИПАМ

У більшості демократичних країн від обраних партійних депутатів зазвичай очікується участь у голосуванні відповідно до позиції фракції, а також публічна підтримка партії та її лідера. Подібна «партійна дисципліна» передбачає синхронізацію індивідуальних поглядів та пріоритетів депутата з позицією партії, яка визначається партійною конференцією, партійним керівництвом або парламентською фракцією.

Певна партійна дисципліна є здоровою і, насправді, необхідною. Без неї партії не змогли б виконувати своїх демократичних функцій. Водночас за її відсутності виборцям було б важко зрозуміти, за яку програму вони голосували, тож і зв'язок між відданими голосами та результатами втілюваної політики був би слабшим.

З іншого боку, надмірно сувора партійна дисципліна може бути небезпечною для демократії як такої через придушення особистого сумління, окремих політичних суджень депутатів, що часом нівелює їхню здатність представляти інтереси виборців конкретного округу. Перш за усе, це унеможлиблює стримування або навіть притягнення керівництва партії до відповідальності, якщо воно збивається з узгодженого курсу. Авторитаризм у правлячій партії може легко перерости у державний авторитаризм.

У здоровій демократії має існувати баланс між належною партійною дисципліною для забезпечення злагодженості, ефективного урядування та колективної відповідальності, і достатнім простором для інакомислення, коли партійний депутат не може з чистим сумлінням голосувати разом зі своєю фракцією, наприклад, через непримиренні розбіжності позицій або інтереси конкретного виборчого округу. Партійна лояльність має бути очікуваною нормою, однак і вона має бути гнучкою та не вимагати сліпого, бездумного послуху за будь-яких обставин.

У здоровій демократії має існувати баланс між належною партійною дисципліною та достатнім простором для інакомислення.

Необхідність досягнення балансу між цими двома принципами зазвичай не відображена безпосередньо у положеннях конституції. Зазвичай урівноваження досягається шляхом встановлення внутрішньопартійних правил та застосування неформальних підходів, а подекуди — політичного тиску.

У багатьох країнах депутат, який регулярно голосує всупереч рішенням своєї фракції, може піддаватися ostracizmu, втрачати шанси кар'єрного зростання всередині партії та навіть бути виключеним із складу фракції або ризикувати бути виключеним із партії на наступних виборах. У демократіях Вестмінстерської моделі зазвичай міністр, який голосує всупереч уряду, має залишити свою міністерську посаду, однак може залишатися членом парламенту, якщо немає норми про заборону зміни фракції. Тому відхилення від головної партійної лінії може дорого коштувати з особистої та політичної точки зору, тож депутати мають зважати на перспективи, перш ніж голосувати всупереч рішенням фракції.

**Можливість
переходу між
фракціями
є важливим
механізмом
контролю над
владою партійних
лідерів.**

Іноді депутати можуть із власної волі вийти із фракції тієї партії, під прапором якої вони були обрані, і стати незалежним депутатом або навіть приєднатися до іншої фракції. Історично можливість такого переходу між фракціями була важливим механізмом контролю над владою партійних лідерів, адже загроза виходу депутатів із фракції створює надійний політичний тиск.

Однак є немало країн, у яких партійна лояльність є традиційно більш мінливою. Уряд може спокушати опозиційних депутатів міністерськими посадами або іншими особистими вигодами чи то перевагами для виборчих округів, що, у свою чергу, збільшує шанси на переобрання на наступних виборах. Більш того, у деяких країнах входження депутата до складу Кабінету міністрів вважається прямою вигодою для відповідного виборчого округу через можливість створення додаткових робочих місць, отримання державних контрактів, реалізацію програм розвитку або інфраструктурних проєктів на «підопічній» території (Вернон 2022).

ПРИЧИНИ ТА ФОРМИ МІЖФРАКЦІЙНОГО «ПЕРЕБІЖНИЦТВА»

У Таблиці 9.1. визначені дві основні групи причин для переходу до іншої фракції. *Перехід з міркувань сумління* переважно відбувається з урядового табору до опозиції або із парламентської більшості до меншості. Зазвичай причиною є незгода депутата від правлячої партії із впроваджуваною керівництвом політикою, яка протирічить їхній позиції або ж інтересам виборців до такої міри, що власне сумління не дозволяє її підтримувати. І навпаки, *перехід з корисливих міркувань* зазвичай відбувається у зворотному напрямку — від опозиції до уряду або із меншості до більшості. Частіше такі перебіжчики керуються корупційними мотивами — матеріальною винагородою або обіцянкою державної посади.

Таблиця 9.1. Зміна фракції з міркувань сумління або з корисливих міркувань

	Перебіжчики з міркувань сумління	Перебіжчики з корисливих міркувань
Мотивація	Незгода із політикою партії	Особисті амбіції/можливості
Частіший напрямок	Від уряду до опозиції	Від опозиції до уряду
Наслідки	Зазвичай шкодить особистій політичній кар'єрі	Зазвичай сприяє політичній кар'єрі
Наявність корупційних стимулів	Ні (або, якщо вони є, це заохочення за невихід із складу фракції)	Часто так
Проблеми, що виникають через «біганину» між фракціями	Політична нестабільність/стагнація парламентаризму	Політична корупція та відсутність ефективної опозиції

Джерело: Розроблено авторами посібника.

Міжфракційна «біганина» може спричинити суттєві проблеми, якщо вона стає нормою для парламенту. Переходи на бік іншої фракції з корисливих міркувань важко виправдати, адже по суті — це акт політичної корупції. Щодо перебіжчиків з міркувань сумління, їхні мотиви можуть бути більш шляхетними; однак

якщо кожен член фракції голосуватиме з усіх без винятку питань, керуючись виключно особистими переконаннями, ні про яку партійну дисципліну говорити не доведеться, що фактично унеможливить узгоджене формування політики.

РОЗРОБКА ПОЛОЖЕНЬ ПРО БОРотьБУ З ПЕРЕБІЖЧИКАМИ

Положення про боротьбу з перебіжчиками має визначати: (а) що вважається «перебіжництвом»; (б) хто оголошує про вихід або перехід депутата до іншої фракції; (в) наслідки такого виходу або переходу; та (г) наявність виняткових або пом'якшувальних обставин, які можуть нівелювати наслідки таких дій.

Що вважати «перебіжництвом»?

Зміна партійної приналежності депутата може відбуватися у три способи: (1) депутат «переходить до іншого табору» і приєднується до іншої парламентської фракції; (2) депутат добровільно виходить із фракції і залишається у парламенті як незалежний; або (3) фракція виключає депутата зі свого складу супротив його волі. І тут можливі три різні визначення, а саме:

- У вузькому визначенні «перебіжництво» обмежується двома першими ситуаціями — актом особистої відмови від членства у фракції для набуття статусу незалежного депутата або ж для приєднання до іншої фракції. У такому разі депутати залишаються у відносно сильній позиції, адже саме вони вирішують, чи виходити або залишатися у складі фракції з певним ярликом «бунтівного» члена.
- Більш широкого тлумачення набуває також третій варіант, коли фракція виключає депутата із свого складу супротив його волі. Це ставить депутатів у більш уразливе та залежне становище, послаблюючи їхню здатність не погоджуватися з лідерами партії. По суті тут право виключення — це право примусу. Таке положення ефективно придушує будь-яку незгоду всередині фракції та обмежує можливість депутатів ставити під сумнів рішення або вимагати відповідальності від лідерів партії.
- В екстремально широкому тлумаченні «перебіжництвом» може визнаватися будь-який прояв явної нелояльності без офіційної зміни фракційної приналежності, зокрема,

поодинокі голосування проти визначеної позиції фракції або навіть утримання від голосування. Така норма закріплена Статтею 70 Конституції Бангладеш, яка встановлює чи не найбільш суворі та утисливі правила протидії «перебіжництву». Подібним чином Стаття 63 (1) (h) Конституції Фіджі вимагає позбавлення депутатських повноважень, якщо член парламенту «голосує або утримується від голосування у парламенті всупереч вказівкам політичної партії, від якої він був обраний, без попереднього узгодження своєї позиції з політичною фракцією».

Хто і як встановлює акт виходу або переходу депутата до іншої фракції?

- Заява про вихід або перехід до іншої фракції має бути оголошена самим депутатом. Це надає окремим членам фракції відносно більшого захисту. Та навіть якщо депутати зобов'язані повідомляти про зміну своєї фракційної приналежності, це не означає, що вони не можуть бути виключені із фракції всупереч їхній волі.
- Оголошення про вихід депутата із фракції має зробити керівник відповідної фракції. У крайніх випадках це ставить депутатів у повну залежність від керівництва фракції, адже вони ризикують втратою мандата за примхою лідера.
- Компромісним варіантом може бути оголошення про таке рішення депутата або фракції спікером чи то іншим головуючим у пленарному засіданні, однак тут все може залежати від партійної приналежності та інших чинників, пов'язаних із посадою голови парламенту.

Які наслідки має вихід або перехід до іншої фракції?

У країнах із суворими правилами протидії «перебіжництву» звичайним наслідком виходу депутата із фракції, після його підтвердження, є позбавлення мандата. Однак не обов'язково це відбувається негайно або автоматично. Наприклад, Стаття 59А (5) Конституції Белізу гарантує члену парламенту право на апеляцію до Верховного суду, і позбавлення депутатського мандата відбувається лише після вичерпання усіх можливостей перегляду такого рішення судом.

Залежно від виборчої системи та конкретних конституційних норм, член парламенту, який втратив свій мандат через заборону переходу до іншої фракції, може бути переобраним під егідою іншої партії. Це досить легко можна зробити

В екстремально широкому тлумаченні «перебіжництвом» може визнаватися будь-який прояв явної нелояльності без офіційної зміни фракційної приналежності.

у мажоритарних системах, коли депутати обираються в одномандатних округах, а позбавлення депутатського мандата через бажання переходу до іншої фракції обов'язково спричиняє проведення довиборів у відповідному виборчому окрузі. Відтак депутат, втративши свій мандат, має шанси повернутися до парламенту, якщо зможе перемогти на довиборах як незалежний кандидат або як кандидат від іншої партії. Випадки перемоги на довиборах за таких обставин поодинокі, однак не вважаються чимось надзвичайним. Закладений у таких правилах принцип полягає у тому, що остаточне рішення залишається за народом.

Пропорційна виборча система ускладнює проведення довиборів, адже зазвичай звільнене місце у парламенті дістається наступному кандидату у партійному виборчому списку. Така норма, до прикладу, закріплена Статтею 160 (1) (с) Конституції Португалії 1976 року та Статтею 47 (с) Конституції Південної Африки 1996 року. Модальності можуть бути різними — це може бути як наступний у партійному списку кандидат, так і дискретне рішення партії про заміщення свого вибувшого депутата. За таких умов положення про заборону переходу до іншої партії забезпечує кращу партійну дисципліну, але без залучення виборців до винесення остаточного рішення. Виключений за перехід до іншої фракції депутат навряд чи зможе повернути свій мандат, принаймні до наступних загальних парламентських виборів. Тож тут останнє слово залишається за партією, а не за народом.

АРГУМЕНТИ НА КОРИСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ПРО ЗАБОРОНУ ВИХОДУ ІЗ ФРАКЦІЇ

Консолідація партійної системи: У деяких країнах ще недостатньо вкорінені неформальні правила, які дозволяють підтримувати партійну лояльність і згуртованість. Партійна система є слабкою і нестабільною, а фракції часто розпадаються, розколюються або, навпаки, об'єднуються, і це призводить до постійної зміни структури та ситуативних альянсів у парламенті. Членів опозиції зазвичай легко підкупити «обіцянками міністерської посади, грошової вигоди та задоволенням інших особистих інтересів» (Барі та Дей 2020: 479). За таких обставин положення про заборону зміни членства у фракціях можуть допомогти консолідувати партійну систему та сприяти формуванню сильніших, більш дисциплінованих

Депутат, який втратив свій мандат через заборону переходу до іншої фракції, може бути переобраний під егідою іншої партії.

і дійсно програмних партій, здатних краще виконувати свої представницькі та управлінські функції з належним рівнем підзвітності.

Демократичний мандат: У більшості демократичних країн члени парламенту обираються у першу чергу на партійній основі, відтак зобов'язання дотримуватися партійної програми або платформи є частиною політичного «контракту» між виборцями та їхніми представниками. Виборці очікують від своїх представників реалізації задекларованих партією політичних цілей та програми дій. За такою логікою депутати, які виходять із фракції своєї партії, зраджують сподіванням своїх виборців. Якщо ж вони приймають таке рішення, то мають принаймні повернутися до своїх виборців для отримання нового мандату вже у якості незалежного кандидата або кандидата від іншої партії.

Стабільність уряду: Нерідко положення про заборону «перебіжництва» спрямовані на посилення стабільності уряду. Це особливо актуально для країн, де уряд перебуває при владі завдяки «довірі» (політичній підтримці) більшості у парламенті. Наприклад, положення про заборону виходу із партійної фракції у Конституції Бангладеш було ухвалене у відповідь на хронічну нестабільність уряду за часів режиму Східного Пакистану (Барі та Дей 2020). Конституційна норма проти перебіжчиків дозволяє уряду розраховувати на міцність своєї більшості і не турбуватися про її розпад у період між загальнонаціональними виборами. Водночас така норма є менш актуальною у президентських системах, де стабільність виконавчої влади забезпечується — за винятком випадків імпичменту — фіксованим терміном повноважень президента.

Боротьба з корупцією: Зважаючи на часто корупційні мотиви переходу депутатів від однієї фракції до іншої, заборона такої парламентської «біганини» може бути одним із способів — поряд з іншими заходами — для стримування політичної корупції.

АРГУМЕНТИ ПРОТИ ПОЛОЖЕНЬ ПРО ЗАБОРОНУ ВИХОДУ ІЗ ФРАКЦІЇ

Неефективність конституційного регулювання: Проста заборона виходу або переходу до іншої фракції може бути недостатнім і навіть не обов'язково корисним заходом для консолідації

Проста заборона виходу або переходу до іншої фракції може бути недостатнім і навіть не обов'язково корисним заходом для консолідації партійної системи. По суті це лікування симптому, а не причини.

партійної системи. По суті це лікування симптому, а не причини. Наприклад, в Індії правила проти «перебіжництва» не «усувають» першопричини, а саме відсутності внутрішньопартійної демократії, корупції та зловживання у виборах» (Дріштійяс 2023). Не кожену проблему у демократичній системі можна вирішити шляхом удосконалення конституції. Часом такі поправки, як от положення про заборону переходу між фракціями, можуть маскувати необхідність змін у політичній культурі та законодавчих нормах і правилах. Партійна лояльність є не так питанням «конституційного законодавства», як радше ключовим аспектом «конституційної моралі — етики представницького уряду» (Мілл 2010: 224–25).

Демократичний мандат: Окрім партійного демократичного мандату, кожен депутат парламенту також є індивідуальним представником виборців із власним мандатом. Це особливо актуально у мажоритарних системах, де кандидати обираються не за партійними списками. Тож виборці очікують, що депутат буде представляти їхні інтереси, керуючись власним *судженням*, яке часом може не співпадати з позицією фракції або партії в цілому. Наприклад, якщо партія влади змінює свої принципи або відмовляється від важливих політичних зобов'язань, взятих перед виборцями, депутат владної фракції може обґрунтовано стверджувати, що непокоря керівництву, яке просуває такі зміни, є виявом лояльності до сподівань своїх виборців. Інакше кажучи, він може сказати: «Я не зрадив партію, це партія зрадила мене».

Демократичні дебати і повноваження парламенту: Демократія передбачає не лише реалізацію волі більшості. Вона також вимагає відкритого обговорення, дебатів та роздумів з важливих питань. Парламент є місцем для узгодження позицій, тобто для відкритого обговорення. Однак такі обговорення не мають жодного реального сенсу — хіба що перетворюються на театральне або ритуальне дійство — якщо голоси парламентарів заздалегідь належать фракціям, або якщо у депутата немає права на сумнів, і парламентські дебати для захисту різних точок зору апіорі жодним чином не впливають на результати голосування. Саме здатність узгоджувати, а не ігнорувати позиції різних депутатів надає сенсу і мети існування парламенту як такого. Інакше кажучи, засуворі положення щодо заборони на вихід або перехід до іншої фракції послаблюють парламентаризм як такий. За даними дослідження (Барі та Дей 2020: 470), конституційне положення про заборону виходу із фракції у Бангладеш завадило впровадженню ефективного

парламентського контролю та нагляду за виконавчою владою і «унеможливило інституціоналізацію парламенту».

Стабільність уряду: Для забезпечення стабільності уряду може не бути потреби у впровадженні положення про заборону виходу або переходу до іншої фракції. У парламентській системі існує чимало інших засобів для створення ефективного уряду та посилення стабільності виконавчої влади, не вдаючись до заборони «перебіжництва», яка сама по собі може обмежити здатність депутатів до відповідальної законотворчості та забезпечення підзвітності уряду. Одним із найбільш суттєвих механізмів можуть бути повноваження уряду розпускати парламент і призначати нові вибори, адже під постійною загрозою втрати своїх мандатів депутати будуть менш схильними до винесення вотуму недовіри або відставки уряду. Інший спосіб — встановлення мораторію на голосування за відставку уряду протягом певного періоду, наприклад, на рік або принаймні на шість місяців після призначення нового прем'єр-міністра (звичайно, така норма має свій недолік — вона значно ускладнює усунення з посади прем'єр-міністра, якщо той виявиться неефективним або недобросовісним). Третім варіантом може бути вимога «конструктивного вотуму недовіри», яка не дозволяє знімати прем'єр-міністра до моменту обрання парламентом наступника, запропонованого більшістю⁶.

Боротьба з корупцією: Положення про заборону виходу або переходу до іншої фракції — не єдиний і не обов'язково найкращий корупційний запобіжник. Набагато більш ефективними можуть бути інші підходи, зокрема створення антикорупційної комісії, зміцнення доброчесності державної служби через обмеження протекціонізму при призначенні на державні посади, ухвалення більш суворих правил фінансування партій та виборчих кампаній, декларування державними службовцями та депутатами своїх статків, а також впровадження відповідних правил для уникнення конфлікту інтересів. Усі ці заходи можуть бути більш ефективними і не мати негативних наслідків, що їх потенційно створює суворі заборона виходу із фракції. Більше того, впровадження положення щодо боротьби із перебіжчиками може мати зворотний ефект — захищаючи уряд від відповідальності перед

Демократія передбачає не лише реалізацію волі більшості. Вона також вимагає відкритого обговорення, дебатів і роздумів з важливих питань.

⁶ Для отримання додаткової інформації про чуттєвий баланс між правилами формування та відставки уряду і правилами розпуску парламенту див. посібники IDEA International з питань розвитку конституційного процесу № 16 «Розпуск парламенту», <<https://www.idea.int/publications/catalogue/dissolution-parliament>>, та № 17 «Механізми формування та відставки уряду», <<https://www.idea.int/publications/catalogue/government-formation-and-removal-mechanisms>>.

Захищаючи уряд від відповідальності перед власною парламентською фракцією, надмірно суворі правила проти перебіжчиків можуть навпаки сприяти або приховувати корупційні практики.

власною парламентською фракцією, надмірно суворі правила можуть навпаки сприяти або приховувати корупційні практики.

Міжнародне право: Існують певні досить м'які міжнародні рекомендації щодо положень про боротьбу із перебіжчиками. Зважаючи, що вони найчастіше зустрічаються у конституціях Співдружності націй, найбільш релевантними є рекомендації Латімер-Гаус. Вони визначають, що «попри можливу необхідність впровадження заходів проти переходу до іншої фракції для боротьби з корупційними практиками у деяких юрисдикціях, позбавлення депутатського мандату як покарання за вихід із фракції або перехід до іншої фракції слід розглядати як можливе порушення незалежності членів парламенту», а «припинення членства у фракції саме по собі не повинно призводити до втрати депутатського мандату» (Рекомендації Латімер-Гаус, III(2)).

ПОМІРНІСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ПРО «ПЕРЕБІЖНИЦТВО»

Якщо неформальні політичні стимули для забезпечення партійної лояльності є заслабкими, положення проти «перебіжництва» можуть сприяти стабільності виконавчої влади (особливо у парламентських системах), одночасно зміцнюючи політичну згуртованість депутатів та зменшуючи певні види політичної корупції. З іншого боку, надмірно суворі положення часто унеможливають відкриту політичну дискусію, послаблюють законодавчу владу, зменшують політичну відповідальність та підривають демократичні норми в цілому. У будь-якому випадку, якщо депутат може втратити свій мандат лише за непокору лідеру фракції, у парламентських системах втрачається всяка подоба відповідальності уряду перед парламентом (Алам, 2024).

Розглядаючи ідею впровадження заборони на вихід або перехід до іншої фракції, слід подбати про зважене формулювання, без надмірного обмеження свободи парламентарів виконувати свої обов'язки суголосно власному сумлінню.

Тому, розглядаючи ідею впровадження заборони на вихід або перехід до іншої фракції, слід подбати про зважене формулювання, без надмірного обмеження свободи парламентарів виконувати свої обов'язки суголосно власному сумлінню.

Помірність у визначенні «перебіжництва»

Важливо розрізняти положення про заборону добровільного переходу до іншої фракції та положення про примусове виключення із фракції через голосування чи то навіть утримання

від голосування у парламенті всупереч фракційній дисципліні. Встановлення заборони на приєднання до іншої фракції у разі добровільного виходу депутата із партійної фракції з точки зору парламентської демократії може бути доречним і прийнятним. І навпаки, надмірно суворі положення, які змушують депутатів повністю залежати від лідерів фракції, створюють суттєві ризики, і як свідчать приклади різних країн із подібним досвідом, їх слід уникати.

Однак навіть ті конституційні положення, які, здавалося б, лише обмежують добровільний вихід та перехід депутата до іншої фракції, на практиці можуть тлумачитися більш широко. Наприклад, Стаття 59 (2) (е) Конституції Белізу визначає заборону для депутатів «виходити зі своєї фракції або переходити до іншої фракції», що теоретично означає навмисний, добровільний і однозначний намір самого депутата. Однак на практиці ця заборона тлумачиться більш широко. Наприклад, один із членів фракції правлячої партії, який відмовився підтримати урядовий бюджет, був визнаний «перебіжчиком» і позбувся депутатського мандату, хоча він не оголошував про свої наміри виходити із фракції (Вернон, 2024). Стаття 102 Конституції Індії (зі змінами, внесеними Законом про Конституцію, відомим як «п'ятдесят друга поправка» 1985 року) передбачає втрату парламентського мандата у разі рішення депутата про вихід із фракції, однак його подальше тлумачення було розширене до «офіційного виходу або відмови від членства через публічну критику та голосування всупереч рішенням своєї фракції або підтримку фракції політичних супротивників» (Барі та Дей, 2020).

Для унеможливлення таких ситуацій у відповідному положенні варто передбачати, що встановлені наслідки із втратою депутатського мандата застосовуються виключно до членів парламенту, які добровільно вийшли або приєдналися до іншої фракції, і не можуть застосовуватися до тих депутатів, яких примусово позбавили членства у фракції. Крім того, конституційні положення мають чітко захищати право депутатів голосувати або утримуватися від голосування всупереч рішенням своєї фракції без ризику втрати парламентського мандата. Навіть якщо такі права закріплені у конституційних положеннях про привілеї членів парламенту, їх слід також включити до положень про заборону виходу або переходу до іншої фракції, аби забезпечити належне вузьке тлумачення цієї норми судами та іншими державними органами.

Пом'якшення наслідків виходу або переходу до іншої фракції

Також можна розробити положення про заборону виходу із фракції, які не передбачатимуть негайної або автоматичної втрати депутатського мандата. Наприклад:

- **Право на дострокове припинення депутатських повноважень:**

У деяких країнах встановлені правила, які дозволяють достроково припинити повноваження депутата лише шляхом голосування парламенту або через подання самим депутатом заяви про складання повноважень. У таких випадках конституція або закони мають визначати певні підстави для дострокового припинення повноважень депутата без його згоди, наприклад, через доведене у суді вчинене кримінальне правопорушення або порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Вихід або перехід до іншої фракції також може бути доданий як підстава для втрати депутатського мандата.

- **Обмеження щодо призначення на державні посади:** Якщо метою відповідних положень є запобігання переходу до іншої фракції з корисливих міркувань, не обмежуючи при цьому такий перехід з міркувань сумління, можна визначити наслідком такого переходу заборону на призначення депутата на будь-яку міністерську або іншу вагомую державну посаду до закінчення строку повноважень обраного парламенту. Це дозволить стримувати переходи до урядової фракції через сподівання отримати державну посаду, не караючи при цьому за вихід із фракції з міркувань сумління.

Наслідком переходу до урядової фракції можна визначити заборону на призначення депутата на будь-яку міністерську посаду до закінчення терміну повноважень парламенту.

Розділ 10

ПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

- Чи визначається конституцією місце політичних партій у демократичній системі, зокрема їхні ролі та функції?
- Чи гарантовані належним чином права політичних партій та права осіб на добровільне членство (або відмову у членстві) у партіях та їхнє право на участь у політичній діяльності? Яким чином конституція може збалансувати гібридну природу партій як приватних організацій, що потребують захисту відповідно до законів про свободу об'єднання, з одного боку, та як квазі-державних органів із визнаною роллю у політичній системі — з іншого?
- Хто має відповідати за реєстрацію та врегулювання діяльності політичних партій? Чи має бути ця функція доручена національній виборчій комісії? Або ж слід створити спеціальний орган, наприклад, управління з реєстрації політичних партій, якому були б делеговані такі повноваження? Якими можуть бути плюси та мінуси відокремлення функцій реєстрації та регулювання діяльності партій від функцій адміністрування виборів?
- Чи існує — і чи взагалі потрібна — конституційна норма щодо системи внутрішньопартійної демократії? Як вона може бути забезпечена без надмірного суб'єктивізму? Яким є оптимальний баланс між *внутрішньопартійною* та *міжпартійною* демократією?
- Чи існують у (вашій) країні обмеження щодо фінансування політичних партій? Чи встановлені заборони на розміри пожертв, анонімні або корпоративні пожертви? Чи ефективно і неупереджено застосовуються ці заборони? Чи встановлена

однозначна вимога прозорості фінансування політичних партій? Як можна було б посилити відповідні конституційні положення?

- Чи існує механізм державного фінансування партій? Якщо ні, то які можуть бути плюси і мінуси його впровадження? Якщо механізм державного фінансування партій вже існує, чи реалізовується він належним чином? Чи вважають його справедливим і розумним усі партії? Чи не створює він непропорційну перевагу для певних партій порівняно з іншими? Чи не є він уразливим до маніпуляцій з боку уряду або правлячої партії? Чи можна визнати державне фінансування партій економічно доцільним? Як конституція може змінити ситуацію на краще або захистити від регресивних змін у майбутньому?
- Чи слід забороняти будь-які політичні партії? А як щодо антидемократичних партій? (Чи можна взагалі визначити поняття «антидемократичної» партії?) Чи застосовуються однакові критерії до партій, які є демократичними за характером, але прагнуть захищати інтереси певних етнічних, релігійних, мовних або територіальних меншин? Хто має розглядати питання і ухвалювати рішення про заборону певної політичної партії? Які правила та процедури необхідні для запобігання зловживанню такими повноваженнями?
- Чи є вимоги до депутатів парламенту щодо фракційної дисципліни надто суворими або надто м'якими? Якщо вони є надто м'якими, чи доцільно вводити положення про заборону переходу до іншої фракції? І якщо так, то якими вони мають бути, аби не утискати особисту відповідальність парламентарів і не послаблювали підзвітність уряду? Чи існує золота середина, яка може запобігти «перебіжництву з корисливих міркувань» без унеможливлення зміни фракції «з міркувань сумління»?

Розділ 11

ПРИКЛАДИ

Таблиця 11.1. Визнання ролі та функцій політичних партій

Країна	Стаття Конституції
Коста-Ріка	Стаття 98: «Політичні партії є виразниками політичного плюралізму, вони сприяють формуванню та виявленню волі народу і є основними інструментами політичної участі».
Німеччина	Стаття 21 (1): «Політичні партії мають сприяти формуванню політичної волі народу».
Гана	Стаття 55 (3): «Політична партія має право вільно брати участь у формуванні політичної волі народу, широко пропагувати політичні ідеї, соціальні та економічні програми національного характеру, а також висувати кандидатів на виборах і на будь-які державні посади...».
Кенія	Стаття 92 (1): «Парламент приймає закони, якими визначаються: ... (d) ролі та функції політичних партій»
Ліберія	Стаття 77 (а): «Оскільки природою демократії є вільна конкуренція ідей, представлених політичними партіями, групами та окремими особами, дозволяється вільне створення партій для просування політичних поглядів народу».
Сьєрра-Леоне	Стаття 35 (1): «Політичні партії можуть створюватися з метою участі у формуванні політичної волі народу, широкого пропагування політичних ідей та соціально-економічних програм національного характеру, а також для висунення своїх кандидатів на президентських, парламентських або місцевих виборах».
Південна Корея	Стаття 8 (2): «Політичним партіям має бути забезпечений... належний правовий та інституційний статус для участі у формуванні політичної волі народу».
Фіджі	Параграф 163 (1): «Політична партія — це організована група або об'єднання осіб, які прагнуть брати участь у політичному житті або державному управлінні Республіки Фіджі, зареєстрована згідно писаного закону, яким регулюється створення політичних партій».

Таблиця 11.2. Правовий статус

Країна	Стаття Конституції
Коста-Ріка	Стаття 98: «Громадяни мають право об'єднуватися у партії для участі у національній політиці за умови, що політичні партії у своїх програмах зобов'язуються поважати конституційний лад Республіки». Стаття 98: «... гарантується право на створення [партій] та вільне здійснення ними своєї діяльності за умови дотримання Конституції та чинного законодавства».
Німеччина	Стаття 21 (1): «Забезпечується вільне утворення політичних партій».
Гана	Стаття 21 (3): «Усі громадяни мають право вільно створювати політичні партії, набувати у них членства та брати участь у політичній діяльності з урахуванням відповідних вимог і правил, встановлених законами вільного і демократичного суспільства у відповідності до цієї Конституції». Стаття 55 (1): «Цим Законом гарантується право на створення політичних партій». Стаття 55 (2): «Кожен громадянин Гани, який досяг виборчого віку, має право вступати до лав політичної партії».
Кенія	Стаття 38 (1): «Кожен громадянин має право на вільний політичний вибір, зокрема: (а) бути засновником або співзасновником політичної партії; (б) брати участь у діяльності політичної партії або залучати нових членів та прихильників; або (с) проводити агітацію на користь певної політичної партії або політичної платформи».
Ліберія	Стаття 17: «Усі громадяни мають право у будь-який час і у визначений законом мирний спосіб... об'єднуватися з іншими у політичні партії, профспілки та інші організації, або ж відмовитися від участі у таких об'єднаннях».

Таблиця 11.2. Правовий статус (cont.)

Країна	Стаття Конституції
Сьєрра-Леоне	Стаття 26 (1): «Ніхто не може бути обмежений, окрім як за власної згоди, у реалізації свого права на свободу зібрань та об'єднань, тобто вільно збиратися та об'єднуватися з іншими особами, зокрема створювати або вступати до будь-яких політичних партій, профспілок або інших економічних, соціальних чи професійних об'єднань — національних або міжнародних — для захисту своїх інтересів». Стаття 26 (2): «Жоден закон або дії, вчинені на підставі закону, не можуть вважатися такими, що суперечать або порушують цю статтю, якщо відповідний закон містить положення, які: ... (с) встановлюють обмеження щодо створення політичних партій або унормовують заснування, реєстрацію та функціонування політичних партій та поведінку членів таких партій; ... за винятком випадків, коли необхідність введення або практичної реалізації таких обмежень не є обґрунтовано виправданим загальним благом демократичного суспільства».
Південна Корея	Стаття 8 (1): «Гарантується право на вільне створення політичних партій та забезпечення багатопартійної системи». Стаття 8 (3): «Політичні партії користуються захистом держави ...»
Фіджі	Розділ 23 (1): «Кожен громадянин користується свободою політичних переконань і має право: (а) створювати або набувати членства у політичних партіях; (б) брати участь у діяльності політичних партій або залучати нових членів і прихильників; та (в) агітувати за політичну партію, кандидата або політичну ідею».

Таблиця 11.3. Позапартійність державних органів

Країна	Стаття Конституції
Коста-Ріка	Стаття 95 (3): «Закон унормовує реалізацію виборчого права відповідно до ...вимог політичної неупередженості з боку державних органів влади». Стаття 96: «Держава не може утримувати будь-які суми з винагороди державних службовців у якості політичних внесків».
Кенія	Стаття 77 (2): «Будь-який призначений державний службовець не може обіймати посаду у будь-якій політичній партії».
Ліберія	Стаття 77 (а): «Закони, нормативні акти, укази або заходи, що можуть призвести до створення однопартійної держави, вважаються неконституційними».
Південна Корея	Члени Конституційного суду (Стаття 112 (2)) та Виборчої комісії (стаття 114 (4)) не можуть бути членами політичних партій або брати участь у політичній діяльності.
Фіджі	Розділ 23(4): «Для викладених у цьому розділі [політичних] прав, закон може обмежувати або дозволяти їх обмеження (d) щодо осіб, які обіймають державні посади (в обсягах, визначених відповідним законодавством)». Розділ 83 (1): «Особа не може бути номінована на посаду Президента, якщо вона... (с) є дійсним членом будь-якої політичної партії або обіймає будь-яку посаду у політичній партії».

Таблиця 11.4. Реєстрація та регулювання діяльності

Країна	Стаття Конституції
Коста-Ріка	Стаття 96: «Закон, яким встановлюються процедури, засоби контролю та інші правила застосування цієї статті [про фінансування партій], потребує для ухвалення або внесення змін до нього підтримки у щонайменше дві третини голосів від загальної кількості членів Законодавчої асамблеї».
Німеччина	Стаття 21 (5): «Детальні процедури [щодо створення та регулювання діяльності політичних партій] встановлюються федеральними законами».
Гана	Стаття 55 (6): «Організація не може реалізовувати свою діяльність як політична партія, якщо вона не зареєстрована згідно вимог та правил відповідного і чинного на момент її створення законодавства». Стаття 55 (7): «Потенційна політична партія повинна для реєстрації надати Вибірчій комісії копію свого статуту та імена і адреси своїх офіційних представників на національному рівні; а також переконати Комісію у дотриманні усіх реєстраційних вимог [щодо кількості та місцезнаходження територіальних відділень, затвердженої партійної символіки тощо]». Стаття 55 (17): «Парламент унормовує створення та діяльність політичних партій на законодавчому рівні з урахуванням положень цього розділу».
Кенія	Стаття 84: «Під час проведення будь-яких виборів усі кандидати та політичні партії повинні дотримуватися кодексу поведінки, затвердженого Незалежною комісією з адміністрування виборів та встановлення меж виборчих округів». Стаття 88 (4): «Незалежна комісія [з адміністрування виборів та встановлення меж виборчих округів] відповідає за... (d) регулювання процесу висування партіями кандидатів на виборах; ... (j) розробку кодексу поведінки для кандидатів та партій, які беруть участь у виборах; (k) моніторинг дотримання законодавства ... щодо висування партіями своїх кандидатів». Стаття 92: «Парламент ухвалює закони щодо: ... (c) регулювання діяльності політичних партій; ... (e) порядку реєстрації та здійснення нагляду за діяльністю політичних партій; ... (i) будь-яких інших питань, необхідних для унормування діяльності політичних партій».

Таблиця 11.4. Реєстрація та регулювання діяльності (cont.)

Країна	Стаття Конституції
Ліберія	Стаття 78: «Політична партія» — це об'єднання, до складу якого входить не менше п'ятисот виборців із правом голосу у кожному із щонайменше шести округів, діяльність якого передбачає агітацію за голосування з будь-яких суспільно важливих питань або на підтримку певного кандидата на виборну державну посаду. Стаття 79 (а): «Жодне об'єднання, незалежно від його назви, не може діяти як політична партія, і жоден громадянин не може бути визнаним незалежним кандидатом на виборну державну посаду, якщо: (а) об'єднання або організація, яка висуває незалежного кандидата, не відповідає мінімальним вимогам і не зареєстрована Виборчою комісією; (б) членство в об'єднанні або організації, яка висуває незалежного кандидата, не є відкритим для кожного громадянина Ліберії, незалежно від статі, релігії або етнічного походження, якщо інше не передбачено цією Конституцією». Стаття 79 (а) (продовження): «Відмова у розгляді реєстраційної заяви або відмова у реєстрації Виборчою комісією може бути оскаржена будь-яким заявником до Верховного суду».
Сьєрра-Леоне	Стаття 35 (6): «З урахуванням положень цієї Конституції та на виконання положень цього розділу, парламент може приймати закони для встановлення порядку реєстрації, визначення функцій та врегулювання діяльності політичних партій». Стаття 35 (7): «Будь-яке об'єднання, незадоволене рішенням Комісії з реєстрації політичних партій відповідно до положень цього розділу, може оскаржити таке рішення у Верховному суді. Рішення Суду є остаточним».
Фіджі	Розділ 23 (4) (b): «Закон може обмежувати або дозволяти певні обмеження [політичних прав] з метою врегулювання реєстрації політичних партій...». Розділ 75 (2): «[Виборча] комісія є відповідальною за реєстрацію виборців та проведення вільних і справедливих виборів відповідно до писаного виборчого законодавства та будь-якого іншого відповідного закону, зокрема за... (е) моніторинг та забезпечення дотримання вимог чинного виборчого законодавства та законів про політичні партії».

Таблиця 11.5. Внутрішньопартійна демократія

Країна	Стаття Конституції
Коста-Ріка	Стаття 98: «Внутрішня структура та принципи діяльності [політичних партій] мають бути демократичними».
Німеччина	Стаття 21 (1): «Внутрішньопартійна система має відповідати демократичним принципам».
Гана	Стаття 55 (5): «Внутрішня структура політичної партії має відповідати демократичним принципам, а її діяльність та цілі не можуть суперечити або бути несумісними з цією Конституцією або будь-яким іншим законом». Стаття 55 (9): «Члени національного виконавчого комітету політичної партії обираються з усіх регіонів Гани».
Кенія	Стаття 91 (1): «Кожна політична партія повинна: ... (b) мати керівний орган, обраний у демократичний спосіб; ... (d) дотримуватися демократичних принципів і належного управління та сприяти реалізації демократичних практик через проведення регулярних, справедливих і вільних виборів всередині партії». Стаття 38 (2): «Кожен громадянин має право вільно обирати на добросовісних, справедливих та регулярних виборах, що проводяться на основі загального виборчого права: (a) кандидата на виборну державну посаду або до складу будь-якого виборного державного органу, визначеного положеннями цієї Конституції; або (b) кандидата на будь-яку посаду у політичній партії, членом якої є виборець».
Ліберія	Стаття 79 (е): «Статут та структура політичної партії мають відповідати положенням цієї Конституції, передбачати демократичні вибори офіційних представників та/або керівного складу партійного органу принаймні раз на шість років та забезпечувати обрання на керівні посади своїх представників із якомога більшої кількості регіонів та етнічних груп країни». Стаття 79 (е) (продовження): «Усі зміни у статуті або структурі політичної партії мають бути зареєстровані Виборчою комісією не пізніше, як протягом десяти днів з дати набрання чинності таких змін».
Сьєрра-Леоне	Стаття 35 (2): «Внутрішня структура політичної партії має відповідати демократичним принципам; а цілі, завдання та програми партії не можуть суперечити або бути несумісними з будь-якими положеннями цієї Конституції».
Південна Корея	Стаття 8 (2): «Політичні партії мають бути демократичними за своєю структурою, декларованими цілями та діяльністю...».

Таблиця 11.6. Фінансування, пожертви та прозорість

Країна	Стаття Конституції
Коста-Ріка	Стаття 96: «Приватні внески на користь політичних партій підпадають під дію принципу публічності та унормовуються законом».
Німеччина	Стаття 21 (1): «Партії повинні публічно звітувати про свої активи, джерела надходжень та використання коштів».
Гана	Стаття 55 (14): «Політичні партії зобов'язані згідно з вимогами закону: публічно декларувати свої доходи та активи, зокрема вказувати джерела надходження своїх доходів та активів; та щорічно публікувати свої фінансові звіти». Стаття 55 (15): «Внески або пожертви на користь політичної партії, зареєстрованої в Гані, дозволені виключно для громадян Гани».
Кенія	Стаття 92: «Парламент приймає закони, які встановлюють: ... (g) правила фінансової звітності та аудиту політичних партій».

Таблиця 11.6. Фінансування, пожертви та прозорість (cont.)

Країна	Стаття Конституції
Ліберія	Стаття 82 (а): «Будь-який громадянин або група громадян, політична партія, асоціація або організація, які мають ліберійське громадянство або походження, мають право робити внески до поточних або виборчих фондів будь-якої політичної партії або кандидата; водночас пожертви від корпорацій, бізнес-асоціацій та профспілок до фондів будь-якої партії або кандидата заборонені». Стаття 82 (а) (продовження) «Парламент через ухвалення законів встановлює правила та порядок здійснення таких внесків, зокрема визначає максимальний розмір пожертви». Стаття 82 (b): «Жодна політична партія або організація не може зберігати чи володіти будь-якими грошовими та іншими активами за межами Ліберії. Політичні партії та незалежні кандидати не мають права користуватися будь-якими грошовими та іншими активами, переданими або надісланими з-поза меж Ліберії, за винятком випадків, коли такі активи передані або надіслані громадянами Ліберії, що проживають за кордоном. Будь-які грошові або інші активи, отримані прямо чи опосередковано у порушення цього обмеження, мають бути протягом двадцяти одного дня з моменту їх отримання переслані на рахунок або передані до Виборчої комісії. Інформація про будь-які кошти, отримані з-за кордону, має бути негайно повідомлена до Виборчої комісії». Стаття 82 (c): «Виборча комісія має повноваження перевіряти та замовляти сертифікований аудит фінансових операцій політичних партій, незалежних кандидатів та їхніх афілійованих організацій. Комісія визначає форму та обсяги фінансової звітності та порядок проведення перевірки сертифікованим бухгалтером, який не є членом жодної політичної партії». Стаття 83 (d): «Кожна політична партія до 1 вересня кожного року, а кожен партійний або незалежний кандидат не пізніше, ніж за тридцять днів до дня виборів, у яких він бере участь, має оприлюднити та подати до Виборчої комісії детальну декларацію про свої активи та зобов'язання з переліком джерел фінансування. Партійні звіти мають також відображати усі витрати за звітний період».
Сьєрра-Леоне	Стаття 35 (3): «Фінансові звіти політичної партії, включно з переліком джерел надходжень, чинних активів та зобов'язань, щорічно подаються до Комісії з реєстрації політичних партій. Перевірка поданих звітів не може проводитися членом відповідної політичної партії».

Таблиця 11.6. Фінансування, пожертви та прозорість (cont.)

Країна	Стаття Конституції
Південна Корея	Стаття 116 (1): «Правила проведення виборчих кампаній встановлюються виборчими комісіями відповідного рівня у межах, визначених законом. Усім учасникам виборів гарантовані рівні умови для ведення виборчих кампаній». Стаття 116 (2): «За винятком випадків, передбачених законом, політичні партії та кандидати не зобов'язані нести витрати, пов'язані з проведенням виборів».

Таблиця 11.7. Державні ресурси

Країна	Стаття Конституції
Коста-Ріка	Стаття 96: «Держава бере участь у компенсації витрат політичних партій відповідно до таких положень: <i>[Далі наводяться різні правила щодо розподілу державних коштів між партіями]</i> . «Для отримання компенсації з державного бюджету партії мають підтвердити свої витрати перед Верховним виборчим судом».
Німеччина	Стаття 21 (3): «Партії, які через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагнуть послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, позбавляються державного фінансування. У разі позбавлення державного фінансування на такі партії не поширюються податкові пільги та інші асигнування».
Гана	Стаття 55 (11): «Держава надає усім політичним партіям рівні можливості для представлення своїх виборчих програм широкій громадськості через забезпечення рівного доступу до державних засобів масової інформації». Стаття 55 (12): «Усім кандидатам у президенти надається однаковий час і простір у державних засобах масової інформації для представлення своїх виборчих програм народу».
Кенія	Стаття 91 (2): «Політична партія не має права отримувати та використовувати державні ресурси для просування своїх інтересів або кандидатів на виборах... (е) за винятком випадків, передбачених у цій главі або окремим законом, ухваленим парламентом». Стаття 92: «Парламент ухвалює відповідні закони для... (а) розумного та справедливого розподілу ефірного часу на державних та інших визначених категоріях ЗМІ між політичними партіями — як на постійній основі, так і під час виборчих кампаній; ... (f) створення та управління фондами політичних партій; ... (h) встановлення обмеження на використання державних ресурсів для просування інтересів політичних партій».
Південна Корея	Стаття 8 (3): «Політичні партії ... можуть отримувати державне фінансування на операційну діяльність відповідно до чинного законодавства».

Таблиця 11.8. Заборона політичних партій

Країна	Стаття Конституції
Німеччина	Стаття 21 (2): «Партії, які через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагнуть послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу, або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччина, визнаються неконституційними». Стаття 21 (4): «Рішення про визнання політичної партії антиконституційною... вноситься Федеральним конституційним судом».
Гана	Стаття 55 (4): «Будь-яка політична партія має бути загальнонаціональною; критерієм для членства у політичній партії не можуть бути жодні етнічні, релігійні, регіональні або інші обмежувальні ознаки».
Кенія	Стаття 91 (2): «Політична партія не має права: (а) створюватися за релігійною, мовною, расовою, етнічною, гендерною або територіальною ознакою та сприяти пропаганді ненависті на ґрунті будь-якої з перелічених ознак; (б) брати участь у насильницьких діях або залякуванні своїх членів, прихильників, опонентів та будь-яких інших осіб, або заохочувати до таких дій; (с) утворювати чи підтримувати парамілітарні сили, міліцію або подібні організації; (д) долучатися або сприяти хабарництву та іншим проявам корупції».
Ліберія	Стаття 79 (d): «Жодне об'єднання, незалежно від його назви, не може діяти як політична партія, і жоден громадянин не може бути визнаним незалежним кандидатом на виборну державну посаду, якщо: назва, мета, символіка чи девіз такого об'єднання або незалежного кандидата містять будь-які релігійні конотації або етнічний підтекст, що можуть сприяти розбрату». Стаття 80 (а): «Не дозволяється реєстрація партії або організації, яка через декларовані цілі або поведінку своїх прихильників прагне послабити або підірвати основи вільного демократичного ладу Ліберії або поставити під загрозу існування Республіки». Стаття 80 (b): «Не дозволяється реєстрація партій або організацій, які підтримують, утворюють, навчають або оснащують будь-яку особу або групу осіб з метою їхнього використання у якості фізичної сили для насильницьких дій або здійснення примусу задля просування будь-яких політичних цілей або інтересів; подібні дії, здійснені зареєстрованою партією або організацією, призводять до скасування реєстрації».

Таблиця 11.8. Заборона політичних партій (cont.)

Країна	Стаття Конституції
Сьєрра-Леоне	Стаття 35 (4): «Жодна політична партія не може обирати своїм лідером особу без права бути обраною депутатом парламенту». Стаття 35 (5): «Жодне об'єднання, незалежно від його назви, не може бути зареєстрованим з дозволом здійснювати діяльність або функціонувати як політична партія, якщо Комісія з реєстрації політичних партій обґрунтовано визнає, що: набуття членства або обрання до керівництва партії обмежується представниками певної племінної чи етнічної групи або релігійної конфесії; або назва, символіка, кольори або слоган партії мають виключне або особливе значення чи то конотацію для представників певної племінної або етнічної групи чи релігійної конфесії; або партія утворена з єдиною метою забезпечувати добробут або просувати інтереси винятково певної племінної чи етнічної групи, релігійної спільноти або географічного регіону; або партія не має зареєстрованих представництв у кожному місті-столиці усіх провінцій та у Західному регіоні».
Південна Корея	Стаття 8 (4): «Якщо цілі або діяльність політичної партії підривають основи демократичного устрою, уряд може звернутися до Конституційного суду із позовом про її розпуск; політична партія може бути розпущена лише за рішенням Конституційного суду». <i>Примітка:</i> Позов про розпуск політичної партії має бути переданий на розгляд до Державної ради (Стаття 89 (14)), однак рішення ухвалюється Конституційним судом (Стаття 111 (3)) за згоди шести із дев'яти його членів (Стаття 113).

Таблиця 11.9. Заборона виходу та переходу до іншої фракції

Країна	Стаття Конституції
Гана	Стаття 97 (1) (g): «Член парламенту має достроково припинити свої повноваження: ... якщо він виходить із фракції тієї партії, від якої був обраний депутатом, для приєднання до іншої фракції або із бажання залишитися незалежним депутатом».
Кенія	Стаття 103 (1) (e): «Депутат парламенту втрачає свій мандат: ... якщо, будучи обраним до парламенту від певної політичної партії, (i) він виходить із складу партійної фракції або вважається таким, що вийшов із складу фракції, відповідно до законодавства, передбаченого у пункті (2) цієї статті; або (ii) бажає залишитися незалежним кандидатом чи приєднатися до іншої фракції». Стаття 103 (2): «Парламент приймає законодавство, яким визначаються обставини, за яких член партійної фракції вважається, для цілей пункту (1)(e), таким, що вийшов із складу фракції».
Сьєрра-Леоне	Стаття 77 (1): «Член парламенту втрачає свій депутатський мандат: (k) якщо він виходить із фракції тієї партії, від якої був обраний, і повідомляє про це спікера парламенту, або якщо спікер парламенту отримує таку інформацію від лідера відповідної політичної фракції; або (l) якщо, зважаючи на парламентську поведінку, коли депутат підтримує рішення та голосує разом із членами іншої фракції, спікер парламенту після консультацій із лідером відповідної фракції переконується, що депутат <i>de facto</i> більше не є членом фракції тієї партії, від якої він був обраний до парламенту; або (m) якщо, будучи обраним до парламенту як незалежний кандидат, він приєднується до певної політичної фракції у парламенті.
Фіджі	Стаття 63 (1): «Член парламенту втрачає свій депутатський мандат: (g) якщо він виходить із фракції тієї партії, від якої був обраний депутатом; (h) якщо він голосує або утримується від голосування у парламенті всупереч рішенням фракції тієї партії, від якої був обраний депутатом, без попереднього дозволу фракції; або (i) якщо він виключається із складу фракції тієї партії, від якої був обраний депутатом, і таке виключення відповідає правилам внутрішньопартійної дисципліни та не пов'язане з будь-якими діями депутата у якості члена парламентського комітету».

Посилання та додаткова література

Де знайти тексти конституцій, згаданих у посібнику

Тексти конституцій, на які посилаються автори посібнику, якщо не вказано інше, були взяті з вебсайту Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org>>.

Офіційний переклад Основного закону Німеччини англійською мовою був взятий на сайті Федерального міністерства юстиції Німеччини, <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg>.

ПОСИЛАННЯ

- Африканський Союз, Африканська хартія з питань демократії, виборів та державного управління, 2012, <<https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-african-charter-on-democracy-and-governance.pdf>>, дата перегляду: 24 червня 2025 р.
- А. Алам, «Закон про боротьбу з міжфракційними перебіжчиками та його вплив на розвиток конституціоналізму у Бангладеш: аналітичне дослідження», 12 лютого 2024 р., <<https://doi.org/10.2139/ssrn.4708257>>
- Е. М. Барі та П. Дей, «Положення про боротьбу із міжфракційними перебіжчиками у Конституції Бангладеш 1972 року та його негативний вплив на парламентську демократію: аргументи на користь реформи», *Wisconsin International Law Journal*, 37 (2020), с. 469–510, <<https://doi.org/10.2139/ssrn.3721469>>
- К.С. Ботельйо та Н. Гарупа, «Конституційне унормування партій у ліберальних демократіях», *German Law Journal*, 24/9 (2023), с. 1648–76, <<https://doi.org/10.1017/glj.2023.117>>
- Bundesverfassungsgericht (Федеральний конституційний суд), «Процедура заборони політичної партії», [без дати], <https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/TheFederalConstitutionalCourt/TypesOfProceedings/ProceedingsForTheProhibitionOfAPoliticalParty/proceedingsforthe prohibition of a political party_node.html>, дата перегляду: 13 червня 2024 р.
- Bundesverfassungsgericht (Федеральний конституційний суд), «Відсутність заборони Націонал-демократичної партії Німеччини обумовлюється відсутністю ознак її можливостей досягти своїх антиконституційних цілей», пресреліз № 4/2017, 17 січня 2017 р., <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2017/bvg17-004.html>>, дата перегляду: 25 серпня 2025 р.
- С. Чоудрі, «Конституційний дизайн і політичні партії», під редакцією М. Хосла та В. К. Джексона, *Переосмислення порівняльного конституційного права: Есе для*

Марка Тушнета (Оксфорд: Oxford University Press, 2024), <<https://doi.org/10.1093/9780191996344.003.0021>>

Співдружність націй, Хартія Співдружності націй, 2013, <<https://thecommonwealth.org/charter>>, дата перегляду: 24 червня 2025 р.

Співдружність націй, Парламентська асоціація Співдружності націй, Асоціація юридичної освіти Співдружності націй, Асоціація магістратів і суддів Співдружності націй та Асоціація юристів Співдружності націй, Принципи Латімер-Гаус щодо поділу на три гілки влади, лютий 2009 р., <<https://www.cpahq.org/media/dhfajkpg/commonwealth-latimer-principles-web-version.pdf>>, дата перегляду: 25 серпня 2025 р.

Г. де Алмейда Рібейро, «Найкраще з можливого: заборона партій та войовнича демократія», *Verfassungsblog*, 30 березня 2024 р., <<https://doi.org/10.59704/991bc2285a8fa9d4>>

Г. Донато, «Системна помилка: обмежене використання італійської правової бази для заборони партій», *Verfassungsblog*, 18 квітня 2024 р., <<https://doi.org/10.59704/7a87b5af49660f55>>

Дріштіас, «Закон Індії про боротьбу з міжфракційними перебіжчиками: виклики та рішення», 20 грудня 2023 р., <<https://www.drishtiias.com/daily-updates/daily-news-editorials/india-s-anti-defection-law-challenges-and-solutions>>, дата перегляду: 17 червня 2024 р.

Л. Друтман, «Розриваючи замкнене коло двопартійності: аргументи на користь багатопартійної демократії в Америці» (Оксфорд: Oxford University Press, 2020), <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190913854.001.0001>>

Е. Фальгера, С. Джонс та М. Оман, *Фінансування політичних партій та виборчих кампаній: Посібник з політичного фінансування* (Стокгольм: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance>>, дата перегляду: 21 травня 2025 р.

А. Гауйя, «Правове регулювання політичних партій: чи існує універсальний нормативний стандарт?», *Election Law Journal: Rules, Politics and Policy*, 15/1 (2016), <<https://doi.org/10.1089/elj.2015.0332>>

А. Джуффріда, А., «Верховний суд Італії заявляє, що фашистське вітання не є злочином, якщо не становить загрози громадському порядку», *The Guardian*, 18 січня 2024 р., <<https://www.theguardian.com/world/2024/jan/18/fascist-salute-not-a-unless-a-risk-to-public-order-italys-top-court-says>>, дата перегляду: 27 лютого 2025 р.

International IDEA, База даних з політичних фінансів, «7. Чи існує заборона на анонімні пожертви на користь політичних партій», [без дати], <https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9203&database_theme=302>, дата перегляду: 24 червня 2025 р.

К. Джанда, «Закони про заборону виходу з фракції або переходу до іншої фракції у національних парламентах», *Правове унормування політичних партій*, робочий документ, 2 серпня 2009 р., <<https://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>>, дата перегляду: 27 лютого 2025 р.

- К. Кельбах, «Das schärfste Schwert des Rechtsstaats» [Найгостріший меч правової держави], стрічка новин, 5 січня 2024 р., <<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-verbotsverfahren-100.html>>, дата перегляду: 12 червня 2024 р.
- Н. Келлі, «Реєстрація партій та політична участь: регулювання малих та мікро-партій», під редакцією А. Науджа та М. Соєр, *Партійні правила? Дилеми регулювання політичних партій в Австралії* (Канберра: Australian National University Press, 2016), <<https://doi.org/10.22459/PR.10.2016.03>>
- К. Ловенштейн, «Войовнича демократія та фундаментальні права», *The American Political Science Review*, 31/3 (1937), с. 417–32, <<https://doi.org/10.2307/1948164>>
- Г.С. Малхотра, *Закон про боротьбу із міжфракційними перебіжчиками в Індії та у країнах Співдружності націй* (Нью-Делі: Metropolitan Book Co., 2006)
- Дж.С. Мілль, «Роздуми з питань представницького урядування» (Кембридж: Cambridge University Press, 2010 [1861]), <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511783128>>
- А.Д. Морс, «Що таке партія», *Political Science Quarterly*, 11/1 (1896), с. 68–81, <<https://doi.org/10.2307/2139602>>
- Дж.-В. Мюллер, *Правила демократії* (Нью-Йорк: Farrar, Straus and Giroux, 2021)
- А. Ніксон, «Спадщина диктатури Стресснера у Парагваї», *Current History*, 124/859 (2025), с. 68–73, <<https://doi.org/10.1525/curh.2025.124.859.68>>
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі/Бюро з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) та Європейська комісія з питань демократії через право (Венеціанська комісія), «Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій», прийняті Венеційською комісією на 12-й пленарній сесії, Венеція, 15–16 жовтня 2010 р. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e)>, дата перегляду: 17 травня 2025 р.
- ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія, «Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій», 2-е видання, прийняті Венеціанською комісією на 125-й пленарній онлайн-сесії, 11–12 грудня 2020 року, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)>, дата перегляду: 24 червня 2025 р.
- Організація американських держав, Міжамериканська Демократична Хартія, 2001 р., <<https://www.oas.org/dil/2001%20Inter-American%20Democratic%20Charter.pdf>>, дата перегляду: 24 червня 2025 р.
- Б. Рейлі та П. Нордлунд, *Політичні партії у конфліктних суспільствах: регулювання, структуризація та демократичний розвиток* (Токіо: Видавництво Університету Організації Об'єднаних Націй, 2008), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/political-parties-conflict-prone-societies-regulation-engineering-and>>, дата перегляду: 25 червня 2025 р.
- Н. Розенблум, «Будь-що, крім партійності: антипартійність, двопартійність та блиск незалежності», *Dissent*, 15 жовтня 2009 р., <https://www.dissentmagazine.org/online_articles/anything-but-partisanship-anti-partyism-bipartisanship-and-the-luster-of-independence>, дата перегляду: 29 травня 2024 р.

- Д. Вернон, *Політичний клієнтизм і демократія у Белізі: рука руку миє* (Кінгстон, Ямайка: Видавництво Університету Вест-Індії, 2022), <<https://doi.org/10.37234/DZVFYBQB>>
Особисте спілкування з автором, 23 листопада 2024 р.

ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

- Г. Борз, «Обґрунтування конституційного унормування політичних партій: базові питання для аналізу», *International Political Science Review*, 38/1 (2017), с. 99–113, <<https://doi.org/10.1177/0192512116638543>>
- Г.С. Коммагер, *Американський спосіб мислення: інтерпретація американської громадської думки та характеру від 1880-х років* (Нью-Хейвен, Коннектикут: Видавництво Єльського університету, 1950)
- Дж.Ф. Коцца та З. Сомер-Топку, «Голосування членів партії за зміни у партійному керівництві: виборчі наслідки та причинно-наслідкові механізми», *Electoral Studies*, 71 (2021), <<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102326>>
- Т. Г. Дейлі та Б.С. Джонс, «Партії проти демократії: пом'якшення загроз, створюваних сучасними політичними партіями для демократичного ладу», *Міжнародний журнал конституційного права*, 18/2 (2020), <<https://doi.org/10.1093/icon/moaa025>>
- М. Дюверже, «Ключові аспекти двопартійної та багатопартійної систем», *Партійна політика та групи тиску: порівняльне дослідження* (Нью-Йорк: Thomas Y. Crowell, 1972), с. 23–32
- Й. Гамада та К. Агравал, *Боротьба з корупцією у сфері політичного фінансування: глобальні тенденції, виклики та рішення* (Стокгольм: International IDEA, 2025), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.8>>
- International IDEA, «Законодавчо встановлені квоти для кандидатів», База даних гендерних квот, [без дати], <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database/legislative-overview>>, дата перегляду: 21 травня 2025 р.
- А. Лейпгарт (ред.), *Парламентська чи президентська форма правління* (Оксфорд: Oxford University Press, 1991)
- А. Лейпгарт, *Моделі демократії*, 2-е вид. (Нью-Хейвен, Коннектикут: Yale University Press, 2012)
- Т. Гайтан, «Політичні партії у теорії конституціоналізму», *Current Legal Problems*, 73/1 (2020), с. 89–125, <<https://doi.org/10.1093/clp/cuaa004>>
- Б. Манін, *Принципи представницького урядування* (Кембридж: Видавництво Кембриджського університету, 1997), <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511659935>>
- Організація економічного співробітництва та розвитку, «Прогноз щодо протидії корупції та забезпечення доброчесності на 2024 рік», 26 березня 2024 р., <https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024_968587cd-en/full-report.html>, дата перегляду: 24 червня 2025 р.
- Ф. М. Розенблат та І. Шапіро, «Відповідальні партії: як врятувати демократію від власних дій» (Нью-Хейвен, Коннектикут: Видавництво Єльського університету, 2018 р.), <<https://doi.org/10.12987/9780300241051>>

- I. Ван Бізен та Г. Борз, «Місце політичних партій у національних конституціях: європейський огляд», Правове регулювання політичних партій, робочий документ 1, липень 2009 р., <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>>, дата перегляду: 21 травня 2025 р.

Про авторів

В. Елліот Булмер - консультант програми Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (International IDEA) з питань конституційного права. Раніше був старшим радником цієї програми (2023–2024), очолював групу Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам з розробки конституції у Судані (2021–2022) а також викладав політологію в Університеті Данді (2020–2021). Сфера спеціалізації: порівняльні підходи у конституційному та інституційному проектуванні, особливо у системах вестмінстерського типу, а також технічна допомога та сприяння у розбудові потенціалу на підтримку процесів конституційних змін у всьому світі.

Суджит Чоудрі — багаторічний практик у сфері публічного права, переважно у адміністративному та конституційному праві, зокрема в апеляції, арбітражі, судовому розгляді та публічних розслідуваннях. Він часто бере участь у колективних позовах проти урядів, зокрема на підставі Канадської хартії прав і свобод.

До заснування Circle Barristers Суджит був штатним науковцем з конституційного права в Університеті Торонто, Нью-Йоркському університеті та Каліфорнійському університеті у Берклі. Під його редакцією вийшли 9 книжок з конституційного права; він є автором понад 100 статей, звітів, розділів книг та робочих документів. Суджит Чоудрі читав лекції та виступав у принаймні тридцяти країнах, а також надавав консультації з питань конституційних та мирних процесів по всьому світі. Його роботи отримали схвалення і були цитовані Верховним судом Канади, Верховним судом Нової Зеландії та провінційними судами по всій Канаді.

Про цю серію

Постійна серія підручників з конституційного права від International IDEA має на меті швидко та просто пояснювати складні конституційні питання. Видання доступні кількома мовами:

1. Що таке конституція? Принципи та поняття (англійською, французькою, малайською, іспанською)
2. Двопалатність (англійською, арабською, малайською, іспанською, тайською)
3. Пряма демократія (англійською, малайською, іспанською)
4. Призначення суддів (англійською, малайською, іспанською)
5. Термін повноважень, звільнення, імунітет та підзвітність суддів (англійською, малайською, іспанською)
6. Представницькі президенти у парламентських демократіях (англійською, арабською, малайською)
7. Конституційні монархи у парламентських демократіях (англійською, арабською)
8. Відносини між релігією та державою (англійською, арабською)
9. Соціальні та економічні права (англійською, арабською, малайською, іспанською)
10. Процедури внесення змін до конституції (англійською, іспанською)
11. Обмежувальні положення (англійською, арабською, малайською)
12. Федералізм (англійською, арабською, малайською)
13. Місцева демократія (англійською, арабською, французькою, малайською)
14. Права вето президента (англійською, французькою, арабською, іспанською)
15. Законодавчі повноваження президента (англійською, іспанською)
16. Розпуск парламенту (англійською)
17. Механізми формування та відставки уряду (англійською, малайською)
18. Надзвичайні повноваження (англійською, французькою, малайською, іспанською, в'єтнамською)
19. Незалежні регуляторні та наглядові органи (четверта гілка влади) (англійською, малайською, іспанською, тайською)
20. Офіційне визначення мови (англійською, малайською)
21. Обрання президентів у президентських і напівпрезидентських демократіях (англійською, іспанською)
22. Опозиція і парламентська меншість: конституційні ролі, права та визнання (англійською)
23. Відставка президентів (англійською)
24. Законодавчі органи: організація, управління та привілеї (англійською)

Завантажити посібники можна тут: <http://www.idea.int/publications>

Про International IDEA

Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам (International IDEA) — це міжурядова організація з 35 державами-членами, заснована в 1995 році з метою підтримки сталої демократії в усьому світі.

ЩО МИ РОБИМО

Ми розробляємо сприятливі для політики дослідження, пов'язані з виборами, парламентами, конституціями, диджиталізацією, зміною клімату, інклюзивністю та політичним представництвом, і все це під егідою Цілей сталого розвитку ООН. Ми оцінюємо стан демократії в усьому світі за допомогою наших унікальних Глобальних індексів стану демократії та Демократичного трекера.

Ми забезпечуємо розвиток потенціалу та надаємо експертні консультації демократичним суб'єктам, включаючи уряди, парламенти, виборчі комісії та громадянське суспільство. Ми розробляємо інструменти та публікуємо бази даних, книги та посібники кількома мовами на різні теми — від явки виборців до гендерних квот.

Ми об'єднуємо державні та недержавні суб'єкти для діалогу та обміну досвідом. Ми виступаємо і висловлюємо свою позицію, щоб просувати та захищати демократію в усьому світі.

ДЕ МИ ПРАЦЮЄМО

Наш головний офіс розташований у Стокгольмі, а регіональні та національні представництва — в Африці та Західній Азії, Азії та Тихоокеанському регіоні, Європі, Латинській Америці та Карибському басейні. International IDEA є постійним спостерігачем при Організації Об'єднаних Націй та акредитована при установах Європейського Союзу.

НАШІ ПУБЛІКАЦІЇ ТА БАЗИ ДАНИХ

На нашому сайті є каталог з більш ніж 1 000 публікаціями та понад 25 базами даних. Більшість наших публікацій можна завантажити безкоштовно.

[<https://www.idea.int>](https://www.idea.int)

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int



Цей посібник є керівництвом з розробки конституційних положень для визначення функцій та ролі, правового статусу, повноважень і унормування діяльності політичних партій у демократичній політичній системі. Тут розглядаються питання заборони антидемократичних партій, розвитку внутрішньопартійної демократії, фінансування та ресурсного забезпечення партій, процесу реєстрації, а також забезпечення роботи партійних фракцій та дотримання партійної дисципліни через впровадження положень про «боротьбу із перебіжчиками».

ISBN: 978-91-8137-113-0 (PDF)