

**Олексій Богашов, к.ю.н.**

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВИСУНЕННЯ КАНДИДАТІВ У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ: ПОШУКИ ОПТИМАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ**

The author explores the gaps of Ukraine's electoral legislation allowing the political parties to abuse their rights. The Article analyzes the nomination by political parties of the candidates for People's deputies in Ukraine in theory and practice. The research comprises the study of the nomination period, the rights of the political party as legal entity, arrangement of the nomination procedure. The application of the legal modeling allows to formulate certain predicted conclusions. The article suggests several directions of the electoral laws' reforming. It is proposed to strengthen the Central Electoral Commission's control over the process of people's deputies' nomination by political parties.

Першою активною фазою виборчого процесу для політичних партій в Україні є здійснення висування кандидатів при проведенні виборів народних депутатів України. Виборче законодавство України достатньо ліберально врегульовує порядок організації цієї виборчої стадії, врегульовуючи її двома статтями Закону України «Про вибори народних депутатів України»<sup>1</sup>. Диспозиції цих норм закріплюють межі допустимої правової поведінки політичних партій. Процедурне регулювання проведення висування кандидатів у народні депутати України закріплена банкетною нормою з відсилкою до норм статутів відповідних політичних партій.

Практика застосування виборчого законодавства при здійсненні висування кандидатів у народні депутати України свідчить про відсутність організаційно-правового контролю за дотриманням політичними партіями належних юридичних процедур при здійсненні висування кандидатів у народні депутати України. Частково це пов'язано з тим, що норми виборчого закону вимагають подання до Центральної виборчої комісії тільки рішення вищого керівного органу партії, як підтвердження наявності юридичного факту висування та інших документів що передбачені статутом партії. При цьому поза увагою залишається дотримання фундаментальних принципів

<sup>1</sup> *Закон про вибори народних депутатів України 2011* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 10-11, 73.

діяльності політичних партій визначених Законом України «Про політичні партії в Україні»<sup>1</sup>.

Висування кандидатів у народні депутати України політичними партіями продовжує залишатися в Україні непрозорою та політично корумпованою процедурою у силу низки факторів. Вміле використання законодавства, що регулює порядок функціонування політичних партій та участі їх у виборчому процесі дозволяє «руйнувати демократичні тенденції» розвитку політичної системи України. Часто мета участі політичних партій у виборах є очевидно не правовою, а виключно політичною – відтягування голосів, право мати власних членів дільничних виборчих комісій, здійснення політично диверсійної діяльності тощо. У зв'язку з цим, гострою потребою конституційно-правового регулювання порядку висування народних депутатів України політичними партіями є перегляд унормування даної процедури з урахуванням існуючих законодавчих «обхідних шляхів».

*Дослідження проблематики* порядку висування народних депутатів України політичними партіями є мало досліджуваним у сфері юридичних наукових пошуків, зважаючи на специфіку теми. При цьому не можна не згадати наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених: Л.І. Адашис, С.В. Левушкіной, О.В. Марцеляка, Р.Р. Хусаинова та ін.

*Метою дослідження* є здійснення моделювання конституційно-правового порядку висування кандидатів у народні депутати України для визначення напрямів оптимізації виборчої стадії та недопущення політичних зловживань.

*Хід дослідження.* Порядок висування кандидатів у народні депутати України врегульований Законом України «Про вибори народних депутатів», а також Законом України «Про політичні партії в Україні» у частині вимог до виборчого списку кандидатів, які висуваються у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. Практика застосування цих норм має бути розглянута окремими аспектами для отримання цілісної картини дієвості механізмів правового регулювання та виявлення можливих напрямів правового зловживання. Для зручності розглянемо окремо строки висування, правосуб'єктність політичних партій, правове регулювання процедури висування.

<sup>1</sup> Закон про політичні партії в Україні 2001 (Верховна Рада України). Відомості Верховної Ради України, 23, 118.

**Строки висування кандидатів у народні депутати України політичними партіями.** У першу чергу звернемо увагу, що виборче законодавство України визначає строки проведення перебігу цієї стадії. На чергових виборах народних депутатів України висування розпочинається за 90 і закінчується за 79 днів до дня голосування. При проведенні позачергових виборів висування кандидатів у народні депутати починається на наступний день після опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України або рішення Центральної виборчої комісії про призначення виборів (за 60 днів до дня голосування). Висування кандидатів у депутати партіями закінчується за 40 днів до дня голосування. Таким чином, маємо суттєву різницю у строках у межах яких політичні партії мають здійснити проведення процедури висування кандидатів у депутати (див. рис. 1).

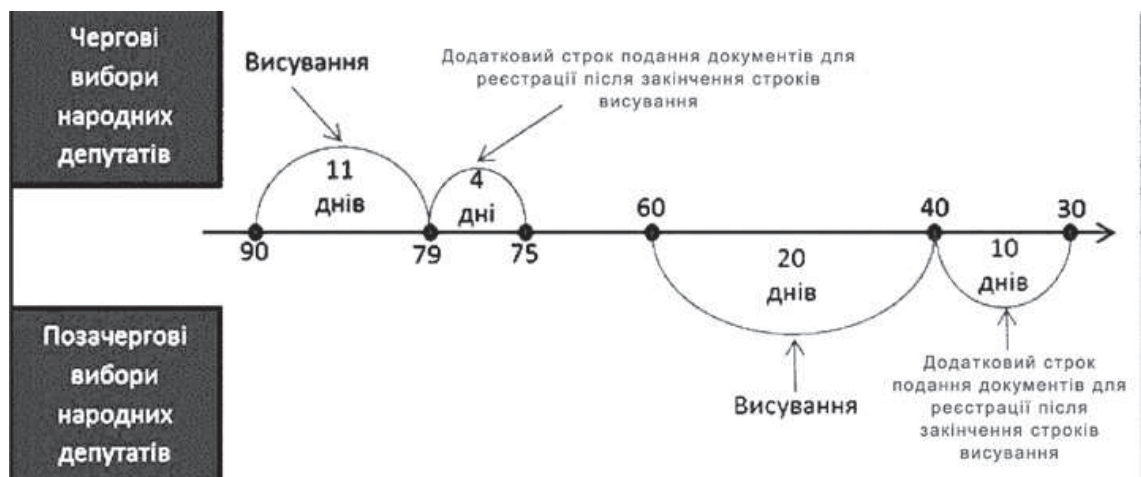


Рис.1. Строки висування кандидатів у народні депутати України політичними партіями

При проведенні позачергових виборах народних депутатів України цей строк майже у двічі більший ніж при проведенні аналогічних процедур при проведенні чергових виборів народних депутатів України. Логіку яка переслідувалася законодавцем при визначенні строків можна частково зрозуміти. При проведенні чергових виборів політичні партії завчасно можуть розрахувати строки початку виборчого процесу та здійснити усі необхідні організаційні заходи щодо проведення з'їздів чи конференцій. Однак, проведення позачергових виборів відбувається у скорочені на  $\frac{1}{3}$  строки. Відтак, усі процедури мають бути скорочені з дотриманням загальної пропорції та з урахуванням особливостей кожної стадії. Тому, подовження строку висування кандидатів фактично призводить до зменшення

строків для Центральної виборчої комісії по виготовленню виборчої документації (плакати, виборчі бюлетені тощо), а також для виборців щодо визначеності власного політичного вибору з поміж учасників «політичних перегонів».

Погоджуючись з висновками Р.Р. Хусаїнова, що висування та реєстрація кандидата представляє собою нерозривну єдину стадію виборів<sup>1</sup>, звернемо увагу на ще одну особливість закріплення строків висування кандидатів політичними партіями у відношенні до процедури реєстрації. При проведенні позачергових виборів граничний строк подачі документів для реєстрації кандидатів після спливу строку висування є більший у двічі ніж на позачергових виборах (див. рис. 1). Збільшенню цього процесуального строку на позачергових виборах неможливо знайти раціонального та виваженого пояснення. Десятиденний строк подачі документів для реєстрації кандидатів після закінчення строку висування навряд чи потрібен ЦВК, яка не може перейти до підготовки процедури голосування поки не буде прийнято рішення по кожному поданому пакету документів кандидатів. При цьому не слід забувати, що закон визначає за ЦВК право приймати рішення про реєстрацію або відмову у реєстрації не пізніше 5 днів з моменту прийняття документів. Таким чином, останні рішення про реєстрацію чи відмову у реєстрації можуть бути прийняті за 25 днів до дня голосування. Відмова про реєстрацію кандидата може також бути оскаржена у судовому порядку у відповідності до строків визначених Кодексом адміністративного судочинства України (КАСУ). Таким чином, згідно частини 6 статті 172 КАСУ суб'єкт має право здійснити оскарження такої постанови протягом 5 днів з дня винесення рішення, а суд згідно частини 11 статті 172 зобов'язаний вирішити цю адміністративну справу. На підставі цього можна змоделювати, що остаточний строк вирішення питання про реєстрацію може бути перенесений на 18 день до дня проведення голосування (див. рис. 2). Враховуючи зміст частини 1 статті 81 Закону України «Про вибори народних депутатів України» ЦВК має не пізніше ніж за 7 днів до дня голосування укласти договір про виготовлення виборчих бюлетенів. На підставі цього, є підстави стверджувати, що ЦВК опиняється у достатньо складному організаційно-правовому становищі.

<sup>1</sup> Хусаїнов, Р.Р. (2011). *Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления в Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.02.* Казань: Казанский (Приволжский) федеральный университет, 8.



Рис. 2. Строки висування кандидатів у народні депутати України під час позачергових виборів

**Правосуб'єктність політичних партій, щодо висування кандидатів у народні депутати України.** У відповідності до Закону України «Про вибори народних депутатів України» суб'єктами висування кандидатів у народні депутати України є політичні партії, що утворені та зареєстровані у встановленому законом порядку. Інших вимог закон не визначає. У попередніх редакція виборчого законодавства мали місце положення, що визначали граничні строки утворення політичних партій. Зокрема, допускалися до участі у виборчому процесі політичні партії, що були утворені та зареєстровані не пізніше одного року до дня проведення голосування. Професор О.В. Марцеляк також схвально відноситься до таких характеристик виборчої правосуб'єктності політичних партій. Автор стверджує, що така практика є допустимою для багатьох демократичних країн<sup>1</sup>. Такими вимогами законодавець створював додаткові «правові фільтри» для політичних партій, що не мають наміру приймати участь у виборчому процесі як повноцінний суб'єкт «політичної боротьби», а планують приймати участь як «технічні партії» (ведення антиагітації, «отримання представників» у складі окружних та дільничних виборчих комісіях, «відтягування» голосів конкурентів тощо).

Наявність такої «цензової вимоги» до суб'єкта висування певною мірою забезпечував досягнення поставлених цілей, однак за своїм змістом це суперечило принципу рівності політичних партій (в залежності від терміну їх утворення). У Чеській Республіці, зокрема, при проведенні виборів до парламенту законодавство використовує механізм доступу до процедури висування кандидатів політичними партіями діяльність яких не призупинена<sup>2</sup>. У свою чергу у Велико-

<sup>1</sup> Марцеляк, О.В. (2008). *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика: навчальний посібник*. Харків: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 399.

<sup>2</sup> *ZÁKON o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů 1995* (Parlament České republiky). *Офіційний веб сайт Вищого*

британії, Виборча комісія веде реєстр партій Великобританії котрі бажають приймати участь у виборах на території Англії, Шотландії чи Уельсу<sup>1</sup>.

Правовий механізм доступу до виборчого процесу «технічні партії» в Україні залишається й до сьогодні доступним. Користуючись існуючими правовими механізмами політики нерідко створюють політичні партії тільки напередодні виборів. Мають місце також використання механізму перейменування політичної партії, що не призводить до зміни дати її реєстрації. Такі дії вчиняються виключно з метою участі у конкретному виборчому процесі. Фактичне функціонування такої політичної партії та її регіональних осередків не здійснюється.

До здійснення таких політико-правових маніпуляцій призвело формулювання статті 53 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Норма виборчого законодавства зазначає, що «Партія може висунути ... виборчий список кандидатів у депутати від партії у загальнодержавному окрузі *у кількості, яка не перевищує 225 осіб*. Користуючись таким формулюванням непоодинокими стали випадки висування партіями списків з 3-10 осіб. Це у свою чергу не є порушенням вимог діючого виборчого законодавства, однак створює конституційно-правові загрози формуванню Верховної Ради України. Згідно частини 2 статті 82 Конституції України «Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу». Законодавство про вибори народних депутатів України у свою чергу не передбачає випадку, коли виборчий список політичної партії є меншим за кількість кандидатів ніж кількість місць у парламенті які вони здобули. Таким чином, гіпотетично може мати місце ситуації не заповнення місць у Верховній Раді України у зв'язку з цим. Тому, варто звернути увагу на формулювання статті 53 Закону України «Про вибори народних депутатів України» і викласти її у іншій редакції, яка зобов'язувала б політичну партію висувати виборчий список у кількості не менше 225 народних депутатів України. Такі зміни зможуть забезпечити повноцінну відповідальність політичних партій за формування парламенту та забезпечать додаткові «правові фільтри» для участі у виборчому процесі «технічні партії».

---

адміністративного суду Чехії. <[http://www.nssoud.cz/zakony/247\\_1995.pdf](http://www.nssoud.cz/zakony/247_1995.pdf)> (2014, листопад, 21).

<sup>1</sup> Лафитский, Д.В., Касаткина, Н.М., Орлов, А.Г., Трещетенкова, Н.Ю. (2006). *Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша*. Москва: Норма, 74.

**Процедура висування.** Спираючись на дослідження О.В. Марцеляка<sup>1</sup> нагадаємо, що сама процедура висування кандидатів політичною партією складається з трьох етапів. Професор включає до них передномінаційний, формально-номінаційний та етап затвердження висування виборчим органом. Хоча останній етап висування за таким підходом вже є окремою стадією виборчого процесу – реєстрація кандидатів внесених до виборчого списку.

Правове регулювання передномінаційної стадії виборче законодавство України здійснює засобами відсилочної норми. Законодавство містить бланкетну правову норму (стаття 33 Закону України «Про вибори народних депутатів України»), яка переносить правове регулювання порядку проведення з'їздів (зборів, конференцій) на норми статутного права. У свою чергу, Закон України «Про політичні партії в Україні» встановлюючи вимоги до статуту політичної партії у пункті 7 статті 8 не визначає критеріїв процедури скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії.

У зв'язку з цим, при проведенні з'їздів (зборів, конференцій) політичними партіями, щодо висування кандидатів у народні депутати України має місце правовий вакуум. Політичні партії використовують його у власних цілях, керуючись «зручними нормами» статуту політичної партії для формалізації процедури висування кандидатів, прийняття рішень у «ручному режимі», зміну кандидатур висунутих кандидатів у період між датою проведення формального з'їзду та датою подання документів для реєстрації кандидатів у Центральну виборчу комісію та ін. У порівнянні із законодавством про вибори Президента України норми проведення виборів народних депутатів є більш диспозитивними. Мова йде про частину 8 статті 47 Закону України «Про вибори Президента України», у якій імперативно встановлено, що: «Про час і місце проведення з'їзду (зборів, конференцій) з метою висунення кандидата на пост Президента України заздалегідь повідомляються засоби масової інформації». Ця норма повною мірою відповідає принципам доступу до інформації громадян, принципу гласності, прозорості та громадського контролю. Нажаль подібних вимог у нормах законодавства про вибори народних депутатів України не міститься, що у свою чергу призводить до формалізації та тінізації цієї стадії виборчого процесу, як вже зазначалося вище.

<sup>1</sup> Марцеляк, О.В. (2008). *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика*: навчальний посібник. Харків: ТОВ «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 397.

Варто звернути увагу законодавця на потребу більш імперативного унормування процедури висування кандидатів у народні депутати України політичними партіями. З цього приводу Л.І. Адашис стоїть на позиції встановлення мінімальних і необхідних правових вимог до процедури відбору та висування кандидатів<sup>1</sup>. Однак, з урахуванням наведених вище аргументів, варто зобов'язати політичні партії запрошувати на проведення з'їзду представників Центральної виборчої комісії (які будуть здійснювати державний контроль за дотримання процедури висування кандидатів у народні депутати України), повідомляти про час та місце проведення з'їзду (зборів, конференції) засоби масової інформації та встановлення вимоги присутності кандидата у народні депутат України на з'їзді (зборах, конференції).

**Висновки.** Оптимізація законодавства про вибори народних депутатів України у частині висування кандидатів політичними партіями є нагальною потребою для реформування виборчої системи України. Унормування процедури висування кандидатів за охарактеризованими критеріями має забезпечити демократизацію виборчого процесу буде сприяти зменшенню електоральної корупції, політичних маніпулювань свідомістю виборців та ін. Посилення державного контролю та нагляду цій сфері є нагальною потребою зважаючи на низький рівень політичної культури учасників виборчого процесу та практики маніпулювань свідомістю виборців. З метою досягнення охарактеризованих цілей варто:

1. Унормувати строки висунення кандидатів у народні депутати України на чергових та позачергових виборах, шляхом ліквідації строкового дисбалансу стадії висування та стадії реєстрації кандидатів за наведеними у статті критеріями.

2. Запровадити критерії дієздатності політичних партій щодо висування кандидатів у народні депутати України, шляхом встановлення додаткових умов виборчої правосуб'єктності політичних партій. У цьому напрямі варто використати досвід зарубіжних країн та запровадити: обмежити участь новостворених партій, запровадити моніторинг функціонування політичних партій у міжвиборчий період з подальшим внесення їх до реєстру Центральної виборчої комісії правом висування кандидатів тощо.

3. Дотримання процедури порядку висування кандидатів у народні депутати України політичними партіями є важливим питанням

<sup>1</sup> Адашис, Л.І. (2010). *Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на виборах народних депутатів України*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 15.



легітимності участі їх у виборчому процесі. Здійснення контрольних заходів з боку Центральної виборчої комісії та органів юстиції за дотриманням статутних положень політичними партіями у частині проведення з'їзду (зборів, конференції). Це у жодному разі не має розцінюватися як втручання у діяльність політичних партій, натомість, запровадження такої державної політики сприятиме забезпеченню принципу верховенства права у виборчому процесі.

**4.** Правосуб'єктність політичних партій для участі у виборчому процесі має бути врегульована на рівні закону. Доступ до участі у виборчому процесі у межах загальнодержавного багатомандатного виборчого округу повинні мати лише ті політичні партії, що мають достатній організаційний потенціал. Оскільки, набуття статусу суб'єкта виборчого процесу передбачає не лише набуття юридичних прав, але й виникнення політичних обов'язків у сфері відповідальності за рівень демократичності виборів. У зв'язку з цим, до закону України «Про політичні партії в Україні» слід внести відповідні зміни, щодо порядку та умов участі політичної партії у виборчому процесі і зобов'язати Центральну виборчу комісію вести реєстр політичних партій, що планують приймати участь у виборах.

**5.** Порядок утворення та перейменування політичних партій і внесення змін до їх статутів має підлягати обов'язковому перегляду. Приведення цієї процедури у відповідності до потреб виборчого законодавства створить додаткову перепону для зловживання правом у виборчому процесі політичними партіями.