



Наталія Богашева,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний консультант
Інституту законодавства
Верховної Ради України

УДК 342.8/764(477)

Значення виборчого законодавства для правової інституціалізації політичних партій в Україні

Місце і роль політичних партій у здійсненні народного волевиявлення під час демократичних виборів уже тривалий час є предметом дослідження правознавців-конституціоналістів. Протягом останніх років ці питання вивчалися такими науковцями, як Л. Адашис, Ю. Барабаш, Н. Гаєва, О. Гейда, В. Журавський, В. Кафарський, В. Ковтунець, Д. Лук'янов, А. Мелешевич, В. Шаповал та інші. Проте акцент при цьому робився в основному на проблеми участі партій у виборчих правовідносинах. Водночас недостатня увага надається питанням зворотного впливу виборчого права на становлення правового інституту політичних партій.

Як відомо, зародження правового інституту політичних партій тісно пов'язане з розвитком ідеї представницької демократії та становленням інституту виборів як способу формування і легітимізації представницької влади (у першу чергу парламенту) [1,

с. 89; 2, с. 63]. Стаття 36 Конституції України визнає політичні партії (поряд з громадянами) єдиними суб'єктами, уповноваженими брати участь у виборах.

Таким чином, потреби належної правової регламентації виборчого процесу сприяли виокремленню спеціального публічно-правового інституту політичних партій. Виборча та інша суспільно-політична діяльність політичних партій є визначальною для правової природи цієї категорії об'єднань громадян. Тому правове регулювання партій, як і регулювання виборів, здійснюється насамперед у межах публічного (в основному конституційного) права.

Правові інститути виборів та політичних партій тісно пов'язані між собою. Проте виборче законодавство своїм предметом має регулювання правовідносин, що складаються у виборчому процесі. У цьому сенсі виборче законодавство здатне врегу-

лювати здійснення лише основної – виборчої – функції політичних партій, їх правовий статус як суб'єктів виборчого процесу. Тому діяльність політичних партій може бути врегульована виборчим законодавством лише частково.

Участь у виборах через висування кандидатів є критеріальною функцією політичних партій, яка виділяє цю категорію серед усіх об'єднань громадян [3, с. 57]. Тому політична партія є суб'єктом (хоча й не єдиним) номінаційного виборчого права [4, с. 11, 40] – третього виборчого права поряд з активним і пасивним. Проте здатність об'єднання, яке проголошує себе політичною партією, здійснити цю функцію не є очевидною. Участь партії у виборах передбачає державне визнання існування та статусу відповідної партії. Зокрема, Центральна виборча комісія – орган, уповноважений реєструвати кандидатів на загальнодержавних виборах, – повинна знати, з ким має справу як із суб'єктом висування кандидатів. Звідси виникає потреба законодавчого встановлення процедур утворення і реєстрації партії, а також окремих аспектів поточного контролю щодо діяльності партії, зокрема, щодо дотримання вимог статуту партії у її діяльності та щодо змін у складі керівних органів партії.

Дотримання вимог закону забезпечує повноцінну участь політичної партії у виборчому процесі, захищає як саму партію, так і увесь виборчий процес від протиправних зловживань. Зокрема, має важливе значення офіційне визнання з боку держави існуючого персонального складу керівних органів партії, уповноважених представляти партію в її правовідносинах. Так, під час виборів 2012 року Центральна виборча комісія відхилила подання політичної партії «Союз анархістів України» щодо заміни членів окружних виборчих комісій на тій підставі, що подання було підписане «лідером партії» О., тоді як, за відомостями Реєстру політичних партій, головою партії на той час був

Ч. [5]; на позачергових виборах народних депутатів України 2014 року Центральна виборча комісія відхилила кандидатури політичної партії «Народно-трудова союз України» до складу окружних виборчих комісій на тій підставі, що подання зазначеної політичної партії підписане особою, яка не є її керівником [6]. Таким чином, виборчий статус політичних партій стимулює їх правову інституціоналізацію; проте вона має здійснюватися окремим законом, який регулює відповідні правовідносини щодо утворення і діяльності партій поза виборчим процесом. Можна стверджувати, що Закон України «Про політичні партії в Україні» повинен забезпечувати «обслуговування» правового статусу та діяльності політичних партій під час виборів.

Оскільки політична партія є інструментом реалізації свободи об'єднання, регулювання поточної (внутрішньо-організаційної) діяльності партії здійснюється в основному з допомогою внутрішнього нормативного акта – статуту партії (див. [3, с. 189]). Проте механізм здійснення основної виборчої функції політичної партії – висування кандидатів, – хоча і реалізується через її внутрішньо-організаційні дії, має важливі зовнішні юридичні наслідки. Тому механізм партійного висування кандидатів вимагає відповідної законодавчої регламентації. Тут потрібне взаємодоповнення виборчого законодавства та Закону України «Про політичні партії в Україні». Проте слід відзначити, що на сьогодні таке взаємодоповнення відсутнє, а процедури висування, встановлені виборчими законами, неузгоджені і непослідовні.

Закони України «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори Президента України» у їх чинних редакціях встановлюють, що висування кандидатів партія здійснює на своєму з'їзді; проте ступінь законодавчої регламентації такого з'їзду у цих двох законах різний. Так, стаття 47 Закону України «Про вибори Президента України» встанов-



лює певні вимоги щодо форми і змісту протоколу з'їзду партії, тим самим посередньо встановлюючи певні вимоги і щодо процедури проведення з'їзду. Крім того, з метою забезпечення відкритого і публічного характеру такого з'їзду про час і місце проведення з'їзду з метою висунення кандидата на пост Президента України заздалегідь повідомляються засоби масової інформації. Проведення партійного з'їзду, присвяченого висуненню кандидата, повинно відбуватися з чітким дотриманням *строків*, визначених не лише статутом партії, але й *виборчим законодавством*. Порушення партією строків щодо проведення з'їзду, який має за мету висунення кандидатів на виборах, може призвести до втрати партією можливості брати участь у виборах.

У попередній редакції Закону (2004 р.) існувала ще одна вимога: у такому з'їзді партії повинно було брати участь не менше 200 делегатів. Однак у чинній редакції зазначеного Закону ця норма відсутня. Зауважимо, що відмова від вказаного нормативного положення ігнорує існуючу практику окремих партій проводити з'їзди з кількістю делегатів у двадцять і менше осіб, формально не заборонену Законом України «Про політичні партії в Україні». Вважаємо такий крок законодавця, спрямований на послаблення регулювання порядку висунення кандидатів партіями, хибним з точки зору гарантій демократичного характеру цієї далеко не внутрішньопартійної процедури, яка має велике суспільно-політичне і правове значення.

У Законі України «Про вибори народних депутатів України» в редакції 2011 року законодавець взагалі відмовився від регулювання порядку висунення кандидатів, уповноважуючи на це виключно статuti партій, що не можна вважати задовільним.

Чинне законодавство про місцеві вибори теж розглядає партійний механізм висунення кандидатів як основний: він застосовується як в умовах пропорційної складової виборчої

системи, так і в одномандатних округах. На відміну від загальнодержавних виборів, у забезпеченні відповідних правовідносин на місцевих виборах з'являються додаткові специфічні проблеми правового інституту політичних партій.

Актуальним є питання про природу суб'єкта висунення кандидатів на місцевих виборах. Хоча політично цю роль виконують партії, закон визначає суб'єктом висунення відповідну *місцеву організацію* політичної партії. Дійсно, Закон України «Про політичні партії в Україні» забороняє існування регіональних чи місцевих партій, вимагаючи від партій забезпечення їх всеукраїнського характеру; природно, що всеукраїнська партія не може виступати суб'єктом висунення кандидатів на виборах органів місцевого самоврядування.

Місцеві партійні організації не є самостійними об'єднаннями громадян та як у їх утворенні, так і в діяльності підпорядковані партії як цілому. Проте з правової точки зору місцева організація партії і партія в цілому – різні суб'єкти. Тут виникає проблема статусу (насамперед конституційно-правового, як суб'єкта відповідного виборчого процесу) місцевої організації партії, її співвідношення з відповідним статусом партії як цілого. Однак по суті ці питання недостатньо досліджені і не врегульовані належним чином.

Наявність у місцевої партійної організації власного конституційно-правового статусу вимагає існування процедури її державного визнання (реєстрації), у певному сенсі подібної (однак не ідентичної) до тієї, що стосується партії загалом. Проте специфіка статусу таких організацій як складових організаційної структури політичної партії повинна мати наслідком відповідні особливості процедур утворення і реєстрації місцевих організацій партій, а також своєчасного державного визнання складу керівних органів місцевої організації партії як осіб, уповноважених представляти цю організацію. Останній

аспект відіграв істотну роль під час місцевих виборів 2010 р.: тривалий судовий спір щодо легальності керівників Київської та Львівської обласних організацій Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» закінчився на користь статутно сформованих керівних органів, однак, оскільки остаточне рішення було винесено після закінчення строку висунування кандидатів, по суті позбавив цю партію можливості взяти участь у місцевих виборах у відповідних областях (див. [7, с. 96]).

Важливим є питання про межі самостійності місцевої партійної організації у прийнятті рішень щодо висунування кандидатів. Забезпечення політичної єдності партії неминуче вимагає політичного впливу партії як цілого в особі її керівних органів на різні аспекти діяльності місцевої організації; однак чи має бути такий вплив інституціалізований у правовому відношенні, і якщо так, то в яких межах? Статутне регулювання цих питань, які мають зовнішні щодо партії суспільно-політичне значення та юридичні наслідки, є недостатнім. Однак чинний Закон про місцеві вибори, як і Закон України «Про політичні партії в Україні», такого впливу не передбачає і відповідних відносин не регулює. При цьому слід брати до уваги, що з політичної точки зору на місцевих виборах відповідна місцева організація партії є уособленням політичної партії у цілому, і для виборця, на перший погляд, не має істотного значення відмінність у правовому чи організаційному статусі суб'єкта висунування.

Виборче законодавство визначає також певні змістовні обмеження права партій на висунування кандидатів. До таких обмежень слід віднести встановлену законом можливість висувати кандидатом особу, яка є членом відповідної партії, або позапартійну особу. Закон по суті встановлює заборону політичній партії висувати кандидатом особу, яка є членом іншої партії. Така норма є прикладом правового регулювання

політичних відносин: член іншої партії не зобов'язаний дотримуватися програми цієї партії, тому його висунування суперечить одній з основних конституційних функцій політичної партії – сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян (ч. 2 ст. 36 Конституції України), а також суті політичної партії як об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, як це передбачено статтею 2 Закону України «Про політичні партії в Україні».

Водночас слід підкреслити, що право партії висувати кандидатом особу, яка не належить до жодної партії, має як правове, так і практичне значення. З правової точки зору таке право партії породжує одночасно можливість позапартійного громадянина бути висунутим партією в якості кандидата, тим самим реалізуючи його пасивне виборче право. Отже, це заперечує поширені твердження про те, що пропорційна виборча система через неминучу партійну номінацію кандидатів начебто обмежує пасивне виборче право громадян, оскільки встановлює передумовою його реалізації членство в партії [8, с. 145], чи принаймні порушує рівність пасивного виборчого права [9, с. 382]. Однак, це не так: висунутими партією можуть бути не лише члени цієї партії.

Звичайно, наявність такого права не гарантує ефективність механізму його реалізації. Проте аналіз практики висунування позапартійних кандидатів під час виборів, що проводилися за пропорційною системою або її складовою (див. [10, с. 62-63]), засвідчує достатнє поширення висунування партіями позапартійних осіб. У більшості випадків показники в межах від 5 до 20 відсотків непартійних кандидатів від числа усіх кандидатів, висунутих відповідною партією, слід вважати ефективністю партійної номінації позапартійних громадян. Такий показник слід вважати цілком сумірним із кількістю політично активних громадян, які відчувають себе



спроможними здійснювати депутатські повноваження, водночас не поділяючи пропонувані партіями програми суспільного розвитку.

Легальним засобом уникнення заборони партійного висунування кандидатів – членів інших партій у вітчизняному виборчому законодавстві по суті був інститут виборчих блоків. Укладення угоди про спільну участь у виборах дозволяло партіям на основі тимчасової передвиборної програми, а не партійної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, передбаченої Законом України «Про політичні партії в Україні», об'єднувати зусилля та здійснювати спільне висунування кандидатів – членів кількох партій. Слід відзначити внутрішню суперечливість цього інституту, зокрема, через відсутність належного правового статусу виборчого блоку після закінчення виборчого процесу.

Водночас не можна не звернути увагу, що відмова від інституту виборчих блоків відповідно до чинної редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» не перешкодила проходженню до Верховної Ради України на виборах 2012 року представників партій, що не брали формально участі у виборах. Механізмом, який було використано як «лазівку», став інститут «зупинення членства в партії»¹. Лідери деяких «невеликих» партій на час виборчого процесу зупинили членство у своїх партіях і були висунуті кандидатами від інших партій як позапартійні; після виборів вони поновили своє членство у відповідних партіях і навіть своє перебування на керівних посадах у партії. На наше переконання, такі дії мають ознаки зловживання правом як з боку таких осіб, так і з боку партій, які здійснили їх висунування. Деякі з таких партій досягали рекордних показників частки позапартійних кандидатів: так, на виборах 2012 р. у вибор-

чому списку політичної партії «Наша Україна» позапартійні кандидати склали 68,6% від усіх кандидатів у списку, у Партії пенсіонерів України – 62,8%, у Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» – 55,5% (зате під час позачергових виборів 2014 року – лише 7%). По суті, зазначені партії брали участь у виборах як скриті виборчі блоки за участі низки партій-сателітів. Більш яскраво це явище виявилось під час позачергових виборів 2014 року: так, у виборчому списку партії «Опозиційний блок» позапартійні кандидати складають 97,9% від усіх кандидатів у списку, у Української партії «Зелена планета» – 91,8%, у партії «Об'єднання «Самопоміч»» – 77,05%, у партії «Блок Петра Порошенка» – 67,0%, у партії «Блок лівих сил України» – 66,1%, у Радикальної партії Олега Ляшка – 35,6%, у партії Сергія Тігіпка «Сильна Україна» – 31,9%. Це явище, попри політичні негативи, слугує свідченням внутрішньої непослідовності і фактичної непотрібності інституту «зупинення членства у політичній партії» як такого, що породжує можливості істотних зловживань (див. [3, с. 152-153]).

Політична партія після реєстрації висунутих нею кандидатів набуває певних прав у виборчому процесі, похідних від права висунування кандидатів. Особливий суспільний інтерес викликає право політичної партії – суб'єкта виборчого процесу на подання кандидатів до складу виборчих комісій – як окружних, так і дільничних. З огляду на кількість виборчих дільниць (понад 30.000) важливу роль відіграє *спроможність* партії скористатися цим правом, яка істотно залежить від її організаційного і кадрового потенціалу, авторитету серед громадян.

Чинні законодавчі вимоги до організаційної структури політичної партії (формальна наявність 14 обласних чи прирівняних до них партійних ор-

¹ Вперше цей інститут був застосований для проведення до парламенту лідера «малої» партії під час виборів 2007 року; проте тоді така ситуація мала одиничний характер.

ганізацій) явно недостатні для забезпечення такої спроможності. Яскраву ілюстрацію цього ми бачили під час виборів 2012 року, коли більшість із 87 політичних партій, які отримали право подання кандидатур до складу виборчих комісій, або не змогли скористатися цим правом, або відіграли роль «технічних партій», вносячи кандидатури, фактично запропоновані іншими партіями чи кандидатами. Це узгоджується з даними реєстрації місцевих організацій та осередків таких партій. Відповідно до Реєстру політичних партій [11], станом на 2012 рік політична партія «Молодь до влади» налічувала 19 обласних, 1 районну і 2 міські організації; політична партія «Союз анархістів України» – 69 осередків (без зазначення їх територіального статусу); політична партія «Руська Єдність» – 17 обласних, 26 районних та 19 міських організацій; політична партія «Єдина Родина» – 22 обласні, 43 районні та 32 міські організації. Слід визнати, що організаційна структура вказаних партій далеко не спроможна забезпечити ані їх всеукраїнського характеру, ані їх реальної здатності повноцінно забезпечити їх представництво у виборчих комісіях.

На наше переконання, слід узгодити законодавчі вимоги щодо організаційної структури партій та обсягу права подавати кандидатури до складу виборчих комісій. Зокрема, виборче законодавство повинно передбачити можливість внесення партією таких кандидатур тільки в тих адміністративно-територіальних одиницях, де партія має зареєстровану місцеву організацію районного (міського) рівня, тобто того рівня, який забезпечує безпосередній контакт партійної структури із виборцями. Це повинно, з одного боку, стимулювати реальні партії до розбудови своїх місцевих організацій, а з іншого – зменшити обсяг зловживання правами політичних партій.

Розглядаючи обсяг функцій політичних партій під час виборчого процесу та спосіб їх регламентації виборчим законодавством, слід за-

значити, що вплив виборчого законодавства на правову інституціалізацію політичних партій опосередкований. Виборче законодавство та процедури його застосування «не знають», яким чином виникають політичні партії, як здійснюється їх діяльність поза виборами, як реалізуються інші функції партій: поточна, внутрішньо-організаційна, фінансово-господарська, хоча вимагають відповідної правової визначеності. Зазначені правовідносини є предметом регулювання окремих законів, зокрема Закону України «Про політичні партії в Україні». Недостатня узгодженість цих законів, прийнятих у різний час та в умовах різної політичної кон'юнктури, із виборчим законодавством порушує внутрішню послідовність і цілісність правового інституту політичних партій. В умовах нестабільного і часто непослідовного законодавчого процесу в Україні відповідні законодавчі колізії та прогалини стають причиною виникнення конфліктів і можуть призводити до порушення виборчих прав громадян та законності самих виборів. Все це викликає необхідність уніфікації законодавства про політичні партії, найкраще – консолідації в єдиному акті, що знижує імовірність колізій та прогалин, сприяє системності й упорядкованості відповідного правового інституту. Бажано, щоб така консолідація законодавства включала й питання участі партій у виборчому процесі. Однак у такому вигляді це питання досі не ставилося; проблема полягає не лише в тому, що предмет регулювання виборчого законодавства значно ширший, аніж діяльність політичних партій, а насамперед у традиційному уявленні, що виборче законодавство регулює лише правовідносини, що складаються під час виборчого процесу.

Проте останнім часом предмет регулювання виборчого законодавства став з необхідністю виходити за часові межі виборчого процесу. Першим таким законом ще у 1997 р. став Закон України «Про Центральну



виборчу комісію»; у 2007 р. – Закон України «Про Державний реєстр виборців». Нарешті, Закон України «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2011 р. вивів за межі виборчого процесу процедури формування територіальної організації виборів – утворення і перегляд меж виборчих округів та виборчих дільниць.

З іншого боку, недавно прийнятий Закон України «Про громадські об'єднання» остаточно розірвав внутрішній зв'язок між інститутами громадських організацій і політичних партій (див. [12]), і тепер кодифікація законодавства щодо загального конституційного інституту об'єднань громадян виглядає непослідовною і поки що нездійсненою. Правове регулювання громадських організацій істотно змістилося у бік цивілістичного підходу, тоді як правовий інсти-

тут політичних партій безсумнівно залишається у складі галузі конституційного (публічного) права.

Предмет регулювання законодавства про партії достатньо близький до загального предмета регулювання виборчого законодавства. Обидва правові інститути належать до галузі конституційного права; обидва, на відміну від більшості інших інститутів конституційного права, регулюють правовідносини, пов'язані не із здійсненням влади, а із взаємодією громадянського суспільства і держави, зокрема в процесі формування влади і здійснення політичних прав і свобод громадян. Подальший розвиток як виборчого права України, так і правового інституту політичних партій повинен враховувати потребу їх максимального узгодження і можливої уніфікації.

Список використаних джерел

1. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. – К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
2. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакке; пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. – 365 с.
3. Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти / Н. В. Богашева. – К.: Логос, 2012. – 446 с.
4. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / Н. В. Богашева, О. В. Задорожній, Ю. Б. Ключковський та ін.; за ред. Ю. Ключковського. – Київ: Парламентське вид-во, 2006. – 680 с.
5. Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2012 року № 1851 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=33222&what=0>.
6. Постанова Центральної виборчої комісії від 4 вересня 2014 року № 844 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38094&what=0>.
7. Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / Відпов. ред.: А. Когут, К. Сідаш. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. – 228 с.
8. Барабаш О. Л. Проблеми реалізації конституційних виборчих прав громадян у виборах в Україні / О. Л. Барабаш // Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: Збірник матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2006 року) / Ред. кол.: Я. В. Давидович та ін. – К.: Атіка, 2007. – С. 142-147.
9. Баймуратов М. О. Представницька основа українського парламентаризму / М. О. Баймуратов // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. Матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26 червня 2001 року) / Ред. кол.: С. Б. Гавриш, В. Ф. Опришко

(співголови) та ін. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 380-384.

10. *Богашева Н. В.* Взаємозв'язок законодавчого регулювання правових інститутів виборів та політичних партій в Україні / Н. В. Богашева // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – № 2(29). – С. 60-65.

11. *Реєстр* політичних партій [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної реєстраційної служби України. – Режим доступу: <http://www.drsv.gov.ua/party>.

12. *Богашева Н.* Деякі міркування щодо Закону України «Про громадські об'єднання» / Н. В. Богашева // Юридичний журнал. – 2012. – № 7-8. – С. 22-26.

Богашева Н. В. Значення виборчого законодавства для правової інституціалізації політичних партій в Україні

Виходячи з конституційної функції політичних партій – брати участь у виборах, підкреслено тісний взаємний зв'язок правових інститутів виборів та політичних партій. Показано неповноту законодавчого регулювання низки виборчих процедур, які здійснюються політичними партіями. Звертається увага на недостатність встановлення конституційно-правового статусу місцевих партійних організацій, які є самостійними суб'єктами висування кандидатів на місцевих виборах.

Ключові слова: вибори, політична партія, місцева партійна організація, виборча комісія, пасивне виборче право, право висувати кандидатів, виборчі процедури.

Богашева Н. В. Значение избирательного законодательства для правовой институционализации политических партий в Украине

Исходя из конституционной функции политических партий – принимать участие в выборах, подчеркнута тесная взаимосвязь правовых институтов выборов и политических партий. Показана неполнота законодательного регулирования ряда избирательных процедур, осуществляемых политическими партиями. Обращается внимание на недостаточность определения конституционно-правового статуса местных партийных организаций, являющихся самостоятельными субъектами выдвижения кандидатов на местных выборах.

Ключевые слова: выборы, политическая партия, местная партийная организация, избирательная комиссия, пассивное избирательное право, право выдвигать кандидатов, избирательные процедуры.

Bogashева N. The importance of electoral legislation for legal institutionalization of political parties in Ukraine

Basing on the constitutional function of political parties to participate in elections the close interrelation of legal institutes of elections and political parties is stressed. Imperfection of legislative regulation of a number of electoral procedures exercised by political parties is shown. The attention is turned to insufficiency of determination of the constitutional legal status of local party organizations being independent subject of candidate nomination on local elections.

Key words: elections, political party, local party organization, electoral commission, right to stand for elections, right to nominate candidates, electoral procedures.