

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

адміністративно-територіального устрою України // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11-15. **11.** Пирожков С., Павлюк А. Административно-территориальная реформа в Украине: актуальные вопросы методологии и практики // Экономика Украины. – 2005. – № 7(516). – С. 4-14. **12.** Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – С. 32. **13.** Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: Розпорядж. Кабміну України від 14.05.2008 р., № 714-р // <http://zakon1.rada.gov.ua>. **14.** Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні // <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=1086>. **15.** Ткачук П. Щодо вдосконалення територіальної організації України // Право України. – № 4. – 1992. – С. 53-55. **16.** Шуликина Л.П. Административно-территориальная реформа 1923-1930 гг. // <http://dn.archives.gov.ua/articles/stat32.htm>. **17.** Szeniawski A., Praweńska-Skrzypek G. «Model Przejrzystej Gminy» / Fundacja im. S.Batorego. Warszawa, 2003 // [http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciwkorupcji/publikacje/model\\_przezroczystej\\_gminy.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciwkorupcji/publikacje/model_przezroczystej_gminy.pdf).

*Надійшла до редакції 08.09.2008 р.*

**УДК 342.82**

**К.О. Закоморна, канд. юрид. наук, доцент**  
*Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### **СПОСОБИ ВИСУНЕННЯ КАНДИДАТІВ НА ВИБОРНІ ПОСАДИ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ВІДБИТТЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ**

Вибори – важливий інститут демократії, через який народ призначає представників влади й наділяє їх мандатом на здійснення своїх суверенних прав. Особливого значення він набуває в країнах молоді демократії. Як справедливо зауважує О.Ю. Тодика, вибори в парламенти країн СНД сприяють становленню в цих країнах правової державності й громадянського суспільства, забезпеченню стабіль-

ності конституційного ладу, наступності влади та її легітимності [11, с. 8]. Тому цілком зрозумілою є зацікавленість даною проблематикою багатьох українських (А.З. Георгіци, Б. Райковського, Ю.М. Тодики, О.Ю. Тодики, Ю.О. Фрицького, В.М. Шаповала, Є. Юрійчук та ін.) і зарубіжних державознавців (Ю.А. Мельвіля, Б.О. Страшуна, Н.Ю. Терещенкової, В.Є. Чиркіна, А. Шайо та ін.). Названі вчені

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ґрунтовно досліджували всю виборчу кампанію, тоді як всебічне вивчення окремих етапів виборчого процесу в постсоціалістичних державах поки що залишається поза увагою дослідників.

Стадія висунення кандидатів на виборні посади є значною фазою виборчої кампанії, оскільки, по-перше, кожен виборець, у принципі, може висунути свою кандидатуру й узяти участь у роботі органів влади, а по-друге, саме в цей період окреслюється якісний склад органів народного представництва. На думку науковців, основною правовою проблемою проведення виборів в Україні є наявність серйозних прогалин у регулюванні процесів висунення кандидатів у депутати [3, с. 44]. У зв'язку з цим метою даної статті є з'ясування впливу (досвіду проведення виборів) соціалістичного й західного на формування сучасних способів висунення кандидатів у постсоціалістичних країнах, висвітлення конституційно-правової регламентації моделей балотування на виборні посади, а також визначення залежності форм висунення кандидатів від рівня розвитку демократичних засад у цих державах.

Протягом тривалого часу з об'єктивних причин у країнах соціалістичного табору розвивалася власна система висунення

кандидатів. Так, в СРСР право висувати кандидатів до органів влади мали комуністичні партійні організації, професійні союзи, кооперативні організації, організації молоді й культурні спілки; у Польській Народній Республіці – політичні, профспілкові й кооперативні організації, Союз селянської взаємодопомоги, Союз польської молоді та інші масові громадські організації працюючих; виборчі закони Чехословачії закріплювали, що кандидати пропонуються Національним фронтом, який під керівництвом Комуністичної партії об'єднує громадські організації працюючих. Причому кандидати могли просуватися як центральними й місцевими осередками вищевказаних організацій, так і загальними зборами колективів підприємств, установ, кооперативів тощо.

Виробничо-територіальна основа була єдиним принципом висунення кандидатів на виборні посади. З погляду вчених радянської доби цей принцип полегшував відбір кандидатів на підставі їх ділових і політичних якостей, що давало змогу відібрати кращих представників народу, які характеризуються ініціативністю у громадській роботі й підтримують тісні зв'язки з трудовими масами [Див.: 2, с. 162; 9, с. 173]. По-друге, соціалістичне виборче законо-

давство надавало таке право тільки організованим колективам. Для того часу вказане законодавче положення вважалося цілком природним, оскільки було викликано колективістським підходом до окреслення правового статусу людини в соціалістичних країнах. Зміст такого підходу полягає в пріоритеті колективу стосовно особи й обмеженні прав людини в інтересах суспільства [1, с. 88]. По-третє, кандидата від будь-якого колективу повинна була підтримати комуністична партія. Таке правило пов'язувалося з існуючим постулатом про відсутність у соціалістичному суспільстві груп з різними інтересами й безпідставність міжпартійної боротьби [9, с. 175].

З нашої точки зору, відмінністю соціалістичної системи висунення кандидатів до органів влади варто назвати й законодавчу норму про відповідність числа кандидатів числу місць в органах влади. Брак альтернативи вибору громадян радянські конституціоналісти виправдовували недоцільністю висунення кандидатів у числі, яке перевищує кількість мандатів, оскільки всі кандидати – це делегати від Народного фронту, які мають одну спільну програму [2, с. 163].

На противагу соціалістичній системі в країнах з тривалими

демократичними традиціями застосовуються різні варіанти висунення кандидатів на виборні посади. Якщо їх узагальнити, можна назвати наступні: (1) висунення політичними партіями та іншими громадськими організаціями; (2) висунення групою виборців; (3) висунення шляхом збору підписів посадових осіб; (4) самовисунення [8, с. 387 – 389]. У більшості країн конституційне законодавство допускає одночасне використання всіх зазначених варіантів (у Фінляндії розд. III Конституції 1999 р., в Італії ст. 14 Закону «Про вибори в Палату депутатів» і ст. 8 «Про вибори в Сенат», у ФРН розд. IV Федерального закону «Про вибори в Бундестаг» та ін.). Таким чином, суб'єктами, які наділяються правом висунення кандидатів на виборні посади, по-суті, виступають громадяни країни, які або безпосередньо реалізують своє право, або через утворені ними громадські організації. Як вбачається, підґрунтям зазначених форм висунення є індивідуалістичний підхід до визначення правового статусу людини. Як справедливо вказує український правознавець А.З. Георгіца, у цій моделі робиться акцент на автономії людини від держави [1, с. 88].

Трансформація політичної системи країн соціалістичного табору, що розпочалась напри-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

кінці 80-х років ХХ ст., призвела до конституційних реформ, зокрема, й системи виборів. Так, у СРСР була прийнята низка законів, які частково змінили принципи висунення кандидатів на виборні посади. Зокрема, Закон СРСР від 20 грудня 1989 р., № 963 – І «Про зміни й доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР щодо питань виборчої системи» в цілому зберіг колективний підхід до процедури висунення кандидатів. Однак число кандидатів у народні депутати не обмежувалось, причому кожен учасник передвиборних зборів зміг запропонувати для обговорення будь-яку кандидатуру, в тому числі і свою. Зникло положення про обов'язкову належність кандидата до Комуністичної партії.

Подібне реформування відбувалось і в країнах Східної Європи. Наприклад, новий виборчий закон, прийнятий Державними зборами (парламентом) Угорщини в 1989 р., був розрахований на вибори в умовах багатопартійності. Понад 43 партій отримали право брати участь у виборах парламенту, 1600 осіб претендували на 165 виборних мандатів. У Болгарії Закон «Про вибори у Великі народні збори» 1990 р. запроваджував змішану виборчу систему, що дозволило партіям висунути понад 3000 кандидатів і взяти участь 62 не-

залежним кандидатам, які балотувалися в порядку самовисунення [9]. Отже, вказані реформи свідчать, що ці країни прийняли західну модель проведення виборів, запроваджуючи альтернативність способів висунення кандидатів. Водночас кожна держава пройшла власний шлях реформування виборчої системи й оцінити його результати можливо, лише розглянувши конституційне законодавство кожної країни.

Найбільшого поширення в конституційному законодавстві постсоціалістичних країн отримало висунення кандидатів політичними партіями, ініціативними групами громадян і самовисунення. Варто зазначити, що в постсоціалістичних країнах політичні партії – це єдині організовані колективи, які допускаються до участі у виборах органів державної влади. Так, Конституція Болгарії 1991 р. у ст. 12 проголошує, що об'єднання громадян, включаючи професійні спілки, не можуть пропагувати політичні цілі й провадити політичну діяльність, властиву політичним партіям [4, с. 122]. Тому абсолютно логічно є ст. 43 Закону Болгарії «Про вибори членів Парламенту» 2001 р., яка встановлює, що кандидати на посаду депутата висувуються політичними партіями або блоками політичних партій. Закон «Про вибори в пар-

ламент Чеської Республіки» 1995 р. розд. II «Про вибори в Палату делегатів» визначає суб'єктами виборчого процесу політичні партії та їх блоки. Аналогічні положення можна знайти у ст. 26 Закону Естонії «Про вибори Парламенту» 1994 р., у розд. 17 Закону «Про вибори в Сейм і Сенат Республіки Польща» 2001 р. та ін. [13].

Вважаємо, що запровадження відповідних конституційних положень не були суто технічним запозиченням західного досвіду, а відобразило спільну тенденцію, що спостерігається в постсоціалістичних країнах. По-перше, слід підтримати твердження українського науковця Б. Райковського, що одним з критеріїв розвитку демократії виступає партійна конкуренція на виборах [6, с. 32, 33]. По-друге, колегіальні представницькі органи формуються в постсоціалістичних державах, як правило, за пропорційною або змішаною виборчими системами, які передбачають голосування громадян за партійні списки. По-третє, громадські організації не включаються у політичний процес, оскільки розробники виборчого законодавства свідомо вирішили відійти від соціалістичної виробничо-територіальної основи висунення кандидатів, що використовувалася для підтримки недемократичної однопартійної сис-

теми.

У той же час в окремих постсоціалістичних країнах висунення кандидатів політичними партіями є єдиною формою політичної активності громадян. Так, ст. 7 Федерального закону «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів РФ» 2005 р. встановлює, що кандидат у депутати Державної Думи висувається у складі федеральних списків кандидатів. Висунення кандидатів у складі федерального списку здійснюється політичними партіями, які мають відповідно до Федерального закону від 11 липня 2001 р., № 95-ФЗ «Про політичні партії» право брати участь у виборах. Також ця стаття (п. 3) фіксує положення, що політична партія вправі висунути у складі федеральних списків громадян РФ, які не є членами даної політичної партії. Думаємо, що останній пункт надає можливості незалежним кандидатам висунути свою кандидатуру, проте їй повинні підтримати політичні партії. Більше того, в Російській Федерації на початку 2009 р. було прийнято Федеральний закон «Про внесення змін до окремих законодавчих актів при проведенні виборів», відповідно до якого висувати кандидатів на місцевих виборах можуть лише політичні партії, а громадським організаціям надана 15-відсоткова квота в партійних списках.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

Раніше право висувати кандидатів на місцевому рівні мали виборчі об'єднання. За твердженням одного з лідерів фракції «Справедлива Росія» в Державній Думі, законодавче формулювання, що «політична партія є єдиним видом виборчого об'єднання, яке має право самостійно висувати списки кандидатів», зміцнює роль політичних партій [14].

Подібні положення містяться в Законі Латвійської Республіки «Про вибори Сейму» 1995 р. Зокрема, його ст. 9 вказує, що списки кандидатів можуть подавати політична партія й об'єднання політичних партій, зареєстровані у встановленому законом порядку [13]. Україна також належить до держав, де виключно політичні партії наділені правом висувати кандидатів у народні депутати й до міських, районних та обласних рад. Вважаємо за необхідне підкреслити недемократичний характер таких законодавчих положень. По-перше, вони значною мірою обмежують права громадян, оскільки особи, які не належать до політичних партій або входять до тих партій, які не висувають власного списку, позбавлені жодної можливості в будь-якій формі взяти участь у висуненні кандидатів. Отже, порушується загальноновизнаний принцип рівноправності. По-друге, можна

погодитися з таким способом висунення, якщо законодавство країни, зокрема Латвії, закріплює відкриті партійні списки і громадяни наділені можливістю брати активну участь у формуванні представницького органу, тоді як законодавство РФ та України встановлює закриті партійні списки. У цьому зв'язку дуже доречним є висловлювання Б. Райковського, що за сучасних умов для більшості населення участь у виборчому процесі є основною й інколи навіть єдиною формою діяльності в політиці [7, с. 26]. По-третє, в країнах, де немає традиції політичної боротьби, відбуваються процеси відриву партій від електорату. Як наслідок – вибори перетворюються на масштабне політичне шоу, зменшується довіра населення до органів влади, які формують партії [7, с. 27, 28].

Досконалішим, на нашу думку, є комбінований порядок висунення кандидатів на виборні посади. Так, уже згадувана ст. 43 Закону Болгарії «Про вибори членів Парламенту» 2001 р. передбачає право висунення до Парламенту незалежних кандидатів. Підставою для реєстрації виборчою комісією незалежного кандидата є клопотання про його підтримку, яке потребує підписів виборців, які постійно проживають на території виборчого округу. Причому Закон установлює

прямо пропорційну залежність числа підписів громадян від кількості мандатів, що надаються певному виборчому округу. Так, у виборчих округах з 4-ма мандатами необхідно зібрати 1100 підписів виборців, із 5-ма – 1200, із 6-ма – 1300 і т.д. [13]. Як вбачається, запровадження такого положення є досить обґрунтованим, оскільки воно забезпечує принцип рівного представництва інтересів населення в органах влади. Важливо й те, що незалежні кандидати не можуть бути вписані до виборчих списків політичних партій і блоків. Отже, на відміну від РФ, незалежні кандидати дійсно залишаються автономними від переконань певних політичних рухів і мають змогу представляти інтереси громадян, які не підтримують погляди жодної партії.

Заслужують на увагу й норми, що досить докладно прописують процедуру висунення незалежного кандидата. Так, ст. 46 Закону Болгарії «Про вибори членів Парламенту» 2001 р. встановлює, що від 3-х до 7-ми виборців, які постійно проживають на території виборчого округу, можуть сформувати комітет з висунення кандидатів до Парламенту й провадити виборчу кампанію на його підтримку. Кожний виборець має право брати участь у роботі лише одного такого комітету. Його члени письмово під-

тверджують свою ініціативу, вказуючи свої імена, постійні адреси, особисті ідентифікаційні номери, а також прізвище уповноваженого представника комітету. Після одержання необхідної кількості підписів виборців уповноважений не пізніше ніж за 27 днів до дати проведення виборів передає в комітет виборчого округу підписні листи [9]. З нашого погляду, такі законодавчі положення стимулюють політичну активність пересічних громадян та їх заінтересованість в ефективній роботі органів влади. Схожі норми містяться у Законі «Про вибори в парламент Чеської Республіки» 1995 р. (ст. 61), Законі Естонії «Про вибори Парламенту» 1994 р. (ст. 17) та ін. [13].

Досить цікава конституційно-правова регламентація способів висунення кандидатів до органів державної влади в Республіці Беларусь. Виборчий кодекс 2000 р. у ст. 60 («Право і строки висунення кандидатів у Президенти РБ, у депутати») встановлює, що кандидати в Президенти РБ висуваються громадянами РБ за наявності не менше 100 тис. підписів виборців. Висунення таких кандидатів розпочинається за 80 днів і закінчується за 50 днів до виборів [15]. Як бачимо, політичні партії зовсім усуваються від виборів глави держави в цій країні. Вважаємо, що існування цього пра-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

вила викликано декількома чинниками. По-перше, в такий спосіб держава намагається дистанціюватися від соціалістичної практики суміщення посади глави держави й керівника Комуністичної партії. По-друге, відповідно до ст. 79 Конституції Республіки Беларусь (1996 р.) Президент є її гарантом, як і прав та свобод людини і громадянина [15]. Закріплений порядок висунення свідчить, що законодавець вважає, що лише політична нейтральна особа може виконати такі важливі конституційні функції По-третє, встановлення права висувати кандидатів тільки шляхом збирання підписів громадян має продемонструвати дійсно народний порядок обрання Президента.

У процесі виборів депутатів різних рівнів Виборчий кодекс РБ водночас дозволяє різні комбінації висунення на ці посади. Зокрема, зазначена його ст. 60 регламентує, що право висунення кандидатів у депутати належить політичним партіям, зареєстрованим Міністерством юстиції РБ не пізніше ніж за 6 місяців до призначення виборів, трудовим колективам, а також шляхом збирання підписів. Кандидати в депутати місцевих Рад депутатів можуть бути висунені громадянами, які мешкають або працюють на території відповідної місцевої Ради депутатів, а

також які працюють в організаціях, розташованих на території іншої місцевої Ради, але пов'язаної із задоволенням потреб населення й соціальним розвитком території даної місцевої Ради депутатів [15].

Проаналізувавши вищезазначені законодавчі положення, акцентуємо увагу на тому, що, на відміну від інших постсоціалістичних країн, Беларусь не відмовилася від виробничо-територіальної основи виборів представницьких органів. На нашу думку, збереження виробничо-територіального принципу є досить логічним, оскільки в цій країні депутати різних рівнів мають імперативний мандат. Так, Закон «Про статус депутатів Палати представників, членів Ради Республіки Беларусь» 1998 р. закріплює, що питання про відкликання депутата ініціюється на зборах виборців округу за місцем їх проживання або на зборах виборців трудових колективів (організацій), розташованих у межах округу [5, с. 165, 166].

Таким чином, на підставі викладеного можемо дійти наступних висновків. У соціалістичних країнах висунення кандидатів здійснювалось на виробничо-територіальній основі тільки організованими колективами під керівництвом Комуністичної партії. Чисельність кандидатів на виборні посади відповідала чис-



лу місць представницького органу. Зміни політичного режиму в цих державах призвели до демократизації виборчої системи. У цілому були сприйнята західна модель висунення кандидатів, що передбачає різні форми балотування на виборні посади. Соціалістичний досвід вплинув на запровадження трансформованої системи висунення кандидатів. В окремих країнах відбувається поєднання нових форм балотування на виборні посади і соціалістичного виробничо-територіального принципу, який дозволяє громадянам відкликати депутатів. У більшості постсоціалістичних держав конституційне законодавство визнає

політичні партії єдиними організованими колективами, які допускаються до участі у виборах органів державної влади. Причому в одних державах політичні партії стали одноосібними суб'єктами висунення кандидатів, в інших політичні партії зовсім не беруть участі у виборчому процесі. Згорання демократичних реформ у деяких постсоціалістичних країнах призводить до звуження кола суб'єктів, наділених правом пропонувати кандидатів на виборні посади, тоді як закріплення різноманітних способів висунення сприяє підвищенню політичної активності громадян і відповідальності виборних осіб.

**Список літератури:** 1. *Георгіца А.З.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – Тернопіль: Астон, 2003. – 432 с. 2. Государственное право зарубежных социалистических стран: Учебник / Под ред. *Б.Н. Топорнина, В.Е. Чиркина.* – М.: Высш. шк., 1976. – 270 с. 3. *Ковтунець В.* Питання правового регулювання участі політичних партій у виборах // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2006. – № 3 (5). – С. 44-48. 4. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. *С. Головатий.* – К.: Укр. прав. фундація; Право, 1996. – 544 с. 5. *Курак А.И.* Конституционное право Республики Беларусь (в таблицах, схемах, определениях): Справоч. пособ. – Мн.: РУП «Белтаможсервис», 2003. – 288 с. 6. *Райковський Б.* Критерії демократизації виборчого процесу. Аналіз концепцій // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 32-37. 7. *Райковський Б.* Сучасні політичні партії та блоки у виборчих процесах // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2008. – № 1 (11). – С. 26 – 32. 8. Сравнительное конституционное право: Учебник / Под общ. ред. *В.Е. Чиркина.* – М.: Манускрипт, 1996. – 726 с. 9. *Страшун Б.А.* Избирательное право социалистических государств. – М.: Изд-во ИМО, 1963. – 247 с. 10. *Страшун Б.А.* Конституционные перемены в Восточной Европе. 1989 – 1990. – М.: Юрид.лит., 1991. – 208 с. 11. *Тодика О.Ю.* Выборы в парламенти країн СНД (порівняльно-правовий аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – Х., 2002. – 210 с. 12. *Терещенкова Н.Ю.* Выдвижение и регистрация кандидатов // Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец-издат, 2002. – С.48 – 89. 13. <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislation/02.11.2008> 14. <http://duma.consultant.ru>. 13.03.2009. 15. <http://www.rec.gov.by/> 07.10.2008.

*Надійшла до редакції 13.01.2009 р.*