

С. Сон,

ст. викладач кафедри конституційного права Національного університету
«Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ПРАКТИКА УЧАСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ

Конституційно-правові відносини за участю політичних партій, що відбуваються при формуванні регіональних та представницьких органів влади у сучасній Україні, не можливо аналізувати без попереднього розгляду історичної участі політичних партій у цих процесах.

Історії становлення політичних партій у незалежній Україні присвячені монографії О. А. Астохової, К. Ю. Богомаза, З. М. Зотової, П. М. Горшкова, В. М. Кампо, В. М. Литвина, Є. М. Петренко та ін., де вперше в українській історіографії здійснена спроба класифікації створених партій, аналізуються перспективи розвитку багатопартійності. Водночас партійному життю в умовах Російської імперії, під час національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. та на західноукраїнських землях у першій половині ХХ ст., на жаль, поки що не приділялося належної доктринальної уваги.

На думку дослідників, що до 90-х рр. ХХ ст., за умов повного панування компартійного режиму, інформаційні матеріали періодики щодо формування та функціонування місцевих органів влади в Україні відзначалися відверто заідеологізованим характером, що відповідав офіційним загальноновизнаним схемам, імперативам та стереотипам у висвітленні державного будівництва [1]. Водночас, у 90-ті рр. ХХ — на початку ХХІ ст. підготовка та видання статистичних збірок з питань формування та організаційної діяльності місцевих рад, становлення місцевого самоврядування України були практично припинені.

Виборні розпорядчі органи міського самоврядування в Російській імперії (міські думи) було засновано у 1785 р.

відповідно до «Жалуваної грамоти містам» імператриці Катерини ІІ на засадах станового представництва. Населення міст поділялося на шість розрядів, кожний з яких посилав депутатів до міського зібрання. Після приєднання у 1793 р. Правобережної України до складу Російської імперії міські думи було створено на більшості території сучасної України [2].

У липні 1870 р. міська реформа Олександра ІІ замість станового представництва встановила обрання терміном на 4 роки гласних (членів) міських дум на основі майнового цензу. Втім, офіційно політичні партії отримали змогу брати участь у висуванні кандидату гласних та міських голів лише в період російської революції 1905–1907 рр., коли «вибори до міських дум відбувалися на основі більш демократичного законодавства» [3]. Таким чином, перші «по-справжньому демократичні пропорційні вибори» відбулися на більшості території України лише восени 1917 р. Ці вибори до місцевих органів самоврядування проходили за пропорційною виборчою системою, при цьому право на формування виборчих списків мали політичні партії та блоки, профспілкові, виробничі організації або просто групи громадян, ці суб'єкти висування мали свободу передвиборчої агітації. Додамо, що ці вибори відбулися в період діяльності Тимчасового уряду та у відповідності до ухвалених ним правових актів.

В період міжвладдя місцеві органи різного характеру іноді йшли шляхом співробітництва, включаючи до себе представників інших органів та структур. Так, до складу Катеринославського губерньського революційного комітету у

жовтні-листопаді 1917 р. увійшли було представники земських установ, виконкому губернської Селянської спілки та губернської Української ради (15 чоловік). До бюро цього комітету увійшли 4 представники Селянської спілки, 2 особи від Української партії робітників та селян, 2 представники Української соціал-демократичної робітничої партії, 4 більшовиків, 3 есерів, 1 меншовик, 1 бундівець та 1 єврейський соціаліст. Внаслідок такої оптації 22 листопада 1917 р. цей комітет перейменувався у Губерніяльну революційну раду, більшість якої заявила про визнання влади Центральної Ради [4].

Під час гетьманату влада намагалася перейти до багатоступінчатих виборів у місцеві органи влади, відійшовши від прямого їх обрання на пропорційних засадах, про що йшлося, зокрема, у «Правительственному повідомленні» від 10 травня 1918 р. Законодавство того часу про місцеві вибори складало закон і правила проведення земських виборів від 21 травня 1918 р. та статут про вибори гласних міських дум від 3 жовтня 1918 р.

Слід зазначити, що у 1917–1918 рр. радянські органи також будувалися на засадах певної багатопартійності. Так, у травні 1918 р. на виборах до Катеринославської Ради робітничих депутатів, з обраних 246 осіб меншовиків було 50, більшовиків — 45, українських соціал-демократів — 32, есерів — 28, бундівців — 23, єврейських соціалістів — 16, українських есерів — 5, представників партії «Поалей Ціон» — 4, польських соціалістів — 1, безпартійних — 30 депутатів. Але потім відбувається перехід до однопартійного формування рад — в 1919 р. у тому ж Катеринославі Рада робітничих депутатів, сформована у січні 1919 р., налічувала 115 комуністів і лише 5 представників іншої партії (лівих есерів). З 1920 р. участь будь-яких партій, крім комуністичної, у формуванні місцевих органів влади Української РСР стає неможливою.

Класичним прикладом радянської системи формування місцевих рад є вибори до місцевих Рад в західних об-

ластях України, які відбулися у грудні 1940 р. за сценарієм, прийнятим в СРСР, коли у бюлетень вносили лише одну кандидатуру.

Відповідно до ст.ст. 72–73 Конституції Української РСР від 30 січня 1937 р. «органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР є Ради депутатів трудящих», при цьому «обласні, окружні, районні, міські, районні у великих містах, селищні, станичні і сільські Ради депутатів трудящих обираються відповідно трудящими області, округи, району, міста, селища, станиці і села на строк 2 роки» [5].

Формально компетенцію по ухваленню нормативних актів, що мали регулювати вибори до місцевих рад, мав законодавчий орган Української РСР — Верховна Рада та її Президія, ці норми містилися у Законах Української РСР, Указах та Постановах Президії Української РСР.

Відповідно до ст. 10, 24 Закону «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 27 червня 1979 р. № 4830-IX як спеціальні суб'єкти виборчого процесу виділялися Комуністична партія Радянського Союзу та Всесоюзна Ленінська Комуністична Спілка Молоді, водночас їх компетенція була формально такою, як і у «інших громадських організацій». Зокрема, ці організації мали право висунення кандидатів у депутати місцевих Рад народних депутатів в особі їх обласних, районних, міських, районних у містах органів (ч. 1 ст. 10, ч. 2 ст. 35 Закону від 27 червня 1979 р.) [6].

Цікавим у радянському виборчому праві є імперативність вказівок виборчих комісій у питаннях, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, для громадських органів та їх службових осіб, які були зобов'язані розглянути поставлене питання і дати виборчій комісії відповідь не пізніше як у триденний строк.

Зазначимо, що виборче законодавство було дещо демократизовано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1987 р.

№ 3687-XI [7]. Скасування негласних заборон на створення незалежних від радянської та партійної влади об'єднань громадян дозволило їм скористатися нормами законодавства про вибори місцевих рад. Це викликало суперечливу реакцію офіційної влади республіки, про що йдеться, зокрема, у постанові Президії Верховної Ради Української РСР від 27 грудня 1989 р. № 8556-XI [8].

Цікавим було й відношення до виборчого процесу громадян та влади. Відсутність примусу до участі у голосуванні на виборах до місцевих рад у березні 1990 р. призвела до необхідності повторних виборів. Цікаво, що президії ряду обласних Рад клопотали про проведення повторних виборів у цих виборчих округах не в літній період масових відпусток, а пізніше, щоб хоч якось підвищити явку виборців. Зазначимо, що передвиборча кампанія 1989–1990 рр. співпала з періодом формування в Україні багатопартійності, але новостворені партії не встигли стати суб'єктами виборчого процесу.

Дослідники визнають подібність періоду становлення багатопартійності в сучасній Україні з періодом становлення партій в Європі на зламі XIX–XX століть. Вони вказують на спільні для цих процесів кризовий стан політичної системи, послаблення державного впливу, демократизацію всіх сторін життя суспільства, пошуком шляхів розвитку країни. Процес становлення багатопартійності почався з розвитку неформального руху, який особливо активізувався з прийняттям закону СРСР про громадські об'єднання, що гарантував громадянам свободу створення громадсько-політичних організацій і значною мірою спростив їх.

Особливостями процесу формування вітчизняної багатопартійності в період 90-х років XX ст. дослідники вважають: домінування національних аспектів у програмних документах та практичній діяльності більшості новостворених партій; помітний вплив регіонального фактору на утворення багатопартійного спектру (націонал-демократи переважали у Західній Україні, партії лівої

орієнтації — у східній частині республіки); передування виходу багатопартійності на державний рівень етапові її становлення, періоду повноцінної розбудови вертикальних і горизонтальних структур, формування власної соціальної бази тощо [6].

На думку сучасних авторів, на початку XXI ст. в Україні завершується час необмеженого панування бюрократичної номенклатури, яка себе історично вижила і вимушена поступитись місцем політичним партіям парламентського типу.

Проаналізуємо законодавче забезпечення участі політичних партій у місцевих та регіональних виборах відповідно до виборчих законів 1994 р. та 1998 р. (Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 р. № 3996-XII та Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. № 14/98-ВР відповідно). Обидва ці акти у ст. 7 закріплювали право громадян України висувати кандидатів через політичні партії. Але у Законі від 24 лютого 1994 р. політичні партії мали у цьому випадку статус, однаковий до статусу рухів, громадських організацій та виборчих блоків рухів та партій, при цьому далі у тексті закону партії, рухи та їх блоки йменувалися просто партіями.

Отже, для розглянутих нами законів, які регламентували процеси виборів депутатів та голів місцевих рад, у контексті нашого дослідження характерні певні особливості:

- компетенція політичних партій була фактично прирівняною до компетенції інших учасників виборчого процесу — громадських організацій та іноді зборів громадян й трудових колективів;
- політичні партії реалізовували власні повноваження шляхом висування кандидатів у депутати та голови, кандидатів у склад виборчих комісій усіх рівнів та здійснення передвиборчої агітації.

Водночас розвиток виборчого законодавства призвів до більш чіткого окрес-

лення компетенції місцевих підрозділів політичних партій та їх блоків на виборах, що призводило як до обмеження, так і до розширення їх компетенції; у цілому розвиток законодавства у цій сфері можна вважати еволюційним, із запозиченням багатьох норм радянського виборчого права.

Дослідники вказують, що на виборах основними в процесі впливу політичних партій на різноманітні соціальні групи виявилися соціально-психологічні чинники, які зумовили успіх або невдачу політичних партій.

Як вказує Кампо В., на місцевих виборах 2002 р. посилилась роль політичних партій, їхніх виборчих блоків. Цей автор доводить, що у 1998 р. партійними були в основному представники депутатської опозиції в місцевих радах, а з 2002 р. «за рахунок правлячих пропрезидентських партій «партизується» склад депутатської більшості багатьох міських, районних та обласних рад». На думку Кампо В., «партія влади в особі бюрократичної номенклатури почала розуміти, що її політичне майбутнє залежить від партій, і тому зробила першу спробу до опанування політичними механізмами боротьби за утримання влади, не забувши, звичайно, використати й адміністративні важелі свого впливу» [7].

Дослідники зазначають, що «місцеві вибори 2002 р. завдяки підвищенню ролі партій і блоків пройшли під значним впливом парламентських виборів, ...у багатьох випадках це вело до формування у виборчих округах своєрідних виборчих пірамід, вершиною яких були кандидати в народні депутати від партій, а далі — їхні однопартійці — кандидати у депутати місцевих рад та на посади сільських, селищних і міських голів».

Розглянемо співвідношення партійної діяльності та так званого адміністративного ресурсу на зламі ХХ та ХХІ ст. в Україні. Політологи зазначають, що у 1992–1998 рр. в Україні «остаточно склалися два типи електорату: лояльний та протестуючий», а «стабільний центристський електорат для нинішньої України є досі добрим побажанням».

Водночас місцеві вибори «не порушили співвідношення політичних сил, які діють в органах місцевого самоврядування, вибори ще раз підтвердили перемогу бюрократичної номенклатури, яка буде проводити свою політику в органах самоврядування наступні чотири роки». Цікаво, що у розумінні виборців, як це вказують окремі автори, «партія влади» є не якою-небудь конкретною партійною структурою, а уявляє собою «узгоджені дії власників адміністративного ресурсу, що інвестується у політико-ідеологічний простір».

Необхідність у перегляді виборчого законодавства призвела до того, що «найгостріші дискусії... точилися навколо застосування пропорційних принципів на місцевих виборах», при цьому висувалися «...пропозиції запровадити пропорційну основу на виборах в містах, а в селах залишити без змін» або «...застосовувати цей підхід тільки там, де за рік до виборів зареєструвалась та діє певна кількість осередків політичних партій» [9].

Розвиток виборчого законодавства призвів до більш чіткого окреслення компетенції місцевих підрозділів політичних партій та їх блоків на виборах, що призводило як до обмеження, так і до розширення їх компетенції; у цілому розвиток законодавства у цій сфері можна вважати еволюційним, із запозиченням багатьох норм радянського виборчого права. Розвиток масових партій та розбудова партійних структур на регіональному та локальному рівнях, посилення їх ролі на усіх стадіях виборчого процесу призвели до розуміння необхідності реформування виборчої системи із поступовим переходом до пропорційного формування місцевих рад політичними партіями. У переході до пропорційної виборчої системи політики та дослідники того часу бачили можливість подолання адміністративного ресурсу як основного гальма демократизації органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: політичні партії, вибори, багатопартійність, кандидати, законодавство бюрократія, блоки.

Участь політичних партій в формуванні місцевих органів влади в Україні розпочинається на початку ХХ ст., під час революційної активності у Російській імперії. В радянській період у виборах мали змогу брати участь лише структури й представники Комуністичної партії. Розвиток виборчого законодавства в незалежній Україні призвів до більш чіткого окреслення компетенції місцевих підрозділів політичних партій та їх блоків на виборах.

Участие политических партий в формировании местных органов власти в Украине начинается в начале ХХ в., во время революционной активности в Российской империи. В советский период в выборах могли участвовать только структуры и представители Коммунистической партии. Развитие избирательного законодательства в независимой Украине привело к более четкому очерчиванию компетенции местных подразделений политических партий и их блоков на выборах.

The participation of political parties in the formation of local government in Ukraine started at the beginning of the 20 th century, at the time of the upsurge of revolutionary activity in the Russian Empire. Under the Soviet Union only the representatives and branches of the Communist Party were able to take part in the elections. The elaboration of the election laws in independent Ukraine resulted in more accurate formulation of the competence of local party and blocs branches during the elections.

Література

1. Советское государственное право: Библиография 1917–1957. — М.: Госюриздат, 1957. — 775 с.
2. Підсумки виборів та склад депутатів Верховної Ради Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих 1967 р. / Статистичний збірник. — К., 1968. — 356 с.
3. Нестеренко В. Одна дума — чотири мови / В. Нестеренко // Подолянин. — 2006. — 17 лютого. — С. 8.
4. Стороженко І. С. Дніпропетровськ. Віхи історії / Стороженко І. С. — Дніпропетровськ: Грані, 2001. — 353 с.
5. Конституція (Основний Закон) Української РСР від 30 січня 1937 р. — К.: СНК УРСР, 1937. — 24 с.
6. Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР: Закон Української РСР від 27 червня 1979 р. № 4830-ІХ // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1979. — № 28. — Ст. 359.
7. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР»: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1987 р. № 3687-ХІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1987. — № 12. — Ст. 223.
8. Про хід підготовки до виборів депутатів місцевих Рад народних депутатів в Українській РСР: Постанова Президії Верховної Ради України від 27.12.1989 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 2. — Ст. 13.
9. Новітні виборчі технології та виборче законодавство [Електронний ресурс]: Матеріали круглого столу (м. Київ, 31 січня 2003 р.) / Під кер. Томенко М. // <http://tomenko.kiev.ua/cgi/print.cgi?url=pk-04032003.html>