

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.5

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕРЕДВИБОРЧОЇ ПРОГРАМИ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ Й КАНДИДАТА В НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ

**Інна БЕРНАЗЮК,**  
кандидат юридичних наук,  
радник Голови Національного агентства запобігання корупції

#### SUMMARY

The article investigates features of constitutional and legal status of the electoral programs of political parties and individual candidates in deputies. Defines election program, based on the analysis of its constitutional and legal status; the attention that the election program has a dual legal nature – official document submitted to the Central Election Commission for registration of parliamentary candidates in deputies and tool of campaigning. The author characterized the current state of legal regulation of the status of the electoral program; determine the main shortcomings of this regulation and developed recommendations for improving the relevant legislation.

**Key words:** constitutional and legal status, election program, campaigning, political party, candidates in deputies.

#### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню особливостей конституційно-правового статусу передвиборчої програми політичної партії й окремих кандидатів у народні депутати. Визначається поняття передвиборчої програми, виходячи з аналізу її конституційно-правового статусу; характеризується сучасний стан правового регулювання статусу передвиборчої програми; виявляються основні недоліки такого регулювання та розроблюються рекомендації щодо вдосконалення відповідного законодавства.

**Ключові слова:** конституційно-правовий статус, передвиборча програма, передвиборча агітація, політична партія, кандидат у народні депутати.

**Постановка проблеми.** Конституція України гарантує кожному громадянину України, хто володіє виборчим правом, можливість бути обраним до Верховної Ради України або до органу місцевого самоврядування. При цьому варто погодитись із думкою Ю. Барабаша, що парламентарії обираються на посаду як носії певних державотворчих ідей, що концентровано втілюються в їхніх передвиборчих програмах [1, с. 19]. Іншими словами, передумовою реалізації права бути обраним до органів державної влади або місцевого самоврядування є формування певних ідей суспільно-державного розвитку і стратегії їх реалізації в передвиборчій програмі, з якою кандидат прямує на вибори. Саме ці ідеї мають бути основою для здійснення вибору того чи іншого кандидата.

Однак така зумовленість вибору характерна переважно країнам сталої демократії. Як правильно зазначає Я. Железняк, у цивілізованому суспільстві програма партії – це не рекламний продукт, а комплексний план, ретельно вивірена й узгоджена послідовність дій із гарантією реалізації, під якою може поставити свій підпис кожен член партії. Тому на Заході під час розробки такої програми проводяться серйозні дослідження та опитування громадської думки, залучаються провідні експерти, недержавні організації й галузеві спільноти [2].

Водночас подібна ситуація не завжди спостерігається під час проведення виборів в Україні. Причин цьому можна назвати декілька. По-перше, відсутність чітких законодавчих вимог до передвиборчої програми, її змісту і структури, що на практиці призводить до відсутності чіткої ідейно-інформаційної основи програми або реальної стратегії реалізації проголошених у ній завдань. По-друге, невизначеність механізму реалізації відповідних програм, зокрема незакріпленість у законодавстві зобов'язання обраного кандидата звітувати перед виборцями про хід

реалізації програми, відсутність конституційно-правової відповідальності депутата за невиконання взятих на себе зобов'язань тощо. По-третє, причини не правового, а ідеологічного та психологічного характеру (правовий нігілізм, відсутність довіри до проголошених передвиборчих завдань, низький рівень правосвідомості громадян тощо).

**Актуальність теми.** Отже, розвиток правового статусу передвиборчої програми, розробка реального механізму дотримання проголошених у ній зобов'язань є одним із актуальних завдань сучасної науки конституційного права. Для його виконання передусім важливо з'ясувати поточний конституційно-правовий статус передвиборчої програми політичних партій або окремих кандидатів у народні депутати.

Отже, **метою статті** є постановка та вирішення фундаментальних теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із визначенням конституційно-правового статусу передвиборчої програми політичної партії або окремого кандидата в народні депутати.

Для досягнення поставленої мети виконано такі завдання:

- охарактеризовано конституційно-правову природу передвиборчої програми як офіційного документа і як інструмента передвиборчої агітації;

- визначено сучасний стан правового регулювання статусу передвиборчої програми політичної партії й окремого кандидата в народні депутати;

- сформульовано поняття передвиборчої програми політичної партії й окремого кандидата в народні депутати.

Об'єктом дослідження є теоретичні та практичні проблеми, пов'язані з визначенням конституційно-правового статусу передвиборчої програми політичної партії або окремого кандидата в народні депутати.

Предметом дослідження є система правових норм конституційного законодавства, що регламентують конституційно-правовий статус передвиборчої програми політичної партії або окремого кандидата в народні депутати.

Для досягнення поставленої мети й вирішення завдань у статті використано такі наукові методи, як логіко-юридичний, метод системного аналізу, порівняльний метод тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правовий статус передвиборчої програми кандидата в народні депутати визначається Законами України «Про вибори народних депутатів України» [3], «Про статус народного депутата України» [4] тощо.

Так, ст. 55 Закону України «Про вибори народних депутатів України» визначено, що разом із документами, передбаченими ч. ч. 1 і 2 цієї статті, до Центральної виборчої комісії подається в електронному вигляді передвиборча програма кандидата в депутати в одномандатному окрузі (відповідно до ст. 54, в загальнодержавному окрузі), викладена державною мовою, яка оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії [3].

Отже, передвиборча програма є обов'язковою умовою реєстрації кандидата в народні депутати й водночас однією з форм передвиборчої агітації, як це впливає зі ст. 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

У чинному Законі України «Про вибори народних депутатів України» [3] спостерігається відходження від практики обмеження обсягу передвиборчої програми під час її подання для реєстрації кандидата в народні депутати. При цьому встановлено такі вимоги до розміщення програми в засобах масової інформації:

– за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів депутатів, не пізніше як за тридцять п'ять днів до дня виборів виготовляються інформаційні плакати, які повинні містити передвиборчі програми партій обсягом не більше ніж сім тисяч вісімсот друківаних знаків, подані кандидатами під час реєстрації. Форма, розмір і поліграфічне виконання інформаційних плакатів установлюються Центральною виборчою комісією (ст. 64);

– час мовлення (розклад мовлення) телерадіоорганізацій, які мають ліцензії Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення на право користування загальнонаціональними каналами мовлення, змінюється (без зміни обсягу мовлення) на час розповсюдження програм передвиборчої агітації за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів, під час виборчого процесу з метою забезпечення регіональним телерадіоорганізаціям державної та комунальної форм власності можливостей поширення таких програм у відповідних регіонах (ст. 72);

– партія, кандидати в депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, має право за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, опублікувати в однаковому для всіх партій поліграфічному виконанні в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а також в одному з регіональних (місцевих) друківаних засобів масової інформації державної чи комунальної форм власності кожного з регіонів свою передвиборчу програму обсягом не більше ніж сім тисяч вісімсот друківаних знаків (ст. 73);

– кандидат у депутати, зареєстрований в одномандатному окрузі, має право за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів, опублікувати в однаковому для всіх кандидатів поліграфічному виконанні в одному з регіональних (місцевих) друківаних засобів масової

інформації державної чи комунальної форм власності свою передвиборчу програму обсягом не більше ніж три тисячі дев'ятсот друківаних знаків (ст. 73).

Отже, для кандидатів у народні депутати встановлено однакові умови для донесення змісту своєї передвиборчої програми до відома виборців, що досягається наданням однакового ефірного часу, друківаної площі в друківаних засобах масової інформації тощо.

Досліджуючи конституційно-правову природу передвиборчої програми політичної партії та кандидата в народні депутати, необхідно зауважити, що саме поняття передвиборчої програми, вимоги до її змісту і структури чинним законодавством України не визначено. Між тим у ст. 7 Закону України «Про політичні партії в Україні» регламентовано, що політичні партії повинні мати програму, яка є викладом цілей і завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення [5].

Програма є узагальненою назвою документа, який відображає напрями та завдання діяльності певного організаційного утворення або завдання діяльності, які необхідно виконати в певній галузі, з визначенням загальної стратегії досягнення бажаного результату.

Що стосується передвиборчої програми, то як впливає з назви, вона являє собою документ, у якому політична партія або кандидат на виборну посаду ставлять перед собою завдання й визначають загальну стратегію їх виконання, яку вони зобов'язуються виконати в разі обрання. У науковій літературі висловлюються різні думки щодо розуміння сутності передвиборчої програми.

Так, деякі науковці вважають, що передвиборча програма – це розгорнутий документ, який визначає політичний курс, цілі та завдання кандидата, партії, виборчого блоку, а також методи реалізації цілей і вирішення поставлених завдань [6, с. 11].

У свою чергу, Б. Бабін, проаналізувавши положення законодавства України, зробив висновок, що передвиборча програма в ньому розглядається водночас як засіб політичного розмежування та контролю за намірами кандидатів (і для цього така програма підлягає реєстрації у виборчих органах) і як засіб передвиборчої агітації (і в цьому контексті законодавство містить гарантії щодо оприлюднення програми та її використання під час передвиборчої агітації) [7, с. 56]. Із таким висновком можна погодитись лише частково, зокрема якщо мова йде про передвиборчі програми кандидатів у депутати Верховної Ради України.

Л. Адашис уважає, що оскільки одним із найважливіших аспектів мети створення політичної партії є сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян і участі їх у виборах, то її діяльність за весь період свого існування має суто політичний характер, по суті, є постійною політичною рекламою своєї програми загальнонаціонального суспільного розвитку. На думку вченого, в Україні вся політична активність партій припадає лише на незначний період до початку виборчого процесу й період самого виборчого процесу [8, с. 21].

Погоджуючись із думкою науковця, необхідно зауважити, що у зв'язку з відсутністю дієвого механізму забезпечення реалізації передвиборчих програм кандидатів у народні депутати в разі їх обрання в українському суспільстві склалася стійка тенденція до сприйняття передвиборчої програми лише в одному, властивому для них ракурсі, зокрема як одного із засобів передвиборчої агітації.

В. ШEVERЕВА, досліджуючи питання правового регулювання передвиборчої агітації в Україні, у соціально-філософському плані визначила агітацію як різновид свідомої, публічної, цілеспрямованої, соціальної діяльності, що здійснюється протягом законодавчо встановленого періоду, впливає на якісний стан політичної

системи суспільства й сама зазнає впливу цієї системи, спрямована на формування певної політичної поведінкової установки у свідомості виборців, задоволення приватних і публічних інтересів. У свою чергу, у рамках політологічного підходу передвиборча агітація розглядається науковцем як складова частина політичної агітації, засіб політичного впливу, інструмент у боротьбі політичних партій та окремих кандидатів за політичний авторитет, владу із застосуванням агітаційних, комунікаційних, медійних ресурсів з метою привернути увагу виборців до себе, до своїх передвиборчих програм і спонукати їх до поведінки, бажаної для певного учасника передвиборчих перегонів [9, с. 34].

Отже, передвиборча програма як інструмент передвиборчої агітації виконує передусім спонукальну функцію. Характерно, що, навіть розглядаючи передвиборчу програму в такому контексті, необхідно врахувати, що законодавством України висуваються певні вимоги до порядку здійснення передвиборчої агітації.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» [3], встановлено такі обмеження щодо проведення передвиборчої агітації: 1) розпочати передвиборчу агітацію дозволяється з дня, наступного за днем прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, й закінчити о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування (ст. 70); 2) обов'язок дотримання принципу рівності всіх кандидатів (ст. 71); 3) обмеження, встановлені ст. 74, зокрема, щодо заборони участі в передвиборчій агітації деяких суб'єктів (іноземців, органів державної влади, членів виборчих комісій), заборона розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою; заборона розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію тощо.

За порушення порядку проведення передвиборчої агітації винні особи несуть адміністративну або кримінальну відповідальність.

Водночас у більшості європейських держав передвиборча програма розглядається передусім як офіційний документ кандидата, який несе відповідальність за виконання завдань, викладених у ньому після його обрання.

Як зазначає із цього приводу Я. Железняк, у законодавстві Європейського Союзу звичне поняття «передвиборча програма» відсутнє, а оприлюднюється «політичний маніфест» (від англійської Election manifestos) або «політична платформа». Основна відмінність полягає в тому, що на Заході давно встановлено стандарти, які передбачають охоплення всіх напрямів діяльності й соціальних сфер, зокрема партія, яка не згадає у своєму маніфесті блок про культуру чи освіту, може викликати ризик критику своїх політичних опонентів і суспільства загалом [2].

Отже, на відміну від передвиборчої програми як інструмента агітації чи політичної реклами, передвиборча програма як офіційний документ, обов'язковий для реєстрації кандидата в народні депутати, виконує більш важливі функції: 1) інформування виборців про переваги того чи іншого кандидата в народні депутати, зокрема, щодо пропонованого ним напрямку суспільно-державного розвитку, запланованих реформ, які він зобов'язується підтримати, ініціювати в разі його обрання; 2) надання виборцям можливості здійснити зважений вибір того чи іншого кандидата, який ґрунтується не лише на лідерських якостях та особистості кандидата, а й на реальній платформі його державотворчих ідей щодо майбутнього розвитку основних суспільних і державних інститутів; 3) гарантування виборцям, що обраний ними кандидат діятиме в їхніх інтересах, у заявленому в передвиборчій програмі напрямі, за допомогою визначених засобів і методів.

Для того щоб передвиборча програма виконувала означені функції, необхідним є зміцнення її правового статусу як офіційного документа кандидата в народні депутати. У свою чергу, для надання передвиборчій програмі статусу програмного, а не лише агітаційного документа необхідний дієвий механізм забезпечення її реалізації, який включатиме декілька елементів, починаючи від визначення вимог до змісту і структури програми, порядку вивчення й урахування громадської думки під час складання тексту передвиборчої програми та закінчуючи встановленням конституційно-правової відповідальності за невиконання завдань, визначених у програмі, кандидатом після його обрання.

У науковій літературі неодноразово порушувалося питання застосування конституційно-правової відповідальності до суб'єктів владних повноважень, зокрема за порушення Конституції України.

Так, Ю. Шемшученко зазначає, що за умови непоодиноких порушень Конституції України конституційно-правова відповідальність щодо винних суб'єктів застосовується вкрай рідко. Цьому, на думку вченого, сприяє відсутність конституційно встановлених спеціальних структур для притягнення до конституційно-правової відповідальності, як це передбачено конституціями низки європейських країн [10, с. 104].

Зокрема, О. Багішева, досліджуючи зарубіжний досвід правового статусу депутата, зазначає, що відповідальність перед виборцями в більшості країн світу – це основний критерій демократичного парламенту. Стандартами такої відповідальності є регулярність зустрічей депутатів із виборцями; ефективна виборча система, що забезпечує як групову, так й індивідуальну відповідальність депутатів перед електоратом [11, с. 19, 22].

Із посиланням на американських дослідників Л. Райзельблаха та Т. Фліннома науковцем виділено такі критерії відповідальності депутата перед виборцями: 1) відповідальність депутата за виконання обов'язків (що вимірюється рівнем задоволення громадян роботою законодавчого органу); 2) ефективність реагування на запити громадян та організацій (вимірюване досвідом і відчуттям громадян, що вони можуть вплинути на законодавчий процес, а також ставленням та обізнаністю законодавців про пріоритети груп інтересів); 3) підзвітність (як упевненість виборця в тому, що його чи її голос на користь конкретного депутата впливатиме на вирішення проблем, що є на порядку денному); 4) структура лідерства, яка дає лідерам змогу спрямовувати роботу законодавчого органу на розв'язання проблем [12, с. 98–100].

Одним із видів конституційної відповідальності в деяких зарубіжних країнах за невиконання депутатами означених обов'язків є його відкликання виборцями або позбавлення депутатського мандата парламентом (його окремою палатою) або главою держави.

Інститут відкликання депутата закріплюється в різний спосіб. Сьогодні інститут відкликання існує в окремих кантонах Швейцарії, а також у 36 штатах США на окружному й муніципальному рівнях. Більшості країн властиво визнання загальних, а не конкретизованих підстав відкликання; надання гарантій депутату, щодо якого поставлено питання про відкликання; призначення процедури голосування виборців із питання про відкликання [13, с. 242–243].

Отже, для забезпечення виконання кандидатами в народні депутати й до органів місцевого самоврядування, які отримали перемогу на виборах, своїх передвиборчих програм необхідний ефективний механізм, в основі якого можуть бути такі засоби забезпечення: 1) інститут відкликання народного депутата виборцями в тому числі за невиконання завдань, визначених у передвиборчій

програми; 2) періодичне звітування народних депутатів перед виборцями за хід реалізації програми; 3) урахування громадянської думки та волі виборців, висловленої в іншій формі, під час розробки передвиборчих програм. Упровадження означеного механізму забезпечення виконання передвиборчих програм потребує внесення низки змін і доповнень до конституційного законодавства України, а також розробки нових законодавчих актів.

**Висновки.** За результатами проведеного науково-правового аналізу можна зробити такі узагальнення та висновки:

1. Передвиборча програма політичної партії та окремого кандидата в народні депутати – це офіційний політико-правовий документ ненормативного характеру, що подається до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидата в народні депутати й може використовуватися як інструмент передвиборчої агітації, в якому послідовно викладено завдання суспільно-управлінського розвитку та загальна стратегія їх реалізації, яких зобов'язуються дотримуватися політичні партії або окремі кандидати в разі отримання перемоги на виборах.

2. Передвиборча програма має подвійну правову природу, виступаючи одночасно офіційним документом, що подається до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидата в народні депутати, і засобом передвиборчої агітації. Причому в Україні як серед виборців, так і серед політичних партій і кандидатів у народні депутати переважає другий підхід до розуміння сутності передвиборчої програми, що суттєво знижує її практичну цінність як стратегічного документа. Водночас лише надання передвиборчій програмі статусу обов'язкового офіційного документа, реалізація якого забезпечена дієвим механізмом (гарантіями), може забезпечити інтеграцію визначених у ній завдань до угоди про утворення коаліції в парламенті й інших стратегічних актів суб'єктів владних повноважень, що, у свою чергу, є умовою реалізації дійсної волі народу України під час виборів.

3. Сучасний стан правового регулювання статусу передвиборчої програми в Україні характеризується таким: 1) закріпленням обов'язковості подання передвиборчої програми для реєстрації кандидата в народні депутати України й відсутністю такої обов'язковості для реєстрації кандидатів на посади до органів місцевого самоврядування; 2) детальним регулюванням вимог до передвиборчої програми як інструмента передвиборчої агітації, визначенням адміністративної та кримінальної відповідальності суб'єктів виборчого процесу за порушення таких вимог; 3) невизначеністю вимог до змісту і структури передвиборчої програми; 4) нерозробленістю правового й організаційного механізмів забезпечення взаємодії політичних партій та окремих кандидатів у народні депутати з виборцями, інститутами громадянського суспільства під час розробки передвиборчих програм; 5) відсутністю законодавчо визначеного механізму забезпечення виконання завдань, визначених у передвиборчій програмі, кандидатом, який отри-

має перемогу у виборах, у тому числі шляхом притягнення депутатів до конституційно-правової відповідальності.

#### Список використаної літератури:

1. Барабаш Ю.Г. Конституційні засади правового статусу Президента України / Ю.Г. Барабаш // Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : [монографія] / [О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін.] ; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с.

2. Желєзняк Я. Верховна Рада v. 8: перезавантаження системи / Я. Желєзняк // Українська правда. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravda.com.ua/columns/2014/09/10/7037370/view\\_print](http://www.pravda.com.ua/columns/2014/09/10/7037370/view_print).

3. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

4. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>.

5. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.

6. Амелин В.Н. Предвыборная программа – основной ресурс избирательной кампании / В.Н. Амелин, Н.С. Федоркин. – М. : РЦОИТ, 2001. – 96 с.

7. Бабін Б.В. Передвиборні програми як складові механізми правового програмного регулювання / Б.В. Бабін // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 2(26). – С. 53–56.

8. Адашиш Л.І. Тлумачення передвиборної агітації та форми її здійснення політичними партіями на виборах народних депутатів України / Л.І. Адашиш // Право і суспільство. – 2011. – № 6. – С. 19–25.

9. Шевєрєва В.Є. Проблеми правового регулювання передвиборної агітації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.Є. Шевєрєва. – Х., 2011. – 254 с.

10. Шемшученко Ю.С. Проблеми українського парламентаризму у світлі конституційної реформи в Україні / Ю.С. Шемшученко // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. зб. № 2 (7). Конституційний процес в Україні : спец. вип. / Нац. Ін-т стратег. дослідж. ; голов. ред. Ю.Г. Рубан. – К. : НІСД, 2008. – 220 с.

11. Батіщева О.С. Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи законодавчих органів: методологічні аспекти / О.С. Батіщева // Перша міжнародна наукова конференція «Парламентські читання». – К., 2010. – С. 16–22.

12. Comer J.C. The Nebraska non-partisan legislature: An evaluation / J.C. Comer // State and Local government review. – 1980. – Vol. 12. – № 3. – P. 98–102.

13. Романюк П.В. Імперативний мандат: окремі питання конституційної теорії та практики в сучасних умовах / П.В. Романюк // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». – 2013. – Вип. 5. – С. 240–245.