

СЕРГІЙ РАБІНОВИЧ

Законодавче регулювання місцевих виборів в Україні: питання відповідності європейським стандартам

25 жовтня 2015 року в Україні відбулися чергові виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост (далі – місцеві вибори). Організація і порядок проведення виборів регулювалась Конституцією України, Законом України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015¹ (далі – Закон про місцеві вибори, Закон), а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства, зокрема постановами Центральної виборчої комісії (ЦВК). Пунктом 2 Прикінцевих і перехідних положень Закону про місцеві вибори, прийнятим 14.07.2015, було визнано таким, що втратив чинність, Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10.07.2010².

Законом було змінено виборчу систему, використовувану на місцевих виборах. Вибори депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад проводились за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами (ч. 3 ст. 2 Закону), тоді як за попереднім законом половина депутатів обиралась в одномандатних округах з можливістю самовисування, а половина – в закритих партійних списках.

Особливістю виборів стало одночасне проведення місцевих виборів та перших місцевих виборів у територіальних громадах³. Загальноновизнаною позитивною новацією Закону стало запровадження мажоритарної системи абсолютної більшості (фактично двохтурової системи) на виборах сільського, селищного, міського голови у великих містах (кількість виборців

¹ Відомості Верховної Ради. України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.

² Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.

³ Фінальний звіт за результатами місцевих виборів 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.issuu.com/8612157/docs/finalniy_zvit_cvu?e=16898265/34220642.

у яких є не меншою ніж 90 тисяч)⁴. Новелою стали й вибори старост, які проводились за мажоритарною системою відносної більшості у складі об'єднаних сільських, селищних, міських територіальних громад.

Виборчий процес відбувався в умовах проведення на Сході України Антитерористичної операції та тимчасової окупації Російською Федерацією АРК Крим і територій Луганської та Донецької областей. Відповідно до пункту 4 розділу XV Закону Про місцеві вибори чергові вибори депутатів обласних рад, окремих районних, районних у містах, міських, селищних, сільських рад і міських, селищних, сільських голів та рад об'єднаних громад на території Донецької і Луганської областей, призначені на 25 жовтня 2015 року, не проводились у зв'язку із здійсненням Російською Федерацією тимчасової окупації та збройної агресії проти України та неможливістю забезпечення дотримання стандартів проведення виборів ОБСЄ.

Постановами ЦВК від 29.08.2015 № № 207, 208 було встановлено неможливість проведення 25 жовтня 2015 року виборів депутатів районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької⁵ та Луганської⁶ областей і відповідних сільських, селищних, міських голів. Така неможливість стосувалась 91 місцевої ради у 7 районах і 7 містах Донецької області, 31 місцевої ради у 3 районах Луганської області. Вибори не проводились в населених пунктах уздовж лінії розмежування, що знаходяться в зоні обстрілів⁷. Водночас вибори проходили на частині територій Донецької і Луганської областей (за винятком виборів до обласних рад). Окрім цього, як відзначила у своєму звіті Місія Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO), на виборах не мали змогу проголосувати близько 1,5 млн. тимчасово переміщених осіб⁸. Вказані обставини об'єк-

⁴ Магера: Новый закон о местных выборах ущемляет самоуправление. Заместитель главы Центризбиркома рассказал, по каким правилам пройдут выборы и какие риски они несут Украине. 27.07.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.news.liga.net/interview/politics/6243487-magera_novyy_zakon_o_mestnykh_vyborakh_ushchemlyayet_samoupravlenie_.htm.

⁵ Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької області та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року : Постанова Центральної виборчої комісії від 29.08.2015 № 207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0207359-15.

⁶ Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Луганської області та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року : Постанова Центральної виборчої комісії від 29.08.2015 № 208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0208359-15.

⁷ Фінальний звіт за результатами місцевих виборів 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.issuu.com/8612157/docs/finalniy_zvit_cvu?e=16898265/34220642.

⁸ Спостерігачі ENEMO вказали на недоліки законодавства // Тиждень-УА. 24 жовтня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.tyzhden.ua/News/149557.

тивно вплинули на реалізацію принципу загального виборчого права на місцевих виборах і призвели до *de facto* позбавлення виборчого права доволі значної частини виборців⁹.

Водночас слід звернути увагу й на деякі особливості забезпечення міжнародних стандартів чесних виборів, зокрема, стандартів загального виборчого права в Законі про місцеві вибори та реалізації цих стандартів на практиці. Цим питанням і буде присвячено подальший виклад.

Проблемні аспекти забезпечення загального виборчого права

Принцип чесних виборів належить до широко відомих засад виборчого права. Декларація про критерії вільних та чесних виборів (*Declaration on criteria for free and fair elections*, далі – Декларація)¹⁰ веде мову про «вільні і чесні», «регулярні і справжні» вибори (*free and fair elections, periodic and genuine elections*). В українській науці конституційного права цей принцип пропонується розглядається у широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні принцип чесних виборів вимагає дотримання міжнародно-визнаних принципів виборчого права як стандартів демократичних виборів. Вузьке розуміння принципу чесних виборів є вимогою нефальсифікованих виборів¹¹. У різній формі посилання на принцип містяться в документах Європейської комісії «За демократію через право» (European commission for democracy through law – Венеційської комісії (*Venice Commission*), рішеннях Європейського суду з прав людини (ЕЧПР, ЄСПЛ) та актах інших європейських інституцій¹².

За своїм змістом принцип чесних виборів спрямований на забезпечення відповідності функціонування інституту виборів своєму публічному призначенню. Він протистоїть будь-яким формам несправедливої дискримінації, непропорційних обмежень виборчих прав, обману виборців та інших учас-

⁹ Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі (CDL-AD (2006) 018) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – С. 142–197.

¹⁰ Декларація про критерії вільних та чесних виборів, прийнята на 154-й сесії Ради Міжпарламентського Союзу (Париж, 26.03.1994) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yuriy-shveda.com.ua/communion/school-election-skill/374-deklaratio.html?format=html&lang=en>

¹¹ Ключковський Ю. Принцип чесних виборів у виборчому праві України // Право України. – 2013. – С. 165–174.

¹² Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. – С. 24, 80, 88, 92, 123, 136, 153 та ін.

ників виборчого процесу, забороняє недобросовісне здійснення виборчих прав і зловживання виборчими правами.

Формами конкретизації принципу чесних виборів є, зокрема, конституційні засади загального виборчого права, а також неприпустимості зловживання виборчими правами.

До незаперечних переваг нового виборчого Закону можна віднести на-самперед встановлені вперше в історії нашої держави гендерні виборчі квоти у формі вимоги мінімального представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах. Згідно з ч. 3 ст. 4 Закону таке представництво мало становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Наведений підхід відповідає Конституції України (ст. 24) та національному антидискримінаційному законодавству. Згідно з Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012¹³ «не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують права та свободи інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави окремих категорій осіб, які потребують такого захисту...» (ч. 3 ст. 6). Державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків спрямована на «утвердження гендерної рівності; недопущення дискримінації за ознакою статі; застосування позитивних дій; забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень...». Так звані позитивні дії не вважаються дискримінацією за ознакою статі (ст. 3, 6 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005)¹⁴. Ст. 15 цього Закону проголошує, що «рівні виборчі права та можливості жінок і чоловіків забезпечуються законодавством України. Політичні партії, виборчі блоки під час висунення кандидатів у народні депутати України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі передбачають представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках. Контроль за цією вимогою здійснюють виборчі комісії».

Встановлені гендерні квоти цілком узгоджуються з європейськими виборчими стандартами, закріпленими Кодексом належної практики у виборчих справах (*Code of Good Practice in Electoral Matters*), ухваленим Венеційською комісією на 52-й пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)¹⁵, пункт I.2.5; Декларацією про участь жінок у виборах (*Declaration on*

¹³ Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 412.

¹⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 561.

¹⁵ Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023 rev) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. – С. 50-81.

Women's Participation in Elections), ухваленою Венеційською комісією на 67 пленарній сесії (Венеція, 9-10 червня 2006 року)¹⁶.

Попри те, що згідно із Роз'ясненням, затвердженим ЦВК Постановою № 362 від 23 вересня 2015 року, відмова в реєстрації кандидатів у депутати з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках не допускається, а практика розгляду судових спорів з приводу застосування норм Закону про гендерні квоти є суперечливою, вже сам факт законодавчого закріплення таких квот слід розцінювати позитивно. Водночас Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України» (КВУ) рекомендувала Верховній Раді України ухвалити зміни до Закону «Про місцеві вибори» (ст. 46), включивши недотримання гендерної квоти до переліку підстав для відмови у реєстрації списку кандидатів¹⁷.

Порівняно з результатами попередніх виборів, ситуація з гендерним балансом у місцевих радах покращилась (в 11 з 22 міських рад середній рівень представництва жінок в міських радах за результатами виборів – 18,1%; в 17 з 22 обласних рад – 15%). Однак прямої залежності між відсотком кандидаток та відсотком обраних не спостерігається. Оскільки, за статистикою, в кандидаток-жінок були вдвічі менші шанси бути обраними, ніж в кандидатів-чоловіків. КВУ зробив висновок, що забезпечення пропорційного представництва за допомогою квоти не є достатньою умовою для покращення гендерного балансу в міських радах. Зберігається тенденція, згідно з якою чим вищий представницький орган влади, тим менше в ньому представлені жінки¹⁸. З огляду на це виконання квотних вимог при реєстрації списків кандидатів є сприятливою, але недостатньою умовою для забезпечення рівних можливостей для жінок для участі в політичному житті¹⁹.

До таких, що не мають права голосу на місцевих виборах, Законом віднесено чотири категорії осіб: військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном (зокрема трудові мігранти), а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. Водночас військовослужбовці, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах згідно Закону про місцеві вибори, голосують на звичайних виборчих дільницях, розташованих за межами військових час-

¹⁶ Там само. – С. 83.

¹⁷ Фінальний звіт за результатами гендерного моніторингу на місцевих виборах 2015 року в Україні. – С.4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.coe.int/t/democracy/electoral-assistance/programmes/ukraine/CVU_Final%20report_Gender%20monitoring_Ukr.pdf.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само.

тин (формувань) (ч. 7 ст. 3 Закону). При цьому належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання (ч. 1 ст. 3 Закону).

Викликає сумніви конституційність позбавлення права голосу осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Слід звернути увагу й на те, що Основний Закон України чітко визначає коло осіб, які не мають права голосу на виборах і референдумах: згідно із статтею 70 Конституції – це громадяни, яких визнано судом недієздатними. Відповідно ж до ст. 64 Основного Закону, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Контраверсійною залишається і відповідність наведеного законодавчого рішення стандартам Конвенції, виробленим у практиці Європейського суду з прав людини щодо виборів у парламент. Адже, по-перше, таке позбавлення мало загальний характер і не було обумовлене ані тяжкістю вчиненого злочину, ані строком, на який особа позбавлена волі, що проблематизує й пропорційність встановленого обмеження. Встановлена норма ігнорувала фактичні аспекти питання збереження зв'язків ув'язненої особи з територіальною громадою. По-друге, позбавити ту або іншу особу політичних прав може тільки суд шляхом ухвалення відповідного рішення (див.: Кодекс належної практики у виборчих справах (1.1., d)²⁰. Позбавлення згаданої категорії осіб активного виборчого права не зазначалось у вироку суду, яких вони були засуджені (пор., *mutatis mutandis*, *Hirst v. The United Kingdom*, para. 76–85)²¹.

Обмеження на участь у виборах місцевих організацій політичних партій

Згідно зі статтею 10 Закону про місцеві вибори право висування кандидатів реалізується громадянами України відповідно через республіканські в Автономній Республіці Крим, обласні, районні, міські, районні у містах організації політичних партій або шляхом самовисування відповідно до вказаного Закону.

Частиною 2 ст. 12 Закону встановлено заборону бути суб'єктом виборчого процесу місцевим організаціям партії, щодо якої центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державної реєстрації юридичних осіб, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громад-

²⁰ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. – С. 61.

²¹ Case of *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2). Application no. 74025/01. Grand Chamber Judgment, Strasbourg 6.10.2005. Retrieved 20.03.2016 from [www.hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid": \[„001-70442”\]}](http://www.hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid”: [„001-70442”]}).

ських спілок, інших громадських формувань, прийнято у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку рішення про невідповідність її або партії в цілому діяльності, найменування та/або символіки вимогам Закону України „Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки”²² (далі – Закон № 317-VIII). Така законодавча заборона не передбачала вирішення питання про участь партії у виборах на підставі рішення суду та стосувалась, зокрема, тих політичних партій, діяльність яких не була заборонена в судовому порядку. Водночас згідно зі статтею 36 Конституції України політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, *беруть участь у виборах*. Недопущення комуністичних партій до участі у виборах позбавило виборців можливості висловити своє ставлення до цих партій у загальноприйнятій в демократичних суспільствах спосіб.

Зауважимо, що до 21.05.2015 перелік легітимних обмежень діяльності політичних партій у ст. 5 Закону України „Про політичні партії”²³ текстуально відповідав переліку, закріпленому в ч. 1 ст. 37 Конституції. Однак пунктом 7 ч. 2 ст. 7 Закону № 317-VIII внесено зміни до Закону України „Про політичні партії в Україні”, якими цей перелік було доповнено пунктом такого змісту: „пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки”; статтю 9 доповнена новою частиною: „у символіці політичної партії не може використовуватися символіка комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів”. Відтак Закон № 317-VIII передбачив формальне обмеження щодо утворення і діяльності політичних партій, прямо не згадане в Основному Законі (ч. 1 ст. 37). Не заперечуючи проти можливості визнання загальної правомірності мети недопущення пропаганди тоталітарних режимів (пор.: *Ždanoka v. Latvia*)²⁴, зауважимо, що запроваджене обмеження, тим не менш, вступило в суперечність із вимогами частини 1 статті 64 Основного Закону, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України та з частиною 3 статті 22 Конституції, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Згідно з Декларацією про критерії вільних та чесних виборів кожен має право вступити або спільно з іншими організувати політичну партію чи ор-

²² Голос України. – 20 травня 2015. – № 87.

²³ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 23. – Ст. 118.

²⁴ Case of *Ždanoka v. Latvia*. Application no. 58278/00 : Grand Chamber Judgment, Strasbourg 16.3.2006. Press release issued by the Registrar. Retrieved 20.03.2016 from [{,display":",1"}",dmdocnumber":",800739"}\]](http://www.hudoc.echr.coe.int/eng-press#).

ганізацію з метою конкуренції на виборах. Кожен індивідуально чи разом з іншими особами має право вільно висловлювати політичні погляди; брати участь у передвиборній кампанії на рівній основі з іншими політичними партіями. Кожна особа і кожна політична партія мають право на охорону законом і на захист від порушень політичних і виборчих прав. Ці права можуть бути обмеженими у виняткових випадках, які передбачені законом та обґрунтовано застосовуються у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, підтримки громадського порядку, захисту суспільного добробуту і моралі, а також захисту прав і свобод громадян. Причому зазначені обмеження повинні відповідати зобов'язанням держави перед міжнародним правом. Допустимі обмеження стосовно висування кандидатів, створення та діяльності політичних партій та права вести виборчу кампанію застосовуються у випадках, коли це не зв'язано з дискримінацією на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу (п. 7).

Вельми проблематичним залишається питання про пропорційність таких обмежень²⁵, які не мали індивідуалізованого характеру й при цьому були встановлені через 23 роки після повалення тоталітарного режиму. Вочевидь це питання могло бути належно розв'язане лише шляхом судового, а не адміністративного розгляду заборони участі відповідних політичних партій у виборах. Згадані вище положення також конфліктують із загальним принципом недопустимості поширювального тлумачення обмежень політичних і громадянських прав людини (Сіракузькі принципи тлумачень обмежень та відступів від Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, I, А)²⁶. Згідно ж із практикою ЄСПЛ, за відсутності конкретних доказів того, що обравши назву «комуністична», партія обрала політику, яка несе загрозу суспільству чи державі, доводи про розпуск партії на підставі її назви не можуть бути визнані прийнятними (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, para. 54*)²⁷.

Наказами Міністерства юстиції України від 23.07.2015 №1312/5²⁸, №1313/5²⁹, №1314/5³⁰, було затверджено Правові висновки Комісії з питань

²⁵ Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий : Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true>

²⁶ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985) // University of Minnesota. Human Rights Library Retrieved 20.03.2016 from : <https://www1.umn.edu/humanrts/instate/siracusaprinciples.html>

²⁷ Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey. Application no. 133/1996/752/951 : Judgment, Strasbourg, 30.01.1998. Retrieved 20.03.2016 from [www.hudoc.echr.coe.int/eng#{„dmdocnumber“:\[„696005“\],”itemid“:\[„001-58128“\]}](http://www.hudoc.echr.coe.int/eng#{„dmdocnumber“:[„696005“],”itemid“:[„001-58128“]}).

²⁸ Офіційний вісник України. – 2015. – № 58. – Ст. 361.

дотримання Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Цими наказами було визнано, що найменування та символіка Комуністичної партії України, Комуністичної партії України (оновленої) та Комуністичної партії робітників і селян не відповідають положенням Закону України № 317–VIII.

Відповідно до статті 37 Конституції України заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку, що узгоджується з умовами правомірності заборони діяльності політичної партії, які діють в інших європейських правопорядках³¹.

30 вересня 2015 року Окружним адміністративним судом м. Києва припинено діяльність Комуністичної партії робітників і селян³² та Комуністичної партії України (оновленої)³³. 16 грудня 2015 року, тобто вже після дня виборів, за позовом Міністерства юстиції України цим же судом припинено діяльність Комуністичної партії України³⁴.

Згідно з ч. 5 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України «у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта»³⁵. Проте в адміністративних судів, які ухвалювали рішення про припинення діяльності вказаних політичних партій, не виникло сумнівів щодо конституційності застосовуваних законів.

²⁹ Офіційний вісник України. – 2015. – № 58. – Ст. 367.

³⁰ Офіційний вісник України. – 2015. – № 58. – Ст. 371.

³¹ Заборона політичних партій та подібні заходи : Доповідь, схвалена Венеціанською Комісією на 35 пленарній сесії (Венеція, 12-13.06.1998) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. – С. 304.

³² Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 вересня 2015 року в справі за позовом Міністерства юстиції України до Комуністичної партії України робітників і селян про припинення діяльності політичної партії. Справа №826/15405/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua/Review/51867521

³³ Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 вересня 2015 року в справі за позовом Міністерства юстиції України до Комуністичної партії України (оновленої) про припинення діяльності політичної партії. Справа №826/15406/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua/Review/51867526

³⁴ Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 16 грудня 2015 року в справі за позовом Міністерства юстиції України до Комуністичної партії України про припинення діяльності політичної партії. Справа №826/15408/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.reyestr.court.gov.ua/Review/54392066#

³⁵ Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35-36. – № 37. – Ст. 446.

Таким чином, участь місцевих організацій Комуністичної партії України у виборах була унеможливлена згідно із Законом № 317–VIII в адміністративному порядку на підставі наказу Міністерства юстиції. Водночас слід вказати, що *de facto* представники КПУ, формально не забороненої на день виборів, взяли участь у місцевих виборах у складі політичної партії «Нова держава», яка входить до Всеукраїнського громадського об'єднання лівих і лівоцентристських партій і громадських організацій «Ліва опозиція».

Ще один аспект участі політичних партій у місцевих виборах стосується законодавчих прогалин, які уможливають зловживання правом при створенні політичних партій. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про політичні партії в Україні» найменування політичної партії, її символіка не повинні збігатися з найменуванням чи символікою іншої (зареєстрованої) політичної партії. При цьому, на відміну від актів, що регулюють діяльність суб'єктів господарювання, Закон не містить обмежень на використання найменувань, близьких до ступеня змішування. Водночас, наприклад, у Литві, законодавство передбачає можливість реєстрації лише партій чи організацій, чії назви або символіка відрізняються від назв і символіки існуючих партій чи організацій. В Естонії партії може бути відмовлено у реєстрації, якщо її назва подібна до назви існуючої партії або до тієї, що існувала у минулому³⁶.

Згідно з широко визнаною концепцією М. Вебера, сучасні політичні партії є своєрідними політичними підприємствами. З урахуванням цієї обставини видається доречним запровадження в Законі України «Про політичні партії в Україні» обмежень, аналогічних тим, які сьогодні містять ЦК України (ст. 489) та Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» (ст. 4).

Серед розміщеного на офіційному сайті ЦВК переліку політичних партій, якими прийнято рішення про участь їхніх місцевих організацій у місцевих виборах 2015 чимало таких, найменування (назва) яких не мають достатньої розпізнавальної здатності й здатні ввести в оману виборців, використовуючи їх необізнаність або неухважність. Наведемо лише кілька характерних прикладів: політична партія «За конкретні справи» (26.03.2015)³⁷ і політична партія «Конкретних справ» (6.07.2015); політична партія „Народна сила” (30.04.2010) і політична партія „Сила людей” (20.08.2014); політична партія „Громадська сила” (30.03.1999) і політична партія „Сила громад” (9.02.2015); політична партія „Партія економічного відродження України” (14.01.2009) і політична партія „Всеукраїнське об'єднання „Відродження України” (12.12.2014); політична партія „Громадський рух „Народний контроль” (13.06.2014) і політична партія „Всеукраїнське об'єднання „Громадський контроль” (15.12.2014).

³⁶ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. – С. 298.

³⁷ Тут і далі в дужках зазначається дата реєстрації політичної партії.

Варто звернути увагу на дати реєстрації політичних партій-«двійників»: в кожному з наведених вище випадків така реєстрація здійснена менше ніж за один рік до дня виборів, а Політична партія «Конкретних справ» зареєстрована майже за три с половиною місяці до дня виборів. У всіх вказаних випадках є вагомі підстави для сумнівів у добросовісності здійснення відповідними громадянами належного їм права на об'єднання у політичні партії, так і здійснення права на участь у виборчому процесі місцевих організацій згаданих політичних партій.

Рішення про участь у місцевих виборах прийняли 142 політичні партії із 294 зареєстрованих в Україні. При цьому 56 політичних партій, які прийняли рішення про участь у місцевих виборах, було зареєстровано в 2015 році, з них 29 партій - менш ніж за 8 місяців, 19 партій – менш ніж за 5 місяців, 9 партій менш ніж за 4 місяці до дня виборів. Ці факти, на наш погляд, дають підстави припускати факт зловживання правом на об'єднання.

Основні висновки

Таким чином, допущені при проведенні місцевих виборів – 2015 відхилення від вимоги загального виборчого права були зумовлені як об'єктивно існуючою окупацією Російською Федерацією АРК Крим і територій Луганської та Донецької областей, так і дією окремих положень Закону про місцеві вибори.

Попри окремі безсумнівно позитивні зміни у законодавстві про місцеві вибори в Україні, стан забезпечення конституційної законності та європейських стандартів виборчих прав у Законі про місцеві вибори поки що викликає занепокоєння. Насамперед це стосується дотримання принципів загального виборчого права й недопустимості свавільного позбавлення виборчих прав. З метою приведення Закону у відповідність із європейськими стандартами чесних виборів, підлягають перегляду приписи, які допускають виключення з числа суб'єктів виборчого процесу місцевих організацій політичних партій за рішенням центрального органу виконавчої влади, а також норми, які передбачають безвиняткове позбавлення активного виборчого права ув'язнених осіб.

Пропорційна виборча система об'єктивно зумовлює надмірну політизацію процесу формування представницьких органів місцевого самоврядування. Водночас, навіть за цієї системи законодавче регулювання створення політичних партій, місцеві організації яких мають право на участь у виборчому процесі, необхідно вдосконалити. Це стосується, зокрема, встановлення обмежень на використання найменувань, подібних до ступеня змішування, при реєстрації політичних партій. Як видається, доцільно передбачити й часові обмеження для участі у чергових місцевих виборах новостворених політичних партій.

З огляду на збереження практики використання окремими учасниками виборчого процесу норм законодавства всупереч із їх цільовим призначенням, існує потреба запровадження додаткових юридичних інструментів для реалізації принципу чесних виборів. До таких інструментів належить, зокрема, законодавче закріплення заборони зловживання правом для всіх учасників виборчого процесу й встановлення санкцій, що можуть застосовуватись за порушення цієї заборони виключно судами. Водночас, оскільки застосування правових наслідків зловживання правом може стати потенційно амбівалентним юридичним засобом, інституційною передумовою його використання має стати підвищення якості підготовки й відбору фахівців у сфері правосуддя.

Анотація

У статті розглядаються проблемні аспекти відповідності чинного законодавства України про місцеві вибори європейським стандартам прав людини у сфері виборчого права. Аналізуються законодавчі передумови реалізації принципу чесних виборів і конституційність обмежень виборчих прав за Законом України «Про місцеві вибори».

Ключові слова: місцеві вибори, права людини, європейські стандарти виборчого права, принцип чесних виборів, принцип загального виборчого права, конституційність обмежень загального виборчого права.

Streszczenie

Regulacje prawne wyborów lokalnych na Ukrainie a standardy europejskie

W artykule rozważana jest problematyka zgodności prawa wyborczego Ukrainy dotyczącego wyborów lokalnych z europejskimi standardami praw człowieka w dziedzinie prawa wyborczego. Analizowane są standardy prawne realizacji zasad uczciwych wyborów oraz konstytucyjność ograniczeń praw wyborczych w ukraińskiej ustawie o wyborach lokalnych.

Słowa kluczowe: wybory lokalne, prawa człowieka, europejskie standardy prawa wyborczego, zasada uczciwych wyborów, zasada powszechnego prawa wyborczego, konstytucyjność ograniczeń powszechnego prawa wyborczego.

Summary

Legal Regulation of Local Elections in Ukraine: Adherence to European Standards

The article deals with issues of the compatibility of Ukraine's legislation on local elections with European human rights standards applicable to the field of electoral law. Legal requisites for the realization of the principle of fair elections as well as the constitutionality of restrictions on universal suffrage provided for by the Ukrainian Act «On Local elections» are discussed.

Key words: local elections, human rights, European standards related to electoral law, principle of fair elections, principle of universal suffrage, constitutionality of restrictions on universal suffrage.