

УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Чубірко Володимир Володимирович

УДК:342.728: 342.8

ДИСЕРТАЦІЯ

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ ТА
КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Спеціальність 12.00.02 – Конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ В.В. Чубірко

Науковий керівник

ДЖУГАН Володимир Васильович,
кандидат юридичних наук, доцент

Ужгород – 2021

АНОТАЦІЯ

Чубірко В.В. Конституційно-правове регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». – Ужгород, 2021.

У дисертації здійснено комплексне дослідження конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС. Основна увага в дисертації приділена аналізу законодавства та окремих теоретичних засад конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні, Польщі та Латвії. Також проаналізовано низку аспектів регулювання цього питання в законодавстві Литви, Болгарії, Словаччини, Естонії тощо.

Проведено загальний аналіз доктринальних джерел участі політичних партій у місцевих виборах й констатовано, що ця проблематика не є достатньо розробленою як в Україні, так і в низці країн-членів ЄС, оскільки основна увага у більшості досліджень приділялася участі політичних партій у загальнонаціональних виборах. Натомість особливості участі політичних партій у виборчому процесі саме на місцевих виборах вивчалася занадто поверхово. Також окреслюється коло нормативно-правових актів України і окремих країн-членів ЄС, що регулюють таку участь.

Обґрунтовано доцільність виділення трьох основних моделей конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в країнах ЄС: модель загального, модель спеціального та модель розширеного конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах. Відзначається посилення динаміки змін до національного законодавства окремих країн ЄС, яке регламентує проведення виборів в цілому і участі в них політичних партій зокрема. Вивчається вплив чинних міжнародних

нормативно-правових актів на участь політичних партій у місцевих виборах, зокрема Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та тлумачень його положень Європейським судом з прав людини.

Окреслено та проаналізовано особливості конституційно-правового статусу політичних партій як учасника виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Досліджено особливості виборчої системи для місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС і з'ясовано їх вплив на участь політичних партій у місцевих виборах.

Аналізується еволюція виборчих систем для місцевих виборів, що відбулася протягом останніх тридцяти років в Україні, Польщі та Латвії. Сумнівна практика, коли під кожні наступні місцеві вибори законодавець приймав новий закон, який регламентував порядок їх підготовки та проведення, є характерна не тільки для України, а й для окремих країн-членів ЄС. На жаль, ця практика в Україні продовжилася й після прийняття Виборчого кодексу України, який мав би внести відносну стабільність у виборчу систему для місцевих виборів в Україні.

Доведено, що запровадження в Україні повністю пропорційної виборчої системи на місцевих виборах є передчасним. Також передчасними та наразі невиправданими є внесені в 2020 р. до Виборчого кодексу України зміни, спрямовані на істотне підвищення ролі політичних партій на місцевих виборах. При діючій на теперішній час змішаній системі парламентських виборів законодавець зазначеними змінами фактично вирішив запровадити пропорційну систему на місцевих виборах; водночас, тільки наступні парламентські вибори в Україні відбуватимуться за пропорційною системою. Натомість вітчизняному законодавцю доцільніше було б залишити виборчу систему для місцевих виборів, запропоновану у першій редакції Виборчого кодексу України, і розширювати пропорційну систему тільки після успішної практики проведення парламентських виборів за цією системою.

Аргументовано положення, що надання політичним партіям фактично монопольного права на висування кандидатів на місцевих виборах у теперішньому вигляді, з одного боку, суттєво звужує можливості реалізації громадянами України конституційного права бути обраними до органів місцевого самоврядування, а з іншого – через положення Виборчого кодексу України, за яким організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка не є членом цієї партії, певним чином нівелює саму сутність політичної партії як об'єднання громадян, що поділяють однакові політичні погляди й беруть участь у виборах саме з метою реалізації засад своєї політичної програми, а також запропоновано відповідні шляхи удосконалення порядку добору претендентів на висування їх як кандидатів від політичних партій на місцевих виборах в Україні.

На основі порівняльно-правового аналізу доведено недоцільність виділення в ролі окремого суб'єкта права на подання кандидатур до складу виборчих комісій місцевих організацій політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори. Чинний законодавчий підхід до цього питання певним чином прирівнює статус парламентських політичних партій до статусу депутатських груп, формування яких часто має ситуативний характер і які в своїй діяльності не спираються на певну загальнонаціональну програму суспільного розвитку, яку на виборах до парламенту підтримала значна частина громадян України.

Обґрунтовано необхідність розширення прав щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останніх місцевих виборів представлені депутатами у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія. Оскільки йдеться не про загальнонаціональні, а про місцеві вибори, то переваги під час формування виборчих комісій повинні надаватися не тільки партіям, що представлені у парламенті, а й політичним партіям, які представлені у

відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія. Далеко не завжди парламентські партії отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів на виборах до обласної ради, і навпаки – в багатьох обласних радах наразі широко представлені політичні партії, які не представлені своїми фракціями у Верховній Раді України. Цілком закономірно що політичні партії, представлені в обласних радах на місцевих виборах, отримали рівні з парламентськими політичними партіями права у формуванні виборчих комісій.

Досліджено особливості формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах у різних країнах. Дається визначення виборчого фонду місцевої організації політичної партії на місцевих виборах, під яким розуміється певна сума грошових коштів, яка формується в установленому законом порядку, має обмежене коло джерел його наповнення, витрачається на проведення політичною партією виборчої кампанії з обов'язковим відображенням цих витрат у фінансових звітах.

Удосконалено розуміння співвідношення таких понять, як «витрати на передвиборчу агітацію», «витрати на виборчу кампанію» та «витрати на політичну кампанію», де кожне наступне з названих понять є ширшим за своїм змістом від попереднього і включає його в себе. Зокрема, термін «витрати на виборчу кампанію» включає не тільки витрати, понесені під час передвиборчої агітації та передвиборчої кампанії загалом, а будь-які витрати, понесені політичною партією під час політичної кампанії. Відзначається, що в Україні також скоро постане необхідність у законодавчому виділенні такого поняття, як політична кампанія.

Характеризується визначений законодавством порядок формування політичними партіями виборчого списку та його подання до відповідної виборчої комісії. Окремо аналізується порядок висування кандидатів у країнах, де законодавством передбачається необхідність попереднього погодження списку кандидатів відповідною кількістю виборців. Також досліджено такий важливий і практично неврегульований у законодавстві України та окремих

країн ЄС аспект висування кандидатів на місцевих виборах, як внутрішньопартійна процедура формування виборчих списків в різних країнах.

Удосконалено підходи до вивчення правового регулювання пасивного виборчого права громадян ЄС, які не є громадянами країни, де відбуваються відповідні місцеві вибори, а саме – проаналізовано особливості включення політичними партіями до виборчих списків на місцевих виборах громадян ЄС, які не є громадянами відповідної країни, а також осіб, які не мають громадянства ЄС.

Набуло подальшого розвитку дослідження особливостей регулювання джерел наповнення виборчих фондів на місцевих виборах в окремих країнах ЄС. Зокрема, на основі порівняльно-правового аналізу доведено, що поняття «внесок до виборчого фонду» варто використовувати лише для коштів, що передаються до виборчого фонду самими політичними партіями чи кандидатами, а стосовно коштів, які добровільно передаються до виборчого фонду фізичними особами, варто використовувати термін «пожертвування».

Окреслено особливості регулювання статусу розпорядника виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах в окремих країнах. Найбільш прогресивним визначається підхід, за якого розпорядником є незалежна особа, відносини якої з політичною партією регулюються укладеною угодою. Таке положення сприяє дотриманню політичними партіями фінансової дисципліни під час передвиборчих кампаній. Також досліджується регулювання розмірів, порядку внесення та умови повернення грошової застави, яку вносять політичні партії на місцевих виборах.

На підставі проведеного порівняльно-правового дослідження сформульовано низку конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України, яке регулює участь політичних партій у місцевих виборах.

Ключові слова: політичні партії; місцеві організації політичних партій; вибори; місцеві вибори; виборчі системи для місцевих виборів; виборчий список кандидатів; формування виборчих комісій на місцевих виборах; виборчі фонди.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

У яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Чубірко В.В. Порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3. (Vol. 2). P. 249-253.
2. Чубірко В.В. Особливості конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 233-237.
3. Чубірко В.В. Участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 31. № 3. С. 37-42.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Чубірко В.В. Права політичних партій під час формування виборчих комісій на місцевих виборах в Латвійській Республіці. Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 травня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 35-37.
5. Чубірко В.В. Особливості формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах в Україні та Польщі. Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 29 травня 2020 р. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 41-45.
6. Чубірко В.В. Правовий статус розпорядника виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 5-6 червня 2020 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 68-71.

7. Чубірко В.В. Грошова застава на місцевих виборах в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 червня 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 40-43.

ABSTRACT

Chubirko V. V. Constitutional and legal regulation of the participation of political parties in local elections in Ukraine and in the countries of the European Union: a comparative study – Manuscript.

Dissertation for Candidate of Juridical Sciences degree. Speciality 12.00.02 – Constitutional law; municipal law. – State Institution of Higher Education “Uzhhorod National University”. – Uzhhorod, 2021.

The dissertation is a comprehensive legal study of the constitutional and legal regulation of the participation of political parties in local elections in Ukraine and in the countries of the European Union. Its primary focus is on the analysis of the laws and theoretical framework for the constitutional and legal regulation of the participation of political parties in local elections in Ukraine, Poland and Latvia. It also considers a range of aspects relating to the regulation of this issue by the laws of Lithuania, Bulgaria, Slovakia, Estonia, etc.

Based on the findings of the analysis of the doctrinal sources of the participation of political parties in local elections, the conclusion is drawn that research into this topic is scarce both in Ukraine and in a number of EU member states. Previous work has been limited to the participation of political parties in national elections. The peculiar aspects of the participation of political parties in the process of electing local authorities has not been dealt with in depth. This dissertation also outlines a range of laws and regulations of Ukraine and some EU countries that regulate this participation.

This dissertation provides arguments for considering the participation of political parties in local elections in the EU countries within three patterns of the constitutional and legal regulation: the pattern of general legal regulation, the pattern

of specific legal regulation and the pattern of extended legal regulation of the participation of political parties in local elections. It is emphasized that there is a growing tendency towards amending national laws of some EU countries that administer holding elections as a whole and the participation of political parties in them in particular. This dissertation studies the impact the current international laws and regulations have on the participation of political parties in local elections, in particular Protocol No 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and interpretation of its provisions by the European Court of Human Rights.

This dissertation outlines and examines the peculiar aspects of the constitutional and legal status of political parties as participants of the election process in local elections in Ukraine and some EU countries. It also explores the peculiar aspects of the electoral system of local elections in Ukraine and in some EU countries placing special emphasis on the impact these aspects have on the participation of political parties in local elections.

This research examines the evolution of electoral systems of local elections that has taken place in the past 30 years in Ukraine, Poland and Latvia. According to its findings, the questionable practice of passing a new law to regulate the procedure for holding each next election is typical of not only Ukraine but also of some EU member states. Unfortunately, this practice is still common in Ukraine in spite of the introduction of the Electoral Code of Ukraine, which should have ensured relative stability for the electoral system of local elections in Ukraine.

Based on the findings of this research, the conclusion is drawn that the introduction of local elections under a proportional representation system in Ukraine is untimely. The research findings also indicate that the amendments to the Electoral Code of Ukraine of 2020 that are aimed at making the role political parties play in the local elections even more significant are both untimely and unreasonable. Against the background of the current mixed electoral system of the Parliamentary election, the legislator actually decided to establish the proportional electoral system for local elections by making these amendments, while only the next Parliamentary election will take place under a proportional representation system in Ukraine. Instead, it is

suggested that the Ukrainian legislator should reintroduce the electoral system for the local elections provided for by the first version of the Electoral Code of Ukraine and expand the proportional system only when holding the Parliamentary election under this system proves to be successful.

The research findings show that granting political parties exclusive rights to nominate candidates for local elections as it is significantly narrows the opportunities for the citizens of Ukraine to exercise their constitutional right to be elected to the local self-governing bodies. Moreover, due to the provision of the Election Code of Ukraine according to which a party can nominate a person who is not a member of the party to stand in an election, granting these exclusive rights outweighs the very essence of a political party as a unity of citizens who share the same political views and take part in an election in order to realise the basic principles of its political program. This research suggests ways to improve the selection procedure for the nomination of candidates by political parties for local elections in Ukraine.

The results of the comparative legal study indicate that it is inexpedient to distinguish the right of the political party that made an agreement about the cooperation at local elections with a deputies' group whose formation is announced at the session of the Verkhovna Rada not later than on January 1 of the year the elections take place as a separate subject. The current legislative approach to this issue equates the status of the Parliamentary political parties with the status of deputy groups to some extent. However, the establishment of a deputy group often takes place on an ad hoc basis. Moreover, deputy groups do not act according to the particular national program of social development which was supported by a considerable number of the citizens of Ukraine at the Parliamentary election.

This research provides arguments in favour of the expansion of the rights of local chapters of political parties that are represented by deputies in the respective regional council according to the results of the last local elections to participate in the formation of election commissions at the territory where the election commission is established. Since this refers to local elections rather than to national elections, both Parliamentary parties and political parties that are represented by deputies in the respective regional

council at the territory where the election commission is established must be at advantage in the formation of such an election commission. Nor often do Parliamentary parties obtain the right to participate in the allocation of deputy's seats at the Regional Council elections, whereas many regional councils are composed of political parties that are not represented by their factions in the Verkhovna Rada of Ukraine. Hence, it makes sense for the political parties that are represented by deputies in the regional councils and for Parliamentary parties to have equal rights relating to the formation of election commissions.

This dissertation explores the peculiar aspects of the formation of electoral funds of political parties in the local elections in different countries. It offers the definition of the electoral fund of a local chapter of a political party in the local election according to which it is a particular sum of money that is formed in the proper legal manner, has a limited range of sources and is spend on running the election campaign by the political party with mandatory reporting of spending in financial statements.

The dissertation offers improved definitions of such notions as "election canvassing spending", "election campaign spending" and "political campaign spending" where each following concept is broader than the preceding one and embodies it. In particular, the term "election campaign spending" includes not only election canvassing spending and pre-election spending but also any expenses paid by the party during the political campaign. It is emphasized that the notion 'political campaign' is likely to require legislative recognition in Ukraine soon.

This dissertation explores the procedure for the formation of electoral lists provided for by the legislation and their submission to the respective election commission. It places special emphasis on the analysis of the procedure for the nomination of candidates in countries whose legislation makes it necessary to approve a candidate list by the definite number of voters. It also examines the party internal procedure for the formation of candidate lists in different countries, which is regarded as both a very important, yet, unregulated by the legislation of Ukraine and some EU member countries aspect relating to the nomination of candidates.

This research has further developed the approaches to the study of the legal regulation of the passive suffrage of EU nationals who are citizens of a member state

different from the state where the local election is taking place. In particular, it has examined the peculiar aspects of including both EU national who are not citizens of the respective EU country and non-national EU citizens in the electoral lists as candidates.

The peculiar aspects of the regulation of the sources of establishing electoral funds in local elections in some EU countries have been further explored. In particular, the results of the comparative legal study indicate that the notion “contribution to an electoral fund” should be used in relation to the money that is donated to an electoral fund by the political parties or candidates themselves, while the money donated to an electoral fund by a physical person should be referred to as “donation”.

This dissertation outlines the peculiar aspects of the regulation of the status of the controller of an electoral fund of a political party in local elections in some countries. The approach according to which a controller is an independent person whose relations with a party are regulated by an agreement made is regarded as the most progressive. This approach promotes keeping financial discipline by a political party during pre-election campaigns. This dissertation also examines the regulation of the calculation of an election deposit for a political party in local elections as well as the procedure for paying it and getting it back.

Based on the research findings of the comparative legal study a number of proposals are made to improve the legislation of Ukraine that regulates the participation of political parties in local elections.

Key words: *political parties; local chapters of political parties; elections; local elections; electoral systems of local elections; electoral list; the formation of election commissions in local elections; electoral funds.*

З М І С Т

Вступ	14
Розділ 1. Теоретико-правові засади участі політичних партій у місцевих виборах	22
1.1. Нормативно-доктринальні засади участі політичних партій у місцевих виборах	22
1.2. Особливості конституційно-правового статусу політичних партій як суб'єктів виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС	50
1.3. Роль політичних партій у виборчому процесі в різних виборчих системах на місцевих виборах	71
Висновки до розділу 1	87
Розділ 2. Правові форми участі політичних партій у виборчому процесі на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз	90
2.1. Участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах	90
2.2. Порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах	118
2.3. Особливості фінансування виборчих кампаній політичних партій на місцевих виборах	145
Висновки до розділу 2	171
Висновки.....	176
Список використаних джерел.....	183
Додаток	209

ВСТУП

Актуальність теми. Участь у місцевих виборах є одним із ключових прав політичних партій та окреслюється в їх статутах, як одне з головних завдань. Водночас, прийняття 19 грудня 2019 р. Виборчого кодексу України внесло низку суттєвих змін у регулювання участі політичних партій на місцевих виборах, які стосуються порядку висування кандидатів від політичних партій на цих виборах, участі партій у формуванні виборчих комісій, порядку фінансування місцевих виборчих кампаній політичних партій тощо. Пошуки оптимальної моделі проведення місцевих виборів і, відповідно, ролі в них політичних партій притаманні не тільки для України, де у 2020 р. до щойно прийнятого Виборчого кодексу України вже було внесено низку змін, які істотно змінили роль політичних партій у місцевих виборах, а й для країн Європейського Союзу (далі - ЄС). Зокрема, у Латвії в 2020 р. були прийняті зміни до законодавства, які позбавили права на висування кандидатів на місцевих виборах об'єднання виборців, тим самим фактично зробивши політичні партії єдиним суб'єктом, який має право висувати кандидатів на виборах до органів місцевого самоврядування.

Низка аспектів конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах були об'єктом самостійних досліджень у вітчизняній юридичній науці. Водночас назвати цю проблематику всебічно вивченою наразі не можна. Зокрема, як показує аналіз сучасних наукових здобутків в науці конституційного права, участь політичних партій у місцевих виборах досліджувалася або у контексті аналізу конституційно-правового статусу політичних партій, як одне з їх основних прав та напрямків діяльності, або крізь призму дослідження загальних проблем виборчого права, де, на жаль, основна увага приділялася парламентським та президентським виборам. Натомість комплексні порівняльно-правові дослідження конституційно-правових засад участі політичних партій саме у місцевих виборах в Україні практично не здійснювалися.

Основним теоретичним підґрунтям проведеного дослідження стали пов'язані з проблематикою цього дослідження праці українських вчених Л.І. Адашис, Н.В. Богашевої, І.В. Бондарчука, Н.П. Гаєвої, О.В. Гейди, В.В. Джугана, І.М. Капталана, В.І. Кафарського, Ю.В. Кириченка, Ю.Б. Ключковського, О.Б. Ковальчука, О.В. Марцеляка, С.М. Марцеляка, Б.С. Мохончука, Г.Г. Петришиної-Дюг, Г.П. Пономарьової, В.Я. Тація, А.Т. Тетянич, К.О. Турчинова та інших.

Також у дисертації використані праці зарубіжних вчених, які досліджували різноманітні аспекти конституційно-правового регулювання права на приватну власність, зокрема таких як А. Войташек, Т. Гвоздь, С. Гебетнер, А. Горгол, М. Дамбровський, М. Дибська, А. Ендзінш, Р.Р. Ісмаїлов, Б. Міхалак, А. Раковська-Трела, К. Скотницький, В. Скридло, М. Хмай, М. Хржановський, Д. Юліаш тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалася відповідно до плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р., № 509-VIII, а також згідно із планом науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет» на 2015–2021 рр. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у XX–XXI ст.», яка розробляється науковцями Ужгородського національного університету (номер державної реєстрації 0198U007793).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у здійсненні комплексного порівняльно-правового аналізу участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС.

Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі **завдання**:

- проаналізувати нормативно-доктринальні джерела участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- окреслити та проаналізувати особливості конституційно-правового статусу політичних партій як учасника виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- дослідити особливості виборчої системи для місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС і з'ясувати її вплив на участь політичних партій у цих виборах;

- дослідити участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах за законодавством України та окремих країнах ЄС;

- дослідити порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- проаналізувати особливості фінансування виборчих кампаній політичних партій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- обґрунтувати напрямки перспективних змін до законодавства України, які удосконалять конституційно-правове регулювання участі політичних партій у місцевих виборах та сформулювати конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного виборчого законодавства України.

Об'єктом дисертаційного дослідження є регламентовані нормами права суспільні відносини, які складаються у сфері конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС.

Предметом дисертаційного дослідження є участь політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах-членах ЄС.

Методи дослідження. Методологічною основою наукового дослідження є комплекс загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Зокрема, діалектичний метод наукового пізнання використано для з'ясування конституційно-правової природи політичних партій як учасника виборчого процесу на місцевих виборах та особливості виборчої системи для місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС (підрозділи 1.2, 1.3). З'ясування та пояснення правових норм, які регулюють участь політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС, здійснювалося за допомогою

формально-юридичного методу (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою формально-логічного методу було виявлено окремі суперечності й колізії в нормативно-правових актах України та окремих країн ЄС, які регулюють участь політичних партій у місцевих виборах, а також сформульовано пропозиції щодо їх усунення (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). З'ясування та пояснення змісту правових норм, які регламентують участь політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС, здійснювалось за допомогою формально-юридичного методу (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3), Методи правового моделювання і прогнозування дали змогу на основі врахування досвіду держав ЄС змодельовати та запропонувати більш ефективні форми регулювання участі політичних партій у місцевих виборах (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). Порівняльно-правовий метод дозволив порівняти засади конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах-членах ЄС, а також сформулювати висновки про переваги або недоліки того чи іншого аспекту такого регулювання в окремих країнах (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.3, 2.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у юридичній науці України комплексних порівняльно-правових досліджень участі політичних партій у місцевих виборах. У результаті дослідження сформульовано низку нових положень, висновків і пропозицій, які виносяться на захист, а саме:

вперше:

- аргументовано положення, що надання політичним партіям фактично монопольного права на висування кандидатів на місцевих виборах у теперішньому вигляді, з одного боку, суттєво звужує можливості реалізації громадянами України конституційного права бути обраними до органів місцевого самоврядування, а з іншого – через положення Виборчого кодексу України, за яким організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка не є членом цієї партії, певним чином нівелює саму сутність політичної партії, як об'єднання громадян, що поділяють однакові політичні погляди й беруть участь у виборах саме з метою реалізації засад своєї політичної програми,

а також запропоновано відповідні шляхи удосконалення порядку добору претендентів на висування їх як кандидатів від політичних партій на місцевих виборах в Україні;

- обґрунтовано недоцільність виділення в якості окремого суб'єкта права подання кандидатур до складу виборчих комісій місцевих організацій політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори;

- доведено необхідність розширення прав щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останніх місцевих виборів представлені депутатами у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія.

удосконалено:

- розуміння співвідношення таких понять, як «витрати на передвиборчу агітацію», «витрати на виборчу кампанію» та «витрати на політичну кампанію», де кожне наступне з названих понять є ширшим за своїм змістом від попереднього і включає його;

- підходи до вивчення проблематики висування кандидатів на місцевих виборах, а саме – досліджено такий важливий і практично неврегульований у законодавстві України та окремих країн ЄС аспект висування кандидатів на місцевих виборах, як внутрішньопартійна процедура формування виборчих списків у різних країнах;

- підходи до вивчення правового регулювання пасивного виборчого права громадян ЄС, які не є громадянами країни, де відбуваються відповідні місцеві вибори, а саме – проаналізовано особливості включення політичними партіями до виборчих списків на місцевих виборах громадян ЄС, які не є громадянами відповідної країни, а також осіб, які не мають громадянства ЄС;

набули подальшого розвитку:

- вивчення особливостей конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах у країнах ЄС, зокрема запропоновано

виділяти три основні моделі такого регулювання (модель загального, модель спеціального та модель розширеного конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах);

- дослідження виборчих систем для місцевих виборів, зокрема доведено, що запровадження в Україні мажоритарної системи виборів до органів місцевого самоврядування, що представляють населення до 90 виборців, є передчасним;

- дослідження особливостей регулювання джерел наповнення виборчих фондів на місцевих виборах в окремих країнах ЄС. Зокрема, на основі порівняльно-правового аналізу доведено, що поняття «внесок до виборчого фонду» варто використовувати лише для коштів, що передаються до виборчого фонду самими політичними партіями чи кандидатами, а стосовно коштів, які добровільно передаються до виборчого фонду фізичними особами, варто використовувати термін «пожертвування».

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертаційному дослідженні підходи, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній роботі для подальшого розвитку теоретичної бази загальних і галузевих юридичних дисциплін, зокрема конституційного права, та для подальшого дослідження практичних і теоретичних аспектів конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах;

- правотворчій діяльності як теоретичне підґрунтя при розробленні і прийнятті змін до Конституції України, Виборчого кодексу України та законодавства України, яке регулює створення й діяльність політичних партій;

- правозастосовній діяльності Міністерства юстиції України, Центральної виборчої комісії, територіальних та дільничних виборчих комісій, інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- навчальному процесі — в юридичних та інших вищих навчальних закладах під час підготовки та вивчення дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн» та «Муніципальне право

України», при написанні монографій, підручників, посібників та розробці методичних рекомендацій.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, в якій висвітлено авторські позиції щодо особливостей конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС. Сформульовані в роботі положення й наукові висновки є результатом особистих досліджень та обґрунтувань, зроблених автором на основі критичного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів, а також судової практики різних країн.

Апробація результатів дисертації. Результати досліджень, викладені в дисертації, були представлені у вигляді доповідей та виступів на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Запоріжжя, 22-23 травня 2020 р.); «Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи» (м. Одеса, 29 травня 2020 р.); «Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів» (м. Харків, 5-6 червня 2020 р.); «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 19-20 червня 2020 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено в 7 наукових працях, зокрема в 3 статтях, що опубліковані у фахових виданнях України, наукових періодичних виданнях інших держав і наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних (у тому числі 1 – у науковому періодичному виданні іншої держави), та в 4 тезах доповідей на міжнародних конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою й завданнями дослідження та складається зі вступу, двох розділів, що містять шість підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок, з яких основного тексту – 168 сторінок. Список використаних джерел налічує 236 найменувань і становить 26 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ

1.1. Нормативно-доктринальні засади участі політичних партій у місцевих виборах

Політичні партії відіграють важливу роль у функціонуванні будь-якої демократичної правової держави. Напрями впливу політичних партій на суспільно-політичне життя є досить широкими, зокрема, й через участь політичних партій у місцевих виборах. У межах цього підрозділу спробуємо здійснити загальний аналіз ключових нормативно-правових актів, що регламентують різні аспекти участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС, міжнародні акти та рекомендації різноманітних міжнародних органів та організацій з даного питання, а також проаналізуємо основні наукові розвідки вітчизняних та зарубіжних вчених, що стосуються проблем участі політичних партій у виборах загалом та участі у місцевих виборах зокрема.

Також відзначимо, що оскільки в рамках одного дослідження з нормативно визначеним обсягом неможливо всебічно проаналізувати особливості участі політичних партій у місцевих виборах у всіх або навіть в більшості країн-членів ЄС, то основна увага в роботі зосереджена на законодавстві та правозастосовній практиці таких країн, як Польща та Латвія. Вибір саме цих країн, як основних для проведення порівняльно-правового дослідження, є не випадковим і зумовлений декількома факторами. По-перше, такий вибір пов'язаний зі спільністю історичних особливостей суспільно-політичного розвитку цих країн та, відповідно, схожими проблемами у побудові демократичної країни, які виникали у них після звільнення від впливу тоталітарного режиму. По-друге, законодавство цих країн у частині регулювання участі політичних партій у місцевих виборах становить значний інтерес для українських реалій реформування виборчого законодавства. Так, Польща є однією з країн, де вже

тривали час прийнятий та діє виборчий кодекс. У світлі нещодавнього прийняття Виборчого кодексу України [1], правозастосовна практика країни-члена ЄС, в якій усі виборчі процеси врегульовують єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, набуває особливої актуальності. Стосовно Латвії відзначимо, що багато підходів до нормативно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, застосовані в цій країні, є нетиповими для більшості країн-членів ЄС. Також у Латвії, як і в Україні, у 2020 році відбулися суттєві зміни до законодавства, яке регламентує участь політичних партій у місцевих виборах.

Аналізуючи наукові здобутки вітчизняних вчених у вивченні проблематики участі політичних партій у місцевих виборах, насамперед варто відзначити низку дисертаційних досліджень, які в тій чи іншій мірі порушували питання правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах. Так, Л.І. Адашис у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на виборах народних депутатів України» досліджує проблемні аспекти місця і ролі політичних партій в політичній системі України, вивчає правові форми участі політичних партій у виборчому процесі на виборах народних депутатів України. Зокрема, в зазначеній дисертації автор ставить та вирішує такі завдання:

- визначає місце і роль політичних партій у політичній системі суспільства, з урахуванням здійснення ними основних функцій;
- окреслює та характеризує основні історичні етапи виникнення і розвитку політичних партій на території українських земель із середини XIX ст. й до отримання незалежності України;
- розкриває юридичний зміст та аналізує проблеми співвідношення понять «правове регулювання статусу політичних партій», «правова інституціоналізація політичних партій» та «інституціоналізація політичних партій»;
- вивчає відповідний зарубіжний досвід правової інституціоналізації політичних партій;

- виділяє та надає характеристику стадіям правової регламентації порядку висування політичними партіями списків кандидатів у народні депутати;
- розглядає процедуру здійснення політичними партіями передвиборної агітації на виборах народних депутатів України, а також окреслює й аналізує його нормативно-правове забезпечення;
- досліджує нормативно закріплені форми участі представників політичних партій у роботі виборчих комісій тощо [2].

Хоча тема зазначеного дослідження й стосується проблем конституційно-правового регулювання участі політичних партій тільки на виборах народних депутатів України, проте низка висновків, що присвячені конституційно-правовому статусу політичних партій, історичним етапам правового регулювання такого статусу та загальним засадам щодо участі політичних партій у виборчому процесі, становлять безумовний інтерес для нашого дослідження.

К.О. Турчинов у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Конституційно-правове регулювання діяльності політичних партій у виборчому процесі» ставить та вирішує такі наукові завдання:

- визначає принципи та засади діяльності політичних партій у виборчому процесі;
- окреслює окремі особливості участі політичних партій у президентських, парламентських та місцевих виборах в Україні;
- визначає напрями впливу політичних партій на розвиток вітчизняного виборчого законодавства;
- окреслює особливості виборів за відкритими списками в контексті змін до виборчого законодавства;
- виділяє та характеризує основні види порушень виборчого законодавства, які допускаються політичними партіями, характеризує політичну корупцію тощо [3].

Вивчаючи вітчизняний досвід організації місцевих виборів, К.О. Турчинов робить висновок, що запроваджена модель місцевих виборів не позбавлена

колапсів та на практиці продемонструвала забагато неузгодженостей та суперечностей і, загалом, потребує суттєвого доопрацювання [3, с. 64]. Важливим, на нашу думку, є дослідження автором обставин, за яких проведення виборів у тому чи іншому регіоні не відповідає політичним інтересам партій, які на момент їх проведення складають парламентську більшість, оскільки така ситуація призводить до ймовірного блокування парламентом рішення щодо проведення виборів. Для унеможливлення таких протиріч вчений слушно пропонує закріпити в законодавстві положення про те, що при відкликанні сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою територіальна виборча комісія призначає проміжні вибори. У такому випадку відбудеться зміна статусу виборів із позачергових на проміжні, й таке рішення не потребуватиме голосування у парламенті [3, с. 68]. Також К.О. Турчинов досліджує низку інших актуальних проблем проведення місцевих виборів у сучасних українських реаліях та участі в них політичних партій, наприклад: законодавче врегулювання порядку проведення місцевих виборів на контрольованих територіях Донбасу, можливість голосування внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах, теоретичні аспекти віднесення виборів органів місцевого самоврядування в Україні до відповідної системи тощо. Можемо констатувати: що хоча у дослідженні К.О. Турчинова проблемам участі політичних у місцевих виборах й приділялася відповідна увага, проте основну увагу вчений зосередив на засадах конституційно-правового регулювання участі політичних партій в парламентських виборах.

Необхідно відзначити дисертаційне дослідження В.І. Кафарського «Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні», в якому систематизовано наукові дослідження конституційно-правового статусу політичних партій в Україні, осмислена правова природа політичної партії як добровільного самоврядного громадського об'єднання та колективного суб'єкта державно-політичних відносин і на цій основі визначені її права, обов'язки, способи, механізми і межі конституційно-правового регулювання [4]. Для нас особливий інтерес ставить підрозділ 4.2. «Форми участі

політичних партій у виборах до органів місцевого самоврядування» та підрозділ 5.4. «Форми участі політичних партій у діяльності органів місцевого самоврядування» цього дослідження. Вчений розмірковує над оптимальною для України системою місцевих виборів, звертаючись при цьому до досвіду окремих зарубіжних демократичних країн, замислюється над питанням політичної відповідальності депутатів, обраних за пропорційною системою виборів, аналізує різні технології визначення результатів голосування.

Також В.І. Кафарський робить низку важливих висновків щодо форм участі політичних партій у діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, вказується, що віднесення інституту місцевого самоврядування до однієї з основ конституційного ладу України унеможливорює його скасування, обмеження чи спотворення політичними протистояннями політичних партій. На переконання вченого, пропорційна система місцевих виборів істотно знижує рівень самоврядності місцевих органів влади, перетворюючи органи місцевого самоврядування на додаток до державних органів [4, с. 319-320]. Отже, вчений критично ставиться до запровадження пропорційної системи на місцевих виборах. Водночас дискусійним, на нашу думку, є пропозиція, що ключові засади взаємин політичних партій в органах місцевого самоврядування мали б бути визначені як на законодавчому рівні, так і у статутах політичних партій. Така позиція мотивується тим, що в демократичних державах ця діяльність регулюється морально-етичними нормами та статутами партій, проте рівень розвитку політичної та правової культури української еліти не дає змоги повноцінно використати цей досвід в Україні [4, с. 320].

Н.В. Богашева в монографії «Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти» [5] досліджує конституційно-правові аспекти відносин держави та політичних партій в Україні. Авторка приділяє увагу законодавчому регулюванню створення політичних партій та їх місцевих організацій. Вона вивчає правову природу державного контролю за дотриманням політичними партіями Конституції та законодавства України, окреслює цілі та мету впливу держави на політичні партії тощо. Відповідну увагу Н.В. Богашева

приділила їй проблемам участі політичних партій у виборах. Цьому питанню присвячений підрозділ 1.4 монографії «Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу». Хоча тут переважно висвітлюються проблеми участі політичних партій у всеукраїнських, а не місцевих виборах, проте для нашого дослідження становлять цінність висновки та узагальнення зроблені вченою щодо загальних засад участі політичних партій у виборах.

Серед зарубіжних дисертаційних досліджень, в яких так чи інакше порушувалося питання участі політичних партій у місцевих виборах, насамперед варто відзначити дисертацію польського вченого М. Хржановського «Основні принципи виборчого права до органів місцевого самоврядування» [6]. Це дослідження складається з семи розділів, у межах яких автор вирішує такі основні завдання:

1. Досліджує роль та функції виборів до органів місцевого самоврядування у сучасній демократичній державі;

2. Формулює основні історичні етапи еволюції законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування в Польщі, починаючи з 1918 р. і закінчуючи прийняттям у 2011 р. Виборчого кодексу Польщі;

3. Всебічно досліджує основні принципи виборчого права до органів місцевого самоврядування, серед яких особливо виділяються:

- принцип таємного голосування (визначається сутність цього принципу, форма його реалізації, гарантії забезпечення, а також вивчаються альтернативні способи голосування);

- принцип загальності (наводиться його поняття та функції, аналізується еволюція цього принципу у польському виборчому законодавстві, окреслюється суб'єктивний обсяг активного та пасивного виборчого права на виборах до органів місцевого самоврядування тощо);

- принцип рівності (аналізується формальна та матеріальна рівність на виборах, визначаються і досліджуються їх елементи);

- принцип безпосередності та його основні елементи;

- принцип вільних виборів (автор у своїй роботі зосередився на таких елементах принципу вільних виборів, як право балотуватися, право брати участь у виборах та свобода висловлювати виборчі переваги);

4. Аналізує поняття та особливості основних видів виборчої системи, наводить еволюцію конституційно-правового регулювання виборчої системи на виборах до органів місцевого самоврядування в Польщі, а також вивчає існуючі проблеми, що виникають під час розподілу місць у пропорційній системі та формуванні списків кандидатів на місцевих виборах.

Також варто відзначити низку інших польських вчених, які вивчали окремі аспекти діяльності політичних партій та проблеми виборчого законодавства в Польщі. Зокрема, таких як М. Хмай [7; 8; 9], С. Гебетнер [10], К. Скотницький [11], М. Дамбровський [12], Д. Юліаш [13], М. Дибська [14], А. Горгол [15], Б. Міхалак [16], А. Раковська-Трела [17] тощо.

Відзначимо статтю Г.П. Пономарьова, А.В. Матвейчук та А.В. Матвейчук «Виборчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн Вишеградської групи» [18], в якій автори вивчають типи виборчих систем, які історично склалися та наразі використовуються для проведення місцевих виборів у Чехії, Польщі, Словаччині та Угорщині (мажоритарна, пропорційна та змішана), висвітлюють особливості та специфіку становлення виборчої системи в кожній з цих країн, спільні риси цього процесу. Для цього дослідники аналізують структуру органів місцевого самоврядування зазначених країн, яка є дворівневою чи трирівневою, та нормативно-правову базу, що регламентує проведення місцевих виборів. За результатами роботи автори формулюють низку умов, що визначають тенденції формування виборчих систем для проведення місцевих виборів у Чехії, Польщі, Словаччині та Угорщині, зокрема: реформування адміністративно-територіального устрою, що дозволило запровадити відповідні органи місцевого самоврядування та обрати у подальшому максимально оптимальну модель виборчої системи для проведення місцевих виборів; зміна та впорядкування законодавства з проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування, що детально

регламентує усі питання виборчої процедури; запровадження виборчих систем для проведення місцевих виборів відповідно до вимог цього законодавства, які орієнтуються, насамперед, на забезпечення потреб та інтересів суспільства.

Оскільки Польща та Латвія обрані нами як основні країни ЄС для проведення порівняльного дослідження участі політичних партій у місцевих виборах, то необхідно відзначити наукові доробки вітчизняних вчених, які досліджували різні аспекти діяльності політичних партій в цих країнах, зокрема й їх участь у місцевих виборах, а також звертали увагу на проблематику правового регулювання проведення виборів у цих країнах. Так, В.В. Джуган у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз» [19], поруч з основними задачами (дослідження генези фінансування політичних партій та визначення основних історичних етапів становлення і розвитку фінансування політичних партій в Україні, з'ясування поняття, принципів та основних джерел фінансування політичних партій, визначення місця та ролі самофінансування та приватного фінансування у системі джерел фінансування політичних партій, розкриття поняття й основних елементів державного контролю за фінансуванням політичних партій та дослідження основних обмежень у фінансуванні політичних партій), також приділяє увагу фінансуванню політичних партій під час проведення виборчих кампаній, у тому числі й на місцевих виборах. Зокрема, вчений досліджує проблематику законодавчого регулювання державного контролю за недопущенням використання політичними партіями коштів, отриманих у порядку державного фінансування статутної діяльності на фінансування участі у парламентських виборах, виборах президента та на місцевих виборах [19, с. 125-127].

А.Т. Тетянич у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему: «Конституційно-правові засади державного контролю за діяльністю політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз» вирішує низку наукових задач, зокрема:

- досліджує конституційно-правову природу державного контролю за діяльністю політичних партій і його місце серед інших видів контролю щодо політичних партій;

- розкриває сутність, завдання та предмет державного контролю, що здійснюється під час легалізації політичних партій, поточної діяльності політичних партій, фінансування політичних партій, припинення діяльності політичних партій, а також окреслює його характерні особливості в Україні та окремих країнах ЄС;

- з'ясовує предмет та аналізує особливості державного контролю за діяльністю політичних партій у виборчому процесі в Україні та окремих країнах ЄС;

- формулює відповідні напрями вдосконалення законодавства України, яке регулює державний контроль за діяльністю політичних партій тощо [20].

У підрозділі 2.3 «Державний контроль за діяльністю політичних партій у виборчому процесі» А.Т. Тетянич робить низку висновків щодо особливостей здійснення державного контролю за діяльністю політичних партій у виборчому процесі в Україні та окремих країнах ЄС. Зокрема, доводиться, що в українській юридичній літературі використовується невиправдано звужене розуміння діяльності політичних партій у виборчому процесі, яке охоплює тільки завдання передвиборчої агітації, що призводить до звуження предмету державного контролю. Відповідно автор визначає, що предметом державного контролю за діяльністю політичних партій у виборчому процесі є формування виборчих фондів політичних партій, дотримання вимог законодавства під час проведення передвиборної агітації, повнота, достовірність, своєчасність подання звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій. Також звертається увага на недоліки вітчизняного законодавства, яке регулює конституційно-правову відповідальність політичних партій за порушення порядку участі у виборчому процесі [21, с. 10].

Загалом у вітчизняній юридичній науці різним аспектам діяльності політичних партій приділялося достатньо уваги. Природно, що найбільш широко

ця тематика була розроблена у рамках науки конституційного права, зокрема, тут акцентувалася увага на таких проблемах:

- сутності та особливостях ключових складових правової інституціоналізації політичних партій в Україні [22];

- визначенні конституційно-правових основ легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні, вироблення конкретних пропозицій щодо удосконалення конституційно-правового регулювання громадських організацій і політичних партій в Україні [23];

- порівняльно-правовому аналізу конституційного права на об'єднання у політичні партії в Україні та окремих країнах ЄС [24];

- забезпеченні конституційного права на об'єднання у політичні партії в Україні [25];

- право на свободу об'єднання в політичні партії як суб'єктивне право, організаційні форми його реалізації та термінологічні аспекти зазначеного права [26; 27; 28; 29; 30].

Певна увага діяльності політичних партій приділялася й представники інших юридичних наук. Наприклад, О.В. Гейда, обравши темою свого дисертаційного дослідження теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні, зосереджується на вирішенні таких завдань, як дослідження категорії «функції політичних партій» як елемента політичної і правової термінології, характеристика теоретичних підходів до класифікації функцій політичних партій, окреслення місця та ролі політичних партій у політичній системі України, розкриття основних положень правової регламентації участі політичних партій України у виборчому процесі, окреслення правових основ взаємодії політичних партій та інших інститутів політичної системи України, характеристика нормативного забезпечення внутрішньопартійних організаційних відносин [31]. Натомість І.М. Капталан робить спробу цивільно-правового аналізу політичних партій як суб'єктів цивільного права. Зокрема, досліджує загальнотеоретичні аспекти цивільної правосуб'єктності політичних партій та визначення їх правового статусу, з'ясовує поняття політичної партії як

суб'єкта цивільних прав, характеризує організаційну єдність політичної партії та її внутрішню структуру, окреслює особливості відповідальності, створення та припинення діяльності політичної партії тощо [32].

Окремо необхідно відзначити наукові розробки, присвячені дослідженню правового регулювання виборів загалом. Тут, насамперед, відзначимо монографію Ю.Б. Ключковського «Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні», в якій досліджуються системи принципів виборчого права, їх зміст і роль для галузі виборчого права. Принципи виборчого права розглядаються науковцем у контексті загальнотеоретичної проблеми принципів права, їх значення як вищих імперативних правових вимог. Досліджена проблема розкриття змісту «принципів-назв», розв'язання якої пропонується через формулювання правових вимог – складових відповідного принципу. Здійснена систематизація принципів права, які чинять істотний вплив на зміст правового регулювання виборів. Окрім принципу верховенства права, у монографії виділено групи конституційно-правових принципів представницької демократії, галузеві принципи виборчого права, а також інституційні принципи окремих інститутів виборчого права, які, в свою чергу, аналізуються у тісному взаємозв'язку з міжнародними виборчими стандартами. Також у рамках цього дослідження аналізуються окремі складові системи виборчого права – інститути голосування, виборчого процесу та органів адміністрування виборів і визначено їх місце у системі виборчого права [33]. Не обійшов увагою Ю.Б. Ключковський і проблеми участі політичних партій у виборчому процесі. Зокрема, вивчалися проблеми рівності можливостей партій як суб'єктів номінаційного права, як суб'єктів виборчого процесу та рівність можливостей діяльності партій у виборчому процесі, особливості партійного способу формування складу виборчих комісій тощо [33].

Низку актуальних проблем виборчого права вивчали й інші вітчизняні науковці, зокрема:

- Л.М. Козодой комплексно досліджував конституційно-правовий статус суб'єктів та учасників виборчого процесу, що здійснюють своє виборче право та забезпечують його реалізацію [34];

- О.Б. Ковальчук вивчав проблеми теорії правового регулювання виборчого процесу в Україні [35];

- Т.В. Стешенко аналізує юридичну природу виборчих комісій, розкриває їх місце і роль у системі органів публічної влади та надає характеристику основних елементів, що визначають організацію їх роботи [36];

- Р.М. Максакова здійснює науковий аналіз теоретичних і практичних проблем інституту місцевих виборів в Україні [37];

- В.П. Пилипишин досліджує теорію і практику забезпечення принципів виборчого права України [38];

- С.Я. Бурда акцентує увагу на вивченні Адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні [39];

- І.В. Тимошенко вивчає особливості правового регулювання та практичного застосування юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства [40];

- Г.М. Малкіна на основі аналізу наукових праць зарубіжних і вітчизняних науковців, політичного досвіду зарубіжних країн та України у порівняльному аспекті з'ясовує закономірності та особливості взаємодії виборчої і партійної систем [41].

Як бачимо, у вітчизняній науці конституційного права особливості участі політичних партій у місцевих виборах, переважно, досліджувалася або через призму дослідження конституційно-правового статусу політичних партій, як одне з ключових прав політичних партій, або у контексті загальних проблем участі політичних партій у виборчому процесі. Що стосується наукових доробків, присвячених проблемам виборчого права, то в них проблематика місцевих виборів загалом і участь в них політичних партій зокрема досліджувалася дуже поверхово.

Аналіз нормативних джерел участі політичних партій у місцевих виборах, безумовно, варто розпочати з Конституції України та конституцій окремих країн-членів ЄС. Конституція України [42] у ст. 36 та ст. 37 визначає конституційні засади створення та діяльності політичних партій в Україні. Так, відповідно до ст. 36 Конституції України, громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ця ж стаття визначає основну мету політичних партій в Україні, а саме - сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та участь у виборах, у тому числі і в місцевих. Натомість ст. 37 Конституції України встановлює низку обмежень щодо створення та діяльності політичних партій. Зокрема, забороняє створення й діяльність партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Також міститься вказівка на недопустимість формування воєнізованих формувань у складі політичних партій та функціонування їх структур в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях тощо.

Необхідно зазначити, що у вітчизняній науці конституційного права висувалося багато пропозицій щодо необхідності вдосконалення конституційного регулювання статусу політичних партій. Так, низка вчених звертає увагу на необхідності та доцільності чіткого розмежування на рівні Конституції України права на об'єднання в політичні партії та права на об'єднання в громадські організації, мотивуючи це істотними відмінностями у правовому статусі політичних партій та громадських організацій [29; 43, с. 22].

Наприклад, Ю.В. Кириченко доводить, що ст. 36 Конституції України істотно відрізняється від аналогічних норм, що містяться у конституціях європейських держав і пропонує доповнити цю статтю принципово важливим положенням про види об'єднань, їх вільне утворення без попереднього дозволу державних органів, про розширення гарантій свободи діяльності політичних партій та громадських організацій, а положення щодо права на свободу об'єднання в політичні партії виокремити в самостійну норму (ст. 37), котра буде співвідноситись зі ст. 36 як загальна та спеціальна норма [44, с. 29]. З такими позиціями, загалом, варто погодитися, оскільки політичні партії та громадські організації створюються з різною метою. Тут, насамперед, варто відзначити таку розбіжність, як право політичних партій брати участь у формуванні органів влади шляхом висування кандидатів на виборах, що є одним з визначальних критеріїв їх розмежування [5, с. 56; 45, с. 180]. Г.Г. Петришина-Дюг зазначає, що під час визначення поняття «політична партія» акцент робиться не на сутнісних ознаках партії, а на напрямках їх діяльності, тоді як ознака «вираження політичної волі» як мета діяльності партії є занадто широким поняттям і потребує конкретизації [22, с. 6].

У III розділі Конституції України закріплюються основні засади виборів в Україні. Зокрема, тут визначається, хто має право голосу на виборах та референдумах. Також на конституційному рівні закріплюється низка основних принципів демократичних виборів. Зокрема, відповідно до ст. 71 Конституції України, вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Конституція Польщі [46] використовує дещо інші підходи до регулювання засад створення й діяльності політичних партій. Так, відповідно до ст. 11 Конституції Польщі, держава забезпечує свободу створення та діяльності політичних партій, які діють на принципах добровільності та рівності громадян, з метою впливу на формування державної політики за допомогою

демократичних методів. Ст. 13 наводить обмеження щодо створення політичних партій, зокрема заборонено створення політичних партій, які у своїх програмах використовують тоталітарні методи та практику нацизму, фашизму та комунізму, передбачають або допускають расову та національну ненависть, застосування насильства тощо. Натомість саме конституційне право на об'єднання в політичні партії закріплене в іншій статті і навіть в іншому розділі Конституції Польщі (а саме у розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» в ст. 58, яка гарантує кожному право на об'єднання, в тому числі й право на об'єднання в політичні партії). Тобто, в Конституція Польщі окремо регламентує засади діяльності політичних партій і право на об'єднання в політичні партії та громадські організації. Що стосується регулювання виборів, то в Конституції Польщі не виділяється окремий розділ, присвячений виборам, а засади проведення виборів врегульовуються окремо для кожного виду виборів у Польщі (конституційні засади виборів до Сенату та Сейму закріплені в ст. ст. 96-101, засади виборів Президента Польщі визначаються в ст. ст. 127-130, а конституційні принципи місцевих виборів у ст. 169, відповідно до якої, вибори до органів місцевого самоврядування є загальними, рівними, прямими і відбуваються шляхом таємного голосування; принципи, порядок висування кандидатів та проведення виборів, а також умови дійсності виборів визначаються законом). Якщо стосовно виборів до Сенату та Сейму безпосередньо в Конституції Польщі (ст. 100) визначається, що кандидатів на цих виборах можуть висувати політичні партії й виборці, то стосовно місцевих виборів конституція такої конкретизації не робить, відносячи вирішення цього питання на рівень відповідного закону, тобто Виборчого кодексу Польщі.

У порівнянні з конституціями України та Польщі, Конституція Латвії [47] регламентує окреслені питання дуже поверхово. Так, відповідно до ст. 102 Конституції Латвії, кожен має право вступати в політичні партії та інші громадські організації. Зазначимо, що у Конституції Латвії цією статтею обмежується конституційне регулювання як статусу політичних партій, так і права на об'єднання в політичні партії. Тут, як і в Конституції Польщі, немає

окремо виділених положень, що стосуються виборчого права. Основні засади виборів до Сейму врегульовуються ст. ст. 6-14 Конституції Латвії, а місцевих виборів – у ст. 101. Так, відповідно до ст. 101 Конституції Латвії, кожен громадянин Латвії має право в передбаченому законом вигляді брати участь у діяльності держави, діяльності місцевого самоврядування, а також перебувати на державній службі. Органи місцевого самоврядування вибирають громадяни Латвії та громадяни ЄС, які постійно проживають в Латвії. Кожен громадянин ЄС, який постійно проживає в Латвії, має право у передбаченому законом порядку брати участь у місцевому самоврядуванні. Отже, попри очевидну лаконічність, у порівнянні з аналізованими вище конституціями, у регулюванні діяльності політичних партій та виборчих процесів Конституція Латвії закріплює важливе положення, за яким брати участь у місцевому самоврядуванні, а відповідно і в формуванні органів місцевого самоврядування (інакше кажучи у місцевих виборах), мають право не тільки власні громадяни, а й громадяни ЄС у порядку, встановленому законом. Таке положення досить рідко закріплюється безпосередньо на конституційному рівні у країнах-членах ЄС і є скоріш винятком. Наприклад, відповідно до ст. 156 Конституції Естонії, [48] на місцевих виборах право голосу належить особам, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і досягли вісімнадцятирічного віку. Отже, положення Конституції Естонії надає право на участь у місцевих виборах ще ширшому колу осіб, оскільки в ній охоплюються не тільки власні громадяни та громадяни ЄС, а всі особи, що проживають на відповідній території. Автори коментаря до Конституції Латвії вказують, що такий підхід до формулювання ст. 101 був свідомо обраний законодавцем і, з одного боку відповідає лаконічному стилю конституційних актів, а з другого – уникає повторювання положень ст. 21 Загальної декларації прав людини та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [49, с. 381].

Загалом у науковій літературі виділяються неоднакові підходи до конституційно-правового регулювання діяльності політичних партій у різних

країнах. Наприклад, Г.Г. Петришина-Дюг виділяє п'ять моделей такого регулювання:

- ігнорувальна модель, за якої політичні партії не згадуються в конституції країни;
- дозвільна модель, при якій політичні партії функціонують без чіткого законодавчого визначення положень щодо членства, фінансування, внутрішньої організації тощо;
- сприяюча модель – держава законодавчо стимулює створення й подальшу активну діяльність політичних партій через запровадження пропорційної виборчої системи;
- протекціоністська, яка характеризується однопартійною системою, що формується через прийняття законодавства з жорсткими процедурами реєстрації й діяльності політичних партій;
- регламентуюча модель чітко та всебічно регламентує засади створення й діяльності політичних партій [22, с. 13-14].

Натомість С. Рибачок виділяє чотири підходи до питання конституційно-правового регулювання статусу політичних партій:

- відсутність регуляції (країни, у яких відсутні згадки про політичні партії навіть у конституції);
- конституційне регулювання. Наприклад, Швеція, де політичні партії діють, керуючись лише нормами Конституції, а право кожного на об'єднання трактується настільки широко, що законодавець свідомо відмовляється приймати будь-які акти, які регламентували б діяльність політичних партій, оскільки прийняття відповідного спеціального закону потенційно сприйматиметься як обмеження гарантованих конституцією свобод;
- регулювання за допомогою закону про асоціації. При цьому в деяких країнах статус політичних партій регулюється без прийняття спеціального закону про політичні партії загальним законом про об'єднання громадян;
- регулювання відбувається на основі спеціального закону про політичні партії [50, с. 485].

Зауважимо, що в більшості країн-членів ЄС застосовано саме останній підхід, тобто порядок створення й діяльності політичних партій врегульований спеціальним законом про політичні партії. Наприклад, такі закони прийняті в Польщі [51], Латвії [52], Литві [53], Болгарії [54], Словаччині [55], Словенії [56] тощо. В Україні ці питання також регулюються спеціальним Законом України «Про політичні партії в Україні» [57]. Зокрема, цей закон визначає порядок та передумови створення й реєстрації політичних партій, вимоги до статуту партій, членство в політичних партіях та його обмеження, права політичних партій, порядок їх фінансування тощо. Відзначимо, що за останній час цей закон зазнав суттєвих змін та доповнень. Найбільш суттєві і такі, що істотно впливають на подальше вдосконалення діяльності політичних партій в Україні, зміни стосуються порядку фінансування діяльності політичних партій. Насамперед тут йдеться про початок повноцінного державного фінансування політичних партій, яке було запроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [58].

Одним із основних нормативних джерел дослідження участі політичних партій у місцевих виборах, безумовно, є виборче законодавство України та окремих країн-членів ЄС. У цій сфері в Україні протягом останніх років також відбулися докорінні зміни. Насамперед, йдеться про прийняття 19 грудня 2019 р. Виборчого кодексу України [1], який, відповідно до Конституції України, визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів. Відповідно, із прийняттям цього акту в Україні втратили чинність Закон України «Про вибори Президента України» [59], Закон України «Про вибори народних депутатів України» [60] (окрім положень щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі, повноваження яких достроково

припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України) та Закон України «Про місцеві вибори» [61]. Природно, що з прийняттям цього акту істотні зміни торкнулися й місцевих виборів загалом і безпосередньо участі в них політичних партій (більш детально ці зміни будуть проаналізовані у наступних підрозділах роботи).

У Польщі після демократичних перетворень, започаткованих у кінці 80-х років минулого століття, також тривалий час порядок проведення виборів та участь у них політичних партій врегульовувалися в різних законодавчих актах: Законі Польщі «Про вибори до Сейму Республіки Польща та до Сенату Республіки Польща» [62], Законі Польщі «Про вибори Президента Республіки Польщі» [63], Законі Польщі «Про вибори до рад гмін, повітових рад та воєводських сеймиків» [64], Законі Польщі «Про вибори до Європейського Парламенту» [65]. Загалом, як відзначає М. Хмай, з 1989 р. в Польщі діяло понад десяток виборчих законодавчих актів, які часто мали одноразовий характер, тобто використовувались для проведення конкретних виборів, а наступні вибори відповідного рівня вже проводилися на підставі іншого закону [8, с. 11]. У Польщі, як і в Україні, прийняттю виборчого кодексу передувала низка наукових та суспільно-політичних дискусій. Серед основних аргументів на користь розробки та прийняття виборчого кодексу висувалися такі:

- уніфікація виборчого законодавства;
- систематизація та гармонізація чинних нормативних актів;
- усунення численних колізій та прогалин;
- полегшення для виборців участі у виборах та референдумах;
- зміцнення загальної довіри громадян до інституту виборів;
- краща організація виборів та більш ефективне функціонування виборчих органів;
- стабілізація виборчої практики тощо [66, с. 18-20].

Тільки 5 січня 2011 р. було прийнято Виборчий кодекс Польщі, який встановлює порядок та умови висування кандидатів, проведення та визначення результатів виборів до Сейму Республіки Польща та до Сенату Республіки

Польща, виборів Президента Республіки Польща, виборів до Європейського парламенту в Республіці Польща та виборів до органів місцевого самоврядування [67]. Відповідно, з набуттям чинності Виборчим кодексом Польщі вказані вище законодавчі акти втратили чинність, а кодекс із відповідними змінами та доповненнями й на тепер є основним законодавчим актом, що регулює порядок проведення всіх видів виборів на території Польщі.

Загалом практика прийняття єдиного кодифікованого акту, що детально регламентує всі аспекти проведення усіх видів виборів у відповідній країні є досить поширеною в країнах ЄС. Наприклад, окрім Польщі, такі акти діють в Болгарії, Франції, Бельгії, Словаччині (тут необхідно зробити застереження, що хоча в Словаччині основні аспекти всіх видів виборів в країні й урегульовані в рамках одного закону – Закону Словаччини «Про умови реалізації виборчого права та про внесення змін до деяких законів» [68], проте, по-перше – це саме закон, а не кодекс, по-друге, він не врегульовує всі аспекти виборчого процесу, наприклад, умови проведення та фінансування виборчої кампанії регулюються окремим Законом Словаччини «Про виборчої кампанії та про внесення змін до Закону № 85/2005 про політичні партії та політичні рухи із змінами» [69]) тощо.

Натомість у багатьох країнах-членах ЄС кодифікований акт виборчого законодавства так і не був прийнятий, а процедура підготовки та проведення виборів різного рівня врегульована в окремих законах. Причому, тут також спостерігаються різні підходи до конституційно-правового регулювання проведення місцевих виборів загалом й участі в них політичних партій зокрема. Так, у Латвії порядок проведення відповідного виду виборів регламентується окремим законом: Закон Латвії «Про вибори в Сейм» [70], Закон Латвії «Про вибори в Європейський Парламент» [71], Закон Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [72]. Тобто місцевим виборам тут присвячений окремий законодавчий акт. Водночас, незважаючи на наявність у Латвії спеціального закону щодо місцевих виборів, цей акт вміщує лише загальний порядок проведення виборів та засади участі в них політичних партій, а низка аспектів участі політичних партій у виборчому процесі врегульована

іншими законодавчими актами. Зокрема, Закон Латвії «Про виборчі кампанії» [73] визначає особливості участі політичних партій у виборчих кампаніях, Закон Латвії «Про виборчі комісії у містах республіканського значення, краях та дільничні виборчі комісії» [74] окремо врегульовує порядок створення виборчих комісій на місцевих виборах і участь політичних партій в цьому процесі, Закон Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [75] визначає порядок здійснення політичними партіями передвиборчих витрат та їх допустимі розміри.

Схоже з латвійським конституційно-правове регулювання місцевих виборів спостерігається і в Литві, де прийнятий Закон Литви «Про муніципальні вибори» [76]. Проте в Литві так само окремі аспекти участі політичних партій в місцевих виборах регулюються іншими законами. Наприклад, Закон Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням» [77] врегульовує участь політичних партій у політичних кампаніях, в тому числі й на місцевих виборах, та визначає засади фінансування політичних партій в таких кампаніях. Натомість в деяких країнах-членах ЄС всі основні аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовані в рамках спеціального законодавчого акту, присвяченого місцевим виборам. Наприклад, Закон Естонії «Про вибори до органів місцевого самоврядування» [78].

Також відзначимо, що теперішня складна ситуація з карантинними обмеженнями, викликаними пандемією коронавірусу, у низці країн ЄС зумовила внесення відповідних змін до виборчого законодавства, які розширюють можливості дистанційного голосування. Зокрема, Розділ 6а Виборчого кодексу Польщі [67] передбачає, що виборець може також проголосувати поштою, за умови:

- на день голосування йому виповниться 60 років;
- запровадження у порядку, передбаченому законодавством про запобігання та боротьбу з інфекціями та інфекційними хворобами обов'язкового карантину чи ізоляції на день голосування.

Про намір голосувати заочно виборець має повідомити не пізніше як за 5 днів до дня виборів. Причому таке повідомлення може бути зроблене усно, письмово, факсом або в електронній формі. У повідомленні має міститися прізвище та ім'я виборця, дата народження, реєстраційний номер, відомості про внесення цього виборця до реєстру виборців у цій адміністративно-територіальній одиниці, а також зазначення адреси, на яку повинен бути надісланий виборчий пакет. Виборець, який заявив про свій намір голосувати поштою, отримує не пізніше ніж за 2 дні до дня виборів виборчий пакет. Такий виборчий пакет включає: зворотній конверт; виборчий бюлетень; конверт для виборчого бюлетеня; інструкцію щодо голосування поштою; зразок заяви про особисте та таємне голосування. Після заповнення виборчого бюлетеня виборець, що голосує поштою, кладе його в конверт для виборчого бюлетеня, який він запечатує, а потім поміщає цей конверт у зворотний конверт разом із підписаною заявою та надсилає його до відповідної дільничної виборчої комісії.

Отже, можемо виділити три основні моделі конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в країнах ЄС:

- модель загального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, при якій всі аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовуються єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом (виборчим кодексом), прикладом реалізації такої моделі є Польща та Болгарія;

- модель спеціального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, за якої кодифікований законодавчий акт у сфері виборчого права відсутній, проте всі основні аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовуються спеціальним законом про місцеві вибори, наприклад в Естонії;

- модель розширеного конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, коли прийнятий спеціальний закон про місцеві вибори врегульовує тільки найбільш загальні засади участі у них політичних партій (наприклад, порядок, висування партією кандидатів на

виборах місцевих виборах та реєстрації виборчих списків), а низка важливих питань участі політичних партій у виборчому процесі на місцевих виборах врегульовані в інших законодавчих актах (законі про фінансування політичних партій, законі про виборчі (політичні) кампанії, законі про створення виборчих комісій на місцевих виборах тощо). Така модель діє, наприклад, у Латвії та Литві.

Аналізуючи участь політичних партій у місцевих виборах, не можна не загадати про міжнародні нормативно-правові акти, які гарантують фундаментальні виборі права. Варто підтримати думку, що на сьогодні міжнародно-правові акти є одним із найефективніших регуляторів міжнародних відносин, їм належить особлива роль у підтримці світового порядку, що нині є надзвичайно важливим. Відповідно, узгоджуючи свої інтереси та закріплюючи результат такої узгодженості в нормах міжнародного права, основним джерелом яких є міжнародний договір, держави можуть врегульовувати окремі проблемні питання, перейняти передовий досвід та досягати необхідних цілей [79].

Виділяють два види виборчих стандартів: міжнародні, які прийняті і застосовуються більшістю міжнародної спільноти, та регіональні - прийняті лише в окремих регіонах [80]. Серед міжнародних варто відзначити Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [81] та Загальну декларацію прав людини [82], Конвенцію про політичні права жінок [83], Конвенцію про ліквідацію усіх форм расової дискримінації [84], Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [85] тощо. Так, ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини декларує таке: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» [82]. Натомість ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права гарантує кожному громадянину право і можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців

[81]. Як бачимо, ці акти закріплюють низку принципів, яких повинні дотримуватися всі учасники виборчого процесу, у тому числі й політичні партії.

Серед регіональних актів, які закріплюють виборчі стандарти в Європі, насамперед варто відзначити положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [86], а точніше Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [87], ст. 3 якого зобов'язує всі держави-учасниці проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Варто відзначити, що під час підписання тексту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Комітет міністрів Ради Європи несподівано вилучив із тексту проекту Конвенції положення щодо трьох прав, а саме: права на особисту власність, права батьків мати вибір стосовно тієї освіти, яку вони хочуть дати своїм дітям, і права на проведення вільних виборів. Як відзначає В.М. Литвин, опоненти включення положення права на вільні вибори до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод наполягали на тому, що цього не можна робити, допоки не буде визначено зміст поняття «вільні вибори» [88, с. 6]. Разом з тим, після тривалих дискусій усі наведені вище права з певними уточненнями були внесені до додаткового Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [88, с. 6].

Отже, у ст. 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод йдеться тільки про «вибори законодавчого органу». Тут варто мати на увазі тлумачення Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях наголошує, що словосполучення «вибори законодавчого органу» не обов'язково означає лише національний парламент. Це положення варто тлумачити у світлі конституційного устрою відповідної держави [89; 90]. Також Європейський суд з прав людини наголошує, що держави-учасниці наділені широкою свободою у рамках національного законодавства застосовувати ту чи іншу виборчу систему. Будь-яка виборча система повинна оцінюватися з урахуванням політичного розвитку відповідної країни: особливості, які були б

неприйнятними в контексті однієї системи, можуть відповідно бути виправданими в контексті іншої, принаймні до тих пір, поки обрана система передбачає умови, які забезпечуватимуть «вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу» [89]. Водночас, незважаючи на те, що положення Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод безпосередньо не стосується місцевих виборів, основні принципи проведення виборів, що закріплені в законодавстві країн Європи, в тому числі й на підставі наведеного акту, цілковито поширюються й на місцеві вибори. Як бачимо, практика Європейського суду з прав людини також є важливим джерелом правового регулювання участі політичних партій у виборах.

Не можемо не відзначити такий акт, як Кодекс належної практики у виборчих справах [91]. Постійна комісія Парламентської Асамблеї, діючи від імені Асамблеї, прийняла Резолюцію 1264 (2001), у якій запропонувала Венеціанській Комісії заснувати робочу групу у складі представників Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, а також інших організацій, що мають досвід роботи в цій сфері, з метою регулярного обговорення питань, які відносяться до виборчого права та розробити кодекс належної практики виборів, який повинен включати положення, що розповсюджуються на передвиборчий і виборчий періоди та на період безпосередньо після виборів [92, с. 50]. Зокрема, Кодекс належної практики у виборчих справах закріплює загальноєвропейські принципи в галузі виборів, вказуючи, що виборча спадщина Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність. Крім того, вибори мають проводитися регулярно. Кодекс належної практики у виборчих справах закріплює низку засад, що безпосередньо відносяться до кола завдань нашого дослідження, серед яких відзначимо такі:

1. Проведення демократичних виборів неможливе без дотримання прав та свобод людини, зокрема свободи слова й друку та свободи зборів і асоціацій, включно й право на об'єднання в політичні партії. Дотримання цих свобод є особливо важливим під час виборчих кампаній, а їх обмеження повинні

відповідати Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема вимозі про те, щоб вони відповідали суспільним інтересам і принципів пропорційності.

2. У Кодексі належної практики у виборчих справах закріплюється положення відповідно до якого у випадку, якщо кандидат або партія мусять вносити певну заставну суму, то зазначена сума підлягає поверненню, коли цей кандидат або партія набирають більше певного встановленого відсотка голосів, Водночас, як сама сума передбаченої законодавством застави, так і відсоток голосів за умови набрання якого сума повертається, не мають бути надмірними.

3. Всім політичним партіям та кандидатам повинні гарантуватися рівні можливості, що, зокрема, передбачає рівне ставлення органів державної влади до здійснюваних виборчих кампаній, їх висвітлення в засобах масової інформації та державного фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

4. Має бути дозволена діяльність політичних партій, що представляють національні меншини.

5. Центральна виборча комісія відповідної країни має діяти як постійно діючий орган, до її складу мають входити щонайменше один представник суддівського корпусу, а також представники парламентських партій або таких політичних партій, що набрали більше відповідного встановленого відсотка голосів виборців, які є компетентними в питаннях виборчого законодавства.

6. Вимога щодо необхідності зібрання певної кількості підписів, як передумова для висування кандидатури на виборах, загалом відповідає принципів загального виборчого права. Таке положення мотивується тим, що тільки маргінальні партії можуть зіштовхнутися з труднощами при зборі підписів (проте вимога про збір підписів не має використовуватися для позбавлення кандидатів змоги висуватися, для чого рекомендується законодавчо встановити положення про збір підписів у кількості, що не перевищує одного відсотка виборців).

7. Члени виборчих комісій мають пройти відповідне навчання, що розповсюджується на всі види виборів в країні. Така підготовка членів виборчих комісій має бути забезпечена й для осіб, які признаються політичними партіями.

8. Фінансування політичних партій у виборчому процесі має бути прозорим. Прозорість забезпечується на двох рівнях. Перший стосується коштів, які виділяють для ведення кампанії, відповідно при суттєвих відхиленнях від визначених норм або перевищення встановлених законом максимальних витрат на вибори можуть виникнути підстави для скасування виборів. Другий рівень полягає в моніторингу фінансового становища виборних представників до їхнього вступу на посаду й після закінчення терміну їхніх повноважень [91].

Загалом Кодекс належної практики у виборчих справах для всіх членів Ради Європи є важливим орієнтиром для дотримання стандартів демократичної правової держави стосовно виборчого законодавства. Кодекс належної практики у виборчих справах не тільки називає основоположні принципи європейського виборчого спадку, а також визначає умови, необхідні для організації належних виборів, такі як: дотримання прав людини, особливо у політиці, організація виборів безстороннім органом та наявність ефективної системи оскарження [80].

Отже, коло нормативних джерел участі політичних партій у місцевих виборах є досить широким та включає як положення ключових міжнародних нормативно-правових актів у сфері прав та свобод людини і громадянина, так і розгалужену систему актів національного законодавства України та країн-членів ЄС.

1.2. Особливості конституційно-правового статусу політичних партій як суб'єктів виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС

Оскільки предмет нашого дослідження нерозривно пов'язаний з політичними партіями, то необхідно розглянути саме поняття політичних партій, особливості законодавчого закріплення їх статусу в окремих країнах, а також їх місце в політичній системі суспільства. Фактично політичні партії є своєрідним універсальним посередником між громадянським суспільством та державою, який займає провідне місце в механізмі легітимації державної влади, під час підтримання безперервного політичного процесу саме політичні партії об'єктивно забезпечують стійкість зворотного зв'язку між громадянським суспільством та державною владою, який є запорукою як політичної стабільності всередині громадянського суспільства, так і ефективності й легітимності влади, а також виступають найбільш ефективним і легітимним інструментом боротьби за владу і участі в прийнятті важливих політичних рішень [93].

Політичні партії є ключовим елементом політичної системи. У свою чергу, в науковій літературі політична система визначається як сукупність політичних інститутів та організацій, політичної діяльності, політичних відносин, політичних норм, принципів і традицій, політичної свідомості, культури та засобів масової інформації у їх взаємодії, які відображають інтереси і волю соціальних об'єднань, що реалізують політичну владу, борються за її здійснення у рамках права через державу [94]. В.П. Бунік відзначає, що політична система – це сукупність державних і недержавних соціальних інститутів, які здійснюють владу, управління суспільством, регулюють взаємовідносини між громадянами, соціальними та етнічними групами, забезпечують стабільність суспільства, відповідний порядок у ньому, а головний єднальний компонент системи – політична влада – зосереджена в державі, політичних партіях і громадських організаціях [95]. М.Л. Луговська політичну систему суспільства визначає як комплексний конституційно-правовий інститут, що складається з сукупності

норм, які визначають конституційно-правовий статус держави як особливого політичного утворення, політичних партій, громадських організацій, релігійних утворень і регулюючих взаємини зазначених суб'єктів [96, с. 12]. Як відзначає В.І. Кафарський, відхід від радянського універсалізму та виокремлення таких понять, як політична система та держава, мали вирішальне значення для подальшого розвитку вітчизняної політико-правової науки [4, с. 81].

Етимологічно термін партія походить від латинських слів «pars», що означає «рід» та «partio» – «ділю, розділяю, частину більшого» [97, с. 41; 98]. Як зазначає З.М. Зотова, задовго до формування сучасних політичних партій цим терміном позначалися групи людей, що змагаються між собою у сфері влади або впливу на владу [99]. Політологи відзначають, що специфікою інституційного розвитку політичних партій є те, що вони виникають у відповідь на нагальні потреби певної частини суспільства (відповідно, вони виділяють три основні причини виникнення партій: участь окремих громадян у політиці значно ефективніша за діяльність групи; створюючи політичні партії, особа задовольняє потребу в спілкуванні зі своєю соціальною групою; беручи участь у функціонуванні політичних партій, громадяни отримують можливість підкреслити свою індивідуальність та задовольнити потреби в розв'язанні певних проблем) [100, с. 222].

У класичному розумінні політична партія – це організація, що об'єднує на добровільних засадах найактивніших представників тих чи інших класів, соціальних верств і груп з метою формулювання і вираження волі народу. [4, с. 44]. Загалом у науковій літературі наводиться багато дефініцій політичної партії, причому в різних галузях науки підходи до визначення цього поняття дещо відрізняються. Л. Гонюкова наголошує, що природа, суть і функції політичних партій стали предметом міждисциплінарного інтересу, що вивчає загальні закономірності виникнення, розвитку, функціонування та організаційної побудови політичних партій не тільки за кордоном, але й в Україні. Вчена аналізує основні підходи до вивчення цього явища, що застосовувалися при соціологічному аналізі, з точки зору політичної, соціологічної та юридичної

науки [101, с. 10-11]. Як резюмує Р. Демчишак, серед дослідників немає єдиного погляду на визначення поняття політичної партії. На думку вченого, ця обставина пояснюється складністю та багатогранністю об'єкта дослідження і різними підходами до вирішення зазначеної проблеми, різними традиціями національних політологічних шкіл. Кожен із дослідників вважає домінуючою ту чи іншу ознаку партії (організаційну структуру, ідеологію, методи та засоби діяльності), при цьому Р. Демчишак констатує, що усі дослідники у своїх визначеннях погоджуються з тим, що політична партія – це спільність людей, об'єднаних ідеологічно та організаційно з метою завоювання (в результаті виборів або іншим шляхом), утримання і використання державної влади, з метою реалізації інтересів тих чи інших соціальних груп, верств, етнічних та інших спільностей [102, с. 10].

Отже, наведемо та проаналізуємо окремі визначення політичних партій, що містяться в юридичній та в інших галузях науки. Г.Г. Петришина-Дюг, аналізуючи конституційно-правову базу організації та діяльності політичних партій, визначає політичну партію як добровільне структуроване об'єднання громадян, яке функціонує на постійній основі та об'єднує громадян на засадах спільності їх політичних поглядів, ідей, переконань, бере активну участь у виробленні державної політики, формуванні органів державної влади та здійсненні публічної влади з метою реалізації політичної волі виборців [103, с. 61]. На думку І.М. Капталан, політична партія – це організація, що діє у сфері політичного життя суспільства, об'єднує людей за спільністю їхніх інтересів і переконань для політичної реалізації своєї політичної мети, зареєстрована згідно із законом, має певну загальнонаціональну програму, змагається за здобуття влади шляхом участі у виборах та здійснює вплив на неї через формування своїх політичних вимог [104, с. 9-10]. Р.Р. Ісмаїлов зазначає, що політична партія – це добровільне об'єднання громадян, створене для участі в політичному житті суспільства через формування та вираження політичної волі громадян, участі у виборах та представництво інтересів громадян у законодавчих органах державної влади та органах місцевого самоврядування [105, с. 147]. Л. Гонюкова вважає, що

політична партія є найпоширенішою формою організації участі громадян у політиці, відносно стабільною суспільною організацією, яка:

- виражає інтереси і формулює політичні пріоритети певних суспільних груп;
- змагається за здобуття влади або здійснення впливу на неї;
- сприяє встановленню каналів зв'язку між державою і громадянами;
- виробляє власну ідеологію або заявляє про свою прихильність до однієї з уже існуючих ідеологій, узгоджуючи з нею свої політичні вимоги [101, с. 12].

На думку В.М. Висоцького, політична партія – це зареєстроване відповідно до чинного на добровільних і демократичних засадах об'єднання громадян – прихильників відповідної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяти відповідно до законодавства та своєї програми виявленню та вираженню політичної волі громадян шляхом участі у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, у виборах та інших політичних заходах [106, с. 23].

К.О. Турчинов розглядає поняття політичної партії через сукупність її ознак, до яких вчений відносить такі:

- партія здійснює ідеологічний вплив на соціум та населення, відіграючи важливу роль у формуванні політичної свідомості громадян;
- порядок утворення політичної партії визначається чинним законодавством;
- партії здійснюють свою діяльність як на користь фізичних та юридичних осіб, так і в інтересах суспільства і держави в цілому;
- діяльність політичної партії спрямована на забезпечення відповідного кола та якості умов суспільного життя, необхідних для нормальної реалізації його учасниками своїх прав, свобод і законних інтересів;
- політичні партії реалізують свої завдання виключно в рамках закріпленої за ними компетенції [3, с. 69-70].

Натомість В.І. Кафарський робить акцент на таких ознаках партії, як структурованість, стабільність, представництво інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також формулює

визначення політичної партії як добровільного структурованого об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яке бере участь у виробленні державної політики, формуванні органів державної влади та здійсненні публічної влади з метою реалізації їх політичної волі [4, с. 57]. Далі В.І. Кафарський вказує, що у визначенні поняття політичної партії необхідно звернути увагу на такі ознаки, як структурованість (партія має представництво в більшості регіонів України) та сталість (набуття повноцінних ознак через рік існування політичної партії), а також, на думку вченого, необхідно усунути з визначення поняття політична партія таку його складову, «як зареєстроване згідно з законом», оскільки така ознака може суперечити принципу свободи утворення об'єднань громадян [4, с. 12]. Останнє положення, на нашу думку, є досить неоднозначним, оскільки вимоги до обов'язкової державної реєстрації політичних партій встановлюється у законодавстві багатьох країн ЄС. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про політичні партії в Україні» [57], політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Насправді положення про обов'язкову реєстрацію політичних партій¹ має безпосереднє відношення до участі політичних партій на місцевих виборах. Так, відповідно до ч. 3 ст. 216 Виборчого кодексу України [1], місцева організація політичної партії може висувати кандидатів на місцевих виборах тільки за умови, що відповідна місцева організація політичної партії зареєстрована в установленому законом порядку. Також ст. ст. 203-204 Виборчого кодексу України [1], які регламентують порядок формування складу виборчих комісій на місцевих виборах, передбачають, що право подання кандидатур до складу

¹ В науковій літературі під реєстрацією політичних партій розуміється діяльність суб'єктів реєстраційних відносин щодо підготовки та подання до реєстраційного органу необхідних для реєстрації документів, перевірки ним їх відповідності вимогам чинного законодавства та внесення відомостей до відповідного реєстру, спрямована на легалізацію політичних партій [24, с. 9].

відповідних виборчих комісій має зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії. Отже, здійснена в передбаченому законодавством порядку реєстрація місцевої організації політичної партії є необхідною передумовою для її участі у місцевих виборах. У свою чергу, передумовою для реєстрації місцевої організації політичної партії є реєстрація самої політичної партії (це положення прямо передбачене ч. 6 ст. 12 Закону України «Про політичні партії в Україні» [57], яка декларує таке положення: «Реєстрація обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, а також легалізація первинних осередків політичної партії здійснюються лише після реєстрації політичної партії»).

Зважаючи на це, розглянемо детальніше порядок та умови реєстрації як самої політичної партії, так і її місцевої організації. Насамперед відзначимо, що Венеціанська комісія у своїх документах наголошує, що право на об'єднання в політичні партії включає свободу мати політичні думки, а також отримувати й поширювати інформацію без перешкод із боку державної влади, а вимога по державну реєстрацію політичних партій сама по собі не розглядається як порушення цього права [107]. Тому звичайна для низки країн Європи практика реєстрації політичних партій, навіть якщо її розглядати як обмеження права на свободу асоціації і свободу вираження поглядів, сама по собі не є порушенням прав, гарантованих ст. ст. 11 та 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (при цьому будь-яке обмеження прав та свобод має відповідати принципам законності і пропорційності) [107]. У свою чергу, у Керівних принципах правового регулювання діяльності політичних партій, що прийняті Венеціанською комісією 15-16 жовтня 2010 року [108], проголошується, що належне функціонування демократії в багатьох країнах вказує на те, що вимога про реєстрацію партій не є необхідною для демократичного суспільства. Проте вказана вимога реєстрації не є порушенням свободи об'єднання в політичні партії, а оскільки, завдяки своєму статусу, партії відповідно до законодавства можуть набувати відповідних привілеїв, яких немає

в інших об'єднань, то допустимо вимагати від партій проходження процедури державної реєстрації у відповідних органах. У країнах, де реєстрація політичних партій є обов'язковою вимогою, умови реєстрації повинні бути обґрунтованими та чітко й однозначно закріплені в чинному законодавстві [108]. Україна належить до числа країн, де реєстрація політичних партій є обов'язковою. Ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні» чітко вказує, що діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації. Не допускається діяльність незареєстрованих політичних партій.

Проте державна реєстрація політичної партії є тільки одним з етапів більш широкої та складної процедури – створення політичної партії. Можна погодитися з запропонованим у юридичній літературі виділенням трьох етапів правового регулювання утворення політичної партії: дореєстраційне, реєстраційне та постреєстраційне [4, с. 132-133]. Відповідно, перший етап створення політичної партії охоплює прийняття статуту партії та весь передбачений чинним законодавством комплекс підготовчих заходів, необхідних для її подальшої легалізації. Так, відповідно до ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні», визначаються три ключові вимоги до цього етапу:

- політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб;

- рішення про створення відповідної політичної партії повинно бути прийняте на установчому з'їзді (конференції, зборах) партії, а також має бути підтримане підписами не менше 10 тисяч громадян України, які мають право голосу на виборах, за умови, що такі підписи зібрані не менш як у двох третинах

районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим^{2 3}:

- на установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються її статут і програма, а також обираються керівні та контрольно-ревізійні органи.

Як бачимо, найбільш складним для політичних партій і таким, що викликає найбільше наукових та суспільних дискусій, є положення закону про необхідність зібрання відповідної кількості підписів (або наявність мінімального членства в партії), які свідчать про підтримку створення політичної партії. Таке положення характерне не лише для України, а й для законодавства багатьох країн-членів ЄС. Наприклад, Закон Польщі «Про політичні партії» у ч. 3 ст. 11 декларує, що заява про реєстрацію політичної партії повинна супроводжуватися списком, що містить імена, прізвища, адреси проживання, ідентифікаційні номери та власноручні підписи щонайменше 1000 дієздатних громадян Польщі,

²Форма Списку підписів громадян України, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 20 жовтня 2004 р. «Про затвердження форми Списку підписів громадян України, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії» [109]

³ Тут необхідно відзначити рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» де Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають КУ (є неконституційними), положення ч. 1 ст. 10 ЗУ «Про політичні партії в Україні», а саме словосполучення «та не менш як у двох третинах районів» перед словами «Автономної Республіки Крим». До прийняття цього рішення положення Закону України «Про політичні партії в Україні» були сформульовані таким чином, що підписи мали бути обов'язково зібрані не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим. Водночас, Конституційний Суд України наголосив, що надаючи Автономній Республіці Крим особливого статусу, Конституція України одночасно проголошує її невід'ємною складовою частиною України і саме тому не наділяє автономію спеціальними преференціями щодо переваг у питаннях формування політичних партій перед іншими суб'єктами адміністративно-територіального устрою України та не відносить до її відання будь-які питання, пов'язані з утворенням чи діяльністю політичних партій. Інакше кажучи, Конституційний Суд України визнав, що підписи можуть бути зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, серед яких не обов'язково має бути Автономна Республіка Крим [110].

яким виповнилося 18 років та які підтримують створення політичної партії. Отже, в Польщі вимагається попередня підтримка тільки тисячі громадян Польщі і немає вимоги про те, що підписи мають бути зібрані у відповідних адміністративно-територіальних одиницях країни.

Відзначимо, що свого часу Європейський суд з прав людини у рамках розгляду справи «Республіканська партія Росії проти Росії» провів порівняльне дослідження законодавства двадцяти однієї держави-члена Ради Європи, за результатом якого встановив, що:

- необхідний мінімальний членський склад становить від 30 осіб у Туреччині та 100 осіб у Хорватії до 5000 осіб у Молдові та 25000 осіб у Румунії;
- такі країни, як Австрія, Франція, Німеччина, Італія та Іспанія, не встановлюють вимоги мінімального членства в політичних партіях;
- три країни, хоча і не встановлюють вимоги до членства як такі, зумовлюють реєстрацію політичної партії наданням певної кількості підписів (5000 у Фінляндії та Норвегії та 10 000 в Україні);
- у двох країнах є законна вимога, що політична партія повинна створити свої регіональні відділення у певній кількості регіонів (Україна та Вірменія);
- у двох країн законодавчо встановлено, щоб у політичних партіях були члени, які проживають у певній кількості регіонів країни (не менше 150 членів більше ніж у половині регіонів Молдови, і не менше 700 членів, щонайменше у 18 регіонах Румунії) [111].

Цікавим з точки зору організації збирання підписів та законодавчого розмежування ініціативної групи, яка вирішила створити політичну партію й засновників партії є досвід Болгарії. Так, відповідно до Закону Болгарії «Про політичні партії» [54], політична партія створюється за ініціативою щонайменше 50 громадян Болгарії з правом голосу, які формують ініціативний комітет. Ініціативний комітет приймає установчу декларацію в письмовій формі, де визначає основні принципи та цілі політичної партії. Після цього ініціативний комітет публікує щонайменше в одній національній щоденній газеті установчу декларацію та відкриває підписку для набору членів-засновників. Кожен

громадянин, що має право голосу відповідно до болгарського законодавства, може приєднатися до підписки шляхом подання самостійно заповненої та підписаної декларації про індивідуальне членство у формі, затвердженій ініціативним комітетом, до проведення установчих зборів (подаючи декларацією, громадянин тим самим висловлює свою волю щодо членства в політичній партії та заявляє, що приймає основні принципи та цілі політичної партії з установчої декларації, а також що він не є членом іншої політичної партії). Саме ж утворення політичної партії відбувається на установчих зборах, які проходять на території Болгарії протягом трьох місяців з дати прийняття установчої декларації. Відповідно, установчі збори політичної партії є правомочними, якщо щонайменше 500 громадян, що мають право голосу, підписали декларацію. Також установчі збори політичної партії приймають статут політичної партії. Такий законодавчий підхід, зокрема, вирішує наявну в Україні проблему, що особи, які формально підтримали створення політичної партії, зазвичай, у подальшому жодним чином не пов'язані з діяльністю партії, відповідно чинний в Україні механізм збирання підписів не виконує відведену йому роль, оскільки не відображає реальну підтримку тієї чи іншої політичної сили виборцями [112]. Як слушно відзначає В.І. Кафарський, 10 тисяч громадян, які підтримали створення політичної партії, не обов'язково мають після реєстрації партії стати її членами, а законодавство не закріплює вимог щодо підтримки партій чи належності до однієї із партій [113, с. 42].

У науці конституційного права висувалося багато пропозицій щодо удосконалення законодавства України в частині регулювання ним збирання підписів на підтримку політичної партії. Наприклад, Н.В. Богашева обґрунтувала позицію щодо необхідності скасування інституту збирання підписів, натомість вчена пропонує впровадження механізму, де задля державної реєстрації політичної партії, вона повинна надати копії не менш як 500 зареєстрованих заяв громадян про вступ до цієї партії [114, с. 83]. І.М. Капталан пропонує законодавчо затвердити утворення політичної партії на установчих зборах партії (а не з'їзді) з кількістю учасників не менше 50 осіб, які, відповідно до чинного

законодавства, мають право на утворення політичної партії, замінити збір підписів на підтримку створюваної політичної партії поданням до органу реєстрації не менше 500 заяв про вступ у члени цієї партії, а також надання новоутвореній партії обмеженої конституційно-правової дієздатності, спрямованої на легалізацію партії та розбудову партійних структур. [32, с. 17] Як бачимо, тут фактично пропонується закріплення чинного в Болгарії законодавчого регулювання створення політичних партій з відповідними модифікаціями та особливостями.

Натомість А.Т. Тетянич вважає, що запровадження таких змін зможе позитивно вплинути на ситуацію тільки за умови, що кількість членів має бути істотно більшою за 500, а визначена законом мінімальна кількість членів має бути упродовж усього періоду діяльності політичної партії, а не тільки на момент її створення [20, с. 81]. Вчена пропонує залишити вимогу про підтримку партії підписами не менше 10 000 громадян України, які мають право голосу на виборах, але з одночасним спрощенням самої процедури збирання підписів шляхом скасування положення, що такі підписи повинні бути зібрані не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та Автономної Республіки Крим [21, с. 4].

Можна погодитися з думкою, що одним із основних завдань чинної в Україні моделі збору підписів, окрім підтвердження мінімально необхідної підтримки, є також своєрідне підтвердження всеукраїнського статусу⁴, політичної партії, проте, наразі він не відображає реальну підтримку створюваної політичної партії та навряд чи може служити реальним критерієм для визнання всеукраїнського статусу політичної партії [20, с. 82-83]. Також поділяємо позицію Н.В. Богашевої, яка наголошує, що у межах розуміння правового статусу політичної партії використаний у Законі України «Про політичні партії в Україні» термін «всеукраїнський статус» є некоректним, оскільки він характеризує територіальний обсяг дієздатності партії та відповідного обов'язку

⁴ Згідно із ч. 2 ст. 3 Закону України «Про політичні партії в Україні», політичні партії в Україні створюються і діють тільки з всеукраїнським статусом.

забезпечити його, а не є її спеціальним правовим статусом у певній сфері правовідносин. Тому вчена як вимогу до політичної партії пропонує вживати термін «всеукраїнських характер політичної партії», а не «всеукраїнський статус політичної партії» [114, с. 64].

В аспекті розгляду питання про всеукраїнський статус політичних партій необхідно відзначити рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону Республіки Крим «Про об'єднання громадян» (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці Крим) [115]. Суб'єкт права на конституційне подання вказував, що, відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» [116]⁵, політичні партії створюються і діють лише із всеукраїнським статусом та підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України. Натомість прийнятий Закон Республіки Крим «Про об'єднання громадян» передбачає створення в Автономній Республіці Крим загальнокримських політичних партій з їх легалізацією (офіційним визнанням) шляхом реєстрації управлінням юстиції Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що суперечить п. 11 ч. 1 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян визначаються виключно законами України. Конституційний Суд України, зокрема, встановив, що до відання Автономної Республіки Крим не відноситься нормативне регулювання питань утворення і діяльності політичних партій та інших об'єднань громадян, і визнав неконституційними: Закон Республіки Крим «Про об'єднання громадян»; п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Автономну Республіку Крим» [117] щодо віднесення до відання Автономної Республіки Крим визначення повноважень і порядку діяльності об'єднань громадян; п. 4 ч. 2 ст. 98 Конституції Автономної Республіки Крим [118] щодо віднесення до відання Автономної Республіки Крим визначення порядку організації і

⁵ На той момент порядок створення та функціонування політичних партій в Україні регулювався саме цим законом.

діяльності об'єднань громадян, а також главу 16 «Об'єднання громадян» Конституції Автономної Республіки Крим [115].

По суті, у положеннях, визнаних Конституційним Судом України неконституційними йшлося саме про створення та функціонування так званих регіональних політичних партій на території України, тобто політичних партій, які не матимуть всеукраїнського статусу. У контексті участі політичних партій саме на місцевих виборах це питання набирає особливого значення, оскільки від його законодавчого вирішення безпосередньо залежить коло суб'єктів права на висування кандидатів на цих виборах. Наведемо ще деякі цікаві результати дослідження, проведеного Європейським судом з прав людини під час розгляду справи «Республіканська партія Росії проти Росії» [111]. Так, у рішенні у цій справі Європейський суд з прав людини відзначив, що досліджене законодавство більшості країн не розрізняє політичні партії на місцевому, регіональному та національному рівнях, причому незалежно від форми державного устрою. Такий підхід застосовується в Австрії, Греції, Фінляндії, Франції, Італії, Іспанії тощо. Хоча є й винятки, наприклад, Канада розрізняє політичні партії на федеральному та провінційному рівнях, Грузія чітко забороняє створення політичних партій на регіональній або територіальній основі. Окремо висвітлювалося питання, яким чином законодавство різних країн підходить до питання про необхідність для політичної партії створювати утримувати національні, регіональні або місцеві осередки чи офіси. Жодних вимог з цього питання не фіксується в законодавстві таких країн, як Австрія, Бельгія, Естонія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Італія, Латвія Швеція Швейцарія тощо. Натомість, в Румунії від партії вимагається створення та утримання головного офісу, в Ірландії – штаб-квартири, в Туреччині – національного офісу, а у Великобританії партія повинна заявити, чи вона має намір діяти у Великобританії в цілому, в частині Великобританії або на місцевому рівні, хоча це не більше ніж заява про намір, і закон не покладає юридичного обов'язку на партію виконати цю заяву про наміри [111].

Натомість Закон України «Про політичні партії в Україні» [57] містить вимогу, що політична партія протягом шести місяців з дня реєстрації⁶ забезпечує утворення та реєстрацію в порядку, встановленому чинним законодавством, своїх обласних організацій у більшості областей України, містах Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі про утворення та реєстрацію партійних організацій [119], створення структури партійних організацій політичних партій належить до основоположних засад їх діяльності, а положення ч. 7 ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» треба розуміти саме як обов'язок кожної політичної партії забезпечити утворення та реєстрацію своїх обласних і прирівняних до них партійних організацій не менш як у 14 адміністративно-територіальних одиницях України з наведених у ч. 2 ст. 133 Конституції України. Невиконання політичною партією вимоги ч. 7 ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» є підставою для того, щоб орган, який зареєстрував політичну партію, звернувся до суду з позовом про анулювання реєстраційного свідоцтва цієї політичної партії. Тобто, за логікою Закону України «Про політичні партії в Україні», це має бути основним підтвердженням всеукраїнського статусу політичної партії.

Для нашого дослідження статус місцевих організацій політичних партій має важливе значення, оскільки відповідно до Виборчого кодексу України, право на висування кандидатів на місцевих виборах, у більшості випадків, реалізується виборцями через місцеві організації політичних партій. Політична партія, з одного боку, є цілісною політичною організацією з єдиною політичною

⁶ Реєстрація політичних партій в Україні здійснюється Міністерством юстиції України в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [120]. У вітчизняній науковій літературі неодноразово висувалися положення про необхідність удосконалення процедури реєстрації політичних партій в Україні. Наприклад, А.Т. Тетянич доводить необхідність внести зміни в Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», які б закріпили виключний перелік підстав для продовження строку розгляду документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій [121, с. 37].

програмою, а з іншого – дискусії на місцевих виборах базуються на розв’язанні саме місцевих, а не загальнонаціональних проблем [5, с. 216]. Як справедливо відзначає Л. Гонюкова, без ефективно функціонуючих регіональних та місцевих утворень політична партія може перетворитись на звичайну машину, існування якої перетворюється на самоціль. Відповідно, регіональні партійні організації із самого початку повинні створюватися як постійно діючі, підтримувати постійний зв’язок із центральними органами політичної партії, а останні, у свою чергу, повинні постійно відстежувати динаміку зростання регіональних, а регіональні – місцевих осередків [101, с. 130].

Н.В. Богашева в рамках організаційної структури політичних партій пропонує виділяти кілька аспектів:

- це структура, спосіб формування і повноваження керівних органів партії;
- другий аспект пов’язаний із територіальною організацією партії, що є актуальним для України, де політичні партії можуть функціонувати виключно зі всеукраїнським характером (статусом);
- проблеми правової природи правосуб’єктності структурних одиниць політичних партій;
- останній аспект пов’язаний із стосунками між членами партії та її керівництвом, способом участі членів партії у виробленні політики партії та прийняттям найважливіших рішень [114, с. 96].

Водночас, В.І. Кафарський вказує на два рівні нормативного регулювання організаційної діяльності політичних партій: внутрішній та зовнішній. Відповідно, внутрішній рівень полягає у регулюванні, яке спрямоване на відносини, що виникають між структурними органами політичної партії, членами політичної партії, а зовнішній має дві складові: по-перше, це нормативне регулювання створення центральних, регіональних та місцевих осередків політичних партій, по-друге – регламентація відносин політичної партії з іншими об’єднаннями громадян [4, с. 149-150].

У польській юридичній науці наголошується, що хоча Конституція Польщі безпосередньо не містить вимог щодо внутрішньої побудови політичних партій,

проте низка конституційних положень мають визначальне значення для такої структури. Зокрема, партії об'єднують польських громадян «на добровільних і рівних засадах». Це означає, що ця добровільність не тільки забороняє введення обов'язкового членства в політичних партіях, але також забороняє будь-які форми тиску на осіб, щоб змусити їх вступати до політичних партій. Сам спосіб регулювання правил вступу до політичних партій не був визначений ні на конституційному рівні ні законодавчо, проте такі правила мають відповідати принципу рівності. А положення ст. 11 Конституції Польщі, де сказано, що партії утворюються з метою впливати на формування державної політики демократичними методами, слід тлумачити дещо ширше, і такі демократичні методи цілковито мають стосуватися також внутрішньої побудови та функціонування політичних партій [122, с. 109]. Конституційний Трибунал Польщі відзначив, що свобода формування внутрішніх структур та правил функціонування партії не повинна обмежуватися доти, поки це не загрожує виконанню партією її конституційної ролі, або якщо це не виключає демократичних методів, за допомогою яких партія має намір впливати на формування державної політики. З іншого боку, відсутність внутрішньоорганізаційної демократії повинна враховуватися при прийнятті рішення про конституційність цілей або діяльності політичних партій, якщо це суттєво обмежує виконання партією своєї конституційної ролі або безпосередньо перекладається на методи формування державної політики, яку вона приймає або використовує [123].

Як відзначається у Постанові Центральної виборчої комісії «Про Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно участі місцевих організацій політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року» [124], Кабінетом Міністрів України змінено адміністративно-територіальний устрій України на базовому та субрегіональному рівнях, що спричинило ряд правових прогалин та невизначеностей щодо застосування окремих положень виборчого законодавства України щодо участі місцевих організацій політичних партій у

місцевих виборах 25 жовтня 2020 року, яке обумовлює таку участь реєстрацією відповідної місцевої організації політичної партії в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Відповідно, для належної підготовки і проведення цих виборів та забезпечення однакового застосування виборчого законодавства щодо реалізації місцевими організаціями політичних партій своїх повноважень під час здійснення виборчих процедур, Центральна виборча комісія звернулася до Міністерства юстиції України з проханням невідкладно надати роз'яснення стосовно статусу місцевих організацій політичних партій, зареєстрованих до дня набрання чинності розпорядженнями Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад областей [125]. У свою чергу, Міністерство юстиції України наголосило, що структурні утворення політичної партії утворюються та припиняють свою діяльність на підставі рішення керівного органу політичної партії, тому прийняття Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» [126] не має наслідком ліквідацію відповідних місцевих організацій політичних партій. Відповідно, місцеві організації політичних партій, які зареєстровані до встановлення нового адміністративно-територіального устрою, можна вважати такими, що поширюють свою діяльність на відповідні новоутворені адміністративно-територіальні одиниці [124].

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні», обласні, міські, районні організації, первинні осередки політичної партії або інші структурні утворення, передбачені статутом партії, утворюються в порядку, визначеному статутом партії [57]. Схоже положення міститься і в п. 7 ч. 1 ст. 9 Закону Польщі «Про політичні партії» [51], відповідно до якого порядок створення та ліквідації місцевих організаційних та підрозділів політичної партії визначається її статутом. Відповідно до ст. 36 Закону Латвії «Про політичні партії» [52], політичні партії (крім асоціацій партій) можуть мати територіальні та інші організаційно незалежні структурні одиниці. Структурні підрозділи партії не є юридичними особами. Партія формує свою територіальну структуру

таким чином, щоб члени партії могли брати участь у роботі партії якомога ближче до місця свого проживання. Кожен член партії діє в одному територіальному структурному підрозділі партії. Територіальні структурні підрозділи партії можуть об'єднуватися в регіональні підрозділи, порядок та компетенція яких визначається статутом партії [52].

Високий ступінь повноважень і самостійності обласних, районних чи місцевих партійних осередків передбачає розвинену внутрішньопартійну демократію, зокрема у процесі відбору кандидатів [127, с. 84]. У свою чергу, внутрішньопартійна демократія пов'язана зі специфікою формування волі політичної партії, оскільки публічна сфера основної діяльності партії вимагає залучення до цього процесу максимально широкого кола членів партії, а не тільки її керівних органів [114 с. 111].

Розглянемо, яким чином це питання врегульовується в статутах окремих політичних партій. Так, відповідно до розділу 4 статуту політичної партії «Сила і честь», обласні, місцеві організації та первинні осередки політичної партії створюються та функціонують відповідно до адміністративно-територіального устрою України. Їх сфера діяльності поширюється на територію відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві осередки здійснюють надані їм статутом партії повноваження через відповідні керівні органи. Обласні організації партії «Сила і честь» створюються на установчих конференціях і набувають статусу партійної організації після затвердження політрадою партії рішення про їх утворення й можуть набувати статусу юридичної особи після реєстрації у встановленому законом порядку. До повноважень обласних організацій цієї партії відносяться:

- забезпечення виконання статутних вимог членами політичної партії, які належать до відповідної організації;
- реалізація програми політичної партії в межах території, на якій вони діють, та розробка шляхів їх досягнення на цій території;
- забезпечення належного виконання рішень керівних органів партії на відповідній території;

- облік зареєстрованих місцевих організацій партії;
- здійснення заходів з залучення нових громадян до членів партії та облік дійсних членів партії;
- надання консультативної та організаційної допомоги членам партії тощо.

Керівними органами обласної організації проголошуються Конференція обласної організації та Правління обласної організації [128].

Відповідно до статуту політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», організаційна структура партія будується за територіальним принципом відповідно до адміністративно-територіального устрою України та з урахуванням виборчого законодавства і складається з місцевих партійних організацій та центральних керівних і контрольно-ревізійних органів партії. Статутними органами місцевих партійних організацій є загальні збори, конференції, бюро, контрольно-ревізійні комісії; центральні керівні і контрольно-ревізійні органи партії, з'їзд партії, політична рада партії, президія політичної ради партії та центральна контрольно-ревізійна комісія. Місцеві партійні організації діляться на базові партійні організації (первинні партійні організації сільські, селищні, міські районні, районні у містах з районним поділом, обласні партійні організації та партійні організації Автономної Республіки Крим) та окружні партійні організації, які створюються на територіях виборчих округів по виборах до органів місцевого самоврядування та Верховної Ради України [129]. До місцевих структур партії належать первинні організації та територіальні партійні організації, що засновуються та функціонують у селах, селищах, районах, містах, областях й окружні відповідно до чинного виборчого законодавства України. У своїй діяльності ці організації керуються програмою та статутом політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», рішеннями вищестоящих статутних органів партії, які для них є обов'язковими, й власними рішеннями. Для забезпечення своєї статутної діяльності місцеві партійні організації можуть отримувати внески на підтримку партії та мати у своєму користуванні відповідне майно, транспорт та інші засоби [129].

Статут польської політичної партії «Право і справедливість» передбачає створення та функціонування у складі партії регіональних, окружних та територіальних організацій партії. Регіональні організації є організаційними підрозділами партії «Право і справедливість», територія діяльності яких охоплює воєводство. До кола повноважень регіональних організацій партії належить:

- представлення позиції у питаннях щодо відповідного воєводства;
- координація діяльності на рівні воєводства виборчих кампаній та соціально-політичних акцій партії;
- за дорученням центральних органів визначати списки кандидатів на вибори до воєводського сеймика;
- визначення напрямків діяльності представників у воєводському сеймику та розгляд звітів про їх діяльність;
- подання висновків до політичного комітету щодо кандидатів від політичної партії на парламентських виборах та виборах до Європейського Парламенту тощо [130].

Статут латвійської партії «Союз зелених та селян» у розділі 8 передбачає, що члени об'єднуються у партійні осередки відповідно до місця проживання, місця роботи чи відповідних інтересів, дотримуючись при цьому програми партії, статуту та інших актів, прийнятих партією. Рішення щодо створення структурного підрозділу партії приймається правлінням партії, відповідно до розробленого ним положення. Такий підрозділ може бути створений за умови, що в ньому будуть брати участь не менше 5 членів. Вищим органом структурного підрозділу партії є загальні збори його членів, які визнаються правомочними, якщо в них бере участь більше половини членів підрозділу та обирають голову підрозділу. Якщо підрозділ налічує більше 20 членів, то загальні збори відділу повинні обрати правління відділу, що складається з 3-5 членів правління. Рішення про ліквідацію підрозділу приймається правлінням партії «Союз зелених та селян» за власною ініціативою або на підставі протоколу загальних зборів підрозділу, якщо це рішення підтримали дві третини від загальної кількості членів підрозділу [131].

Отже, закріплені засади конституційно-правового статусу політичних партій у відповідних країнах, зокрема порядок створення та реєстрації політичних партій, права політичних партій, підхід до внутріпартійної організації мають безпосереднє значення під час участі політичних партій у місцевих виборах.

1.3. Роль політичних партій у виборчому процесі в різних виборчих системах на місцевих виборах

Роль, яку політичні партії відіграють у виборчому процесі на місцевих виборах, безпосередньо залежить від запровадженої в тій чи іншій країні виборчої системи для місцевих виборів. Виборча система є одним із центральних елементів виборчого права, від якої залежить формат проведення виборів та їх результати [132, с. 18]. Також варто мати на увазі, що виборча і партійна системи тісно взаємопов'язані між собою в процесі свого становлення в рамках конституційного розвитку тієї чи іншої країни. Такий взаємозв'язок, насамперед, полягає у взаємному впливі цих інститутів, їх нерозривній єдності в механізмі народовладдя; основою демократичного політичного процесу є народний суверенітет, воля народу на виборах – домінанта формування громадянського суспільства і правової державності [133, с. 16]. Відповідно, визначення конкретної виборчої системи у відповідній країні є не лише важливим кроком для розвитку виборчого права, а й загалом політичної системи суспільства та утвердження в ній основоположних демократичних принципів [132, с. 22-23]. Крах комунізму і поява міжпартійної конкуренції в Східній Європі привели до того, що проблема впливу виборчих систем на позиції партії у суспільстві набула особливої актуальності. Сучасні демократії залежать від виборчих процедур, обмеженого врядування більшості й представницької передачі влади [101, с. 328]. У рамках цього підрозділу з'ясуємо та порівняємо ключові положення виборчих систем для місцевих виборів, які наразі функціонують в Україні та окремих країнах-членах ЄС.

Насамперед необхідно з'ясувати саме поняття «виборча система». У науковій літературі наводяться різноманітні підходи до визначення цього поняття. Багато вчених розглядають виборчу систему у вузькому та широкому розумінні. Так, виборча система в широкому значенні – це система інститутів, установ і цінностей, що за своїм значенням представляє юридичну форму і спосіб взаємодії громадянського суспільства і держави, змістом якої виступає

сукупність суспільних відносин, як врегульованих так і не врегульованих нормами права, з приводу встановлення виборчих прав громадян, організації та порядку виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [133, с. 5]. В. Нестерович наголошує, що складність та багатоманітність виборчої системи зумовили її визначення в конституційному праві у вузькому та широкому значеннях: у широкому значенні виборча система – це сукупність правових норм, які визначають засади та порядок проведення виборів до представницьких органів публічної влади, а у вузькому значенні – це передбачений спосіб переведення результатів голосування виборців у представницькі мандати [132, с. 19]. Ф.В. Веніславський також відзначає, що існують два підходи до визначення поняття виборчої системи. На думку вченого, відповідно до широкого підходу, виборча система розглядається як сукупність усіх суспільних відносин, які складаються під час формування представницьких органів публічної влади (як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування), а згідно з вузьким підходом, виборча система – це спосіб голосування та визначення результатів виборів і порядок розподілу депутатських мандатів у представницькому органі публічної влади, що відбувається за результатами виборів [134, с. 200]. Схожого підходу дотримується й низка інших науковців [135, с. 228; 136, с. 310-311; 137, с. 195-196].

На думку Р.В. Балабана, виборча система – це ключовий елемент політичної системи, якому належить провідна роль у формуванні органів державної влади, оновленні політичної еліти, легітимації влади, а також відображенні громадянських настроїв [138, с. 10]. Л. Гонюкова вказує, що виборча система – це порядок організації і проведення виборів у представницькі органи влади, закріплений у юридичних нормах і політичній практиці [101, с. 187]. М. Михальченко та З. Самчук зауважують, що виборча система – це сукупність правил, прийомів і процесів, що забезпечують і регулюють легітимне формування державних представницьких органів політичної влади [139, с. 268]. В.Л. Федоренко визначає виборчу систему як суспільні відносини, врегульовані нормами Конституції та законів України, які виникають, змінюються та

припиняються у зв'язку з голосуванням громадян за кандидатів на виборні посади та розподілом виборних посад за результатами виборів [140, с. 257]. Б.С. Мохончук пропонує у конституційно-правовому аспекті виборчу систему визначити як обумовлений необхідністю утвердження ідеї народовладдя політико-правовий інститут, який складається із взаємопов'язаних елементів двох груп: операнд (фактичних даних політико-соціального характеру, які відображають волю виборців щодо розподілу мандатів представницького органу між кандидатами на виборну посаду) та операцій (урегульованих нормами конституційного права математичних правил, які визначають параметри змінних та порядок обрахунку операнд). Зі свого боку, у формально-юридичному розумінні (як конституційно-правовий інститут), на думку вченого, виборча система є нормативним закріпленням операцій (структури бюлетеня, характеристики округу, виборчої формули, вимог легальності та виборчого бар'єру) у законодавстві окремої держави [141, с. 28].

Варто погодитися з думкою А.О. Четверікова, що законодавчо встановлена для виборів парламенту або іншого органу виборча система впливає не тільки на його персональний і партійний склад, а й на всі етапи виборчого процесу, починаючи від висування кандидатів. Не тільки вибори, а й інші важливі аспекти політичного життя країни (або її відповідного регіону) перебувають під певним (подекуди дуже сильним) впливом існуючої моделі виборчої системи, оскільки одні типи виборчої системи можуть заохочувати розвиток партій і багатопартійної боротьби, інші – створювати особливо сприятливі умови для становлення двопартійної системи; деякі більш вигідні для великих, інші для дрібних партій і угруповань; окремі її моделі сприяють зміцненню і централізації партій, інші навпаки – стимулюють внутрішньопартійну боротьбу [142].

Отже, коротко охарактеризуємо особливості основних видів виборчих систем. У світовій конституційно-правовій практиці існує велика кількість різновидів виборчих систем. Окремі вчені пропонують виділяти 12 основних видів виборчих систем, використання яких може мати різні політичні наслідки для конкретної держави:

- 1) мажоритарна виборча система відносної більшості;
- 2) система блокового кандидатського голосування;
- 3) система блокового партійного голосування;
- 4) система альтернативного голосування;
- 5) система голосування у два тури;
- 7) система єдиного переданого голосу;
- 8) змішана (класична) виборча система ;
- 9) змішана (неокласична) виборча система;
- 11) система голосування «Борда»;
- 12) система обмеженого голосування [143, с.22-23].

Проте всі вони є тими чи іншими специфічними модифікаціями одного з трьох типів: мажоритарної, пропорційної та змішаної (мажоритарно-пропорційної) системи [144, с. 550].

Мажоритарна виборча система передбачає обрання депутатів за принципом більшості (від франц. *majoré*), вона є універсальною, порівняно простою для встановлення результатів виборів [145, с. 539]. Для того, щоб встановити результати виборів, визначають більшість голосів виборців, необхідних для обрання депутата представницького органу влади. Найбільш поширеною є система відносної більшості, оскільки вона є найпростішою і потребує мінімум витрат. Така система передбачає суперництво впливових кандидатів в одномандатних округах, і вона вигідна для великих та середніх партій, які володіють значними фінансовими та людськими ресурсами для проведення якісної виборчої кампанії [145, с. 539]. Натомість мажоритарна система абсолютної більшості (її часто називають французька модель) передбачає, що переможцем на виборах стає кандидат, який набирає більше половини (50 % плюс один голос) голосів у відповідному окрузі. Подібна система застосовується сьогодні досить рідко, оскільки здебільшого вимагає проведення другого туру голосування, до участі в якому допускаються два кандидати, які набирають найбільшу кількість [136, с. 311]. Між цим, на місцевих виборах в Україні наразі можемо спостерігати таку модель під час обрання

міських голів у містах з кількістю виборців 75 тисяч і більше. Так, відповідно до ст. 28. Виборчого кодексу України [1], територіальна виборча комісія з відповідних місцевих виборів приймає рішення про призначення повторного голосування у відповідному виборчому окрузі, якщо до виборчого бюлетеня у день голосування було включено більше двох кандидатів на посаду міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше) голови, і за результатами голосування у день виборів жоден з них не отримав на свою підтримку більше половини голосів виборців, які взяли участь в голосуванні. Отже, якщо жоден з кандидатів у першому турі не отримав більше половини голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, то в такому випадку проводиться другий тур виборів.

У науковій літературі вказується на низку недоліків мажоритарної виборчої системи. Зокрема:

- голоси, подані за кандидатів, які зазнали поразки, пропадають;
- система вигідна лише для великих партій;
- ця система не результативна, тобто якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів або кілька кандидатів наберуть однакову їх кількість, то питання про те, який депутат матиме мандат, не вирішиться (хоча це стосується тільки мажоритарної системи абсолютної більшості, оскільки мажоритарна система відносної більшості завжди результативна, тому що хто-небудь із кандидатів завжди одержить відносну більшість) [146, с. 110-111].

Як відзначає М.В. Савчин, недоліком мажоритарної виборчої системи є й те, що у слабких і неструктурованих політичних системах вона не забезпечує повною мірою реальне народне представництво. Відповідно, у виборчому окрузі партії, які володіють значними фінансовими і людськими ресурсами, часто маніпулюють виборцями, що може служити джерелом зловживань [145, с. 540-541]. Поруч із цим відзначаються й переваги мажоритарної виборчої системи, до яких зараховується встановлення безпосередніх зв'язків між кандидатом та виборцями. Кандидати загалом добре обізнані зі станом справ у своєму виборчій окрузі, розуміють інтереси виборців і особисто знайомі з найактивнішими

представниками електорату, а виборці мають доволі чітке уявлення про те, кому вони довіряють право виражати свої інтереси в органах влади [139, с. 274].

Натомість пропорційна виборча система передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за якого розподіл мандатів між партіями, що виставили своїх кандидатів до представницького органу, здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів [136, с. 311-312]. Особливістю цього типу виборчої системи є те, що виборець голосує не за конкретну особу, а за виборчий список політичної партії чи виборчого блоку політичних партій [144, с. 550]. Відповідно, кожна політична партія отримує представництво у парламенті або іншому представницькому органі пропорційно до кількості поданих за неї голосів виборців [145, с. 541]. Головними цілями введення пропорційної виборчої системи було поглиблення політичної структуризації українського суспільства, посилення ролі партій у політичному житті країни та в процесі прийняття рішень у сфері державного управління, їх укрупнення, зміцнення взаємодії між урядом і парламентом тощо [101, с. 328-329]. Водночас, при застосуванні пропорційної системи необхідно враховувати механізм розподілу мандатів усередині партійних списків. Так, при системі пропорційного представництва у формі голосування партійним списком партії висувують списки кандидатів [147, с. 53]. Є два основні варіанти розподілу мандатів усередині партійного списку: так звана система закритих і система відкритих списків (при системі закритих списків виборець голосує за партійний список в цілому і не бере участь безпосередньо у розподілі мандатів у цьому списку, а отримані партійним списком мандати розподіляються між кандидатами у відповідності з черговістю їх розташування у списку) [147, с. 53]. Відкриті ж партійні списки надають виборцеві право визначати власні політичні уподобання не в одному, а в усіх партійних списках, які конкурують між собою в межах виборчого округу [3, с. 92].

Втім, як і мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система має як недоліки, так і переваги. До основних недоліків цієї системи відносять:

- знеособленість партійних списків, оскільки виборці голосують за списки, що складаються партіями (стосується системи з так званими закритими списками) [148, с. 16];

- неможливість при певних обставинах забезпечити стабільну більшість у колегіальних представницьких органах влади, що в ряді країн необхідно для формування уряду [148, с. 16];

- політичні сили, які не користуються підтримкою в межах усієї країни, можуть набути представництва в органах державної влади [139, с. 277];

- внаслідок того, що виборці голосують не за конкретних кандидатів, а за партії, безпосередній зв'язок між депутатами та виборцями є слабким [139, с. 277];

- надмірне зростання ролі партійних лідерів (лідерів фракцій), зростання політичної корупції тощо [101, с. 329].

Своєрідною спробою об'єднати переваги пропорційної та мажоритарної виборчої системи є запровадження в низці країн змішаної системи. Змішані системами – це ті, що побудовані на поєднанні елементів мажоритарної і пропорційної і передбачають, що частина мандатів здобувається за мажоритарною, а інша частина за пропорційною виборчою системою [145, с. 544-545]. Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є так зване паралельне комбінування (лінійне змішування), суть якого полягає у тому, що частина депутатів обирається за мажоритарною виборчою системою, а частина – за пропорційною. Однак існують й інші варіанти змішаної системи, що запроваджуються в модифікованому вигляді з перевагою тієї чи іншої виборчої системи [149, с. 60].

Як вже відзначалося, в Україні тривають жваві дискусії щодо того, яка виборча система є кращою і найкраще підійде для України на теперішньому етапі суспільно-політичного розвитку. Водночас, можна погодитися з думкою, що ідеальної виборчої системи просто не існує, оскільки кожна з відомих та широко використовуваних в світі виборчих систем має як свої переваги, так і недоліки, кожна несе в собі певну міру справедливості [150, с. 223].

О.В. Марцеляк зауважує, що основними критеріями при виборі виборчої системи в Україні мають бути:

- рівень розвитку демократії та існуючий вид партійної системи і її стан, загальна політична ситуація;
- рівень правової культури, релігійні та етнічні традиції в суспільстві;
- регіональний фактор;
- інтереси виборів, які мають враховуватися при виборі тієї чи іншої виборчої системи;
- виборча система має забезпечувати ефективне представництво виборців, зокрема представництво меншості та, по можливості, окремих груп інтересів у представницькому органі;
- виборча система має забезпечити чесну боротьбу кандидатів до представницьких органів;
- виборча система має дати виборцям максимальну можливість впливати на результати виборів;
- дотримання балансу між впливом виборців та політичних партій;
- вплив нової виборчої системи на демократизацію суспільних відносин та стабільність розвитку держави [151, с. 66-67].

На переконання О.В Новикова та А.М. Андрійцю, змішана (пропорційно-мажоритарна) система має багато недоліків і не відповідає сучасному розвитку політичної системи в Україні, а тому потребує негайного реформування. Альтернативою чинної виборчої системи, на думку вчених, має стати пропорційна виборча система відкритих списків [152]. Інші вчені наголошують на впливі вітчизняної виборчої моделі на характер політичного процесу в Україні, на розвиток партійної системи та становлення відповідного типу політичного режиму. Відповідно, вони стверджують, що мажоритарна виборча система в умовах формування політичних партій закріплює атомізовану партійну систему, тоді як введення пропорційного представництва сприяє переходу до системи поляризованого плюралізму, а пропорційна виборча система здатна забезпечити зміцнення політичних партій в Україні як ключового

інституту громадянського суспільства, її впровадження в кінцевому підсумку сприятиме демократизації політичного режиму у нашій країні [153, с. 3]. Також варто погодитися з тезами, що положення, коли виборча система не відповідає політичній організації суспільства та його інтересам, призводить до політичної асиметрії [154, с. 125], сутність конкретної виборчої моделі визначається не стільки типом самої системи, скільки характером взаємозв'язків між її елементами, де ключову роль відіграють процесуально-правові засади виборчої системи [153, с.5]. Зрештою, як відзначається у Кодексі належної практики у виборчих справах будь-яка виборча система припустима за умови дотримання нею основних демократичних принципів виборчого права [91].

Описані вище виборчі системи цілковито поширюються й на місцеві вибори. Отже, проаналізуємо особливості застосування елементів різних виборчих моделей у законодавстві, яке регламентує порядок проведення місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС. Як зауважує М.С. Ільницький, у Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, тобто виборча система має досягати тих цілей, що ставляться її розробниками. Серед таких цілей науковець виділяє: забезпечення впливу на формування та реалізацію політики, ефективного функціонування системи органів публічної влади; перемоги суб'єктів, задля яких впроваджена виборча система, на наступних виборах; забезпечення представництва національних меншин в органах влади; зв'язку між виборцями та обраними депутатами; зміцнення кадрових ресурсів партій тощо [155, с.5-6].

П.В. Ворона виділяє низку спільних рис виборчих систем, за якими формуються представницькі органи на базовому та регіональному рівнях, що характерні для країнах Східної Європи:

- можливість висунення не лише партійних кандидатів, а й позапартійних представників, у тому числі від громадських організацій, причому самовисування тут, так чи інакше, переважає на базовому рівні місцевої демократії;

- застосування пропорційної або змішаної виборчої системи з пропорційною складовою, а на виборах голів громад використовується мажоритарна виборча система абсолютної більшості;

- слабе поширення практики блокування політичних партій на місцевих виборах;

- забезпечення представництва національних меншин і жінок в органах місцевого самоврядування;

- пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є персоніфікованими, тобто виборці голосують за відкриті або напіввідкриті виборчі списки, натомість закриті списки є скоріше винятком [156, с. 70-71].

За тридцять років незалежності України законодавство, що регламентує порядок проведення місцевих виборів, зазнало істотних змін, які позначилися й на виборчій системі для місцевих виборів. Наприкінці 90-х років вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах [157, с. 51]. Так, відповідно до Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 р., обраним визнавався кандидат у депутати, який одержав на виборах найбільшу за інших кандидатів кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як 10 % голосів виборців, внесених до списку виборців, на посаду голови відповідної ради вважався обраним кандидат, за якого проголосувало не менш як 25 % відсотків виборців, внесених до списку виборців [158]. Також відзначимо, що за Законом України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 р., право висування кандидатів реалізувалося громадянами як безпосередньо, так і через політичні партії, рухи, їх виборчі блоки, а також через громадські організації, зареєстровані у передбаченому законодавством порядку, та трудові колективи. Зауважимо, що у

деяких країнах ЄС право громадських організацій на висування кандидатів діє й по теперішній день⁷.

Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. не вніс кардинальних змін у виборчу систему для місцевих виборів, залишивши право на висування кандидатів за тими ж суб'єктами, хоча й були змінені окремі правила встановлення результатів виборів. Так, обраним по одномандатному виборчому округу вважається кандидат у депутати, на посаду відповідного голови, який одержав найбільшу кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, обраними по багатомандатному виборчому округу – кандидати, які на виборах одержали більшу за інших кандидатів кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні [159].

З 2004 р. вибори депутатів сільських, селищних рад проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, вибори голів відповідних рад проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі, при цьому вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних рад проводилися за пропорційною системою (депутати обиралися за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі) [3, с. 61-62]. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [160] позбавив права на висування кандидатів громадські організації та трудові колективи, відповідно, право на висування кандидатів на місцевих виборах реалізувалося громадянами України шляхом самовисування або через місцеві організації політичних партій. Право на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі за положеннями цього закону мали кандидати, включені до виборчих списків місцевих

⁷ Більш детально про це у підрозділі 2.2.

організацій партій або блоків, що отримали не менше 3 % голосів виборців, за умови, що кількість цих голосів виборців не є меншою за виборчу квоту.

Чергові зміни до виборчої системи відбулися в 2010 р. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. [161] встановлював змішану систему, де половина депутатів обиралася за списками політичних партій, а половина за результатами голосування в одномандатних виборчих округах. Закон України «Про місцеві вибори» [61] вніс чергові кардинальні зміни до виборчої системи. Так, відповідно до ст. 2 цього закону:

- вибори депутатів сільських, селищних рад проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія села, або кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [162];

- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводилися за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ;

- вибори міського голови в містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч, проводилися за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, а з кількістю виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч – за мажоритарною системою відносної більшості;

- вибори старости проводилися за мажоритарною системою відносної більшості [61].

Закон України «Про місцеві вибори» [61] вперше передбачив вибори старост. Можливість обрання старост була передбачена і в першій редакції Виборчого кодексу України. Проте останніми змінами до цього кодексу посада старости була вилучена з переліку виборних осіб. Одночасно з цим були внесені

зміни й до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [163], ст.54-1 якого передбачає, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

Перша редакція Виборчого кодексу України передбачала такі засади виборчої системи для місцевих виборів:

- вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради проводилися за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах (у кожному окрузі могло бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів);

- вибори депутатів районної ради проводилися за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах (у кожному окрузі могло бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів);

- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводилися за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах.

Проте в липні 2020 р. в ці положення Виборчого кодексу України були внесені суттєві зміни, відповідно до яких на тепер:

- вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади;

- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад із кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ.

У багатьох країнах застосування того чи іншого типу виборчої системи для місцевих виборів визначається величиною громади, тобто кількістю виборців на відповідній території, або/та кількістю членів представницького органу [164, с. 226]. Як бачимо, в Україні таке застосування передбачено залежно від кількості виборців.

З часу перших виборів до місцевого самоврядування в Польщі в 1990 р. були змінені не тільки положення виборчого законодавства, а й адміністративний поділ країни. Польські вчені вказують, що на виборах до воєводських сеймиків застосовуються правила, подібні до національних (парламентських) виборів, які надають перевагу виборчим комітетам політичних партій. У цій ситуації вибори до органів місцевого самоврядування на рівні воєводства стають міні-парламентськими виборами та є для політичних партій своєрідним передвиборчим заміром електоральних настроїв напередодні майбутніх парламентських виборів [165, с. 73]. М. Хржановський зауважує, що картелізація політичних партій у Польщі здійснюється також через «привласнення» політичними партіями місцевого та регіонального політичного простору. На думку вченого, аналіз виборів до органів місцевого самоврядування в Польщі у 1990-2014 рр. показав, що «привласнення» партіями політичного простору в Польщі на місцевому рівні безпосередньо пов'язане з рішеннями, які вводяться до виборчого законодавства та сприяють розвитку політичних партій і великих виборчих об'єднань, а також водночас запроваджують обмеження для роботи виборчих комітетів виборців [6, с. 17]. Більше того, політичні партії, отримуючи фінансування з державного бюджету, користуються ширшим доступом до медійних ресурсів та мають професійні виборчі штаби, тому вони перебувають у кращому становищі, ніж комітети виборців, що утворені у зв'язку з конкретними виборами. М. Хржановський резюмує, що посилення партійного панування на місцевому рівні не сприяє політичній активізації громадян, що обмежує «приплив свіжої крові» до політики на рівні місцевого самоврядування [6, с. 17].

Т.З. Слободян пропонує таку періодизацію трансформації виборчої системи Польщі до органів місцевого самоврядування за критерієм змін виборчого законодавства:

- перший етап (1990 р.) – відновлення місцевого самоврядування, встановлення мажоритарної системи до рад гмін у містах із населенням до 40 тисяч жителів і пропорційної – з кількістю населення більше 40 тисяч;

- другий етап (1998 р.) – упровадження місцевого самоврядування на рівні повітів і воєводств та встановлення мажоритарної виборчої системи – у гмінах з населенням до 20 тисяч жителів, пропорційної – в гмінах більше 20 тисяч, в містах на правах повіту, до рад повітів і сеймиків воєводств (бар'єр 5%);

- третій етап (2002 р.) – запровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах війтів, бурмістрів і президентів міст [166, с. 4].

Багато польських вчених критично ставляться до поширення впливу пропорційної виборчої системи для місцевих виборів, вказуючи, що використання системи, схожої з парламентськими виборами, не дає однакового ефекту в органах місцевого самоврядування, оскільки в умовах місцевого самоврядування посилюються негативні риси цього підходу до виборів представницького органу, зокрема підриваються почуття залучення виборців та кандидатів на таких виборах [167]. За переконанням інших вчених, діяльність політичних партій в органах місцевого самоврядування означає, що місцеві вибори перестають бути справді місцевими, оскільки партії сприймають свої функції через призму загальнонаціональної діяльності, тоді як місцеві виборчі комітети мають єдину перспективу – місцеву [6, с. 17].

Отже, запровадження в Україні повністю пропорційної виборчої системи на місцевих виборах є передчасним. Також передчасними та наразі невиправданими є внесені в 2020 р. до Виборчого кодексу України зміни, спрямовані на істотне підвищення ролі політичних партій на місцевих виборах. При чинній на сьогодні змішаній системі парламентських виборів законодавець зазначеними змінами фактично вирішив запровадити пропорційну систему на місцевих виборах. Водночас, тільки наступні парламентські вибори в Україні

відбуватимуться за пропорційною системою. Як показує досвід окремих країн-членів ЄС, запровадженню повністю пропорційної системи для місцевих виборів або навіть істотній монополізації за політичними партіями права на висування кандидатів на місцевих виборах має передувати тривала практика проведення парламентських виборів за пропорційною системою виборів.

Висновки до розділу 1.

1. У вітчизняній науці конституційного права особливості участі політичних партій у місцевих виборах переважно досліджувалася або через призму дослідження конституційно-правового статусу політичних партій, як одне з ключових прав політичних партій, або у контексті загальних проблем участі політичних партій у виборчому процесі. Що стосується наукових доробків, присвячених проблемам виборчого права, то в них проблематика місцевих виборів загалом і участь в них політичних партій зокрема досліджувалася дуже поверхово.

2. Можна виділити три основні моделі конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах у країнах ЄС:

- модель загального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, при якій усі аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовуються єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом (виборчим кодексом), прикладом реалізації такої моделі є Польща та Болгарія;

- модель спеціального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, за якої кодифікований законодавчий акт у сфері виборчого права відсутній, проте всі основні аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовуються спеціальним законом про місцеві вибори, наприклад, Естонія;

- модель розширеного конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, коли прийнятий спеціальний закон про місцеві вибори врегульовує тільки найбільш загальні засади участі у них політичних партій (наприклад, порядок, висування партією кандидатів на виборах місцевих виборах та реєстрації виборчих списків), а низка важливих питань участі політичних партій у виборчому процесі на місцевих виборах врегульовані в інших законодавчих актах (законі про фінансування політичних

партій, законі про виборчі (політичні) кампанії, законі про створення виборчих комісій на місцевих виборах тощо). Така модель діє, наприклад, у Латвії та Литві.

3. Відповідно до виборчого законодавства України, суб'єктом виборчого права на місцевих виборах виступає не безпосередньо сама політична партія, а її відповідна місцева організація (хоча в окремих країнах ЄС закон про місцеві вибори таким суб'єктом визначає саме партію, а не її місцеві організації). Статусу місцевих організацій політичної партії законодавство про політичні партії у більшості країн приділяє занадто мало уваги, врегульовуючи тільки найбільш загальні засади їх діяльності. Натомість порядок створення, діяльності та ліквідації, а також повноваження місцевих організацій політичних партій детально врегульовується у статутах політичних партій. У багатьох країнах законодавчо встановлюється вимога, що статут політичної партії повинен врегульовувати порядок створення, повноваження та припинення діяльності її місцевих організацій.

4. В Україні за часи незалежності законодавство, яке регулює порядок проведення місцевих виборів, змінювалося досить інтенсивно. По суті, під кожні наступні місцеві вибори законодавець приймав новий закон, який регламентував порядок їх підготовки та проведення, при цьому поступово вносилися і зміни, які суттєво змінювали виборчу систему на цих виборах. Така ситуація із проведенням кожних наступних місцевих виборів за кардинально або частково зміненою виборчою системою є характерна не тільки для України, а й для окремих країн-членів ЄС. З прийняттям Виборчого кодексу України були сподівання, що закладена в ньому система проведення місцевих виборів буде відносно стабільною. Проте вже менше ніж через рік після прийняття Виборчого кодексу України до виборчої системи на місцевих виборах вчергове були внесені значні корективи.

5. Запровадження в Україні повністю пропорційної виборчої системи на місцевих виборах є передчасним. Також передчасними, та наразі невиправданими, є внесені в 2020 р. до Виборчого кодексу України зміни, спрямовані на істотне підвищення ролі політичних партій на місцевих виборах.

При чинній на сьогодні змішаній системі парламентських виборів законодавець зазначеними змінами фактично вирішив запровадити пропорційну систему на місцевих виборах. Водночас тільки наступні парламентські вибори в Україні відбуватимуться за пропорційною системою. Як показує досвід окремих країн-членів ЄС, запровадженню повністю пропорційної системи для місцевих виборів, або навіть істотній монополізації за політичними партіями права на висування кандидатів на місцевих виборах, має передувати тривала практика проведення парламентських виборів за пропорційною системою.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

2.1 Участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах

Як вже відзначалося, участь у виборах до органів місцевого самоврядування є одним з ключових прав політичних партій. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про політичні партії в Україні», політичні партії мають право брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому законодавством України [57]. Схоже положення містять і спеціальні закони про політичні партії низки країн-членів ЄС [51; 52; 55; 168]. Як слушно відзначає К.О. Турчинов, будучи основними суб'єктами виборчого процесу, саме політичні партії забезпечують комплектування представницьких органів влади, а становлення інституту політичних партій нерозривно пов'язане з розвитком виборчої системи [157, с. 40].

Хоча проблеми конституційно-правового регулювання формування виборчих комісій на місцевих виборах знайшли певне відображення у вітчизняній юридичній науці, проте роль у цих процесах політичних партій не була всебічно досліджена, особливо з урахуванням останніх змін до виборчого законодавства. Можна погодитися з твердженням, що досвід проведення виборчих кампаній в Україні за роки її незалежності засвідчує необхідність підвищення правової культури учасників виборчого процесу, насамперед це стосується членів виборчих комісій, виборців, кандидатів, а також та офіційних спостерігачів [169, с. 166]. Така необхідність підвищення правової культури учасників виборчого процесу пов'язується з намаганням захистити волю виборців від маніпуляції їх свідомістю та популізму як різновиду політичної діяльності окремих політичних партій та кандидатів, сприянням формування

активної правової поведінки учасників виборчого процесу, що особливо актуально у переломні періоди розвитку суспільства в умовах соціальної, економічної та політичної нестабільності [169, с. 166].

Можна погодитися з висновком, що концепт конституційно-правової природи виборчих комісій за стандартами європейської моделі конституціоналізму розкривається у їх сутнісних ознаках, серед них: організаційно-правова форма юридичної особи публічного права, самостійного державно-владного інституту з представницьким характером, що може формувати виборчу владу, та тимчасовим характером функціонування; незалежність виборчих комісій, що виражається в особливому порядку формування складу різних виборчих комісій, а також у наявності самостійних владних повноважень; колегіальність виборчих комісій, яка втілюється в регламентованій чинним законодавством процедурі прийняття ними відповідних рішень; компетентність, котра проявляється у особливих юридичних знаннях та практичних навичках здійснення виборчого процесу; прозорість та відкритість [170, с. 40].

Прийнятий 19 грудня 2019 р. Виборчий кодекс України [1] зберіг систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, яка існувала відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» [61]. Таку систему наразі становлять:

- Центральна виборча комісія, котра є виборчою комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій із проведення місцевих виборів;
- територіальні виборчі комісії (виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські виборчі комісії);
- дільничні виборчі комісії.

Така система виборчих комісій максимально враховує територіальну організацію виборів, а також забезпечує максимальне наближення пунктів для голосування до місця проживання виборців і спрямована на оперативне здійснення всіх стадій виборчого процесу у відповідності з вимогами чинного

виборчого законодавства [171, с. 188].

Отже, виборчою комісією вищого рівня з проведення місцевих виборів визначається Центральна виборча комісія. Відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [172], Центральна виборча комісія – це постійно діючий колегіальний державний орган, який діє на підставі Конституції та законів України, наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в рамках, встановлених чинним законодавством України. Центральна виборча комісія є юридичною особою, має печатку із своїм найменуванням та емблему. До формування складу Центральної виборчої комісії безпосередньо відношення мають парламентські політичні партії, оскільки, відповідно до ст. 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [172], члени Центральної виборчої комісії призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України за поданням Президента України, у якому, в свою чергу, враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточному скликанні Верховної Ради України, а також моральні якості осіб, які пропонуються до складу цієї комісії.

Натомість в окремих країнах ЄС роль політичних партій у формуванні центрального органу з організації підготовки і проведення виборів є значно меншою. Так, відповідно до § 2 ст. 157 Виборчого кодексу Польщі [67], Національна Виборча Комісія складається з:

- 1 судді Конституційного Трибуналу Польщі, який рекомендований головою Конституційного Трибуналу;
- 1 судді Вищого адміністративного суду, який рекомендований головою цього суду;
- 7 членів, які відповідають встановленим законодавством вимогам, що висуваються до суддів, призначених Сеймом. Члени Національної Виборчої Комісії призначаються указом Президента Польщі.

До жовтня 2019 у Польщі склад Національної Виборчої Комісії

формувався виключно з числа суддів. Як відзначає Конституційний Трибунал Польщі у рішенні від 10 квітня 2002 р., формування Національної Виборчої Комісії із числа суддів гарантує аполітичність цього органу, його незалежність та неупередженість [173]. Багато як польських, так і вітчизняних вчених досить скептично оцінюють доцільність таких змін у формуванні Національної Виборчої Комісії, вказуючи, що порядок формування Національної Виборчої Комісії із числа суддів забезпечує більший рівень незалежності комісії та, як наслідок, можливість здійснення більш ефективного й неупередженого контролю за діяльністю політичних партій у виборчому процесі, а кваліфікація осіб, які «відповідають встановленим законодавством вимогам, що висуваються до суддів», є значно нижчою, ніж у професійних суддів [20, с. 135; 174].

У Латвії згідно з положеннями ст. 2 Закону Латвії «Про Центральну виборчу комісію» [175], Центральна виборча комісія є постійно діючим державним органом з підготовки та проведення виборів до національного та Європейського парламенту, місцевих виборів, який складається з 9 членів. Голова Центральної виборчої комісії та 7 її членів обираються Сеймом, а одного члена обирає Верховний Суд Латвії на своєму пленарному засіданні. Члени Центральної виборчої комісії, обрані Сеймом, можуть бути відкликані ним за заявою відповідного члена або на вимогу не менше 10 депутатів Сейму. Водночас, член Центральної виборчої комісії, обраний Верховним Судом Латвії, може бути відкликаний зі складу Центральної виборчої комісії тільки Верховним Судом Латвії. Отже, на відміну від України, де склад центрального органу з підготовки та проведення виборів повністю призначається парламентом, у Польщі та Латвії частина членів призначаються з боку судової гілки влади, хоча ця частка і є незначною.

Проаналізуємо особливості конституційно-правового регулювання участі політичних партій у формуванні виборчих комісій нижчого рівня. Відповідно до ст. 203 Виборчого кодексу України, територіальні виборчі комісії формуються у кількості не менше 9 і не більше 18 осіб. Право на подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають:

- місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

- місцева організація політичної партії, яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори⁸;

- зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії [1].

Варто зауважити, що такий склад суб'єктів, що мають право на подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій, був запроваджений внаслідок внесення змін до Виборчого кодексу України, які відбулися на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» [176]. Тобто, через 7 місяців після прийняття нового Виборчого кодексу України до нього було внесено низку істотних змін, які, зокрема, стосувалися й порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах. А у первісному тексті Виборчого кодексу України виділялися лише два суб'єкти, що мають право на подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій: місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання, а також зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії.

Як бачимо, в цьому випадку безпосередньо перед початком виборчого процесу до виборчого законодавства були внесені зміни, які суттєво змінювали порядок формування виборчих комісій. Водночас, як неодноразово відзначала Венеціанська комісія, такі положення виборчого законодавства не можна

⁸ При цьому, одна депутатська група може укласти лише одну угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах лише з однією політичною партією.

переглядати менш як за рік до дня проведення відповідних виборів. Венеціанська комісія виходить з того, що тут проблема полягає не в тому, що не можна міняти систему голосування (завжди є можливість зробити її більш досконалою), а в тому, що не можна робити це часто, а насамперед напередодні виборів (тобто менш як за рік до їх проведення). Навіть коли за такими змінами до виборчого законодавства не стоїть мета свідомого маніпулювання, це створює цілковито обґрунтовані враження, що такі зміни до виборчого законодавства продиктовані прямими політичними інтересами партії, яка на момент їх прийняття є партією влади [91].

В інтерпретативній декларації про стабільність виборчого законодавства ухваленій Радою з демократичних виборів на 15 сесії (Венеція, 15 грудня 2005 року) та Венеціанською Комісією на 65 пленарній сесії (Венеція, 16-17 грудня 2005 року), йдеться про те, що Венеціанська комісія тлумачить положення Кодексу належної практики у виборчих справах [92], за яким основні елементи виборчого права, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів або ж їх треба закріпити в конституції чи в документі, що має більше високий статус, ніж звичайний закон, таким чином:

- принцип, згідно з яким основні елементи виборчого закону не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, не має переваги перед іншими принципами Кодексу належної практики у виборчих справах;

- цей принцип не може вимагати збереження ситуації, яка суперечить нормам європейської виборчої практики, або перешкоджати імплементації рекомендацій міжнародних організацій;

- цей принцип стосується тільки тих основних елементів виборчого закону, які викладені у звичайному законі. Зокрема, основними елементами вважаються такі: сама виборча система, тобто правила перетворення голосів у мандати; норми, що стосуються членства у виборчих комісіях чи інших органах, які організують голосування; проведення меж округів та норми, що стосуються розподілу мандатів між округами [92]. Отже, законодавчі положення, що

стосуються членства у виборчих комісіях, відносяться Венеціанською комісією до числа основних елементів виборчого закону. Відповідно, внесення описаних вище змін за кілька місяців до дня проведення місцевих виборів в Україні суперечило положенням, виробленим Венеціанською комісією.

Варто звернути увагу, що на відміну від Закону України «Про місцеві вибори» [61], який надавав право політичним партіям, що мають депутатські фракції у поточному скликанні Верховної Ради України пропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії по дві кандидатури, а зареєстрованій у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцевій організації інших політичних партій тільки по одній кандидатурі, Виборчий кодекс України у своїй первинній редакції певним чином зрівняв права цих суб'єктів виборчого процесу, визначивши, що всі вони мають право запропонувати не більше ніж по одній кандидатурі. Хоча, незважаючи на такі позитивні зміни до законодавства, місцевим організаціям парламентських політичних партій і надалі надавалися певні преференції під час формування виборчих комісій на місцевих виборах. Справа в тому, що кандидатури, запропоновані місцевою організацією політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання, обов'язково включалися до складу кожної територіальної виборчої комісії (не більше однієї особи). Кандидатури від інших місцевих організацій партій включалися до складу територіальних виборчих комісій за результатами жеребкування, що проводиться виборчою комісією, яка формує склад відповідної територіальної виборчої комісії. Подання щодо кандидатур до складу територіальної виборчої комісії вноситься до відповідної виборчої комісії за підписом керівника місцевої організації партії та скріплюється печаткою місцевої організації партії або печаткою організації партії вищого рівня. Тобто представники політичних партій, які мають депутатські фракції у поточному скликанні Верховної Ради України, автоматично включалися до складу всіх територіальних виборчих комісій, до яких були подані їх кандидатури. Отже, у процесі формування територіальних виборчих комісій на місцевих виборах місцеві організації

парламентських політичних партій мали перевагу перед місцевими організаціями політичних партій, які не представлені у парламенті депутатською фракцією, оскільки в результаті жеребкування запропонована ними кандидатура могла не потрапити до складу комісії.

Проте зміни, внесені до виборчого кодексу України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» [176], знову повернулися до норми Закону України «Про місцеві вибори» [61] й на тепер ставлять вимогу про обов'язкове включення до складу територіальної виборчої комісії кандидатур (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропонованих місцевими організаціями парламентських політичних партій. Проте зазначені зміни не тільки повернулися до стану формування виборчих комісій, що існували під час дії Закону України «Про місцеві вибори» [61], а й істотно зменшують можливості представництва у складі територіальних виборчих комісій місцевих організацій політичної партії, про утворення депутатської фракції якої не оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання та політичної партії, яка не уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори (тобто політичних партій, які не представлені у парламенті й не уклали відповідні угоди з депутатськими групами). Справа в тому, що відповідно до чинної нині редакції Виборчого кодексу України:

1. Місцева організація парламентської політичної партії може запропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по дві кандидатури, а інші суб'єкти не більше ніж по одній кандидатурі;

2. До складу територіальної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані місцевими організаціями парламентських політичних партій та кандидатури (не більше однієї особи до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані місцевою організацією партії, яка уклала угоду

про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою. Що стосується кандидатур, внесених від місцевих організацій політичних партій, які не пов'язані з парламентськими партіями та депутатськими групами, то вони включаються до складу територіальних виборчих комісій за результатами жеребкування⁹, що проводиться виборчою комісією, яка формує склад відповідної комісії. Як бачимо, внаслідок описаних змін до виборчого законодавства, політичні партії, не пов'язані з силами, представленими у Верховній Раді України мають дуже примарні можливості провести своїх кандидатів до складу територіальних виборчих комісій.

Схожим чином на місцевих виборах в Україні формуються й дільничні виборчі комісії, щоправда, тут перелік суб'єктів, що мають право подавати кандидатури до складу комісій є дещо ширшим. Так, відповідно до ст. 204 Виборчого кодексу України [1], дільнична виборча комісія утворюється відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як за 15 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Право на подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, окрім місцевих організацій політичних партій, належить також кандидатам у депутати сільських, селищних, міських (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) рад та кандидатам на посаду сільського, селищного, міського голови. При цьому, у процесі формування дільничних виборчих комісій також зберігається перевага у місцевих організацій політичних партій, про утворення депутатських

⁹ Відповідно до Постанови Центральної виборчої комісії «Про Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу обласних, районних, міських, районних у містах (у містах з районним поділом), селищних та сільських виборчих комісій», жеребкування проводиться в разі, якщо кількість внесених кандидатур, які відповідають вимогам Виборчого кодексу України і можуть включатися до складу відповідної територіальної виборчої комісії за результатами жеребкування, є більшою, ніж кількість вакантних місць у складі територіальної виборчої комісії. Якщо кількість внесених кандидатур дорівнює або є меншою, ніж кількість вакантних місць у складі відповідної територіальної виборчої комісії, то жеребкування не проводиться. Безпосередньо саме жеребкування проводиться за допомогою барабана, скриньки або іншого пристрою, який дає змогу провести жеребкування, з використанням однакових за розміром та кольором аркушів паперу, карток, кульок тощо з нанесенням на кожному жеребку одного з порядкових номерів згідно зі списком кандидатур, які відповідають вимогам Виборчого кодексу України та можуть бути включені до складу територіальної виборчої комісії за результатами жеребкування [177].

фракцій яких оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання та місцевих організацій політичної партії, яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, оскільки по них жеребкування не проводиться, а їх кандидатури автоматично включаються до складу кожної дільничної виборчої комісії за умови наявності відповідного подання.

Дільнична виборча комісія утворюється у такому складі:

- для малих дільниць – 10-14 осіб;
- для середніх дільниць – 12-16 осіб;
- для великих дільниць – 14-18 осіб.

На виборчих дільницях, на яких кількість виборців не перевищує 200 осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох - чотирьох членів комісії.

Розглянемо особливості законодавчого регулювання процедури формування виборчих комісій на місцевих виборах в окремих країнах ЄС. Так, у Латвії спостерігається доволі нетиповий підхід до законодавчого регулювання порядку формування виборчих комісій. Зокрема, на відміну від України, Польщі, Литви та низки інших країн Європи, де порядок формування виборчих комісій на місцевих виборах регулюється відповідними законами про вибори [1; 67; 76], в Латвії цьому питанню присвячений спеціальний Закон Латвії «Про виборчі комісії у містах республіканського значення, краях та дільничні виборчі комісії» [74]. Так, відповідно до ст. 1 цього закону, для підготовки виборів в думу міста республіканського значення та крайову думу у кожному місті республіканського значення та краї із числа виборців формується відповідно виборча комісія міста республіканського значення та крайова виборча комісія у складі від 7 до 15 членів (точна кількість членів визначається відповідною думою), а також дільничні виборчі комісії у складі 7 членів. Варто зазначити, що виборчі комісії міста республіканського значення та крайові виборчі комісії в Латвії є постійними органами самоврядування, що діють протягом усього терміну

повноважень відповідної думи, а їх повноваження припиняються з дня, коли новообрана дума створила нову відповідну виборчу комісію [178, с. 363].

Виборча комісія міста республіканського значення або краю обирається думою відповідного міста республіканського значення або краю протягом трьох місяців після обрання цієї думи, а дільнична комісія формується виборчою комісією міста республіканського значення або краю в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією Латвійської Республіки. При цьому, в органах місцевого самоврядування, де є лише одна дільниця, дільнична комісія не утворюється, а її обов'язки виконує виборча комісія відповідного місцевого самоврядування

Закон Латвії «Про виборчі комісії у містах республіканського значення, краях та дільничні виборчі комісії» встановлює вимоги до осіб, які можуть бути членами виборчих комісій. Так, відповідно до ст. 6 цього закону, виборча комісія міста республіканського значення або краю, а також дільничні виборчі комісії формуються з громадян Латвії, які володіють державною мовою і мають, щонайменше, загальну середню освіту. Водночас, встановлюються і відповідні обмеження щодо членства у цих виборчих комісіях. Наприклад, членом виборчої комісії не може бути депутат Сейму, депутат думи відповідного міста республіканського значення або крайової думи, а також особа, яка є кандидатом у депутати. Загалом така вимога до членів виборчих комісій, як належний рівень володіння державною мовою, закріплюється у виборчому законодавстві багатьох країн ЄС. Наприклад, відповідно до ст. 16 Виборчого кодексу Болгарії [179], членами виборчих комісій будь-якого рівня можуть бути особи, як володіють болгарською мовою.

Зауважимо, що в законодавстві України вимоги до осіб, які можуть бути висунуті як кандидати до виборчих комісій на місцевих виборах, встановлені менш конкретно. Так, відповідно до загальних положень ст. 34 Виборчого кодексу України, до складу виборчої комісії можуть входити громадяни України, які мають право голосу на відповідних виборах. Тобто, членами комісій на місцевих виборах можуть бути громадяни України, яким на день голосування

виповнилося 18 років та які проживають на відповідній території. Водночас, ст. 34 Виборчого кодексу України містить вимогу щодо володіння державною мовою тільки стосовно секретаря виборчої комісії. А ч. 11 ст. 203 цього кодексу вказує, що у поданні щодо кандидатур до складу територіальної виборчої комісії зазначаються відомості про володіння особою державною мовою. Інакше кажучи, володіння державною мовою не визначається як обов'язкова вимога до кандидатів, які висуваються до виборчих комісій на місцевих виборах. Також у поданні щодо кандидатур до складу територіальної виборчої комісії зазначаються відомості про освіту особи, проте, на відміну від законодавства Латвії, Виборчий кодекс України не встановлює якоїсь конкретної вимоги про мінімальний рівень освіти кандидата до виборчої комісії.

Від належної кваліфікації членів виборчих дільниць безпосередньо залежить дотримання законності під час проведення місцевих виборів та їх відповідність демократичним стандартам і чинному законодавству України. Водночас, незнання членом комісії державної мови викликає сумніви щодо можливості такої особи належним чином оволодіти нормами виборчого законодавства та застосовувати їх під час виконання своїх повноважень у складі виборчої комісії. Отже, на нашу думку, ч. 6 ст. 34 Виборчого кодексу України необхідно викласти в такій редакції: «Члени виборчої комісії повинні володіти державною мовою», п. 5 ч. 10 ст. 203 Виборчого кодексу України необхідно викласти в такій редакції: «відомості, що підтверджують володіння державною мовою».

Також чинне вітчизняне виборче законодавство не встановлює вимог до кваліфікації членів виборчих комісій (окрім зазначеної вище вимоги до секретарів комісій, які мають володіти державною мовою в обсязі, достатньому для ведення діловодства, хоча відповідне положення певною мірою є декларативним, оскільки обсяг володіння українською мовою секретарями виборчих комісій ніким не перевіряється) [169, с. 168]. Тому на практиці виборчі комісії формуються з членів, які не мають відповідної підготовки до роботи у складі комісій, що негативно впливає на якість прийнятих комісіями рішень та

організацію виборчого процесу загалом [169, с. 168]. Тут необхідно відзначити, що у проекті Виборчого кодексу України кваліфікаційні вимоги до членів виборчих комісій були більш жорсткими. Так, відповідно до ч. 6 ст. 53 проекту Виборчого кодексу України [180], до складу окружної виборчої комісії загальнодержавних виборів, територіальної виборчої комісії місцевих виборів (крім сільської виборчої комісії) могли входити тільки ті особи, які пройшли попередню підготовку та отримали відповідний державний сертифікат про підготовку до роботи у складі виборчих комісій. Форма такого сертифіката повинна була затверджуватися Центральною виборчою комісією, а строк його чинності – п'ять років. Також передбачалося, що у разі внесення суттєвих змін до законодавчого регулювання виборчого процесу Центральна виборча комісія може прийняти рішення про припинення дії виданих раніше сертифікатів. Центральна виборча комісія мала створити та вести реєстр осіб, що отримали сертифікати про підготовку до роботи у складі виборчих комісій [180]. Проте ці положення так і не були включені до чинного нині Виборчого кодексу України. Отже, вимоги, які наразі ставляться у Виборчому кодексі України до кандидатів до виборчих комісій на місцевих виборах, залишають низку питань щодо їх належної підготовки, що, в свою чергу, впливає на якість роботи виборчих комісій і на рівень проведення місцевих виборів.

Повертаючись до аналізу особливостей формування виборчих комісій на місцевих виборах в Латвії, зазначимо, що тут, як і в багатьох країнах Європи, політичні партії мають право на участь у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах. Так, право висувати і заявляти своїх представників в виборчу комісію мають:

- центральні, функціонуючі на постійній основі органи управління зареєстрованих політичних партій і їх об'єднань;
- кожен депутат відповідної думи;
- не менше 10 громадян Латвії, які мають право голосу (так звана група виборців).

При цьому, відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону Латвії «Про виборчі комісії у містах республіканського значення, краях та дільничні виборчі комісії», число кандидатів, висунутих кожною політичною партією або об'єднанням політичних партій, не повинно перевищувати загальну кількість членів, що обираються у відповідну виборчу комісію. Уповноважені особи зареєстрованих політичних партій мають право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій за умови, що вони отримали дозвіл голови відповідної виборчої комісії та не перешкоджають роботі комісії. Як бачимо, на відміну від України, де кожна політична партія має право висунути не більше ніж по одній кандидатурі до складу відповідної територіальної виборчої комісії, в Латвії кількість кандидатур, які має право висунути кожна політична партія, відповідає загальній кількості членів відповідної комісії. Варто акцентувати увагу на тому, що в Латвії кандидатури до складу відповідної виборчої комісії подає не місцева організація політичної партії, а безпосередньо центральні органи управління зареєстрованих політичних партій. Також чинне законодавство Латвії, у порівнянні з законодавством України, визначає ширше коло суб'єктів, які мають право брати участь у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах (поруч із партіями та кандидатами таким правом наділяються громадяни Латвії). Отже, законодавство Латвії містить низку особливостей як щодо самого порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах, так і стосовно участі політичних партій у цьому процесі [178, с. 37].

Також інші підходи до формування виборчих комісій на місцевих виборах закріплені у чинному виборчому законодавстві Польщі. Це питання врегульовується Виборчим кодексом Польщі [67], ст. 152 якого передбачає, що постійними виборчими органами є Національна виборча комісія та виборчі комісари, а виборчими органами, що формуються у зв'язку з проведенням виборів – окружні, районні та територіальні виборчі комісії, а також дільничні виборчі комісії. Як бачимо, система виборчих органів у Польщі має істотні особливості у порівнянні з законодавчим регулюванням цього питання в Україні та Латвії, зокрема, це наявність виборчих комісарів. Виборчі комісари – це

виборчі органи, що складаються з однієї особи. Відповідно до ст. 166 Виборчого кодексу Польщі, виборчий комісар є представник Національної виборчої комісії, призначений для території, що становить воєводство або частину одного воєводства. Виборчі комісари призначаються на п'ять років Національною виборчою комісією за поданням Міністра внутрішніх справ із числа осіб, які гарантують належне виконання цієї функції та мають вищу юридичну освіту. Одна особа може бути призначена на цю посаду декілька разів поспіль. Виборчі комісари не можуть належить до будь-якої політичної партії та здійснювати громадську діяльність, яка може суперечити визначеним виборчим законодавством функціям виборчих комісарів. Тут варто відзначити, що до нещодавніх масштабних змін до Виборчого кодексу Польщі, виборчими комісарами могли бути призначені лише судді, включно судді апеляційних судів та Верховного суду Польщі, а кандидатури на призначення вносилися не Міністром внутрішніх справ Польщі, а Міністром юстиції Польщі. До основних завдань виборчих комісарів належать такі:

- нагляд за дотриманням виборчого законодавства;
- створення територіальних виборчих комісій та їх розпуск після виконання ними статутних завдань на виборах до органів місцевого самоврядування;
- створення дільничних виборчих комісій та їх розпуск після виконання ними статутних завдань на виборах до органів місцевого самоврядування;
- забезпечення у співпраці з органами місцевого самоврядування виборів до відповідних органів місцевого самоврядування на території воєводства;
- замовлення друку виборчих бюлетенів на виборах до відповідних органів місцевого самоврядування та забезпечення їх передачі до відповідної виборчої комісії;
- розгляд скарг на діяльність територіальних виборчих комісій;
- контроль у рамках, визначених Національною виборчою комісією, за правильністю складання списків виборців;
- надання роз'яснень територіальним, дільничним виборчим комісіям;

- подання до Національної виборчої комісії звіту про хід виборів у відповідному регіоні разом із їх результатами;
- скасування постанов територіальних та дільничних виборчих комісій, які були прийняті з порушенням закону;
- здійснення інших видів діяльності, передбачених чинним законодавством або актами Національної виборчої комісії.

Загалом інститут виборчих комісарів є досить цікавим явищем у виборчій системі Польщі. З одного боку, виборчий комісар є уповноваженим представником Національної виборчої комісії, що призначений для відповідного воєводства або його частини та виконує певні завдання, покладені на нього Національною виборчою комісією, а з іншого - виборчий комісар має свої власні повноваження, які суворо визначені Виборчим кодексом Польщі [181, с. 9]. Таке положення певним чином звільняє Національну виборчу комісією від значної кількості додаткових обов'язків, одночасно позитивно впливаючи на ефективність виконання покладених на неї завдань. Водночас, така ефективність залежить від безпосереднього контакту виборчого комісара з виборчою діяльністю та його безпосереднього контакту з іншими учасниками виборчого процесу на місцевих виборах в Польщі [182, с. 403].

Зауважимо, що під час внесення істотних змін до Виборчого кодексу Польщі законодавець також збільшив кількість виборчих комісарів до 100, що, загалом, позитивно оцінюється польськими вченими-юристами [183, с. 30]. Слід додати, що ст. 410 Виборчого кодексу Польщі передбачає також, що Національна виборча комісія відповідає за призначення виборчих комісарів, які «здійснюють загальновоєводську діяльність» [67]. Водночас, таке положення не означає наділення виборчого комісара, який здійснює загальновоєводську діяльність, особливим статусом. З організаційної точки зору кожен виборчий комісар є представником Національної виборчої комісії в рамках їх територіальної юрисдикції на рівних умовах, хоча на виборчого комісара, який здійснює загальновоєводську діяльність, покладаються додаткові завдання на місцевих виборах, зокрема на виборах до сеймиків воєводств [184, с. 152].

Порядок створення окружних виборчих комісій регулюється ст. 170 Виборчого кодексу Польщі [67], відповідно до якої окружна комісія складається із суддів, запропонованих Міністром юстиції Польщі у кількості не менше 5 та не більше 10, а також голови комісії, яким за посадою є виборчий комісар. Якщо виборчий комісар не може виконувати обов'язки голови комісії, то комісія обирає голову з числа своїх членів, а Міністр юстиції Польщі в такому випадку пропонує до комісії на одного суддю більше. До складу комісії також можуть входити судді у відставці, які не досягли 70 років. Кандидатури суддів до складу окружної виборчої комісії вносяться не пізніше, ніж за 52 дні до дня виборів, а Національна виборча комісія формує окружні виборчі комісії не пізніше, ніж за 48 днів до дня виборів. На першому засіданні комісія обирає зі свого складу двох заступників голови комісії, а функцію секретаря окружної виборчої комісії виконує керівник місцевого відділення Державного виборчого бюро або призначена ним особа (секретар бере участь у роботі комісії в якості дорадчого органу). Схожим чином формуються районні виборчі комісії, проте у кількості 5 суддів, включно з головою комісії, яким за посадою є виборчий комісар. Отже, окружні та районні виборчі комісії в Польщі й після нещодавніх змін до виборчого законодавства продовжують складатися з числа професійних суддів, а політичні партії не беруть жодної участі у їх формуванні.

Натомість у формуванні територіальних та дільничних виборчих комісій для проведення місцевих виборів політичні партії беруть безпосередню участь. Так, відповідно до ст. 178 Виборчого Кодексу Польщі [67], територіальні виборчі комісії призначаються не пізніше ніж за 40 днів до дня виборів, а згода кандидатів на участь у роботі територіальної виборчої комісії в якості її членів подається не пізніше ніж за 45 днів до дня виборів. Територіальна виборча комісія складається з 9 осіб, які мають пасивне виборче право на виборах до Сейму (це громадянин Польщі, який має право голосу на цих виборах і який досяг двадцятиоднорічного віку), а саме:

- у кількості, що не перевищує 6 - по одній особі, призначеній кожним із уповноважених осіб виборчих комітетів, що створені політичними партіями або

коаліціями політичних партій, із списків яких на останніх виборах були обрані представники до воєводського сеймику (однак кандидати можуть бути висунуті лише для того району воєводства, де виборча комісія вводила депутатів до воєводського сеймику на останніх виборах), або обирались депутати Сейму. Якщо кількість таких виборчих комітетів менше 6, то уповноважена особа інших виборчих комітетів може делегувати додаткову особу;

- однієї особи, призначеною кожною з довірених осіб, що представляє інші виборчі комітети (тобто виборчі комітети, із списків яких на останніх виборах не були обрані представники до воєводського сеймику або депутати Сейму).

Якщо кількість членів комісії, призначених таким чином, виявиться менше 9, то решта кандидатів у комісію обираються шляхом публічного жеребкування із числа осіб, призначених довіреними особами усіх виборчих комітетів. Кожен із них може подати на жеребкування скільки кандидатів, на скільки зменшилася кількість поданих кандидатур відносно числа 9. Наприклад, якщо кількість кандидатур, поданих виборчими комітетами становить 6 осіб, то кожен із виборчих комітетів може подати на жеребкування 3 кандидатів. Якщо ж кількість членів комісій, призначених вищевказаним способом, буде більшою за 9, то кількість кандидатів у комісію, у різниці між кількістю 9 та кількістю призначених членів, повинна бути обрана шляхом публічного жеребкування з числа осіб, висунутих уповноваженими особами виборчих комісій, окрім представників виборчих комітетів, утворених політичними партіями або коаліціями політичних партій, із списків яких на останніх виборах були обрані представники до воєводського сеймику або депутати Сейму. За проведення такого жеребкування відповідає виборчий комісар.

Дільнична виборча комісія на місцевих виборах в Польщі призначається з числа виборців не пізніше 21 дня до дня виборів. Кожна дільнична виборча комісія складається з:

- 7 осіб на виборчих дільницях чисельністю до 1000 жителів;
- 9 осіб на виборчих дільницях від 1001 до 2000 жителів;
- 11 осіб на виборчих дільницях від 2001 до 3000 жителів;

- 13 осіб на виборчих дільницях понад 3000 жителів.

Дільнична виборча комісія формується з числа кандидатів, запропонованих довіреними особами виборчих комітетів, або уповноваженими ними особами. Дільнична виборча комісія у кількості не менше $2/3$ складу комісії формується за рахунок включення однієї особи, висунутої кожним із уповноважених на вибори представників виборчих комітетів, утворених політичними партіями або коаліціями політичних партій, із списків яких на останніх виборах були обрані представники до воєводського сеймику або депутати Сейму. Якщо кількість таких осіб є меншою $2/3$ передбаченого законодавством для відповідної території складу комісії, то право на призначення додаткових представників надається довіреним особам інших виборчих комітетів.

Якщо кількість членів комітетів, призначених відповідно до наведеної процедури, виявилася меншою за встановлену законом кількість членів комісії - решта членів комісії обираються шляхом публічного жеребкування з числа осіб, делегованих усіма виборчими комітетами (кожен із виборчих комітетів може подати на жеребкування стільки осіб, на скільки склад комісії є меншим за передбачений законом чисельний складі комісії). Проведення публічного жеребкування здійснює виборчий комісар [67].

Цікавим є порядок формування виборчих комісій на місцевих виборах у Литві. Так, відповідно до ст. 12 Закону Литви «Про муніципальні вибори» [76], вибори до органів місцевого самоврядування організовуються та проводяться Центральною виборчою комісією, муніципальними виборчими комісіями та дільничними виборчими комісіями. До складу виборчих комісій може пропонуватися громадянин Литви з бездоганною репутацією, який має право бути обраним членом Сейму (без урахування встановленого для кандидата в члени Сейму мінімального віку, однак не молодше 18 років) і не був в ході останніх трьох виборів Сейму, Президента Республіки, муніципальних виборів, виборів до Європейського Парламенту або референдуму звільнений від виконання обов'язків у виборчій комісії за порушення законодавства про вибори.

У цій же статті визначається перелік випадків, коли особа не вважається з бездоганною репутацію. Муніципальні виборчі комісії формуються Центральною виборчою комісією не пізніше як за 74 дні до виборів у такому складі:

- однієї особи, що проживає або працює на території повноважень відповідної ради самоврядування, має вищу юридичну освіту та пропонується Міністром юстиції Литви;

- однієї особи, що проживає або працює на території повноважень відповідної ради самоврядування та пропонується Товариством юристів Литви;

- однієї особи, що працює в адміністрації відповідного органу місцевого самоврядування та пропонується керівником цього органу;

- осіб, запропонованих партіями, коаліціями політичних партій, які отримали мандати членів Сейму за результатами виборів у багатомандатному виборчому окрузі і висунули кандидатів у цьому окрузі на останніх муніципальних виборах;

- осіб, запропонованих партіями, коаліціями політичних партій, які на останніх виборах до відповідної ради самоврядування отримали не менше 2 мандатів членів цієї ради самоврядування;

- осіб, запропонованих виборчим комітетом, назва якого є тотожною з найменуванням виборчого комітету, який на останніх виборах до відповідної ради самоврядування отримав не менше 2 мандатів членів цієї ради самоврядування.

Міністр юстиції Литви, Товариство юристів Литви і керівник органу місцевого самоврядування можуть пропонувати більше ніж по одній кандидатурі, а інші суб'єкти права на формування муніципальної виборчої комісії – тільки по одній кандидатурі. При цьому варто наголосити на такому принциповому положенні: якщо політична партія має можливість пропонувати свої кандидатури до складу муніципальної виборчої комісії і за результатами виборів до Сейму і за результатами виборів до ради самоврядування, то кандидатури до складу комісії вона може висунути тільки по одній з цих

можливостей за її вибором. Водночас, якщо одна з політичних партій, які брали участь в коаліції партій, кандидатур не пропонує або відмовляється їх пропонувати, або нею робиться вибір пропонувати кандидатури за результатами інших виборів, ніж ті, на яких була сформована коаліція, інші партії, що брали участь в цій коаліції, мають право пропонувати кандидатури без її участі. У будь-якому випадку не менше 3 членів муніципальної виборчої комісії мають бути з числа осіб, запропонованих Міністром юстиції Литви, Товариством юристів Литви і керівником органу місцевого самоврядування. Якщо кількість цих осіб менша, то склад комісії збільшується за рахунок осіб, запропонованих Міністром юстиції Литви, або Товариством юристів Литви, або керівником органу місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 15 Закону Литви «Про муніципальні вибори» [76], не пізніше ніж за 65 днів до дня виборів муніципальна виборча комісія визначає кількість членів кожної дільничної виборчої комісії, яка є кратною кількості партій та виборчих комітетів, які мають право на висування кандидатів до складу виборчої комісії. Дільнична виборча комісія повинна складатися не менше як з 5 членів. У свою чергу, право на висунення своїх кандидатів до дільничної виборчої комісії на місцевих виборах в Литві мають: парламентські політичні партії; політичні партії або коаліції політичних партій, які на останніх виборах до відповідної ради самоврядування отримали не менше 2 мандатів у цій раді самоврядування; виборчий комітет, назва якого є тотожною з найменуванням виборчого комітету, який на останніх виборах до відповідної ради самоврядування отримав не менше 2 мандатів членів цієї ради самоврядування. Отже, дільничні виборчі комісії на місцевих виборах в Литві формуються виключно з осіб, запропонованих політичними партіями або виборчими комітетами.

Як бачимо, питання про обсяги участі політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах у законодавстві окремих країн врегульовуються по-різному, а в науковому середовищі продовжують точитися дискусії щодо участі політичних партій в цих процесах та обґрунтовуються

переваги тих чи інших підходів до такого формування. Як відзначає П.В. Ворона, мінливість правил структуризації та проведення місцевих виборів в Україні пояснюється їх політичною доцільністю, зокрема бажанням політичних сил, які представлені у Верховній Раді України, забезпечити максимальну присутність представників своїх регіональних осередків у місцевій владі [156, с. 69-70]. Ю.О. Хромова, аналізуючи організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні, робить висновок, що формування виборчих комісій за поданням кандидатур кандидатами та політичними партіями показало, що через невідповідність і недостатній рівень представників у виборчих комісіях та їх неспроможність виконувати свої обов'язки на професійному рівні мають місце численні порушення чинного виборчого законодавства [171, с. 188]. Також вчена, аналізуючи рекомендації Венеціанської Комісії, вказує, що формування персонального складу окружних та дільничних виборчих комісій з представників політичних партій сприяє політизації роботи суб'єктів адміністрування виборчого процесу, а також вимагає навчання членів виборчих комісій у стислі терміни до кожних окремих виборів для забезпечення підтримки належного рівня їх компетентності. Ю.О. Хромова пропонує здійснити переформування системи виборчих комісій, що, насамперед, передбачає зміну способу формування складу виборчих комісій за поданням не політичних партій, а органів публічної влади [171, с. 188-189].

Як показує проведений порівняльний аналіз конституційно-правового регулювання цієї проблеми у окремих країнах-членах ЄС, політичні партії беруть активну роль у формуванні виборчих комісій. Неоднозначною з точки зору рівності політичних партій є норма Виборчого кодексу України, за якою кандидатури у виборчі комісії, запропоновані місцевою організацією політичної партії, яка представлена фракцією у парламенті, та місцевою організацією політичної партії, яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, обов'язково включаються до складу кожної територіальної та дільничної виборчої комісії, в той час як кандидатури, подані всіма іншими місцевими організаціями партій, включаються до складу

територіальних виборчих комісій за результатами жеребкування. Відповідно, за результатами жеребкування їх кандидатура може не потрапити до складу комісії. Вочевидь, таке положення законодавства продиктоване невинуватою великою кількістю політичних партій, зареєстрованих в Україні. Відповідно, призначення у виборчу комісію кандидатів від усіх місцевих організацій політичних партій у багатьох випадках перевищувало б встановлену кількість членів комісії. Разом з тим, вирішення цієї проблеми шляхом запровадження обов'язковості включення до комісій кандидатів від парламентських партій також є досить сумнівним, оскільки результати попередніх місцевих виборів на відповідній території не завжди відображають результати парламентських виборів.

На нашу думку, положення Виборчого кодексу України, що регламентують порядок формування виборчих комісій, потребують істотного вдосконалення шляхом внесення до них відповідних змін. Насамперед, викликає сумніви доцільність надання переваг у поданні кандидатур до складу виборчих комісій місцевим організаціям політичної партії, яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою. Хоча місцеві організації політичних партій, що представлені депутатською фракцією у Верховній Раді України, мають більше преференцій, проте Виборчий кодекс України в нинішній редакції певним чином прирівнює статус депутатських груп до статусу парламентських політичних партій. Тут варто навести положення про принципові відмінності між депутатськими фракціями та депутатськими групами. Так, відповідно до ст. 58 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [185], депутатські фракції формуються із числа народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій та народних депутатів, які були висунуті політичною партією в одномандатних округах. До складу фракції також за умови додержання засад її діяльності можуть входити народні депутати, обрані в одномандатних округах, які реєструвалися кандидатами у народні депутати шляхом самовисування, або народні депутати, які були висунуті політичною партією, що за результатами виборів не взяла

участь у розподілі депутатських мандатів. Як відзначає С.О. Топалова, найбільш суттєвими ознаками фракції є такі:

- створення на основі партійної належності чи підтримки програми партії;
- визначальна роль у формуванні волі держави;
- забезпечення ефективної роботи парламенту [186, с. 9].

Серед основних проявів зв'язків між партіями і фракціями виділяються:

- спільність керівництва;
- підпорядкованість одній меті;
- визначення партією головних засад політики як основи для роботи фракції;
- підзвітність фракції партійному з'їздові;
- застосування партійних дисциплінарних санкцій до фракційних депутатів [186, с. 9].

Тобто депутатські фракції у Верховній Раді України формуються за рахунок представників відповідної політичної партії, а їх діяльність спрямована на реалізацію програми політичної партії. Натомість депутатські групи формуються з позафракційних народних депутатів, які переважно є позапартійними. Отже, не зовсім зрозумілою є логіка законодавця, який певним чином під час формування виборчих комісій на місцевих виборах прирівняв статус парламентський політичних партій до статусу депутатських груп, формування яких часто має ситуативний характер і які в своїй діяльності не спираються на певну загальнонаціональну програму суспільного розвитку, яку на виборах до парламенту підтримала значна частина громадян України.

На нашу думку, для удосконалення порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах необхідно:

1) повернути низку положень первісної редакції Виборчого кодексу, що регулювали це питання, а саме:

- не виділяти як окремого суб'єкта права подання кандидатур до складу виборчих комісій місцеві організації політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою,

про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори;

- місцеві організації політичної партії, яка представлена у Верховній Раді України депутатською фракцією, можуть запропонувати до складу відповідної виборчої комісії не більше ніж по одній кандидатурі.

2) Розширити права щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останніх місцевих виборів отримали право на участь у розподілі депутатських мандатів. Оскільки йдеться не про загальнонаціональні, а про місцеві вибори, то, на нашу думку, переваги під час формування виборчих комісій повинні надаватися не тільки партіям, що представлені у парламенті, а й політичним партіям, які представлені у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія. Далеко не завжди парламентські партії отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів на виборах до обласної ради, й навпаки – в багатьох обласних радах наразі широко представлені політичні партії, які не представлені своїми фракціями у Верховній Раді України. Цілком закономірно, щоб політичні партії, представлені в обласних радах на місцевих виборах отримали рівні з парламентськими політичними партіями права у формуванні виборчих комісій. Для цього необхідно внести низку змін до ст. ст. 203, 204 Виборчого кодексу України, а саме:

- ч. 2 ст. 203 викласти в такій редакції: «Право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають:

1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

2) місцева організація політичної партії, яка на останніх виборах до обласної ради, на території повноважень якої формується територіальна виборча комісія, отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів;

3) зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії.»;

- абзац 1 ч. 3 ст. 203 викласти в такій редакції: «Суб'єкти подання кандидатур, зазначені у частині другій цієї статті, можуть запропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по одній кандидатурі. До складу територіальної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше однієї особи до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані суб'єктами подання, зазначеними у пункті 1 та пункті 2 частини другої цієї статті»;

- абзац 2 ч. 3 ст. 203 викласти в такій редакції: «Якщо суб'єкти подання кандидатур одночасно відповідають вимогам, що зазначені у пунктах 1,2 частини другої цієї статті, то вони можуть запропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по дві кандидатури. До складу територіальної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані такими суб'єктами подання»;

- абзац 3 ч. 3 ст. 203 виключити;

- ч. 1 ст. 204 викласти в такій редакції: «Дільнична виборча комісія утворюється відповідною міською чи районною у місті, сільською, селищною виборчою комісією не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії.

Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій мають:

1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

2) місцева організація політичної партії, яка на останніх виборах до обласної ради, на території повноважень якої формується дільнична виборча комісія, отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів;

3) місцеві організації політичних партій, кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатних виборчих округах;

4) кандидати у депутати сільських, селищних, міських (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) рад;

5) кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови.

При утворенні дільничної виборчої комісії відповідна територіальна виборча комісія визначає осіб, які підлягають включенню до складу відповідної дільничної виборчої комісії, з числа кандидатур, поданих суб'єктами подання, шляхом жеребкування, що проводиться у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, не пізніше як на восьмий день після закінчення строку внесення подань щодо кандидатур до складу такої комісії.

Щодо кандидатур, які подали суб'єкти подання, зазначені у пунктах 1,2 цієї частини, жеребкування не проводиться. Кандидатури від таких суб'єктів подання включаються до складу кожної дільничної виборчої комісії (не більше однієї особи до складу кожної дільничної виборчої комісії), за умови наявності відповідних подань та їх відповідності встановленим цим Кодексом вимогам.

Якщо суб'єкти подання кандидатур одночасно відповідають вимогам, що зазначені у пунктах 1,2 цієї частини, то вони можуть запропонувати до складу кожної дільничної виборчої комісії не більше ніж по дві кандидатури. У цьому випадку до складу кожної дільничної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані такими суб'єктами подання.

Кандидатури, внесені до складу дільничної виборчої комісії, можуть бути відхилені лише з підстав їх невідповідності вимогам, передбаченим статтею 34 цього Кодексу, порушення вимог цієї частини та частини четвертої цієї статті шляхом прийняття відповідного рішення територіальною виборчою комісією або в результаті застосування механізму жеребкування, передбаченого цією частиною.

Рішення про відхилення кандидатур за результатами жеребкування не приймається».

Отже, хоча законодавство України та низки країн ЄС багато уваги приділяє проблематиці формування виборчих комісій на місцевих виборах, таке регулювання в окремих країнах має низку особливостей, які стосуються процедури формування виборчих комісій на місцевих виборах, складу суб'єктів,

що беруть участь у такому формуванні, вимог до кандидатів у виборчі комісії, участі політичних партій у цьому процесі тощо [187, с. 41]. Як показує порівняльний аналіз законодавства України та окремих країн ЄС, політичні партії є важливим (а інколи і єдиним) суб'єктом формування виборчих комісій на місцевих виборах.

2.2. Порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах

Новий Виборчий кодекс України [1], як і відповідні акти виборчого законодавства країн ЄС, одним з визначальних етапів виборчого процесу місцевих виборів визначає висування та реєстрацію кандидатів. Поглиблене вивчення порядку висування кандидатів на місцевих виборах політичними партіями в окремих країнах ЄС є актуальним як з точки зору дослідження особливостей виборчого процесу на місцевих виборах, так і в розрізі реалізації виборчих прав. Висування ж кандидатів на виборах від такого суб'єкта, як політична партія, на відміну від самовисування, є доволі тривалим та складним процесом, який, окрім врегульованого чинним законодавством загального порядку висування кандидатів, включає також елемент внутріпартійної конкуренції при визначенні кола осіб, які будуть висунуті кандидатами на відповідних виборах. Отже, в рамках цього підрозділу спробуємо здійснити порівняльне дослідження конституційно-правового регулювання участі політичних партій у висуненні кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Для досягнення цього завдання вважаємо доцільним зосередитися на трьох ключових аспектах цієї досить широкої проблематики:

- окреслити особливості законодавчого визначення суб'єктів, які мають право на висування кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;
- охарактеризувати визначений законодавством порядок висування кандидатів на місцевих виборах політичними партіями;
- окреслити процедуру визначення осіб, які будуть висунуті в якості кандидатів від політичної партії на місцевих виборах в окремих країнах.

Насамперед визначимо коло суб'єктів, які мають право на висування кандидатів на місцевих виборах. В Україні порядок висування кандидатів на місцевих виборах регулюється Виборчим Кодексом України. Так, відповідно до ст. 216 цього акту, право висування кандидатів у депутати Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) реалізується виборцями через місцеві організації політичних партій у передбаченому законодавством порядку. Водночас висування кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч) може здійснюватися виборцями як через самовисування, так і через організації партій. Що стосується висування кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, то тут також передбачені два шляхи реалізації цього права – самовисування або через організації партій, причому незалежно від кількості виборців. Описане вище право на висування кандидатів не поширюється на організацію партії, щодо якої у визначеному законом порядку прийнято рішення про невідповідність її або партії в цілому, діяльності, найменування та символіки вимогам Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [188].

Необхідно зауважити, що як і порядок формування виборчих комісій у первинній редакції Виборчого кодексу України, порядок висування кандидатів також суттєво різниться від чинного нині. Зокрема, перша редакція Виборчого кодексу України передбачала значно ширші можливості щодо самовисування на місцевих виборах, оскільки декларувала, що право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад реалізується виборцями через місцеві організації партій, а право висування кандидатів у депутати сільської, селищної, міської (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті, районної ради реалізується виборцями через організації партій або шляхом самовисування. Таким чином, прийняті зміни фактично монополізували право на висування кандидатів на місцевих виборах за політичними партіями, оскільки значна частина навіть сільських територіальних громад наразі налічує більше як 10 тисяч виборців.

Отже, суб'єктами права на висунення кандидатів на місцевих виборах (до

територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) є виключно місцеві організації політичних партій, які зареєстровані у встановленому чинним законодавством порядку. Відповідно до ч. 4 ст. 216 Виборчого кодексу України, одна особа може бути одночасно висунута кандидатом у депутати у багатомандатному виборчому окрузі не більше ніж у два рівні місцевих рад, а особа, висунута кандидатом на посаду відповідного голови, не може одночасно бути висунута у будь-яких інших єдиних одномандатних виборчих округах із будь-яких місцевих виборів. Тобто, гарантоване ст. 38 Конституції України [42] право бути обраними до органів місцевого самоврядування на виборах до зазначених органів місцевого самоврядування може бути реалізоване громадянами України винятково через політичні партії.

Як бачимо, законодавче визначення кола суб'єктів права на висунення кандидатів на місцевих виборах безпосередньо пов'язане з пасивним виборчим правом (в науковій літературі зміст пасивного виборчого права розкривається через право особи бути кандидатом на виборах, тобто претендувати на представницький мандат чи виборну посаду [33, с. 163]) та корелюється з проблематикою пошуку оптимальної виборчої системи для місцевих виборів. Можна погодитися з думкою, що система пропорційного представництва хоча і є зрозумілою для пересічного виборця, але навряд чи повністю відповідає його інтересам, оскільки обмежує право самовисування на виборах до рад усіх рівнів, позбавляє виборця звичного для нього зв'язку з обраним депутатом [189, с. 28].

Проаналізуємо положення законодавства окремих країн-членів ЄС, якими регулюється коло суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на місцевих виборах. Так, відповідно до ст. 399 та ст. 478 Виборчого Кодексу Польщі [67], право висувати кандидатів у депутати органів місцевого самоврядування та міського голови в Польщі належить:

- виборчому комітету політичної партії;
- виборчому комітету коаліції політичних партій;
- виборчому комітету громадських організацій;
- виборчому комітету виборців.

Порядок створення, права та обов'язки виборчих комітетів на всіх видах виборів регулюються розділом 11 Виборчого Кодексу Польщі. Як впливає зі змісту ст. 85 цього акту, виборчі комітети громадських організацій можуть створюватися тільки для місцевих виборів, тобто на виборах до Сейму та Сенату, виборах до Європейського Парламенту та на виборах Президента Польщі громадські організації не мають права створювати виборчі комітети. Відповідно до ст. 86 Виборчого Кодексу Польщі, функції виборчого комітету політичної партії виконує орган цієї партії, який відповідно до її статуту має право представляти політичну партію у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян тощо. Цей орган повідомляє відповідну виборчу комісію по створення виборчого комітету, намір самостійно висувати кандидатів на відповідних виборах та надає інформацію про уповноваженого представника, що діє від імені виборчого комітету, а також інформацію про фінансового представника. Політичні партії можуть створювати виборчі коаліції для спільного висування кандидатів на місцевих виборах, причому кожна політична партія може бути частиною лише однієї виборчої коаліції. Виборчу діяльність від імені виборчої коаліції політичних партій здійснює виборчий комітет коаліції, сформований органами політичних партій, уповноваженими представляти партію у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян тощо. Виборчий комітет коаліції політичних партій повинен складатися не менше як з 10 осіб, призначених уповноваженими керівними органами політичних партій. Такий Виборчий комітет коаліції призначає уповноваженого представника, що діє від імені комітету та фінансового представника. Отже, у Польщі два з чотирьох суб'єктів права на висування кандидатів (виборчий комітет політичної партії та виборчий комітет коаліції політичних партій) є винятково політичними суб'єктами [165, с. 67].

Водночас, як впливає з положень польського виборчого законодавства в цій країні коло суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на місцевих виборах, є значно ширшим, ніж в Україні, оскільки, окрім політичних партій, це

право поширюється також і на громадські організації та безпосередньо групи самих виборців. Водночас створення виборчого комітету виборців має низку особливостей. Зокрема, виборчий комітет виборців може бути створений принаймні 15 громадянами, які мають право голосу, після збору щонайменше 1000 підписів громадян з правом голосу, які підтримують створення виборчого комітету. Представник виборчого комітету повідомляє Національну виборчу комісію про створення комітету не пізніше ніж за 55 днів до виборів. Проте, якщо виборчий комітет виборців створений для висування кандидатів лише в одному воєводстві, то він може бути створений громадянами, які мають право голосу, після збору щонайменше 20 підписів громадян з правом голосу, а про створення комітету повідомляється не Національна виборча комісія, а відповідна територіальна комісія. На нашу думку, підхід виборчого законодавства Польщі щодо наділення правом висування кандидатів виборчими комітетами виборців є цілковито виправданим, оскільки громадяни можуть реалізувати своє конституційне право бути обраними до органів місцевого самоврядування не лише за допомогою політичних партій. Водночас, доцільність наділення таким правом громадських організацій викликає сумніви. Як відомо, політична партія об'єднує людей за спільністю їх інтересів, переконань для реалізації своєї політичної мети, має певну загальнонаціональну програму, змагається за здобуття влади шляхом участі у виборах та здійснює вплив на неї через формування своїх політичних вимог [32, с. 4]. Натомість громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [190]. У науковій літературі громадське об'єднання розуміється як добровільне, некомерційне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб, засноване у встановленому законом порядку на підставі спільності мети для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [191]. Інакше кажучи, у політичних партій та громадських організацій різні цілі, з якими вони

створюються та функціонують. Якщо для політичних партій участь у виборах (в тому числі й місцевих) є основним завданням, то громадські організації створюються з метою задоволення інших інтересів своїх членів.

Законодавство Латвії, яке регламентує порядок висування кандидатів на місцевих виборах, також має низку особливостей й зазнало істотних змін протягом останніх років. Так, до червня 2020 р., відповідно до ст. 15 Закону Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [72] списки кандидатів у депутати ради, де кількість мешканців перевищує 5000 осіб, в день оголошення виборів та списки кандидатів до республіканських міських рад могли подавати:

- зареєстровані політичні партії;
- зареєстровані об'єднання політичних партій;
- дві або більше зареєстрованих політичних партій, які не об'єдналися в зареєстроване об'єднання політичних партій.

До рад, де кількість жителів на день оголошення виборів менше 5000 осіб, списки кандидатів могли подавати:

- політичні партії;
- зареєстровані об'єднання політичних партій;
- дві або більше зареєстрованих політичних партій, які не об'єдналися в зареєстроване об'єднання політичних партій;
- об'єднання виборців.

Об'єднання виборців утворювали особи, які підписали відповідний список кандидатів, а також особи, внесені до цього списку кандидатів. Список кандидатів, який подавався об'єднанням виборців, мав бути підписаний не менше як 20 виборцями, які проживають на території відповідної ради. Кількість кандидатів, внесених до списку, могла перевищувати кількість депутатів, обраних у відповідній раді, на 3 кандидати. Тобто у Латвії, як і в Україні, коло суб'єктів, що мали право висувати кандидатів на місцеві вибори, перебувала в залежності від кількості населення на території повноважень відповідного органу місцевого самоврядування.

Також необхідно відзначити, що свого часу Конституційний Суд Латвії розглядав питання про відповідність Конституції Латвії [47] положень ч. 1 ст. 15 Закону Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад». Заявники стверджували, що вказана норма, яка не дозволяє об'єднанням виборців подавати списки кандидатів у округах з населенням понад 5000 осіб, суперечить ст. ст. 91, 101 Конституції Латвії [192]. Зокрема, обмеження, що заважають об'єднанням виборців подавати списки кандидатів на місцеві вибори, також порушують принцип місцевого самоврядування, що випливає зі ст. 1 Конституції Латвії. Заявники наголошували, що система виборів до місцевого самоврядування повинна забезпечити, щоб активні групи місцевого населення, які мають спільний інтерес у вирішенні місцевих проблем, мали змогу висуватись на виборах у тій же мірі, що і політичні партії, які також зацікавлені у прийнятті рішень на національному рівні. Конституційний Суд Латвії відзначив, що законодавець не зобов'язаний встановлювати таку правову базу для місцевих виборів, яка дозволяла б кожному громадянину вибирати власну процедуру реалізації виборчого права, не виходячи за рамки того, що вже передбачено законом. Міжнародні зобов'язання Латвії, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування [193]¹⁰ та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [81], також встановлюють лише загальні принципи, яким мають відповідати національні нормативні акти, але вибір конкретних рішень залишається на розсуд кожного національного законодавця. Таким чином, зі ст. 101 Конституції Латвії випливає обов'язок держави в певній формі, а саме, відповідно з законом, визначити порядок здійснення пасивних виборчих прав кожного громадянина на місцевих виборах, який відповідає конституційним нормам і принципам. За результатом розгляду цієї справи Конституційний Суд Латвії дійшов висновку, що оскаржувана норма відповідає положенням Конституції Латвії. Зокрема, Конституційний Суд Латвії наголосив, що

¹⁰ Тут мається на увазі положення ч. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, за яким члени рад або зборів вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права.

законодавець, гарантуючи реалізацію виборчих прав, закріплених в конституції, має широку свободу регулювати процедуру виборів у місцеві органи влади і серед іншого визначати, які суб'єкти мають право подавати списки кандидатів на місцеві вибори [192].

Проте 17 червня 2020 р. був прийнятий Закон Латвії «Про внесення змін до закону про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [194]. Цим законом було скасовано низку положень Закону Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад», які стосуються як кола суб'єктів, що мають право висувати кандидатів на місцевих виборах, так і самої процедури висунення кандидатів. Відповідно до чинної сьогодні редакції цього закону, списки кандидатів на виборах до органів місцевого самоврядування можуть подавати:

- зареєстрована політична партія;
- зареєстрована асоціація зареєстрованих політичних партій;
- дві або більше зареєстрованих політичних партій, які не об'єдналися в зареєстровану асоціацію зареєстрованих політичних партій.

Тобто, тепер політичні партії залишаються єдиним суб'єктом, який має право висувати кандидатів на виборах до органів місцевого самоврядування.

У Литві порядок висунення кандидатів на місцевих виборах регулюється Законом Литви «Про муніципальні вибори» [76], відповідно до ст. 34 якого кандидатів у члени ради самоврядування і кандидатів на мера можуть висувати політичні партії, зареєстровані у встановленому законом порядку, виборчий комітет або кандидати можуть висуватися в порядку самовисунення. Політична партія, виборчий комітет можуть висувати кандидатів, а особа може висунути свою кандидатуру в порядку самовисунення в разі, якщо вони зареєстровані як учасники політичної кампанії відповідно до Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням» [77], не пізніше ніж за 65 днів до виборів. Партія, виборчий комітет висувують кандидатів шляхом висунення списку кандидатів у члени ради самоврядування, в який кандидати включені в установленому партією

порядку черговості. В цілому число кандидатів у висунутому партією списку кандидатів не може становити менше половини і перевищувати в два рази кількість членів відповідної ради. Отже, в Литві законодавчо чітко встановлюється мінімальна та максимальна кількість осіб, які включаються до відповідного списку кандидатів на місцевих виборах.

Інші вимоги висуваються до створення виборчого комітету та порядку висунування ним кандидатів. Так, відповідно до Закону Литви «Про муніципальні вибори», виборчий комітет складається з виборців на території повноважень тієї ради самоврядування, в яку висуваються кандидати. Кількість виборців для створення виборчого комітету має бути щонайменше вдвічі більшим від числа членів відповідної ради самоврядування. Один і той же виборець може бути членом лише одного виборчого комітету. Виборчий комітет створюється шляхом укладення договору про діяльність виборчого комітету, який підписують усі члени виборчого комітету. У договорі про діяльність виборчого комітету зазначаються:

- члени виборчого комітету (їх ім'я, прізвище, внесений в реєстр населення Литовської Республіки особистий код, місце проживання та контактні дані);
- представник (координатор) виборчого комітету і його повноваження;
- порядок прийняття виборчим комітетом рішень;
- майнові і немайнові зобов'язання членів виборчого комітету, пов'язані з діяльністю у виборчому комітеті, порядок, терміни їх виконання; найменування виборчого комітету [76].

Охарактеризуємо основні засади порядку висунування кандидатів на місцевих виборах політичними партіями в Україні та окремих країнах ЄС. Порядок висунування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, сільських, та селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) регулюється ст. 219 Виборчого кодексу України [1]. Так, місцеві організації політичної партії висунуть кандидатів у вигляді єдиного виборчого списку, який формується та затверджується на зборах, конференції організації партії (кількість кандидатів,

що вносяться до цього списку, не повинна перевищувати кількісний склад відповідної місцевої ради). У єдиному виборчому списку визначається перший кандидат. З числа інших кандидатів, включених до цього списку, місцева організація політичної партії на тих самих зборах (конференції) формує і затверджує територіальні списки кандидатів у депутати у кожному територіальному виборчому окрузі. Територіальний виборчий список організації партії повинен включати мінімум 5 і максимум 12 кандидатів у депутати.

Відповідно, кожен кандидат у депутати, який включений до єдиного виборчого списку (окрім першого кандидата), також повинен бути включений до одного з територіальних виборчих списків. Кандидат не може бути включений до єдиного виборчого списку (крім першого кандидата) організації партії більше ніж один раз, а також до двох чи більше різних територіальних виборчих списків. Питання черговості розміщення кандидатів у виборчих списках визначається на зборах, конференції місцевої організації політичної партії під час висування кандидатів у депутати та формування цих списків. Також відзначимо таку вимогу Виборчого кодексу України до формування виборчих списків, як обов'язкова присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). Форми виборчих списків кандидатів у депутати від місцевої організації політичної партії на місцевих виборах затверджені Постановою Центральної виборчої комісії від 28 липня 2020 року № 147 «Про форми виборчих списків кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, районної в місті, а також міської, сільської, селищної ради (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) та переліку кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч), висунутих місцевою організацією політичної партії» [195] та не можуть бути змінені під час виборчого процесу.

У єдиному виборчому списку стосовно кожного з висунутих кандидатів обов'язково зазначається така інформація:

- прізвище, ім'я, по батькові;
- порядковий номер у єдиному виборчому списку;
- число, місяць і рік народження;
- громадянство;
- відомості про освіту;
- посада, яку обіймає кандидат, або місце роботи;
- партійна приналежність;
- адреса місця проживання;
- інформація щодо наявності чи відсутності судимості;
- відомості про наявність чи відсутність представницького мандата;
- номер територіального виборчого округу, до якого віднесено кандидата (крім першого кандидата);
- порядковий номер кандидата у територіальному виборчому списку (крім першого кандидата).

Відповідно до Закону Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [72], виборчий список, який подає політична партія або асоціація політичних партій, підписується уповноваженою особою, а якщо список кандидатів подається двома або більше політичними партіями, він підписується уповноваженими на це особами всіх зацікавлених політичних партій. До списку кандидатів додаються такі документи:

1) заява, підписана кандидатом, включеним до списку кандидатів, про те, що він погоджується балотуватися на відповідних виборах до відповідної ради та погоджується на обробку його персональних даних згідно до вимог чинного законодавства;

2) заява, підписана кандидатом, включеним до списку кандидатів, що він відповідає вимогам, які ставляться до кандидатів Законом Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад», а обмеження щодо висування в якості кандидата на виборах, передбачені цим законом, не поширюються на нього;

3) таку інформацію, підписану кожним кандидатом, включеним до списку:

- прізвище, ім'я, рік, число та місяць народження кандидата та стать;
- персональний ідентифікаційний код;
- відомості про громадянство іншої держави (держав), якщо воно є;
- зареєстроване місце проживання в Латвії;
- місце роботи та посада (включаючи посади в політичних партіях, релігійних організаціях, профспілках, асоціаціях та фондах) або, за тимчасової відсутності роботи, відомості про професію;
- який навчальний заклад кандидат закінчив (у якому році та за якою спеціальністю);
- самооцінка знань державної мови;
- співпрацював чи не співпрацював зі службами безпеки, спецслужбами або контррозвідкою СРСР, Латвійської РСР або іноземної держави як агент, резидент тощо;

4) передвиборча програма, підписана усіма кандидатами, включеними до списку.

Відповідна виборча комісія, до якої поданий виборчий список, протягом одного дня перевіряє його та приймає одне з таких рішень:

- приймає список кандидатів та додані до нього документи;
- відмовляє у прийнятті списку кандидатів та доданих до нього документів, якщо встановить невідповідність списку кандидатів або доданих до нього документів вимогам виборчого законодавства Латвії. У рішенні про відмову виборча комісія зазначає, які недоліки у списку кандидатів та доданих до нього документах повинні бути усунені для ухвалення рішення про прийняття цього списку та доданих до нього документів. Список кандидатів, який не був прийнятий виборчою комісією, може бути поданий повторно, якщо термін подання списків кандидатів, визначений законом, не минув. Днем подання списку кандидатів вважається день прийняття його виборчою комісією.

Списки кандидатів, подані відповідно до вимог виборчого законодавства Латвії, реєструються у відповідній виборчій комісії. Зареєстровані списки кандидатів не можуть бути відкликані, і зміни до них може вносити лише комісія,

яка зареєструвала цей список одним із таких способів:

- шляхом виключення поданого кандидата, якщо: кандидат не відповідає вимогам чинного законодавства або на нього поширюються обмеження щодо можливості висування; одна і та ж особа внесена до різних списків кандидатів або до списку кандидатів на вибори до іншого органу місцевого самоврядування; кандидат помер; кандидат є членом Європейського парламенту і не подав до виборчої комісії документи, що підтверджують зупинення його членства у Європейському парламенті;

- шляхом внесення технічних виправлень.

Відповідно до Виборчого кодексу Польщі [67], Виборчий комітет політичної партії повідомляє Національну виборчу комісію про створення комітету не пізніше 55 днів до дня виборів. Кандидати на виборах пропонуються політичними партіями у формі списків кандидатів. Виборчий комітет політичної партії може висунути лише один список кандидатів у кожному окрузі. Кількість кандидатів однієї статі не може бути менше 35 % від кількості всіх кандидатів у списку. Для реєстрації виборчого списку до відповідної виборчої комісії подається заявка, яка повинна містити:

- назву виборчого комітету та його адресу;
- назву органу місцевого самоврядування та номер виборчого округу, до якого подається заява;
- прізвища та імена, вік та місце проживання кандидатів (імена кандидатів розміщуються в порядку, встановленому виборчим комітетом).

Також кожна заявка повинна супроводжуватися письмовою заявою кандидатів про їх згоду бути кандидатом та про право балотуватися до відповідної ради. Згода кандидата на участь у виборах повинна містити такі дані: ім'я та прізвище, дату та місце народження, громадянство, ідентифікаційний номер кандидата, а також відомості щодо його членства в політичній партії.

У разі подання у виборчому списку кандидатури громадянина ЄС, який не є громадянином Польщі, письмова згода кандидата на кандидатуру також супроводжується:

- декларацією кандидата із зазначенням останньої адреси проживання в державі-члені ЄС його походження;

- заявою кандидата про те, що він не позбавлений права бути кандидатом у державі-члені ЄС, громадянином якої він є.

Також необхідно відзначити, що відповідно до ст. 427 Виборчого кодексу Польщі [67], кожен поданий список кандидатів повинен бути додатково підкріплений підписами виборців, а саме:

- в окрузі з кількістю до 20 000 жителів – підписами не менше 25 виборців;
- в окрузі де проживає понад 20 000 жителів – підписами не менше 150 виборців.

При цьому, один виборець може підтримати будь-яку кількість списків кандидатів. Виборець, який підтримує список, підписується поруч із розбірливо написаним прізвищем та ім'ям, адресою проживання та ідентифікаційним номером. Список підписів на підтримку виборчого списку повинен містити на кожній сторінці назву виборчого комітету, що подає список, орган місцевого самоврядування, на вибори до якого подається список.

Список кандидатів окремо по кожному виборчому округу подається до виборчої комісії не пізніше ніж за 35 днів до дня виборів. Список подається представником виборчого комітету або уповноваженою ним особою. Після подання заявки забороняється доповнювати список іменами кандидатів, змінювати кандидатів або їх порядок у списку. Виборча комісія може із зареєстрованого списку виключити кандидата, який помер, втратив право бути обраним, вказав неправдиві відомості у заяві, був висунутий кандидатом за кількома списками кандидатів, або подав письмову заяву про відкликання згоди на висування кандидатом.

Перейдемо до аналізу процедури визначення осіб, які будуть висунуті в якості кандидатів від політичної партії на місцевих виборах в окремих країнах. Ст. 218 Виборчого кодексу України визначає загальний порядок висування кандидатів організацією партії. Зокрема, передбачає, що висування кандидатів організацією партії проводиться на її зборах, конференції у порядку,

встановленому Виборчим кодексом України та безпосередньо статутом політичної партії. Про дату, час і місце проведення зборів, конференції, на якій має відбутися висування кандидатів, організація партії повідомляє у письмовій формі відповідну територіальну виборчу комісію не пізніш як за день до дня їх проведення. Про дату, час і місце проведення зборів, конференції з метою висування кандидатів організація партії також повідомляє засоби масової інформації.

Проте важливим, мало дослідженим та практично нерегульованим у законодавстві аспектом висування кандидатів на місцевих виборах є сама процедура формування виборчих списків, а також критерії добору кандидатів у ці списки, які використовуються політичними партіями в різних країнах.

Методи включення кандидатів до виборчих списків та засади їх відбору залежать від низки факторів. Наприклад, популярність відповідної партії у відповідній місцевості та відповідно високі очікування на успіх на виборах, кількість місць, які потрібно заповнити у виборчих списках, діяльність самих членів політичної партії тощо. Тобто, чим більше шансів у відповідного списку на загальний успіх на відповідних виборах, тим більше бажаючих потрапити до цього списку та більша необхідність застосування жорсткого відбору. І навпаки, – чим більше місць у списку, які потрібно заповнити, тим слабші критерії відбору застосовуються при його формуванні. У свою чергу, чим більша кількість активних членів самої політичної партії, тим меншою є необхідність залучення до формування списку кандидатів, що не є її членами. Зазвичай, під час формування виборчих списків на місцевих виборах спостерігаються дві протилежні ситуації: надлишок кандидатів (характерний для сильних партій, що мають розвинену базу членства та виправдано очікують успіху на виборах); нестача кандидатів. Природно, що партії, які мають проблеми з якісним наповнення виборчих списків власними кандидатами, намагаються залучити авторитетних та популярних кандидатів, які натомість ніяким чином не пов'язані з політичною партією. Оскільки будь-яка виборча кампанія потребує значних фінансових надходжень, то часто при доборі кандидатів для включення у

виборчий список на одне з перших місць впливає їх фінансова спроможність.

Водночас, відповідно до ч. 2 ст. 219 Виборчого кодексу України [1], організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії, або безпартійну особу, яка відповідно до чинного законодавства має право бути обраною депутатом. Отже, з одного боку, політичні партії мають практично монопольне право на висування кандидатів на місцевих виборах, а з іншого – вони можуть висувати кандидатами осіб, які жодним чином не пов'язані з цією партією, можуть не поділяти принципи, закладені в програмі політичної партії, або дотримуватися протилежних політичних поглядів, керуючись виключно мотивами формування конкурентоспроможного виборчого списку на відповідних виборах. Тим самим відбувається певне нівелювання самої сутності політичної партії як об'єднання громадян, що поділяють однакові політичні погляди й беруть участь у виборах саме з метою реалізації засад своєї політичної програми. В той же час, особи, які мають намір бути обраними до відповідного органу місцевого самоврядування й мають певний рівень підтримки у суспільстві, для реалізації цього наміру фактично змушені шукати можливості для цього у співпраці з політичними партіями (знову ж таки, часто така співпраця відбувається з політичними партіями, програмні засади діяльності яких не відповідають політичним переконанням кандидата).

На нашу думку, надавши такі абсолютні переваги політичним партіям на місцевих виборах, вітчизняному законодавцю логічно було б також встановити відповідну вимогу, що до списку кандидатів, які висувуються політичною партією, можуть включатися тільки члени цієї політичної партії, або принаймні встановити відповідну мінімальну кількість членів цієї політичної партії у списку. Таке положення буде стимулювати політичні партії належним чином розбудовувати свою структуру на місцях та підтримувати місцеві осередки.

Також, на нашу думку, доцільно проаналізувати не тільки законодавчі положення щодо висування кандидатів на місцевих виборах, а й процедури передбачені статутами політичних партій. У статутах парламентських політичних партій України це питання практично не врегульовується. Так, у п.

6.11.11 статуту політичної партії «Слуга народу» вказується, що структурні утворення політичної партії на відповідній території висувають кандидатів у депутати місцевих рад та на посади сільського, селищного, міського голови відповідно до законодавства України. При цьому мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у депутати місцевих рад має становити не менше 30 % загальної кількості депутатів у списку. Кандидати на місцевих виборах висуваються конференцією структурного утворення політичної партії [196].

У п. 4.2.2 статуту політичної «Європейська солідарність» передбачається, що територіальні організації політичної партії у передбачених законодавством України порядку та спосіб беруть участь у виборах, висувають кандидатів на місцевих виборах, беруть участь в формуванні складу виборчих комісій. А відповідно до п. 4.2.10. цього статуту, збори (Конференція) територіальної організації партії висувають, з наступним погодженням президією центральної ради партії – у випадках, передбачених законодавством про місцеві вибори, кандидатів на виборах до органів місцевого самоврядування відповідного рівня, здійснюють інші заходи та процедури, передбачені законодавством про вибори до органів місцевого самоврядування [197].

У статуті політичної партії «Голос» вказується, що територіальні організації політичної партії за попереднім погодженням з політичною радою політичної партії «Голос» висувають кандидатів на виборчі посади до органів державної влади та місцевого самоврядування. П. 13.6.1 цього статуту передбачає, що конференція територіальної організації партії за попереднім погодженням з політичною радою політичної партії «Голос» затверджує та висуває кандидата, список кандидатів від партії для їх участі у виборах по відповідному округу або приймає рішення про утворення виборчого блоку з іншими місцевими організаціями політичних партій [198].

Статут польської політичної партії «Право та справедливість» передбачає, що засади відбору кандидатів, що висуваються партією на виборах до органів місцевого самоврядування, визначаються політичною радою партії, а детальна

процедура відбору кандидатів – комітетом партії з урахуванням зазначених засад. Вибірчі ж списки кандидатів затверджуються політичними комітетами відповідних регіональних, окружних та територіальних організацій партії [130].

Натомість у статутах політичних партій багатьох країн ЄС це питання врегульовується більш детально. Наприклад, статут латвійської партії «Союз зелених та селян» [131] передбачає, що порядок висування та затвердження кандидатів у депутати від партії до Сейму визначається окремим положенням, яке затверджується центральною радою партії «Союз зелених та селян» не пізніше ніж за рік до чергових виборів з дотриманням наступних умов:

- усі організації партії, відзначені в статуті, мають право висувати кандидатів у депутати Сейму;
- списки кандидатів, висунутих установами, складаються за округами та обговорюються на загальних зборах округу;
- на основі рішень загальних зборів рада партії готує проекти списків кандидатів за виборчими округами.
- списки кандидатів затверджуються Центральною радою партії.

Також в статуті партії «Союз зелених та селян» окремо врегульований порядок висування та затвердження кандидатів у депутати до органів місцевого самоврядування. Так, кандидати в депутати для виборів до муніципальної ради висувуються членами партії, які проживають або працюють на території відповідного муніципалітету, але список кандидатів затверджується загальними зборами членів осередку партії «Союз зелених та селян», що діє на території відповідного муніципалітету. Якщо на території муніципалітету функціонує кілька підрозділів партії, тоді кандидатів висуває кожен підрозділ, але список кандидатів затверджується загальними зборами підрозділів. Центральний орган партії може надавати рекомендації та методичні вказівки щодо висування та затвердження кандидатів у депутати до органів місцевого самоврядування [131].

Отже, у статутах політичних партій окремих країн спостерігається різний ступінь деталізації процедури висування кандидатів та формування виборчих списків на відповідних місцевих виборах. Водночас, законодавство аналізованих

країн містить тільки загальні вимоги до кандидатів, які можуть включатися політичними партіями до виборчих списків, що збігаються з вимогами до кандидатів на відповідні посади, а в статутах політичних партій також не встановлюються конкретні вимоги до кандидатів. Зокрема, немає вимоги, що кандидати, які включаються до виборчого списку партії, повинні володіти державною мовою. Таким чином, ні Конституція України, ні Виборчий кодекс України, на відміну від президентських виборів, не передбачає мовного цензу для кандидатів на місцевих виборах [199, с. 63]. В той же час у справі про застосування української мови Конституційний Суд України вирішив, що Положення ч. 1 ст. 10 Конституції України, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом [200].

У цьому аспекті також необхідно відзначити, що необхідність володіння державною мовою для осіб, які обираються до органів місцевого самоврядування, впливає з положень Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [201], ст. 1 якого зазначає, що статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим законом. П. 2. ч. 1 ст. 9 цього ж закону передбачає, що депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків. Рівень володіння державною мовою цими особами засвідчується документом про повну загальну середню освіту за умови, що такий документ підтверджує вивчення особою української мови як навчального предмета (дисципліни), або державним сертифікатом про рівень володіння

державною мовою, що видається Національною комісією зі стандартів державної мови відповідно до зазначеного закону. Також цей закон містить вимогу подачі документа, що засвідчує рівень володіння державною мовою, до обрання чи призначення на посаду. Водночас, Виборчий кодекс України не передбачає цього документу як такого, що необхідний для реєстрації кандидата, а його відсутність не є підставою для відмови у реєстрації кандидата [199, с. 63]. Автори посібника для суддів з місцевих виборів відзначають, що вимоги володіння державною мовою, окрім їх чіткого законодавчого регулювання, також мають бути визначені на конституційному рівні [199, с. 63].

Також необхідно відзначити, що питання щодо вимоги володіння кандидатом в депутати державною мовою розглядалося Європейським судом з прав людини. Так, у справі «Подкользіна проти Латвії» [202] заявниця стверджувала, що її виключення зі списку кандидатів на загальних виборах через недостатнє знання латиської мови, офіційної мови Латвії, стало порушенням її права бути висунутою кандидатом на виборах, гарантованого ст. 3 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У цій справі заявниця була виключена зі списку кандидатів у відповідності зі ст. 5 Закону Латвії «Про вибори в Сейм» [70], який позбавляє відповідного права осіб, які не володіють латиською мовою на «вищому» рівні. Згідно із заявою уряду, вимога до кандидата розуміти латиську мову і розмовляти нею була викликана необхідністю забезпечити належне функціонування парламенту, в якому латиська мова є єдиною робочою мовою. Цим підкреслено, зокрема, що метою цієї вимоги було забезпечення депутатам можливості брати активну участь в роботі парламенту та ефективно відстоювати інтереси своїх виборців. Європейський суд з прав людини відзначив, що не може оскаржувати цей аргумент і вважає, що зацікавленість кожної держави в забезпеченні нормального функціонування своєї власної інституційної системи є безперечно законною. Це тим більш стосується національного парламенту, який наділений законодавчою владою і відіграє першорядну роль у демократичній державі. Аналогічним чином, Європейський суд з прав людини не зобов'язаний займати

будь-яку позицію щодо вибору робочої мови національного парламенту, враховуючи зазначений вище принцип поваги до національних особливостей. Це вибір, який визначається специфічними для кожної країни історичними та політичними обставинами, в принципі є таким, що його має право зробити тільки держава. Відповідно, з огляду на свободу розсуду держави-відповідача, Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що вимога, згідно з якою кандидат на виборах до національного парламенту повинен мати достатні знання офіційної мови, переслідує законну мету [202]. Отже, на нашу думку, Виборчий кодекс України варто доповнити положеннями, що для реєстрації кандидатів на місцевих виборах до мають додаватися відомості, які підтверджують володіння цими кандидатами державною мовою. Для чого ч. 1 ст. 222, ч. 1 ст. 223 та ч. 1 ст. 224 доповнити пунктом такого змісту: «Документ, що підтверджує рівень володіння державною мовою».

Окремо варто окреслити проблему щодо можливості висування як кандидата від політичної партії на відповідних місцевих виборах особи, яка не є громадянином відповідної країни. В Україні це питання вирішене однозначно, оскільки ст. 11 Виборчого кодексу України визначає, що громадяни України, які є виборцями, мають право висування кандидатів на виборах, яке реалізується ними через політичні партії та їхні місцеві організації або шляхом самовисування. Таким чином, кандидатами на місцевих виборах в Україні можуть бути висунуті виключно громадяни України.

Натомість у країнах ЄС, окрім власного громадянства, діє також громадянство ЄС. Так, відповідно до Договору про Європейський Союз [203], громадянином ЄС є кожна особа, яка має громадянство держави-члена. Громадянство ЄС доповнює собою національне громадянство, та не підміняє його. Ми вже відзначали у підрозділі 1.1. роботи положення ст. 101 Конституції Латвії, за якою органи місцевого самоврядування вибирають громадяни Латвії та громадяни ЄС, які постійно проживають в Латвії. Кожен громадянин ЄС, який постійно проживає в Латвії, має право у передбаченому законом порядку брати участь у місцевому самоврядуванні. У свою чергу, ст. 5 Закону Латвії «Про

вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [72] декларує ці положення більш широко і визначає, що у Латвійській Республіці право обирати до органів місцевого самоврядування мають:

- громадянин Латвії;
- громадянин Європейського Союзу, який не є громадянином Латвії, але зареєстрований у Реєстрі населення;
- Особа, яка на день виборів досягла 18 років, зареєстрована в списку виборців та зареєстрована принаймні за 90 днів до дня виборів на адміністративній території відповідного органу місцевого самоврядування або особа, яка володіє нерухомим майном, що зареєстроване на адміністративній території відповідного органу місцевого самоврядування і щодо якої не передбачені обмеження, зазначені у ст. 6 цього закону (тобто, особи які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, або особи, які не мають виборчого права у державі-члені ЄС, громадянином якої вони є).

Як бачимо, право голосу на місцевих виборах у Латвії надається не тільки громадянам Латвії та громадянам ЄС, а навіть особам, які не є громадянами ЄС, але певний час проживають на відповідній території, або мають у власності зареєстроване у встановленому порядку нерухоме майно. Отже, постає питання, чи мають право громадяни ЄС бути кандидатами на місцевих виборах. Відповідно до ст. 8 Закону Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [72], у Латвії право балотуватися на місцевих виборах мають громадянин Латвії та громадянин ЄС, який не є громадянином Латвії, але зареєстрований у Реєстрі населення. Особа, яка досягла 18-річного віку на день виборів, може бути зареєстрована як кандидат, якщо відповідає принаймні одній із наступних умов на день подання списку кандидатів:

- постійно проживав та зареєстрований за місцем проживання на адміністративній території відповідного органу місцевого самоврядування щонайменше протягом останніх 10 місяців;
- працював на адміністративній території відповідного органу місцевого самоврядування (як працівник або самозайнята особа відповідно до Закону

Латвії «Про державне соціальне страхування» [204]) принаймні останні чотири місяці;

- йому належить нерухоме майно, зареєстроване у встановленому законодавством порядку на адміністративній території відповідного органу місцевого самоврядування.

Кандидат може балотуватися в Латвії лише до одного органу місцевого самоврядування. Якщо в одному з органів місцевого самоврядування проводяться позачергові вибори, кандидатом у депутати ради може бути висунутий депутат іншого органу місцевого самоврядування, але у разі обрання він втрачає мандат депутата місцевого самоврядування, в якому він або вона був депутатом. Якщо вибори до Європейського парламенту та місцеві вибори проводяться одночасно, особа може бути кандидатом лише на одних виборах. Як бачимо, громадяни ЄС наділяються не тільки активним, а й пасивним виборчим правом на місцевих виборах у Латвії [205, с. 234].

Стосовно місцевих виборів Конституційний Суд Латвії також розглядав питання про конституційність положень п. 5 та п. 6 ч. 1 ст. 9 Закону Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» (ці пункти містять заборону на висування у місцевих виборах осіб, які після 13 січня 1991 р. працювали в КППС (КПЛ), Міжнародному фронті трудящих Латвійської РСР чи були штатними співробітниками служб державної безпеки, розвідки або контррозвідки колишнього СРСР, Латвійської РСР або іноземної держави). На думку заявників (23 депутати Сейму), зазначені норми суперечать ст. ст. 89 та 101 Конституції Латвії, ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [86] та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [81], оскільки обмежують права громадян бути обраними до органів місцевого самоврядування через свої політичні погляди [206]. У заяві підкреслювалося, що оскаржувані норми забороняють подавати заявки на кандидатів та обирати громадян Латвії відповідно до Сейму або до органів місцевого самоврядування саме через їх політичні погляди, оскільки з 13 січня по 10 вересня 1991 року жодна із зазначених організацій в оскаржуваних нормах

не була заборонена, і їх діяльність у цей період слід розглядати як соціальну та політичну, яка сама по собі не створює ознак кримінального правопорушення. Конституційний Суд Латвії відзначив, що законодавець пов'язав обмеження щодо ступеня індивідуальної відповідальності кожної особи з реалізацію цілей та програми цих організацій, а обмеження, передбачене оскаржуваними нормами, бути обраним до Сейму чи органів місцевого самоврядування пов'язане з діяльністю особи у відповідних суспільно-політичних організаціях. Тільки офіційна приналежність до вищезазначених організацій не може слугувати причиною того, чому особа не може подати заявку на кандидата та бути обраною. Оскаржувані норми спрямовані лише проти тих осіб, які після активної діяльності в присутності окупаційної армії після 13 січня 1991 р. намагалися відновити попередній режим, але не стосуються осіб з різними політичними переконаннями (поглядами). У цьому ж випадку метою обмеження виборчого права є захист демократичного державного устрою, національної безпеки та територіальної цілісності Латвії. Оскаржувані норми спрямовані не проти плюралізму ідей в Латвії чи політичних поглядів людини, а проти осіб, які активно намагалися підірвати демократичний державний устрій і, отже, виступили проти ст. 1 Конституції Латвії. Здійснення прав людини не повинно бути спрямоване проти демократії як такої. За результатом розгляду цієї справи Конституційний Суд Латвії дійшов висновку, що названі норми не суперечать Конституції Латвії [206]. Також відзначимо, що відповідно до Закону Латвії «Про політичні партії» [52], членами політичних партій можуть бути як громадяни Латвії, так і громадяни ЄС (при цьому не менше половини членів партії мають бути громадянами Латвії).

У Польщі також право бути кандидатом на місцевих виборах надається не лише власним громадянам, а й громадянам ЄС, проте правове регулювання тут має певну специфіку. Так, відповідно до ст. 11 Виборчого кодексу Польщі [67], пасивне виборче право на місцевих виборах належить особам, які відповідно до чинного законодавства можуть обирати ці органи, тобто тим особам, які користуються активним виборчим правом. Не має права бути обраною особа, яка

засуджена за остаточним рішенням до позбавлення волі за умисний злочин, та особа, щодо якої винесено остаточне рішення суду про втрату виборчого права, зазначеного у ст. 21а Закону Польщі «Про розкриття інформації про документи органів державної безпеки 1944-1990 рр. та зміст цих документів» [207]¹¹ (тут йдеться про люстраційне судове провадження). Також виборче право в Польщі не надається громадянам ЄС, які не є громадянами Польщі й позбавлені виборчого права в країні-члені ЄС, громадянами якої вони є. В свою чергу, активне виборче право на місцевих виборах належить:

- на виборах до місцевих органів воєводства та повіту – громадянам Польщі, яким на день вибрів виповнилося 18 років та які постійно проживають на території відповідного повіту та воєводства;

- на виборах до ради гміни – громадянам Польщі та громадянам ЄС, яким на день вибрів виповнилося 18 років та які постійно проживають на відповідній території. Тобто, громадяни ЄС можуть висуватися як кандидати тільки на виборах до органів місцевого самоврядування рівня гміни, а на виборах місцевих органів воєводства та повіту таке право належить виключно громадянам Польщі.

Зауважимо, що вітчизняними вченими вже зверталася увага на доцільність наділення іноземців правом на участь у місцевих виборах. Зокрема, пропонувалося надати право голосу на місцевих виборах іноземцям, які на

¹¹ У преамбулі до цього Закону Польщі вказується, що робота чи служба в органах безпеки комуністичної держави, або допомога, що надавалася цим органам та полягала у боротьбі з демократичною опозицією, профспілками, асоціаціями, церквами та релігійними спілками, порушенні права на свободу слова та зібрань, порушенні права на життя, свободу, власність та безпеку громадян, була постійно пов'язана з порушенням прав людини та громадянських прав на користь тоталітарної комуністичної системи. Враховуючи наведене, а також необхідність забезпечити, щоб посади та професії, що вимагають довіри громадськості, виконувались людьми, які своєю поведінкою гарантують чесність, благородство, почуття відповідальності за власні слова та вчинки, громадянам Польщі має бути забезпечено право на інформацію про цих осіб. Зазначений Закон Польщі визначає правила та порядок оприлюднення інформації про документи органів державної безпеки та зміст цих документів, що зберігаються в архіві Інституту національної пам'яті, Комісії з питань розслідування злочинів проти польської нації, порядок подання та оцінки правдивості заяв щодо роботи чи служби в органах державної безпеки або співпраці з цими органами влади в період з 22 липня 1944 року по 31 липня 1990 року.

законних підставах проживають на території відповідних територіальних громад протягом останніх 5 років, є дієздатними та яким на день виборів виповнилося 18 років [208, с. 58]. Для цього В.І. Іванчо пропонує ч. 1 ст. 70 Конституції України викласти в такій редакції: «Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Іноземці мають право голосу на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад, виборах сільського, селищного, міського голови в порядку, передбаченому законом» [209, с. 97]. На нашу думку, у контексті триваючих в Україні євроінтеграційних процесів потребують подальших окремих досліджень питання можливості наділення в Україні іноземців не тільки активним, а й пасивним виборчим правом на місцевих виборах.

Отже, як показує проведений порівняльний аналіз, законодавство України, Польщі, Латвії та Литви містить низку істотних особливостей порядку висування кандидатів на місцевих виборах, у тому числі й політичними партіями. Ці особливості, зокрема, стосуються визначення кола суб'єктів, які мають право висувати списки кандидатів на місцевих виборах, вимог до цих суб'єктів, вимог до осіб, що включаються до списків кандидатів, кількості кандидатів, що включаються до таких списків тощо. Існуючий в Україні підхід, що ставить коло суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на місцевих виборах, у залежність від кількості виборців на території повноважень відповідного органу місцевого самоврядування застосовується тільки в окремих країнах-членах ЄС [210, с. 252].

Позитивним і таким, що заслуговує на закріплення в законодавстві України, є досвід окремих країн ЄС, який передбачає участь у висуванні кандидатів на місцевих виборах об'єднань (комітетів) виборців. Такий підхід значно розширює можливості реалізації громадянами (та іншими особами у передбачених законодавством випадках) своїх виборчих прав. Натомість за чинним виборчим законодавством України, громадяни України можуть реалізувати своє право бути обраним лише через членство у політичній партії (заручення підтримкою відповідного осередку політичної партії), а право на

самовисунення може бути реалізоване не на всіх місцевих виборах. Водночас, на нашу думку, неоднозначним і досить сумнівним є положення виборчого законодавства Польщі щодо права висування кандидатів громадськими організаціями, оскільки, на відміну від політичних партій, громадські організації не створюються з метою здобуття влади шляхом участі у виборах.

2.3. Особливості фінансування виборчих кампаній політичних партій на місцевих виборах

Як відомо, ефективна діяльність політичних партій є неможливою без їх відповідного фінансового забезпечення [211, с. 1]. Це цілковито поширюється й на участь політичних партій у місцевих виборах. Фінансування виборів відіграє важливу роль у забезпеченні рівних політичних можливостей, а вартість виборчої кампанії є важливим фактором при визначенні ступеня демократичності виборів. Фінансова забезпеченість кандидата, наявність у нього достатньої кількості коштів фактично є мірилом того, наскільки реалізується принцип рівності політичних можливостей. Фінансові можливості надають можливість політичним конкурентам у виборчих кампаніях впливати на обсяг інформації, на ступінь свого рекламування, на основі чого виборцями приймаються рішення [212, с. 3]. Як справедливо зазначає С.М. Марцеляк, успіх у виборчій кампанії учасників виборчих перегонів багато в чому залежить від фінансування передвиборчої агітації, а ресурсне забезпечення виборчого процесу становить його важливу складову [213, с. 88]. Необхідність залучення великих сум на проведення виборчої кампанії призводить до того, що кандидати і особи, що займають виборні посади, витрачають багато часу на збір коштів, часто замінюючи такий збір на спілкування з виборцями і просування серед них своєї програми. У свою чергу, така ситуація сприяє посиленню скептичного ставлення громадськості до політичного процесу як такого [212, с. 4]. З іншого боку – пошук коштів може змусити певних політиків більше прислуховуватися до спонсорів своєї виборчої кампанії, аніж до електорату. Натомість поки представників різних політичних еліт буде підтримувати широке коло донорів, ці кошти не створюватимуть загрози принципам демократії [214, с. 58]. Саме з урахуванням провідної ролі фінансових ресурсів у політиці, а отже, і у передвиборчій кампанії, в більшості демократичних країн спостерігається тенденція до дедалі більш детального нормативного регулювання будь-яких дій, що пов'язані з фінансуванням виборчих кампаній [215, с. 87].

Також під час вивчення особливостей фінансування участі політичних партій в місцевих виборах необхідно враховувати, що виборча кампанія до органів місцевого самоврядування має свою специфіку, яка відрізняє її, якщо говорити про ефективність застосування виборчих методів, техніки і стратегій, від парламентських, президентських кампаній чи кампаній, проведених перед референдумами. Для виборчої кампанії до органів місцевого самоврядування характерний близький контакт і безпосереднє спілкування кандидата з виборцями, а також вирішення їхніх конкретних проблем [216, с. 435-436]. Фінансування виборчої кампанії в науковій літературі визначається як надання фізичними та юридичними особами фінансової та іншої підтримки, виділення бюджетних і позабюджетних коштів для створення матеріальної бази, що необхідна для участі у виборах кандидатів, виборчих блоків і об'єднань [212, с. 134].

Питання фінансування виборчих кампаній політичних партій на загальнодержавних та місцевих виборах безпосередньо пов'язане з більш широкою проблемою – фінансуванням політичних партій. В.В. Джуган, досліджуючи проблематику фінансування політичних партій, вказує, що при дослідженні фінансування політичних партій у науковій літературі спостерігається значна термінологічна невизначеність та невідповідність. Зокрема, вчений відзначає, що при аналізі цієї проблематики окремими вченими використовуються такі терміни, як «фінансування політичних партій», «фінансова діяльність партії», «фінансове забезпечення діяльності політичних партій», «фінансування політичної діяльності», «політичне фінансування» тощо [19, с. 71].

Незважаючи на частково різні підходи, серед основних джерел фінансування політичних партій виділяються такі: самофінансування, державне фінансування, приватне фінансування [217, с. 21; 218, с. 81; 219, с. 130; 220, с. 94]. Ст. 14 Закону України «Про політичні партії» [57] визначає, що політичні партії є неприбутковими організаціями, які для реалізації своїх статутних завдань мають право володіти, користуватися та розпоряджатися рухомим і

нерухомим майном, коштами, обладнанням, транспортом, набуття яких не забороняється законами України. Надання ж матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється у формі внесків на підтримку партій або у формі державного фінансування статутної діяльності політичних партій у порядку, встановленому цим та іншими законами України.

В Україні порядок формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах регулюється Виборчим кодексом України [1]. Так, відповідно до ст. 209 цього акту, витрати на підготовку і проведення місцевих виборів здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, коштів відповідних місцевих бюджетів, а також коштів власних виборчих фондів організацій партій, які взяли участь у висуванні виборчих списків, кандидатів у депутати, а також кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Організація політичної партії, яка висунула виборчий список, та інші особи, які, відповідно до законодавства, мають право висувати кандидатів на місцевих виборах, для фінансування своєї виборчої кампанії, в тому числі передвиборної агітації можуть утворити власний виборчий фонд, що формується в порядку, встановленому Виборчим кодексом України. Ст. 213 цього кодексу передбачає, що місцева організація політичної партії, яка висунула виборчий список, може створити власний виборчий фонд. Виборчий фонд місцевої організації політичної партії, яка висунула виборчий список, має один накопичувальний рахунок, на який зараховуються кошти, необхідні для фінансування виборчої кампанії, а також поточні рахунки, з яких компенсуються витрати на виборчу кампанію. На поточні рахунки виборчого фонду місцевої організації політичної партії кошти можуть поступати виключно з накопичувального рахунку виборчого фонду. Підставою для відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду є копія рішення відповідної територіальної виборчої комісії про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до партійного виборчого списку, а для відкриття поточного рахунку виборчого фонду – довідка банку про відкриття накопичувального рахунку

виборчого фонду місцевої організації політичної партії. Місцева організація політичної партії має право відкривати поточні рахунки виборчого фонду з розрахунку не більше одного поточного рахунка для одного територіального виборчого округу в межах єдиного багатомандатного виборчого округу, водночас один поточний рахунок виборчого фонду місцевої організації політичної партії може обслуговувати декілька територіальних виборчих округів [1].

Важливим питанням при формуванні виборчих фондів у будь-якій сучасній демократичній країні є підхід до визначення джерел фінансування цих фондів, їх граничних розмірів, кола осіб, які мають право здійснювати внески до таких фондів тощо. Отже, проаналізуємо більш детально особливості закріплення цих підходів стосовно місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС. Відповідно до ст. 215 Виборчого кодексу України, виборчий фонд місцевої організації партії, кандидати в депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, формується за рахунок:

- власних коштів місцевої організації партії;
- внесків кандидатів, що входять до виборчого списку від цієї місцевої організації партії;
- добровільних внесків фізичних осіб.

Законодавчо встановлюється й максимальний розмір добровільного внеску від однієї фізичної особи до одного виборчого фонду, який не може перевищувати десяти розмірів мінімальної заробітної плати. Забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду таким категоріям, як іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, а також анонімні жертводавці. Граничний розмір пожертвування до виборчого фонду та визначення кола осіб, які не мають права робити такі пожертвування, у новому Виборчому кодексі України залишились такими ж, як і були закріплені в Законі України «Про місцеві вибори» [61].

Як бачимо, перелік осіб, яким забороняється здійснювати добровільні внески до виборчого фонду місцевої організації партії, обмежується тільки

іноземцями, особами без громадянства, юридичними особами та їх філіями й анонімними жертводавцями. Водночас стосовно осіб, які можуть здійснювати добровільні внески до виборчого фонду кандидата на пост президента України та до виборчих фондів партій на виборах народних депутатів України, Виборчий кодекс України встановлює істотно жорсткіші обмеження, декларуючи, що такі внески можуть робити особи, які відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» [57] мають право здійснювати внески на підтримку політичних партій. Виключний перелік таких осіб встановлюється в ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» та, окрім іноземців і осіб без громадянства, включає органи державної влади та органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, іноземні держави, іноземні юридичні особи, незареєстровані громадські об'єднання тощо.

Отже, наведене вище положення Виборчого кодексу України щодо осіб, яким забороняється здійснювати добровільні внески до виборчого фонду місцевої організації партії на місцевих виборах, є не зовсім зрозумілим. Вкрай сумнівним, на нашу думку, є також положення абзацу 4 ч. 1 ст. 215 Виборчого кодексу України про те, що власні кошти місцевої організації партії, кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, які перераховуються на рахунок виборчого фонду, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань. Тобто суми, які місцеві організації партії можуть вносити до виборчого фонду, жодним чином не обмежуються [221, с. 43].

З метою забезпечення однакового застосування законодавства щодо здійснення територіальними виборчими комісіями та банками контролю за надходженням, обліком та використанням коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, Центральна виборча комісія затвердила погоджені з Національним банком України Рекомендації щодо контролю за надходженням, обліком та використанням коштів виборчих фондів місцевих

організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови [222].

У Польщі ключові положення щодо формування виборчих фондів політичних партій містяться не лише у Виборчому Кодексі Польщі [67], а й безпосередньо в Законі Польщі «Про політичні партії» [51]. Так, відповідно до ст. 35 Закону Польщі «Про політичні партії», політична партія створює постійний виборчий фонд для фінансування участі партії у виборах до Сейму та Сенату, виборах Президента Польщі, виборах до Європейського Парламенту та виборах до органів місцевого самоврядування. Витрати партій на виборах можуть здійснюватися виключно через виборчий фонд, для чого кошти перераховуються на окремий банківський рахунок відповідного виборчого комітету. Фінансові ресурси до виборчого фонду можуть надходити за рахунок власних внесків політичної партії та пожертвувань. Загальна сума внесків фізичної особи до виборчого фонду певної політичної партії за один рік не може перевищувати розмір 15 мінімальних заробітних плат. При цьому, якщо протягом одного календарного року проводяться більше ніж одні загальнонаціональні вибори або референдуми, то загальні суми платежів до виборчого фонду збільшуються до 25 розмірів мінімальної заробітної плати. Проте положення щодо збільшення суми платежів до виборчого фонду до 25 розмірів мінімальної заробітної плати не застосовується до місцевих виборів. Робити пожертвування мають право тільки громадяни Польщі, а будь-яке фінансування політичних партій з боку юридичних осіб у Польщі, на відміну від України, взагалі заборонене.

Виборчий кодекс Польщі встановлює відповідні ліміти не щодо самих розмірів виборчих фондів, а щодо сум, які політичні партії можуть витратити під час проведення передвиборчої кампанії. Обмеження витрат на передвиборчу кампанію в Польщі пояснюються необхідністю протидіяти повній залежності у просуванні конкретних програм та ідей від різниці у фінансових ресурсах кандидатів [223].

Так, відповідно до ст. 378 Виборчого кодексу Польщі [67], на виборах до відповідної ради виборчі комітети можуть витрачати на передвиборчу агітацію лише суми, обмежені лімітами витрат, визначеними цим кодексом. Така сума встановлюється шляхом множення сум, вказаних в § 3 ст. 378 Виборчого кодексу Польщі, на кількість місць чи округів, в яких виборчі комісії зареєстрували кандидатів від партії. В свою чергу, § 3 ст. 378 Виборчого кодексу Польщі встановлює такі суми на одне місце чи округ:

- на виборах до ради в гмінах з кількістю населення до 40 000 – 1000 злотих;
- на виборах до ради громади в гмінах, що мають понад 40 000 жителів, та на виборах до районних рад Варшави – 1200 злотих;
- на виборах до ради повіту – 2400 злотих;
- на виборах до ради у містах з правами повіту – 3600 злотих;
- на виборах до ради воєводства – 6000 злотих.

Отже, підходи законодавства України та Польщі щодо формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах суттєво різняться. На нашу думку, у виборчому законодавстві України варто закріпити відповідні ліміти щодо розмірів виборчих фондів (ліміти витрат з виборчого фонду на передвиборчу кампанію), а також конкретизувати коло осіб, які мають право здійснювати пожертвування до виборчих фондів місцевої організації партії під час проведення місцевих виборів [221, с. 44].

У Законі Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [72] питання щодо виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах, порядок їх формування, можливі джерела надходжень та максимально допустимі розміри витрат з цих фондів на передвиборчу агітацію взагалі жодним чином не врегульовані. Натомість в Латвії це питання регламентується іншими законами, а саме Законом Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [75] та Законом Латвії «Про передвиборчу кампанію» [73]. Так, Закон Латвії «Про передвиборчу кампанію», метою якого є надання кандидатам можливості донести свою програму, а виборцям отримати вичерпну інформацію про

кандидатів у депутати, списки кандидатів у кандидати, політичні партії, асоціації політичних партій та асоціації перед виборами до Сейму, Європейського парламенту та органів місцевого самоврядування, у ст. ч. 1 ст. 5 передбачає, що обмеження суми витрат на передвиборчу кампанію політичної партії та об'єднання політичних партій регулюються Законом Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)».

Прийняття окремого закону, який регулює порядок фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань і спрямований на забезпечення відкритості, законності та відповідності фінансової діяльності політичних партій системі парламентської демократії, є нетиповим для країн ЄС. У більшості країн це питання врегульовується виборчим законодавством та загальним законом про політичні партії. Відповідно до ст. 8-4 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [75], політична партія або асоціація політичних партій, яка подала список кандидатів у депутати на виборах до місцевого самоврядування, може використовувати суму виборчих витрат, що не перевищує опубліковану Центральним статистичним бюро середню заробітну плату за попередній місяць, округлену до найближчого євро, застосовуючи коефіцієнт 0,0004, до кожного виборця, що взяв участь у попередніх виборах до відповідного органу місцевого самоврядування. Під виборчими витратами політичних партій на місцевих виборах законодавство Латвії розуміє всі витрати, понесені партією в період починаючи за 120 днів до дня виборів і закінчуючи днем виборів, зокрема на:

- розміщення реклами на громадському та комерційному телебаченні і радіо, у газетах, журналах та інших періодичних виданнях, в мережі Інтернет (окрім веб-сайту політичної партії), у приміщеннях та громадських місцях;
- використання поштових (у тому числі електронних) послуг з метою надсилання матеріалів передвиборної агітації;
- підготовку всіх видів рекламних матеріалів;
- планування, підготовку та організацію виборчої кампанії;

- заробітну плату інших осіб, які беруть участь у виборчій кампанії, та інші виплати фізичним особам, крім випадків, передбачених законом;
- оренду рухомого та нерухомого майна для потреб виборчої кампанії;
- видання газет, журналів, бюлетенів, книг та іншої друкованої продукції для цілей виборчої кампанії;
- фінансування благодійних заходів шляхом виплати пілґ та здійснення подарунків (пожертв);
- покриття інших витрат, пов'язаних із виборчою кампанією.

Як бачимо, законодавство Латвії досить детально визначає перелік фінансованих політичною партією заходів, які відносяться до передвиборчих витрат. Важливим є положення ч. 4 ст. 8-4 Закону Латвії «Про фінансування політичних організацій (партій)» [75], яке декларує, що коли окремий кандидат у депутати проводив індивідуальну передвиборчу кампанію, тоді кошти, витрачені на таку кампанію, включаються до передвиборчих витрат політичної партії, зі списку якої цей кандидат балотується на відповідних виборах.

В Литві, як і в Латвії, порядок фінансування політичних партій у місцевих виборах регламентується спеціальним Законом Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням» [77], проте в цій країні таке регулювання має низку особливостей. Насамперед відзначимо надзвичайно детальну термінологічну регламентацію, наведену в цьому законі. Так, відповідно до ст. 1 Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням», політична кампанія визначається як здійснювана протягом визначеного цим законом терміну діяльність учасників політичної кампанії, виборців, а також інших фізичних і юридичних осіб, пов'язана з виборами до Сейму, виборами Президента Республіки, виборами до Європейського Парламенту, місцевими виборами та проведенням референдуму і спрямована на передвиборну агітацію, політичну рекламу та її фінансування. У свою чергу, період політичної кампанії – це термін, який починається після оприлюднення в

установленому законами порядку дати виборів та завершується після закінчення 45-денного терміну після дня оприлюднення остаточних результатів виборів.

Регулювання участі у фінансуванні політичних партій на місцевих виборах в Литві прямо залежить від статусу, з яким діє відповідний учасник політичної кампанії. Виділяються два статуси:

- самостійний учасник політичної кампанії, який має право діяти від свого імені і в своїх інтересах, отримує пожертвування та приймає зобов'язання за видатками на політичну кампанію. Виключно в якості самостійного учасника політичної кампанії мають реєструватися політичні партії та кандидати самовисуванці. Висунутий політичною партією список кандидатів на місцевих виборах, за наявності подання партії, яка його висунула, може бути зареєстрований як самостійний учасник політичної кампанії;

- представницький учасник політичної кампанії – це кандидат, який має право діяти тільки від імені та в інтересах політичної партії, на користь якого політична партія приймає пожертвування та бере на себе зобов'язання і покриває витрати політичної кампанії. З цим статусом може бути зареєстрований висунутий політичною партією кандидат, включений в список кандидатів або список кандидатів, в разі відсутності заяви від партії, яка його висунула, про реєстрацію самостійного учасника політичної кампанії.

Особливістю є й те, що в Литві тільки особи, зареєстровані в якості самостійних учасників політичної кампанії, можуть приймати пожертвування та брати на себе майнові зобов'язання за видатками на політичну кампанію. Тобто, незалежно від реєстрації в якості кандидата, або реєстрації виборчого списку політичної партії, для набуття статусу учасника політичної кампанії зацікавлені фізичні особи та політичні партії повинні окремо зареєструватися у цьому статусі. Для реєстрації учасника політичної кампанії зацікавлені особи повинні звернутися в Центральну виборчу комісію не пізніше як за 12 днів до виборів.

Відзначимо, що Законом Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням» [77] також передбачаються максимально допустимі витрати на проведення передвиборчої

кампанії. Відповідно до ст. 7 вказаного закону, джерелами фінансування політичної кампанії є власні кошти політичних партій та кандидатів, пожертвування та кредити, отримані політичними партіями від банків, що зареєстровані в Литві на момент проведення політичної кампанії. Фінансування політичної кампанії з будь-яких інших джерел забороняється. Під час проведення місцевих виборів максимальна сума витрат на політичну кампанію одного самостійного учасника політичної кампанії у Литві визначається наступним чином: кількість виборців на відповідному виборчому окрузі множиться на 0,001 розміру середньомісячної заробітної плати. Якщо отримана сума є меншою, як 10 розмірів середньомісячної заробітної плати, то максимальна сума витрат на політичну кампанію встановлюється на рівні 10 розмірів середньомісячної заробітної плати. Однак у первинній редакції Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням» [77] максимальна сума витрат на політичну кампанію визначалася не на базі середньомісячної заробітної плати, а у конкретній грошовій сумі (число виборців по виборчому округу множилося на 2 лати, а якщо в результаті такого множення отримана сума становила менше 20 000 латів, то максимальний розмір витрат на політичну кампанію встановлюється в розмірі 20 000 латів).

Як бачимо, в окремих країнах використовується різна законодавча термінологія при врегулюванні питання фінансування участі політичних партій у місцевих виборах. В цілому, як у вітчизняному законодавстві, так і в законодавстві окремих країни ЄС спостерігається певна термінологічна невизначеність у питанні фінансування виборчих кампаній загалом та участі в них політичних партій зокрема. Наприклад, Виборчий кодекс України не містить чіткого визначення поняття «виборчий фонд», вказується тільки на можливість організації партії, яка висунула виборчий список, утворити власний виборчий фонд, визначається відкриття і закриття рахунків виборчого фонду організації партії, порядок формування виборчого фонду тощо. На нашу думку, виборчий фонд місцевої організації політичної партії на місцевих виборах – це певна сума

грошових коштів, яка формується в установленому законом порядку, має обмежене коло джерел його наповнення, витрачається на проведення політичною партією виборчої кампанії з обов'язковим відображенням цих витрат у фінансових звітах.

Також немає законодавчого визнання добровільного внеску до виборчого фонду. В.Є. Шеверєва свого часу вказувала на необхідність законодавчого визначення поняття добровільного внеску, внеску партії, місцевої організації партії, внеску кандидата на виборні посади, його грошову та матеріальну форму, можливість залучення позики чи кредиту до виборчого фонду. Також вчена наголошує, що у виборчому законодавстві необхідно передбачити можливість здійснення юридичними особами внесків до виборчого фонду не лише на загальнодержавних, а й на місцевих виборах [224]. Підтримуємо пропозицію щодо законодавчого визначення цього поняття, водночас вважаємо за необхідне розрізняти такі джерела наповнення виборчого фонду, як добровільні внески фізичних осіб та внески самих політичних партій чи кандидатів. На нашу думку, сам термін «внесок», застосований як у спеціальному законі про політичні партії, так і у виборчому законодавстві, який позначає добровільну передачу коштів до виборчого фонду або на фінансування політичної партії, є невдалим. Законодавство більшості країн ЄС для позначення такої передачі коштів використовує термін «пожертвування». Наприклад, п 3 ст. 2 Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням» [77] визначає пожертвування як грошові пожертвування (безоплатно передані одержувачам пожертвувань гроші, а також грошові цінні папери), так і негрошові пожертви (безоплатно передані майнові та товарні цінні папери, рухомі або нерухомі предмети, інформація, майнові права, результати інтелектуальної діяльності, а також інші майнові та немайнові цінності, безоплатно вчинені дії і добровільні роботи, результати дій), призначені для фінансування діяльності політичних партій або політичної кампанії самостійного учасника політичної кампанії. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, внесок означає гроші, що їх хтось сплачує

організації, установі тощо (вступний внесок як певна сума грошей чи матеріальних цінностей, що її вносить особа у зв'язку зі вступом до якої-небудь організації) [225, с. 195]. У свою чергу, пожертвування визначається як дарунок у вигляді грошей або яких-небудь предметів на користь якоїсь особи чи установи [225, с. 1013]. Отже, термін «внесок» розуміється більше як оплата грошових чи інших цінностей з метою перебування у цій організації або співпрацю з нею для досягнення у майбутньому певних результатів такої співпраці або членства. Натомість пожертвування визначається як дарунок, тобто особа, яка здійснила пожертву, не чекає для себе яких-небудь переваг у майбутньому від цієї пожертви.

В.В. Джуган, обґрунтовуючи недоцільність виділення в Законі України «Про політичні партії в Україні» спонсорства як окремої форми приватного фінансування політичних партій, наголошує, що таке положення потенційно сприяє політичній корупції і зловживанням у сфері фінансування політичних партій, оскільки спонсорство (у загальноприйнятому розумінні цього терміну) передбачає отримання спонсором відповідної вигоди і не є безкорисливим, на відміну від пожертвувань [19, с. 106]. Хоча внесення партією або кандидатом власних коштів до виборчого фонду і не варто порівнювати зі спонсорством, проте в аналізованому нами аспекті такі внески не можна віднести до категорії пожертвувань. Отже, поняття внесок до виборчого фонду варто використовувати лише для коштів, що передаються до виборчого фонду самими політичними партіями чи кандидатами, а щодо коштів, які добровільно передаються до виборчого фонду фізичними особами, варто використовувати термін «пожертвування».

Також не можемо погодитися з думкою В.Є. Шеверєвої, що у виборчому законодавстві необхідно передбачити можливість здійснення юридичними особами внесків до виборчого фонду на місцевих виборах. Загалом питання про можливість фінансування політичних партій та виборчих кампаній з боку юридичних осіб залишається дискусійним. Так, окремі науковці наполягають на тому, що бізнес, профспілки та неприбуткові установи мають право на легітимність у політиці, відповідно внески від організацій є формою колективної

дії, у якій група людей (які можуть бути акціонерами компанії, членами профспілки або неприбуткової організації) об'єднується, щоб впливати на політичний процес [226, с. 42]. Натомість, супротивники такого фінансування вказують, що заборона фінансування партій із боку юридичних осіб дозволить вирівняти поле для змагання прихильників партій, оскільки існує доведена тенденція фінансування юридичними особами саме великих політичних партій, а також це сприятиме звільненню політики від впливу великих приватних інтересів [227]. Ми підтримуємо висновок про те, що заборона фінансування партій з боку юридичних осіб знизить ризики політичної корупції та підвищить прозорість системи фінансування політичних партій, але вона повинна відбуватися поруч із вдосконаленням механізму державного фінансування політичних партій, оскільки така заборона негативно відіб'ється на нових та невеликих партіях [211, с. 4]. Отже, надання права юридичним особам брати участь у формуванні виборчих фондів на місцевих виборах є недоцільним. Окремі вчені звертають увагу на громадський контроль за фінансуванням виборчого процесу, метою якого визначається забезпечення дотримання прав та обов'язків суб'єктів виборчого процесу в частині фінансування виборчої кампанії як із боку держави, так і з боку політичних партій, а також дотримання ними встановленої процедури фінансової звітності [228].

Повертаючись до проблематики термінологічної невизначеності, відзначимо, що під час врегулювання максимально допустимих передвиборчих витрат у законодавстві різних країни використовуються такі терміни, як «витрати на передвиборчу агітацію», «витрати на виборчу кампанію» та «витрати на політичну кампанію». Всі ці терміни покликані, в принципі, позначити одні й ті самі дії, а саме – витрати, понесені під час проведення виборів з виборчих фондів, проте вони трохи відрізняються, тобто їх не варто сприймати як синоніми. На нашу думку, кожне з наступних названих понять є ширшим за своїм змістом від попереднього і включає його в себе. Так, термін «витрати на передвиборчу агітацію» позначає виключно витрати, які понесла політична партія на передвиборчу агітацію. Термін «витрати на виборчу кампанію» є

ширшим та включає в себе всі витрати, понесені під час виборчої кампанії, як витрати агітацію, так і витрати, не пов'язані безпосередньо з проведенням такої агітації. Наприклад, до витрат, не пов'язаних безпосередньо з проведенням передвиборчої агітації, можна віднести витрати на планування, підготовку та організацію виборчої кампанії, витрати на заробітну плату інших осіб, які беруть участь у виборчій кампанії, витрати на оренду рухомого та нерухомого майна для потреб виборчої кампанії тощо. Натомість термін «витрати на політичну кампанію» є ще більш широким, оскільки включає не тільки витрати, понесені під час передвиборчої агітації та передвиборчої кампанії загалом, а будь-які витрати, понесені політичною партією під час політичної кампанії. Це можна чітко прослідкувати на прикладі виборчого законодавства Литви, котрим політична кампанія визначається як здійснювана протягом визначеного законом терміну діяльність учасників політичної кампанії, виборців, а також інших фізичних і юридичних осіб, пов'язана з виборами до Сейму, виборами Президента Республіки, виборами до Європейського Парламенту, місцевими виборами та проведенням референдуму і спрямована на передвиборчу агітацію, політичну рекламу та її фінансування. Тобто, витрати на політичну кампанію включають не тільки витрати на виборчу кампанію, а й витрати, понесені під час агітації за або проти питання, що висувається на референдум. Так, відповідно до того ж Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансуванням» [77], самостійними учасниками політичної кампанії можуть бути зареєстровані ініціатори та опоненти референдуму (ініціатори референдуму – це члени ініціативної групи громадян Литви, зареєстровані в Центральній виборчій комісії у встановленому законом порядку, або група членів Сейму, які подали пропозицію про оголошення референдуму, а опоненти референдуму – це особи, зареєстровані в Центральній виборчій комісії у встановленому законом порядку – громадяни Литви, їх групи, а також політичні партії, які опонують ініціаторам референдуму).

На нашу думку, в Україні також скоро постане необхідність у законодавчому виділенні такого поняття, як політична кампанія. Така

необхідність виникне відразу після проведення в Україні перших референдумів, як загальнодержавних, так і місцевих. В Україні після винесення рішення Конституційним Судом України рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» [229], яким було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. [230], тривалий час не було законодавчо врегульованого механізму проведення всеукраїнського референдуму. Проте наразі у Верховній Раді України до другого читання підготовлений Проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум [231], ст. 64 якого передбачає, що витрати на підготовку і проведення всеукраїнського референдуму здійснюються виключно за рахунок коштів державного бюджету, передбачених на підготовку та проведення всеукраїнського референдуму, та коштів фондів суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму. Ініціативна група (у разі проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), політична партія, громадська організація, що зареєстровані як прихильники чи опоненти питання всеукраїнського референдуму відповідно до цього закону, для фінансування своєї агітації всеукраїнського референдуму зобов'язані утворити власний фонд у порядку, встановленому законодавством. Отже, діяльність політичних партій щодо фінансування агітації всеукраїнського референдуму вже не зможе охоплюватися терміном «витрати на виборчу кампанію», оскільки ці витрати не стосуватимуться участі у виборах. Те ж саме буде відбуватися і на місцевих референдумах після прийняття відповідного закону про місцеві референдуми.

Як показує аналіз виборчого законодавства України та окремих країн ЄС, ключова роль у фінансуванні місцевих виборчих кампаній належить розпорядникам виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах. У вирішенні цього питання законодавство України та окремих країн ЄС використовує інші підходи.

Так, відповідно до ст. 214 Виборчого кодексу України [1], організація партії, яка висунула виборчий список, рішенням її керівного органу призначає не більше 2 розпорядників накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії із числа кандидатів у депутати, включених до її виборчого списку, або уповноважених осіб в єдиному багатомандатному виборчому окрузі та по одному розпоряднику кожного поточного рахунку виборчого фонду організації партії – уповноважених осіб партій у територіальних виборчих округах. Розпорядники коштів накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії зобов'язані вести облік надходження та розподілу коштів виборчого фонду між поточними рахунками. У свою чергу, розпорядники поточних рахунків відповідних виборчих фондів забезпечують додержання фінансової дисципліни, цільове використання коштів виборчого фонду.

Також на розпорядників покладається обов'язок із подання відповідних звітів. Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду організації партії зобов'язаний за 8 днів до дня голосування подати розпоряднику коштів накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії проміжний фінансовий звіт за період із дня відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду до десятого дня до дня голосування, а розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії зобов'язаний за 5 днів до дня голосування подати до відповідної територіальної виборчої комісії проміжний фінансовий звіт за період з дня відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду до десятого дня до дня голосування. Також передбачене подання звітів після дня голосування. Так, розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду організації партії зобов'язаний не пізніше як на п'ятий день після дня голосування подати розпоряднику коштів накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії остаточний фінансовий звіт, а розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії зобов'язаний не пізніше як на сьомий день після дня голосування подати до відповідної територіальної виборчої комісії остаточний фінансовий звіт.

Форми цих звітів встановлюються Центральною виборчою комісією [232]. Зокрема, додаток 11 до постанови Центральної виборчої комісії від 1 жовтня 2020 року № 324 визначає порядок складання фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Фінансові звіти засвідчуються підписами розпорядників коштів накопичувального або поточного рахунку виборчого фонду. Відомості, що містяться у фінансових звітах, повинні бути достовірними. Не допускається подання звітів із виправленнями. Фінансові звіти подаються розпорядниками коштів відповідних рахунків на паперових носіях і в електронному вигляді. При цьому електронний вигляд подання вказаних звітів передбачає їх подання на оптичних носіях інформації. У фінансових звітах обов'язково відображається інформація про всі надходження на накопичувальний, поточний рахунки (поточні рахунки) виборчого фонду організації партії, кандидата, здійснені витрати та залишки коштів на відповідних рахунках, у тому числі інформація про дату надходження кожного внеску до виборчого фонду організації партії, кандидата, його розмір, особу, яка здійснила внесок на відповідний рахунок виборчого фонду (із зазначенням її прізвища, імені, по батькові, назви організації партії (у разі здійснення внеску організацією партії), призначення, дату здійснення і суму кожного платежу з відповідного рахунку виборчого фонду, отримувача платежу. У разі, якщо організація партії, у зв'язку з нездійсненням фінансування виборчої кампанії, не утворювала виборчий фонд, то фінансові звіти не складаються і не подаються, про що організація партії, кандидат повідомляють відповідну територіальну виборчу комісію. Неподання фінансових звітів, порушення встановленого порядку чи строків їх подання або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням установлених вимог, подання завідомо недостовірних відомостей у фінансовому звіті тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом. У свою чергу, аналіз фінансових звітів, що подаються розпорядниками коштів накопичувальних рахунків виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, які висунули виборчі списки кандидатів у

депутати, здійснює територіальна виборча комісія, до якої їх подано. При виявленні під час аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог законодавства територіальна виборча комісія зобов'язана у п'ятиденний строк з дня встановлення таких ознак письмово повідомити про це відповідні органи, уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності та надіслати матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення[232].

В Польщі правовий статус розпорядників виборчих фондів політичних партій регламентується Законом Польщі «Про політичні партії» [51] та Виборчим Кодексом Польщі [67]. Відповідно до ст. 35 Закону Польщі «Про політичні партії», політична партія створює постійний виборчий фонд для фінансування участі партії у виборах до Сейму та Сенату, виборах Президента Польщі, виборах до Європейського Парламенту та виборах до органів місцевого самоврядування. Витрати партій на виборах можуть здійснюватися виключно через виборчий фонд, для чого кошти перераховуються на окремий банківський рахунок відповідного виборчого комітету. Зауважимо, що в законодавстві Польщі використовується термін «фінансовий представник», а не «розпорядник», як у законодавстві України. Так, відповідно до ст. 130 Виборчого Кодексу Польщі, фінансовий представник несе відповідальність за майнові зобов'язання виборчого комітету. Жодні фінансові зобов'язання від імені виборчого комітету не можуть виникати без письмової згоди фінансового представника. Фінансовий представник протягом 3 місяців із дня виборів подає виборчій комісії, до якої виборчий комітет вніс повідомлення про створення комітету, звіт про доходи, витрати та фінансові зобов'язання виборчого комітету, включаючи отримані банківські кредити та їх умови. Як бачимо, у Польщі встановлюється значно більший термін для подання фінансового звіту, який надається фінансовим представником до відповідної виборчої комісії. Загалом діяльність фінансового представника в Польщі має важливе значення і передбачає не лише фінансову відповідальність за зобов'язаннями виборчого комітету, але й кримінальну відповідальність за порушення законодавства у

сфері збору та витрачання коштів, правил бухгалтерського обліку, належної економії або невиконання інших зобов'язань, зазначених у чинному законодавстві [215, с. 92].

Нетиповим є підхід до нормативно-правового регулювання статусу розпорядника виборчого фонду, застосований у законодавстві Литви, де особою, яка відповідає за формування та розпорядження виборчими фондами політичних партій на місцевих виборах, а також веде та подає до відповідних органів передбачену законодавством фінансову звітність із використання виборчих фондів, визначається казначей політичної кампанії. Відповідно до п. 12 ст. 2 Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансування» [77], казначей політичної кампанії – це фізична особа, яка діє від імені та в інтересах самотійного учасника політичної кампанії на підставі договору про довірче управління майном і володіє встановленими цим законом правами і обов'язками. Безпосередньо права, обов'язки та вимоги до особи, яка може бути казначеєм політичної кампанії, визначаються ст. 17 зазначеного закону. Фінансовий облік політичної кампанії ведеться казначеєм політичної кампанії, з яким самотійний учасник політичної кампанії повинен підписати договір про фінансування політичної кампанії, що відповідає вимогам Цивільного кодексу Литви [233], котрі застосовуються щодо договору про довірче управління майном.

Казначеєм політичної кампанії має право бути громадянин Литви або постійний житель Литви. Не може бути казначеєм кандидат на відповідних виборах, член виборчої комісії, аудитор, призначений в установленому законом порядку, фізична особа, визнана судом недієздатною або обмежено дієздатною чи не відбула призначене за вироком суду покарання, державний службовець. До основних повноважень казначея політичної кампанії належить:

- підписання листів зі збору пожертвувань, відомостей обліку фінансування політичної партії або політичної кампанії, звіту про фінансування політичної кампанії, висновку аудиту політичної кампанії;
- ведення та зберігання облікових документів політичної кампанії;

– відкриття та закриття спеціального банківського рахунку у встановлених законом випадках;

– здійснення контролю за розміром витрачених на політичну кампанію коштів і нагляд за тим, щоб на політичну кампанію не було витрачено коштів більше, ніж встановлено законодавством;

– публікування у встановлені строки та у встановленій формі даних про пожертвування, які надійшли в період політичної кампанії.

Важливим є положення Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансування», згідно з яким, учасник політичної кампанії не має права використовувати для фінансування політичної кампанії прийняті, проте не зареєстровані в листах зі збору пожертвувань грошові кошти, а також негрошові кошти, якщо казначеєм політичної кампанії не заповнений лист зі збору пожертвувань.

Отже, підходи законодавства України, Польщі та Литви щодо регулювання правового статусу розпорядника виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах суттєво різняться. Така відмінність стосується як самого терміну, що використовується для позначення цієї особи, так і обсягу повноважень та обов'язків розпорядника виборчого фонду, а також вимог до особи, яка може бути розпорядником. На нашу думку, найбільш вдалим є підхід, застосований у Законі Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансування». Зокрема, досить прогресивним є положення цього закону, за яким розпорядником є незалежна особа, відносини якої з політичною партією регулюються укладеною угодою. Таке положення сприяє дотриманню політичними партіями фінансової дисципліни під час передвиборчих кампаній [234, с. 71].

Важливим та дискусійним питанням під час проведення місцевих виборів залишається питання грошової застави. В Україні розміри та порядок внесення грошової застави на місцевих виборах встановлюються Виборчим кодексом України [1]. Відповідно до ст. 225 цього акту, організація партії, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки

Крим, або організація відповідної партії вищого рівня після початку виборчого процесу та до подання документів до відповідної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати вносить одним платежем у безготівковій формі на спеціальний рахунок виборчої комісії Автономної Республіки Крим грошову заставу у розмірі двохсот п'ятдесяти мінімальних заробітних плат у місячному розмірі, встановленому на день початку виборчого процесу. Тут необхідно відзначити, що в первинній редакції Виборчого кодексу України ця сума була більшою й становила п'ятсот мінімальних розмірів заробітної плати. Тобто після внесення відповідних змін у 2020 р. розмір грошової застави на виборах до Верховної Ради Автономної Республіки Крим був зменшений удвічі.

Організація партії, яка висунула кандидатів у депутати сільської, селищної, міської (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч) ради, або організація відповідної партії вищого рівня у багатомандатному виборчому окрузі після початку виборчого процесу та до подання документів до відповідної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати вносить одним платежем у безготівковій формі на спеціальний рахунок виборчої комісії грошову заставу з розрахунку 20 % мінімальної заробітної плати, встановленої на день початку виборчого процесу, за кожного кандидата. Організація партії, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати обласної, районної, районної у місті, а також міської, селищної, сільської (територіальної громади з кількістю виборців 10 тисяч і більше) ради, кандидата на посаду міського голови (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше), має внести одним платежем у безготівковій формі на спеціальний рахунок виборчої комісії грошову заставу в розмірі чотирьох мінімальних заробітних плат, встановлених на день початку виборчого процесу, на кожні 90 тисяч виборців відповідного єдиного територіального виборчого округу для кожного виду виборів окремо. Організація партії, яка висунула кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови (міста з кількістю виборців до 75 тисяч), має внести грошову заставу в розмірі мінімальної заробітної плати. Грошова заставка, внесена організацією партії, яка висунула кандидатів у депутати, повертається у разі, якщо за підсумками виборів

організація партії отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів або кандидата визнано обраним, у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів. В інших випадках грошова застава у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів перераховується до відповідного місцевого бюджету. Як бачимо, у порівнянні з Законом України «Про місцеві вибори» [61], Виборчий кодекс України вніс відповідні корективи у порядок внесення грошової застави.

Безпосередньо сама процедура внесення, повернення та перерахування грошової застави на місцевих виборах більш детально врегульовується в Постанові Центральної виборчої комісії «Про Порядок внесення, повернення та перерахування грошової застави на місцевих виборах» [235].

У ряді країн ЄС також законодавчо передбачене внесення грошової застави на місцевих виборах. Так, відповідно до ст. 18 Закону Латвії «Про вибори до республіканських міських рад та місцевих рад» [72], виборчі комісії приймають списки кандидатів лише після того, як особи, що їх подали, внесли заставу на депозитний рахунок виборчої комісії. Розмір застави за список кандидатів на вибори до органів місцевого самоврядування в Латвії становить 15 євро за кожного кандидата. Банк видає платникам застави документ, в якому зазначається, хто вніс заставу, як називається список кандидатів, за який внесено заставу, коли застава сплачена. Застава дає право партії подати список кандидатів на вибори до відповідного органу місцевого самоврядування. Якщо принаймні один депутат був обраний зі списку кандидатів, то застава повертається, якщо ніхто не обраний, виборча комісія перераховує заставу до відповідного місцевого бюджету.

Необхідно відзначити, що в Латвії, як і в Україні, в середині 2020 були внесені зміни до виборчого законодавства, які суттєво змінили й підходи до виборчої застави на місцевих виборах. Так, до прийняття цих змін у Латвії розмір застави встановлювався в таких розмірах:

- 120 євро, якщо на території відповідної ради проживає до 5000 жителів;

- 150 євро, якщо на території відповідної ради проживає від 5001 до 20 000 жителів;

- 180 євро, якщо на території відповідної ради проживає від 20 001 до 50 000 жителів;

- 210 євро, якщо на території відповідної ради понад 50 000 жителів.

Грошова застава за список кандидатів на вибори до Ризької міської ради становить 850 євро. Застава повертається, якщо на виборах до відповідної ради було обрано щонайменше одного представника з поданого списку кандидатів.

В Литві розміри та порядок внесення грошової застави на місцевих виборах регулюються Законом Литви «Про муніципальні вибори» [76]. Відповідно до ст. 39 цього закону, застава для реєстрації одного списку кандидатів дорівнює розміру середньомісячної заробітної плати. Розмір застави для реєстрації списку кандидатів встановлюється в подвійному розмірі для партії, яка на останніх виборах Сейму, місцевих виборах або на виборах до Європейського Парламенту висувала кандидатів або список (списки) кандидатів і не представила для оприлюднення у засобах масової інформації в установленому законодавством порядку звіт про джерела надходження коштів та їх використання для передвиборної агітації. Якщо до наданого політичною партією або виборчим комітетом списку кандидатів включені особи, що займають посади, несумісні з обов'язками члена відповідного органу самоврядування, то додатково встановлюється виборча застава за кожного такого кандидата в розмірі двох середньомісячних заробітних плат. Ця застава повертається партії, виборчому комітету або кандидату, якщо кандидат був обраний або визнаний обраним і відмовився від посади, несумісної з обов'язками члена відповідного органу самоврядування. Після завершення періоду політичної кампанії виборча комісія повертає внесені виборчі застави партіям, виборчим комітетам або кандидатам, якщо:

- учасник політичної кампанії у встановлені Законом Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх

фінансування» [77] терміни надав звіт про фінансування політичної кампанії та додатки до нього;

- учасник кампанії не порушував положення Закону Литви «Про фінансування політичних партій та політичних кампаній, а також контроль за їх фінансування»;

- кандидат або список кандидатів на виборах отримав не менше 3 відсотків голосів виборців, які взяли участь у виборах.

Як бачимо, у різних країнах наявні істотні особливості у законодавчому регулюванні грошової застави на місцевих виборах. Такі відмінності стосуються як самих розмірів застави, так і порядку їх встановлення. Зокрема, грошова застава на місцевих виборах може встановлюватися як у твердій грошовій сумі, залежно від кількості виборців на відповідній території, так і визначатися від розміру заробітної плати (при цьому визначення розміру застави може корелюватися як кількістю населення на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, так і не залежати від кількості населення [236, с. 42].

Отже, визначені законодавством відповідної країни засади фінансування участі політичних партій у місцевих виборах є дуже важливим аспектом у галузі виборчого законодавства й суттєво впливають на хід передвиборчої кампанії, а отже, і весь виборчий процес. Під час обрання вітчизняним законодавцем основних принципів фінансування політичних партій на місцевих виборах важливо дотримуватися демократичних засад у цій сфері. Так, прозорість у сфері формування виборчих фондів дозволяє перевірити діяльність суб'єктів, що мають право на висунення кандидатів на відповідних місцевих виборах. Контроль за структурою та дотриманням максимально допустимого розміру виборчого фонду дозволяє гарантувати рівні можливості для всіх суб'єктів, які беруть участь у цих виборах, а прозорість цих процесів створює передумови для підвищення обізнаності громадян про джерела фінансування політичних партій, впливаючи тим самим на результати місцевих виборів.

Висновки до розділу 2

1. Хоча законодавство України та низки країн ЄС багато уваги приділяє проблематиці формування виборчих комісій на місцевих виборах, таке регулювання в окремих країнах має низку особливостей, які стосуються процедури формування виборчих комісій на місцевих виборах, складу суб'єктів, що беруть участь у такому формуванні, вимог до кандидатів у виборчі комісії, участі політичних партій у цьому процесі тощо. Як показує порівняльний аналіз законодавства України та окремих країн ЄС, політичні партії є важливим (а інколи і єдиним) суб'єктом формування виборчих комісій на місцевих виборах. Одним із важливих завдань виборчого законодавства всіх країн Європи є забезпечення чіткої, зрозумілої, ефективної та справедливої моделі формування виборчих комісій на місцевих виборах. Це зумовлює вирішення питання про визначення кола суб'єктів, які мають право висувати свої кандидатури до виборчих комісій, а також питання про рівні можливості у цьому процесі для всіх учасників. Порівняно з низкою країн-членів ЄС, в Україні коло суб'єктів, які можуть висувати кандидатури до виборчих комісій у місцевих виборах, є вузьким, оскільки вітчизняне законодавство відносить до цих суб'єктів тільки місцеві організації політичної партії та кандидатів, тим самим залишаючи поза процесом формування виборчих комісій низку інших суб'єктів (наприклад, виборчі комітети виборців, як це передбачено законодавством Польщі).

2. У порівнянні з виборчим законодавством ряду країн ЄС, Виборчий кодекс України встановлює занадто м'які та загальні вимоги до осіб, які можуть бути висунуті як кандидати до виборчих комісій на місцевих виборах, зокрема для членів виборчих комісій відсутня вимога щодо володіння державною мовою та вимога про відповідний рівень освіти.

3. Для удосконалення порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах необхідно:

а) повернути низку положень першої редакції Виборчого кодексу, що регулювали це питання, а саме:

- не виділяти в ролі окремого суб'єкта права подання кандидатур до складу виборчих комісій місцеві організації політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори;

- місцеві організації політичної партії, яка представлена у Верховній Раді України депутатською фракцією, можуть запропонувати до складу відповідної виборчої комісії не більше ніж по одній кандидатурі.

б) Розширити права щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останніх місцевих виборів отримали право на участь у розподілі депутатських мандатів. Оскільки йдеться не про загальнонаціональні, а про місцеві вибори, то переваги під час формування виборчих комісій повинні надаватися не тільки партіям, що представлені у парламенті, а й політичним партіям, які представлені у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія. Далеко не завжди парламентські партії отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів на виборах до обласної ради, і навпаки – в багатьох обласних радах наразі широко представлені політичні партії, які не представлені своїми фракціями у Верховній Раді України. Цілком закономірно, щоб політичні партії, представлені в обласних радах на місцевих виборах, отримали рівні з парламентськими політичними партіями права у формуванні виборчих комісій.

4. Законодавство України та окремих країн ЄС містить низку істотних особливостей порядку висування кандидатів на місцевих виборах, у тому числі й політичними партіями. Ці особливості, зокрема, стосуються визначення кола суб'єктів, які мають право висувати списки кандидатів на місцевих виборах, вимог до цих суб'єктів, вимог до осіб, що включаються до списків кандидатів, кількості кандидатів, що включаються до таких списків тощо. Існуючий в Україні підхід, що ставить коло суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на місцевих виборах, у залежність від кількості виборців на території

повноважень відповідного органу місцевого самоврядування, застосовується тільки в окремих країнах-членах ЄС.

5. Теперішній порядок висунання кандидатів на місцевих виборах в Україні є досить суперечливим. Чинна редакція Виборчого кодексу України, суттєво звужуючи можливості для реалізації громадянами України конституційного права бути обраними до органів місцевого самоврядування поза співробітництвом з політичними партіями, водночас передбачає, що організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка не є членом цієї політичної партії. Покращення такого регулювання можна досягти різними шляхами:

- законодавчого запровадження інституту комітету виборців, який поруч з політичними партіями виступатиме суб'єктом права на висунання кандидатів на місцевих виборах;

- істотного зменшення існуючої на сьогодні кількості органів місцевого самоврядування, на виборах до яких виключне право висунання кандидатів належить політичним партіям;

- запровадження механізму, який врегулює можливість висунання політичними партіями у якості своїх кандидатів осіб, які не є членами цієї політичної партії, з нових позицій. Надавши такі абсолютні переваги політичним партіям на місцевих виборах, вітчизняному законодавцю логічно було б також встановити відповідну вимогу, що до списку кандидатів, які висуваються політичною партією, можуть включатися тільки члени цієї політичної партії, або принаймні встановити відповідну мінімальну кількість членів цієї політичної партії у списку. Таке положення буде стимулювати політичні партії належним чином розбудовувати свою структуру на місцях та підтримувати місцеві осередки.

6. Під час врегулювання максимально допустимих передвиборчих витрат у законодавстві різних країн використовуються такі терміни, як «витрати на передвиборчу агітацію», «витрати на виборчу кампанію» та «витрати на політичну кампанію». Кожне з наступних названих понять є ширшим за своїм

змістом від попереднього і включає його в себе. Термін «витрати на передвиборчу агітацію» позначає виключно витрати, які понесла політична партія на передвиборчу агітацію. Термін «витрати на виборчу кампанію» є ширшим та включає в себе всі витрати, понесені під час виборчої кампанії, як витрати на агітацію, так і витрати, не пов'язані безпосередньо з проведенням такої агітації. Натомість термін «витрати на політичну кампанію» є ще більш широким, оскільки включає не тільки витрати, понесені під час передвиборчої агітації та передвиборчої кампанії загалом, а й будь-які витрати, понесені політичною партією під час політичної кампанії. В Україні також скоро постане необхідність у законодавчому виділенні такого поняття, як політична кампанія. Така необхідність виникне відразу після проведення в Україні перших референдумів, як загальнодержавних, так і місцевих.

7. Термін «внесок», застосований як у спеціальному законі про політичні партії, так і у виборчому законодавстві України, який позначає добровільну передачу коштів до виборчого фонду або на фінансування політичної партії, є невдалим. Законодавство більшості країн ЄС для позначення такої передачі коштів використовує термін «пожертвування». Поняття «внесок» до виборчого фонду варто використовувати лише для коштів, що передаються до виборчого фонду самими політичними партіями чи кандидатами, а щодо коштів, які добровільно передаються до виборчого фонду фізичними особами, варто використовувати термін «пожертвування».

8. Виборчий фонд місцевої організації політичної партії на місцевих виборах – це певна сума грошових коштів, яка формується в установленому законом порядку, має обмежене коло джерел його наповнення, витрачається на проведення політичною партією виборчої кампанії з обов'язковим відображенням цих витрату фінансових звітах.

9. У виборчому законодавстві України необхідно закріпити відповідні максимально допустимі розміри виборчих фондів (ліміти витрат з виборчого фонду на передвиборчу кампанію), а також конкретизувати коло осіб, які мають право здійснювати внески (пожертвування) до виборчих фондів місцевої

організації партії під час проведення місцевих виборів. Це дозволить гарантувати рівні можливості для всіх суб'єктів, які беруть участь у місцевих виборах.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дисертаційного дослідження зроблено низку висновків, узагальнень, пропозицій і рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Обґрунтовано доцільність виділення трьох основних моделей конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах у країнах ЄС:

- модель загального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, при якій всі аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовуються єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом (виборчим кодексом); прикладом реалізації такої моделі є Польща та Болгарія;

- модель спеціального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, за якої кодифікований законодавчий акт у сфері виборчого права відсутній, проте всі основні аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовується спеціальним законом про місцеві вибори, наприклад в Естонії;

- модель розширеного конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, коли прийнятий спеціальний закон про місцеві вибори врегульовує тільки найбільш загальні засади участі у них політичних партій (наприклад, порядок висування партією кандидатів на місцевих виборах та реєстрації виборчих списків), а низка важливих питань участі політичних партій у виборчому процесі на місцевих виборах врегульовані в інших законодавчих актах (законі про фінансування політичних партій, законі про виборчі (політичні) кампанії, законі про створення виборчих комісій на місцевих виборах тощо). Така модель діє, наприклад, в Латвії та Литві.

2. Доведено, що запровадження в Україні повністю пропорційної виборчої системи на місцевих виборах є передчасним. Також передчасними та наразі невиправданими є внесені в 2020 р. до Виборчого кодексу України зміни, спрямовані на істотне підвищення ролі політичних партій на місцевих виборах.

При діючій на тепер змішаній системі парламентських виборів законодавець зазначеними змінами фактично вирішив запровадити пропорційну систему на місцевих виборах. Водночас, тільки наступні парламентські вибори в Україні відбуватимуться за пропорційною системою. Як показує досвід окремих країн-членів ЄС, запровадженню повністю пропорційної системи для місцевих виборів, або навіть істотній монополізації за політичними партіями права на висування кандидатів на місцевих виборах має передувати тривала практика проведення парламентських виборів за пропорційною системою.

3. Аргументовано, що одним із важливих завдань виборчого законодавства всіх країн Європи є забезпечення чіткої, зрозумілої, ефективної та справедливої моделі формування виборчих комісій на місцевих виборах. Це зумовлює вирішення питання про визначення кола суб'єктів, які мають право висувати свої кандидатури до виборчих комісій, а також питання про рівні можливості у цьому процесі для всіх учасників. Порівняно з низкою країн-членів ЄС, в Україні коло суб'єктів, які можуть висувати кандидатури до виборчих комісій у місцевих виборах, є вузьким, оскільки вітчизняне законодавство відносить до цих суб'єктів тільки місцеві організації політичної партії та кандидатів. Неоднозначною з точки зору рівності політичних партій є норма Виборчого кодексу України, за якою кандидатури у виборчі комісії, запропоновані місцевою організацією політичної партії, яка представлена фракцією у парламенті, або яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою Верховної Ради України, обов'язково включаються до складу кожної територіальної та дільничної виборчої комісії в той час, як кандидатури, подані всіма іншими місцевими організаціями партій, включаються до складу територіальних виборчих комісій за результатами жеребкування. Відповідно, за результатами жеребкування їх кандидатура може не потрапити до складу комісії.

4. Встановлено, що для удосконалення порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах необхідно:

а) повернути низку положень першої редакції Виборчого кодексу, що регулювали це питання, а саме:

- не виділяти в ролі окремого суб'єкта права подання кандидатур до складу виборчих комісій місцеві організації політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори;

- місцеві організації політичної партії, яка представлена у Верховній Раді України депутатською фракцією, можуть запропонувати до складу відповідної виборчої комісії не більше ніж по одній кандидатурі.

б) Розширити права щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останніх місцевих виборів отримали право на участь у розподілі депутатських мандатів. Оскільки йдеться не про загальнонаціональні, а про місцеві вибори, то переваги під час формування виборчих комісій повинні надаватися не тільки партіям, що представлені у парламенті, а й політичним партіям, які представлені у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія. Далеко не завжди парламентські партії отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів на виборах до обласної ради, і навпаки – у багатьох обласних радах наразі широко представлені політичні партії, які не представлені своїми фракціями у Верховній Раді України. Цілком закономірно, щоб політичні партії, представлені в обласних радах, на місцевих виборах отримали рівні з парламентськими політичними партіями права у формуванні виборчих комісій.

5. Доведено, що теперішній порядок висунування кандидатів на місцевих виборах в Україні є досить суперечливим. Чинна редакція Виборчого кодексу України, суттєво звужуючи можливості для реалізації громадянами України конституційного права бути обраними до органів місцевого самоврядування поза співробітництвом із політичними партіями, водночас передбачає, що організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка не є членом цієї

політичної партії. Покращення такого регулювання можна досягти різними шляхами:

- законодавчого запровадження інституту комітету виборців, який поруч з політичними партіями виступатиме суб'єктом права на висування кандидатів на місцевих виборах;

- істотного зменшення існуючої на сьогодні кількості органів місцевого самоврядування на виборах, до яких виключне право висування кандидатів належить політичним партіям;

- запровадження механізму, який врегулює можливість висування політичними партіями у якості своїх кандидатів осіб, які не є членами цієї політичної партії, з нових позицій. Надавши такі абсолютні переваги політичним партіям на місцевих виборах, вітчизняному законодавцю логічно було б також встановити відповідну вимогу, що до списку кандидатів, які висуваються політичною партією, можуть включатися тільки члени цієї політичної партії, або принаймні встановити відповідну мінімальну кількість членів цієї політичної партії у списку. Таке положення буде стимулювати політичні партії належним чином розбудовувати свою структуру на місцях та підтримувати місцеві осередки.

6. Встановлено, що визначені законодавством відповідної країни засади фінансування участі політичних партій у місцевих виборах є важливим аспектом у галузі виборчого законодавства й суттєво впливають на хід передвиборчої кампанії, а отже, і весь виборчий процес. Під час обрання вітчизняним законодавцем основних принципів фінансування політичних партій на місцевих виборах важливо дотримуватися демократичних засад у цій сфері. У виборчому законодавстві України необхідно закріпити відповідні максимально допустимі розміри виборчих фондів (ліміти витрат з виборчого фонду на передвиборчу кампанію), а також конкретизувати коло осіб, які мають право здійснювати внески (пожертвування) до виборчих фондів місцевої організації партії під час проведення місцевих виборів. Це дозволить гарантувати рівні можливості для всіх суб'єктів, які беруть участь у місцевих виборах.

7. Проведене порівняльно-правове дослідження конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах дозволило обґрунтувати низку науково-практичних пропозицій щодо вдосконалення Виборчого кодексу України у цій сфері, зокрема:

- ч. 6 ст. 34 необхідно викласти в такій редакції: «Члени виборчої комісії повинні володіти державною мовою»;

- ч. 2 ст. 203 викласти в такій редакції: «Право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають:

1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

2) місцева організація політичної партії, яка на останніх виборах до обласної ради, на території повноважень якої формується територіальна виборча комісія, отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів;

3) зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії».

- абзац 1 ч. 3 ст. 203 викласти в такій редакції: «Суб'єкти подання кандидатур, зазначені у частині другій цієї статті, можуть запропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по одній кандидатурі. До складу територіальної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше однієї особи до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані суб'єктами подання, зазначеними у пункті 1 та пункті 2 частини другої цієї статті».

- абзац 2 ч. 3 ст. 203 викласти в такій редакції: «Якщо суб'єкти подання кандидатур одночасно відповідають вимогам, що зазначені у пунктах 1, 2 частини другої цієї статті, то вони можуть запропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по дві кандидатури. До складу територіальної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані такими суб'єктами подання».

- абзац 3 ч. 3 ст. 203 виключити;

- п. 5 ч. 10 ст. 203 необхідно викласти в такій редакції: «Відомості, що підтверджують володіння державною мовою»;

- ч. 1 ст. 204 викласти в такій редакції: «Дільнична виборча комісія утворюється відповідною міською чи районною у місті, сільською, селищною виборчою комісією не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії.

Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій мають:

1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

2) місцева організація політичної партії, яка на останніх виборах до обласної ради, на території повноважень якої формується дільнична виборча комісія, отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів;

3) місцеві організації політичних партій, кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатних виборчих округах;

4) кандидати у депутати сільських, селищних, міських (територіальних громад із кількістю виборців до 10 тисяч) рад;

5) кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови.

При утворенні дільничної виборчої комісії відповідна територіальна виборча комісія визначає осіб, які підлягають включенню до складу відповідної дільничної виборчої комісії, з числа кандидатур, поданих суб'єктами подання, шляхом жеребкування, що проводиться у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, не пізніше як на восьмий день після закінчення строку внесення подань щодо кандидатур до складу такої комісії.

Щодо кандидатур, які подали суб'єкти подання, зазначені у пунктах 1, 2 цієї частини, жеребкування не проводиться. Кандидатури від таких суб'єктів подання включаються до складу кожної дільничної виборчої комісії (не більше однієї особи до складу кожної дільничної виборчої комісії) за умови наявності відповідних подань та їх відповідності встановленим цим Кодексом вимогам.

Якщо суб'єкти подання кандидатур одночасно відповідають вимогам, що зазначені у пунктах 1, 2 цієї частини, то вони можуть запропонувати до складу кожної дільничної виборчої комісії не більше ніж по дві кандидатури. У цьому випадку до складу кожної дільничної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані такими суб'єктами подання.

Кандидатури, внесені до складу дільничної виборчої комісії, можуть бути відхилені лише з підстав їх невідповідності вимогам, передбаченим статтею 34 цього Кодексу, порушення вимог цієї частини та частини четвертої цієї статті шляхом прийняття відповідного рішення територіальною виборчою комісією або в результаті застосування механізму жеребкування, передбаченого цією частиною.

Рішення про відхилення кандидатур за результатами жеребкування не приймається»;

- ч. 1 ст. 222, ч. 1 ст. 223 та ч. 1 ст. 224 доповнити новим пунктом такого змісту: «Документ, що підтверджує рівень володіння державною мовою».

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2630> (дата звернення: 27.12.2020).
2. Адашис Л.І. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на виборах народних депутатів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2010. 232 с.
3. Турчинов К.О. Конституційно-правове регулювання діяльності політичних партій у виборчому процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 219 с.
4. Кафарський В.І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. 471 с.
5. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : монографія. Київ: Логос, 2012. 446 с.
6. Chrzanowski M. Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Rozprawa doktorska. Białystok, 2018. 310 s.
7. Chmaj M. Wolność tworzenia i działania partii politycznych : studium porównawcze. Olsztyn : Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2006. 200 s.
8. Chmaj M., Skrzydło W. System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej. 4. wydanie. Warszawa : Wolters Kluwer, 2011. 180 s.
9. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, W. Sokół. Teoria partii politycznych, Lublin : Lubelskie Towarzystwo Naukowe, 1995, 175 s.
10. Gebethner S. Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych. *Konferencje i Seminaria*. 2000. № 6. S. 17-26.
11. Skotnicki K. Finansowanie partii politycznych w Polsce. *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*. 2016. № XII. S. 75-92.

12. Dąbrowski M.: Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce. *Państwo i Prawo*. 2006. № 4. S. 62–75.
13. Uliasz J. Władza sądownicza wobec partii politycznych w Polsce – zagadnienia wybrane. *Przegląd prawa konstytucyjnego*. 2011. № 2. S. 99-110.
14. Dębska M. Ustawa o partiach politycznych. Komentarz. Warszawa : LexisNexis, 2013. 118 s.
15. Granat M., Gorgol A., Sobczak J. Ustawa o partiach politycznych. Komentarz. Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2003. 286 s.
16. Michalak B. Terytorialny rozkład głosów nieważnych w wyborach proporcjonalnych w Polsce awybory samorządowe 2014 roku. *Studia Wyborcze*. 2016. № 21. S. 55-69.
17. Rakowska-Trela A. Prawa wyborców w kampanii wyborczej. *Studia Wyborcze*. 2015. № 20. S. 7-34.
18. Пономарьова Г.П., Матвейчук А.В., Матвейчук А.В. Виборчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн вишеградської групи *Форум права*. 2018. № 2. С. 115-123. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2018_2_16.pdf (дата звернення: 21.08.2020).
19. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 226 с.
20. Тетянич А.Т. Конституційно-правові засади державного контролю за діяльністю політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2018. 241 с.
21. Тетянич А.Т. Конституційно-правові засади державного контролю за діяльністю політичних партій в Україні та країнах ЄС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2018. 17 с.

22. Петришина-Дюг Г.Г. Проблеми правової інституціоналізації політичних партій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Київ, 2013. 20 с.
23. Бондарчук І.В. Конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Харків, 2014. 20 с.
24. Черничко В.В. Конституційне право на об'єднання у політичні партії в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 228 с.
25. Ситник Ю.М. Конституційне право громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та його забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2014. 213 с.
26. Гаєва Н.П. Право на свободу об'єднання як суб'єктивне право. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 123-127.
27. Гаєва Н.П. Конституційне право на свободу об'єднання громадян та організаційні форми його реалізації. *Правова держава*. 2001. № 12. С. 220-230.
28. Гаєва Н.П. Конституційне право на свободу об'єднання: термінологічний аспект. *Актуальні проблеми сучасного конституційного права України* : зб. наук. праць. Київ : Юридична думка, 2014. С. 82-92.
29. Кириченко Ю. Право на свободу об'єднання в політичні партії: порівняльно-правовий аналіз конституцій України та європейських держав. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 199-204. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2014_6_35 (дата звернення: 10.03.2020).
30. Осауленко С.В. Право на свободу об'єднання у політичні партії в Україні: конституційно-правовий аналіз: Монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 390 с.

31. Гейда О.В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. 190 с.
32. Капалан І.М. Політичні партії як суб'єкти цивільного права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право», Одеса, 2015. 20 с.
33. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.
34. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право». Київ, 2006. 19 с.
35. Ковальчук О.Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право». Одеса, 2003. 20 с.
36. Стешенко Т.В. Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право». Харків, 2000. 19 с.
37. Максакова Р.М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право». Київ, 2003. 17 с.
38. Пилипишин В.П. Принципи виборчого права України: теорія і практика забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Київ, 2009. 20 с.
39. Бурда С.Я. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2010. 16 с.

40. Тимошенко І.В. Юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Київ, 2010. 20 с.

41. Малкіна Г.М. Взаємодія виборчої і партійної систем: світовий досвід та проблеми України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «політичні інститути та процеси». Київ, 2004. 16 с.

42. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.09.2020).

43. Войналович М.В. Поняття та сутність конституційного права на об'єднання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 23-30.

44. Кириченко Ю.В. Конституційно-правове регулювання прав людини в Україні в контексті гармонізації з законодавством європейських держав : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2018. 36 с.

45. Гаєва Н.П. щодо визначення конституційних термінів «політична партія», «громадська організація», «об'єднання громадян». Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики : збірник наукових статей. К.: Ін-т. держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. С. 179-183.

46. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> (дата звернення: 27.11.2020).

47. Latvijas Republikas Satversme. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57980> (дата звернення: 27.11.2020).

48. Eesti Vabariigi põhiseadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002> (дата звернення: 27.11.2020).

49. Latvijas Republikas Satversmes komentāri. VIII nodaļa. Cilvēka pamattiesības. Redkolēģijas vadītājs A.Endziņš. Rīga : Latvijas Vēstnesis, 2011. 864 p.

50. Рибачок С. Конституційно-правове регулювання порядку створення, діяльності та заборони політичних партій у державах посткомуністичного простору: критерії оцінки демократичності. Партійна система сучасної України: еволюція, тенденції та перспективи розвитку : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 24-25 листопада 2011 року). К.: ІПіЕНД, 2012. С. 483-493.

51. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970980604> (дата звернення: 18.12.2020).

52. Politisko partiju likums. pieņemts 2006.gada 22.jūnijā. URL: <https://likumi.lv/ta/id/139367-politisko-partiju-likums> (дата звернення: 18.12.2020).

53. Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.604/asr> (дата звернення: 18.12.2020).

54. Закон за политическите партии. В сила от 01.04.2005 г. URL: <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501352> (дата звернення: 18.12.2020).

55. Zákon o politických stranách a politických hnutiach zo 4. februára 2005. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2005-85> (дата звернення: 18.12.2020).

56. Zakon o političnih strankah. URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359> (дата звернення: 18.12.2020).

57. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 24.11.2020).

58. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 8 жовтня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/731-19> (дата звернення: 24.11.2020).

59. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14, Ст. 81.

60. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10. Ст. 73.

61. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. Ст. 366.

62. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010460499> (дата звернення: 12.02.2020).

63. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900670398> (дата звернення: 12.02.2020).

64. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980950602> (дата звернення: 12.02.2020).

65. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040250219> (дата звернення: 12.02.2020).

66. Skrzydło W.: O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego. *Studia Wyborcze*. 2006, № 1. S. 9-21.

67. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980950602> (дата звернення: 8.12.2020).

68. Zákon z 29. mája 2014 O podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-180> (дата звернення: 8.12.2020).

69. Zákon z 29. mája 2014 O volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších

predpisov. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-181> (дата звернення: 8.12.2020).

70. Saeimas vēlēšanu likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=35261> (дата звернення: 9.01.2020).

71. Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=84185> (дата звернення: 9.01.2020).

72. Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likums 1994. gada 25. janvārī. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57839> (дата звернення: 22.12.2020).

73. Priekšvēlēšanu aģitācijas likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=253543> (дата звернення: 22.12.2020).

74. Republikas pilsētu un novadu vēlēšanu komisiju un vēlēšanu iecirkņu komisiju likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=35108> (дата звернення: 22.12.2020).

75. Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=36189> (дата звернення: 22.12.2020).

76. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5883/asr> (дата звернення: 22.12.2020).

77. Lietuvos respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.240788?jfwid=rivwzvrvvg> (дата звернення: 22.12.2020).

78. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13177007> (дата звернення: 8.12.2020).

79. Тимошенко І.В. Вплив міжнародно-правових актів на виборчі відносини в Україні. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 2. С. 94-97.

80. Застосування міжнародних стандартів. Рада Європи. Посібник для національних спостерігачів за виборами. Ред. Марі-Карін фон Гумппенберг. URL: <https://rm.coe.int/1680597994> (дата звернення: 15.05.2020).

81. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 22.08.2020).
82. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
83. Конвенція про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_156 (дата звернення: 22.08.2020).
84. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_105 (дата звернення: 22.08.2020).
85. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_207 (дата звернення: 22.08.2020).
86. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
87. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535 (дата звернення: 18.07.2020).
88. Литвин В.М. Європейська конвенція з прав людини: уроки і перспективи. *Право України*. 2010. № 10. С. 4-18.
89. Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium (№ 9267/81) 2 March 1987. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:\[%22document%22\],%22itemid%22:\[%22001-57536%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22001-57536%22]}) (дата звернення: 28.09.2020).
90. As to the admissibility of Application № 27311/95 by Jan Timke against Germany. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-2308%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-2308%22]}) (дата звернення: 28.09.2020).
91. Кодекс належної практики у виборчих справах керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року). URL:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr) (дата звернення: 28.09.2020).

92. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської 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. Київ, 2009. 500 с.

93. Ковальчук В.Б. Правові принципи функціонування політичних партій в процесі демократичної легітимації. *Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право".* 2012. № 1. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12kvbpd1.pdf> (дата звернення: 27.10.2020).

94. Волиника К.Г. Теорія держави і права: Навчальний посібник. Київ: МАУП, 2003. 240 с.

95. Бунік В.П. Поняття політичної системи суспільства: теоретичний аспект. *Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Science.* 2014. № 18. URL: https://seanewdim.com/uploads/3/4/5/1/34511564/bunyk_v.p._ncept_of_political_system_of_society_theoretical_aspect.pdf (дата звернення: 5.06.2020).

96. Луговская М. Л. Правовое регулирование участия политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2003. 187 с.

97. Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем : Учеб. пособие для студентов вузов. Москва : Аспект Пресс, 2008. 367 с.

98. Шведа Ю.Р. Теорія політичних партій і партійних систем : навч. посібник. Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 325 с. URL: http://filelibsnu.at.ua/navchalno-metod/uchebniki/Shveda_Yu-Teoriya_politychnykh_partij_ta_partijnykh_.pdf (дата звернення: 11.09.2020).

99. Зотова З.М. Политические партии России: организация и деятельность. Москва, 2001. URL: <http://www.rcoit.ru/upload/iblock/74a/02.pdf> (дата звернення: 5.10.2020).

100. Ярош Я.Б. Політична конкуренція парламентських партій : дис. ... д-ра. політ. наук : 23.00.02. Луцьк, 2019. 437 с.
101. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління : теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ: НАДУ, 2009. 392 с.
102. Демчишак Р. Проблема сутності політичних партій у працях класиків світової та української партології. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. № 21. 2009. С. 6-10.
103. Петришина-Дюг Г.Г. Поняття та сутність політичних партій. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2010. № 538. С. 58-62.
104. Капталан І.М. Політичні партії як суб'єкти цивільного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2015. 222 с.
105. Исмаилов Р.Р. Конституционный статус политических партий в современных федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2010. 166 с.
106. Висоцький В.М. Поняття політичної партії: порівняльний аналіз. *Митна справа*. 2010. № 4. Ч. 2. С. 18-24.
107. Керівні принципи заборони та розпуску політичних партій від 11 грудня 1999 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_159 (дата звернення: 13.06.2020).
108. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий Принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15-16 октября 2010 г.). URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true> (дата звернення: 13.06.2020).
109. Про затвердження форми Списку підписів громадян України, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії : Наказ Міністерства юстиції України від 20 жовтня 2004 р. № 119/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v119_323-04#Text (дата звернення: 11.07.2020).

110. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) від 12 червня 2007 р. № 2-рп/2007. *Офіційний вісник*. 2007. № 54. Ст. 2183.

111. Case of Republican Party of Russia v. Russia (12976/07) 12 April 2011 URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-104495"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата звернення: 18.10.2020).

112. Замніус В., Ковриженко Д., Котляр Д., Асланян Г. Аналіз Закону України «Про політичні партії в Україні». *Часопис Парламент*. 2001. № 5. URL: <http://parlament.org.ua/2015/08/15/chasopis-parlament-52001/> (дата звернення: 14.02.2020).

113. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : монографія. Київ: Логос, 2008. 560 с.

114. Богашева Н.В. Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 235 с.

115. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону Республіки Крим «Про об'єднання громадян» (справа про об'єднання громадян в Автономній Республіці від 3 березня 1998 р. № 2-рп/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 24. Ст. 896.

116. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 .р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2460-12> (дата звернення: 10.11.2020).

117. Про Автономну Республіку Крим : Закон України від 17 березня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/95/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.11.2020).

118. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5. Ст. 43.

119. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства юстиції України про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій) від 16 жовтня 2007 р. № 9-рп/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 80. Ст.2980.

120. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 27.08.2020).

121. Тетянич А.Т. Конституційно-правові аспекти державного контролю при легалізації політичних партій в Україні. *Право та державне управління*. 2018. № 1. Т. 1. С. 34-39.

122. Uziębło P. Aspekty ustrojowe stosunków wewnątrzpartyjnych. *Toruńskie studia polsko-włoskie. Studi pollaco-italiani di Toruń*. 2016. XII . S. 107-122.

123. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2000 r. sygn. akt Pp. 1/99. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20000080171> (дата звернення: 2.04.2020).

124. Про Роз'яснення щодо застосування окремих положень Виборчого кодексу України стосовно участі місцевих організацій політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року : Постанова Центральної виборчої комісії від 1 серпня 2020 р. № 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0156359-20> (дата звернення: 27.12.2020).

125. Про звернення до Міністерства юстиції України стосовно реалізації повноважень місцевими організаціями політичних партій під час місцевих виборів 25 жовтня 2020 року : Постанова Центральної виборчої комісії від 28 липня 2020 р. № 146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0146359-20> (дата звернення: 27.12.2020).

126. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/807-20> (дата звернення: 27.12.2020).

127. Тупиця О.Л. Внутрішньопартійна демократія як чинник консолідації перехідного суспільства. *Грані*. 2016. № 9. С. 81-88.

128. Статут політичної партії «Сила і честь». URL: <https://sylaichest.org/wp-content/uploads/2019/07/statut2.pdf> (дата звернення: 7.10.2020).

129. Статут Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». URL: <https://ba.org.ua/statut/> (дата звернення: 7.10.2020).

130. Statut Prawa i Sprawiedliwości. URL: https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Poland/POLAND_Law-and-Justice-PiS_2009.pdf (дата звернення: 7.10.2020).

131. Latvijas Zemnieku savienības statūti. URL: <https://www.lzs.lv/par-mums/lzs-statuti> (дата звернення: 7.10.2020).

132. Нестерович В. Поняття виборчої системи та її основні розуміння в конституційному праві. *Публічне право*. 2019. № 1. С. 18-25.

133. Старостина И.А. Избирательная система и формирование институтов представительной демократии в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституционное право, муниципальное право». Челябинск 2009. 23 с.

134. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.

135. Конституційне право України : підручник. 9-е видання перероблене та доповнене / І.М. Алмаші та ін. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 462 с.

136. Актуальні проблеми конституційного права України : Підручник. За заг. ред. А.Ю. Олійника. Київ : Видавничий дім «Скіф», 2012. 552 с.

137. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навч. посіб. для дистанційного навчання. 2-ге вид., доп. і випр. Київ : Університет «Україна», 2007. 481 с.
138. Балабан Р.В. Теорія виборчої системи: монографія. Київ: Либідь, 2007. 112 с.
139. Михальченко М., Самчук З. Порівняльний аналіз європейських виборчих систем. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2010. № 6. С. 267-286.
140. Конституційне право України : підруч. 3-вид. перероб. і доопр. / за заг. ред. В.Л. Федоренка. Київ : КНТ, Ліра-К, 2011. 532 с.
141. Мохончук Б.С. Виборча система України як конституційно-правовий інститут : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків. 2017. 201 с.
142. Четвериков А.О Избирательные системы государств-членов ЕС. URL: <https://eulaw.edu.ru/publikatsii/stati-po-pravu-evropejskogo-soyuza/izbiratelnye-sistemy-gosudarstv-chlenov-es-a-o-chetverikov/> (дата звернення: 21.12.2020).
143. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. Под общей ред. В.Е. Чурова. Вып. 4. Москва : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2015. 1344 с.
144. Конституція України. Науково-практичний коментар 2-ге вид., переробл. і допов. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. 1128 с.
145. Савчин М.В. Конституційне право України : підручник. Київ : Правова єдність, 2009. 1008 с.
146. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник. 2 вид., допов. і перероб. За заг. ред. В. О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
147. Рибачук М., Райковський Б. Аналіз концепцій сучасних моделей виборчих систем. *Політичний менеджмент*. 2009. № 3. С. 46-59.
148. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. Ред. В.В. Маклаков. Москва : Издательство НОРМА, 2003. 288 с.

149. Бучин М., Федорій І. Порівняльний аналіз основних виборчих систем: проблема вибору оптимальної моделі виборчої системи для України у плані дотримання демократичних принципів виборів. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. № 21, 2009. С. 58-62.
150. Кинзерская, И.Л. Избирательная система как институт современного демократического государства. *Известия российского Государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*, 2008. № 74-1. С. 219-224.
151. Марцеляк О.В. До питання оптимізації вітчизняної виборчої системи. Закарпатські правові читання : матеріали ІХ міжнар. наук.-практ. конф. м Ужгород, 20-22 квітня 2017 р. Ужгород : «РІК-У», 2017. Т. 1. С. 61-67.
152. Новиков О.В. Андрійцьо А.М. Пропорційна система відкритих списків в Україні – перспектива чи реальність? *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 958-962. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/11/232.pdf> (дата звернення: 11.10.2020).
153. Гончарук В.П. Особливості трансформації виборчої системи сучасної України: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «політичні інститути та процеси». Київ, 2001. 16 с.
154. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. Ред. Е.А. Афонін. Київ : Парлам. Вид-во, 2008. 416 с.
155. Ільницький М.С. Проблеми виборів депутатів місцевих рад. *Наше право*. № 1. 2017. С. 5-12.
156. Ворона П.В. Системи місцевих виборів у країнах східної Європи: досвід для України. *Вісник НАДУ при Президентові України Серія «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 68-75.
157. Турчинов К.О. Конституційно-правове регулювання діяльності політичних партій у виборчому процесі. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 244 с.

158. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24 лютого 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 8. Ст. 38.

159. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 14 січня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 3. Ст.84.

160. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України 6 квітня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 30. Ст. 382.

161. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 35. Ст. 491.

162. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

163. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 21.12.2020).

164. Николаїшин Б. Місцеві вибори як базовий механізм формування відносин між органами публічної влади і територіальними громадами: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 4. С. 212-228.

165. Wojtaszak A. Rola i znaczenie Bezpartyjnego Komitetu Wyborczego Wyborców Pomorze Zachodnie w wyborach do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w 2014 roku. *Acta Politica Polonica*. 2016. № 2. S. 65-75.

166. Слободян Т.З. Трансформація виборчої системи до органів місцевого самоврядування в Республіці Польща : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «політичні інститути та процеси». Луганськ, 2011. 19 с.

167. Flis J., Gendźwił A. Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru. URL:

<https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Przedstawiciele%20i%20rywale-samorzadowe%20reguly%20wyboru.pdf> (дата звернення: 24.09.2020).

168. Gesetz über die politischen Parteien vom 24.07.1967. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg> (дата звернення: 15.05.2020).

169. Хромова Ю.О. Шляхи вдосконалення роботи виборчих комісій в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 4. С. 166-171.

170. Олькіна О. Конституційно-правова природа виборчих комісій за стандартами європейської моделі конституціоналізму. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 1. С. 31-42.

171. Хромова Ю.О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Одеса, 2014. 251 с.

172. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1932-15> (дата звернення: 24.11.2020).

173. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r. sygn. akt K. 26/00. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020560517> (дата звернення: 5.06.2020).

174. Uziębło P. Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. URL: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20w%20prowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%202014%20grudnia%202017r.pdf> (дата звернення: 7.08.2020).

175. Par Centrālo vēlēšanu komisiju. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57703> (дата звернення: 7.08.2020).

176. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16 липня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/805-20> (дата звернення: 25.11.2020).

177. Про Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу обласних, районних, міських, районних у містах (у містах з районним поділом), селищних та сільських виборчих комісій: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 червня 2020 р. № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0113359-20> (дата звернення: 2.11.2020).

178. Чубірко В.В. Права політичних партій під час формування виборчих комісій на місцевих виборах в Латвійській Республіці. Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 травня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 35-37.

179. Изборен кодекс в сила от 05.03.2014 г. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2136112596> (дата звернення: 24.07.2020).

180. Проект Виборчого кодексу України № 3112 від 16 вересня 2015 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56490 (дата звернення: 2.08.2020).

181. Pyrzyńska A. Rola komisarza wyborczego w postępowaniu w sprawie protestu wyborczego w wyborach samorządowych. *Studia Wyborcze*, № 28, 2019. S. 7-21.

182. Czaplicki K. W., Dauter B., Jaworski S. J., Kisielewicz A., Rymarz F. Kodeks wyborczy. Komentarz. Warszawa : Wolters Kluwer. 2014. s. 1024.

183. Rakowska A., Skotnicki K. Udział komisarzy wyborczych w rozpatrywaniu protestów wyborczych. *Przegląd Wyborczy*. 2008. № 5. S. 25-43.

184. Mordwiłko J. Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2004. №. 1. S. 142-165.

185. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 1 лютого 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1861-17> (дата звернення: 21.11.2020).

186. Топалова С.О. Політичні партії як суб'єкти державної влади: компаративістський аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «політичні інститути і процеси». Харків, 2004. 20 с.

187. Чубірко В.В. Участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 31. № 3. С. 37-42.

188. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від 9 квітня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/317-19> (дата звернення: 27.12.2020).

189. Ільницький М.С. Вибори в демократичних державах: порівняльноправове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2019. 41 с.

190. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17> (дата звернення: 13.10.2020).

191. Козирева А.О. Поняття та ознаки громадських об'єднань як суб'єктів публічного управління в Україні. *Форум права*. 2013. № 1. С. 459-465. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2013_1_79.pdf (дата звернення: 20.11.2020).

192. Par Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likuma 15.panta pirmās daļas, ciktāl tā nepieļauj vēlētāju apvienībām iesniegt kandidātu sarakstus novados, kuru iedzīvotāju skaits ir lielāks par 5 000, un republikas pilsētās, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91. un 101.pantam. Spriedums Latvijas Republikas vārdā 2015.gada 5.februārī lietā Nr.2014-03-01. URL: <https://likumi.lv/ta/id/272038-par-republikas-pilsetas-domes-un-novada-domes-velesanu-likuma-15panta-pirmas-dalas-ciktal-ta-nepielauj-veletaju-apvienibam-iesniegt-kandidatu-sarakstus-novados-kuru-iedzivotaju-skaits-ir-lielaks-par-5-000-un-republikas-pilsetas-atbilstibu-latvijas-republikas-satversmes-91-un-101pantam> (дата звернення: 20.11.2020).

193. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 39. Ст. 718.

194. Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā. 2020. gada 17. jūnijā. URL: <https://likumi.lv/ta/id/315748-grozijumi-republikas-pilsetas-domes-un-novada-domes-velesanu-likuma> (дата звернення: 7.11.2020).

195. Про форми виборчих списків кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, районної в місті, а також міської, сільської, селищної ради (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) та переліку кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч), висунутих місцевою організацією політичної партії : Постанова Центральної виборчої комісії від 28 липня 2020 р. № 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0147359-20> (дата звернення: 9.10.2020).

196. Статут політичної партії «Слуга народу». URL: https://sluga-narodu.com/wp-content/uploads/2020/11/Statut_partii-_Sluha_Narodu.pdf (дата звернення: 23.11.2020).

197. Статут політичної партії «Європейська солідарність». URL: https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2020/02/Statut_28_05_2019.pdf (дата звернення: 23.11.2020).

198. Статут політичної партії «Голос». URL: <https://goloszmin.org/storage/app/media/zvity/statut11032020.pdf> дата звернення: 23.11.2020).

199. Місцеві вибори 2020: посібник для суддів. За ред. М. Цуркана. Київ : «АК-Group», 2020. 308 с.

200. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа

про застосування української мови) від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99. *Офіційний вісник України*. 2000. № 4. Ст. 125.

201. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 41. Ст. 1422.

202. Постановление ЕСПЧ Подколзина против Латвии № 46726/99 от 9 апреля 2002 г. URL: <https://roseurosud.org/r/st-1-3/postanovlenie-espch-podkolzina-protiv-latvii> (дата звернення: 15.09.2020).

203. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_029 (дата звернення: 11.05.2020).

204. Par valsts sociālo apdrošināšanu. 1997.gada 21.oktobrī. URL: <https://likumi.lv/ta/id/45466-par-valsts-socialo-apdrosinasanu> (дата звернення: 11.05.2020).

205. Чубірко В.В. Особливості конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 233-237.

206. Par Saeimas vēlēšanu likuma 5. panta 5. un 6. punkta un Pilsētas domes un pagasta padomes vēlēšanu likuma 9. panta 5. un 6. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 89. un 101. pantam, Eiropas Cilvēka tiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 14. pantam un Starptautiskā pakta par pilsoņu un politiskajām tiesībām 25. pantam. Spriedums Latvijas Republikas vārdā. Rīgā 2000. gada 30. augustā URL: <https://likumi.lv/ta/id/10294-par-saeimas-velesanu-likuma-5-panta-5-un-6-punkta-un-pilsetas-domes-un-pagasta-padomes-velesanu-likuma-9-panta-5-un-6> (дата звернення: 11.05.2020).

207. Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20062181592> (дата звернення: 18.07.2020).

208. Іванчо В.І. Право іноземців на участь в муніципальних виборах в окремих країнах Європейського Союзу. *Visegrad journal on human rights*. № 1. 2014. Р. 54-61.
209. Іванчо В.І. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2006. 220 с.
210. Чубірко В.В. Порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3. (Vol. 2). Р. 249-253.
211. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Ужгород, 2017. 17 с.
212. Карманов А.Б. Организационно-правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2005. 173 с.
213. Марцеляк С.М. Виборчі фонди як джерело фінансування передвиборної агітації на парламентських виборах. Закарпатські правові читання : матеріали Х міжнар. наук.-практ. конф. М Ужгород, 19-21 квітня 2018 р. Ужгород : «РІК-У», 2018. Т. 1. С. 88-94.
214. Нассмахер К.-Х. Порівняльний аналіз фінансування політичної діяльності у країнах розвиненої демократії. Політичні фінанси: регулювання і практика : Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 29 квітня 2002 р. К. : Фонд «Європа ХХІ», 2002. С. 54-77.
215. Gwóźd T. Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce. *Studia Wyborcze*. 2020. № 29. S. 85-98.
216. Слободян Т. Особливості виборчої кампанії до місцевих органів влади у Республіці Польща. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2010. № 20. С. 434-443.

217. Захарченко Н.В., Швецова А.А. Механізм фінансування політичних партій з державного бюджету: світовий досвід та перспективи для України. *Економічний вісник*. 2016. №1. С. 20-28.
218. Васильченко О. Фінансування політичних партій у зарубіжних країнах. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2008. № 6. С. 80-85.
219. Совгиря О. Фінансування політичних партій: правовий аспект. *Право України*. 2003. № 5. С. 130-133.
220. Петришина-Дюг Г.Г. Фінансування політичних партій: проблеми правового регулювання у сучасних державах. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2013. № 60. С. 91-97.
221. Чубірко В.В. Особливості формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах в Україні та Польщі. Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 29 травня 2020 р. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 41-45.
222. Про Рекомендації щодо контролю за надходженням, обліком та використанням коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови : Постанова Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2020 р. № 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0245359-20> (дата звернення: 21.12.2020).
223. Waszak M. Jak rozwiązać problem prekampanii wyborczej? URL: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Prekampania-wyborcza.pdf> (дата звернення: 2.10.2020).
224. Шеверєва В. Є. Питання внесків до виборчих фондів під час парламентських та місцевих виборів. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2017. № 4. С. 33-39.
225. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

226. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах : монографія. Київ: Вир.-полігр. т-во «Ай Бі», 2002. 96 с.

227. Бертоа Ф.К. Реформований Закон України «Про політичні партії в Україні» (2015 рік): порівняльний аналіз. IV семінар для експертів з питань політичних партій (м. Київ, 6-7 липня 2016 р.). URL: <http://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2016/07/the-reformed-ukrainian-party-law-2015-a-comparative-analysis-ukrainian.pdf> (дата звернення: 16.09.2020).

228. Піроженко Н.В., Хромова Ю.О. Громадський контроль фінансування виборчого процесу: сутність і перспективи. *Демократичне врядування*. 2013. № 12. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/Pirozhenko_Khromova.pdf (дата звернення: 30.05.2020).

229. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 41, Ст. 1460.

230. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 44-45. Ст. 2336.

231. Проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум № 3612 від 9 червня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69060 (дата звернення: 2.11.2020).

232. Про форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, порядок їх складання та проведення аналізу : Постанова Центральної виборчої комісії від 1 жовтня 2020 р. № 324. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0324359-20#Text> (дата звернення: 2.11.2020).

233. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8A39C83848CB> (дата звернення: 15.02.2020).

234. Чубірко В.В. Правовий статус розпорядника виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 5-6 червня 2020 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 68-71.

235. Про Порядок внесення, повернення та перерахування грошової застави на місцевих виборах : Постанова Центральної виборчої комісії від 21 серпня 2020 р. № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0193359-20> (дата звернення: 18.11.2020).

236. Чубірко В.В. Грошова застава на місцевих виборах в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 червня 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 40-43.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, у тому числі тих, які зареєстровані у міжнародних наукометричних базах:

1. Чубірко В.В. Порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3. (Vol. 2). Р. 249-253.
2. Чубірко В.В. Особливості конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 233-237.
3. Чубірко В.В. Участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 31. № 3. С. 37-42.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Чубірко В.В. Права політичних партій під час формування виборчих комісій на місцевих виборах в Латвійській Республіці. Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 травня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 35-37.
5. Чубірко В.В. Особливості формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах в Україні та Польщі. Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 29 травня 2020 р. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 41-45.
6. Чубірко В.В. Правовий статус розпорядника виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних

процесів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 5-6 червня 2020 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 68-71.

7. Чубірко В.В. Грошова застава на місцевих виборах в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 червня 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 40-43.