

В статті изложена авторская доктринальная концепция модернизации положений Конституции Украины относительно основ конституционного строя государства и общества в контексте современных конституционных преобразований в Украине, с учетом конституционно-правовой теории и практики.

The article presents the author's doctrinal concept aimed at modernizing the provisions of Ukrainian Constitution related to the fundamentals of Constitutional order of the state and society in the context of modern Constitutional reform in Ukraine and accounting for Constitutional law theory and practice.

Література

1. Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 р. у справі про застосування української мови // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 5–9.
2. Шаповал В. «Соціалізація» як особливість сучасного конституційного регулювання // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — № 3. — С. 28–48.
3. Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 у справі про охорону трудових прав депу-

татів місцевих рад [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.ccu.gov.ua.

4. Рішення Конституційного Суду України № 23-рп/2008 від 15 жовтня 2008 року у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.ccu.gov/uk/doccatalog/list?currDir=22778 ; Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 05 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом // Офіційний вісник України. — 2005. — № 42. — Ст. 2662 та ін.

5. Декларації прав національностей України від 1 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 799 ; Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин : Закон України від 15 трав. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 30. — Ст. 259 ; Про національні меншини в Україні : Закон України від 25 черв. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529 ; Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин : Закон України від 9 груд. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 14. — Ст. 56 ; Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 лип. 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 61. — Ст. 2471.

УДК 341.184

Б. Бабін,

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного та кримінального права Одеської національної морської академії

ПЕРЕДВИБОРНІ ПРОГРАМИ У ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМАХ ПРОГРАМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Закономірність виникнення, реалізації, класифікації програмних правових регуляторів досі є невизначеною у доктринальних дослідженнях. Такі програми стали формою регулятивних норм, зокрема, в рамках схвалення та реалі-

зації міжнародних програм, державних цільових програм та програм розвитку, регіональних та муніципальних програм. Втім, передумови запровадження такого регулювання, їх зв'язок із процесами здійснення народовладдя, зокрема,

з виборними процесами залишаються відкритим питанням, що зумовлює актуальність відповідних наукових досліджень. Тому метою статті є дослідження інституту передвиборних програм як складової механізмів правового програмного регулювання. Для її реалізації слід виконати такі завдання: дослідити еволюцію правових норм, що складають інститут передвиборних програм у вітчизняному законодавстві, визначитися із особливостями таких програм в умовах розбудови в Україні президентської моделі правління та встановити форми зв'язку між передвиборними програмами та формами програмного правового регулювання.

Можна вказати, що питання статусу передвиборних програм досліджувалися у працях М. О. Баймуратова, В. О. Клочкова, С. С. Сон, К. В. Удовенко, але ці роботи не враховують зміни, що відбулися у виборному законодавстві та законах про програмне регулювання в Україні в 2010–2012 рр.

В. О. Клочков зауважує, що передвиборне програмування є передумовою розроблення й реалізації публічних програм представницькими та виконавчими органами влади. Цей автор визначає передвиборну програму як запропонований для суспільства програмний документ, що має ґрунтуватися на партійній програмі або платформі чи поглядах окремого кандидата (при мажоритарних виборах) [2, 155]. У свою чергу С. С. Сон визначає передвиборні програми як програмні декларації, суть яких полягає у повідомленні виборцям загальної спрямованості та плану дій представників відповідної партії (блоку) за умови їх входження до складу обраної ради. Невиконання передвиборчої програми в сучасних умовах, відзначає вказана авторка, спричиняє виключно політичну відповідальність відповідної партії (блоку) перед виборцями на наступних виборах [22, 13].

У свою чергу М. М. Слюсаревський вважає, що передвиборна програма виконує у виборчій кампанії допоміжну функцію, ніби «добудовуючи» образ кандидата або партії, але одночасно

її наявність, визнає вказаний автор, є обов'язковою, щоб виконувати роль «своєрідної «візитної картки» кандидата», яка легко запам'ятовується, відразу вирізняється серед інших. Як додає М. М. Слюсаревський, ймовірність перемоги на виборах перебуває у зворотній залежності від кількості вміщених у передвиборчій програмі положень [21]. С. С. Сон вказує, що передвиборна програма повинна відповідати партійній програмі, «про статус яких йдеться у Законі України «Про політичні партії в Україні». На жаль, додає ця авторка, механізми розроблення та узгодження передвиборчих програм політичних партій не є відображеними не лише у національному законодавстві, але й у статутних документах партій [22, 12].

Водночас, як вказує І. Г. Ломко, головне функціональне завдання партій — програмно-цільове, у контексті реалізації партійної мети — завоювання державної влади — здобуває другорядне значення щодо здійснення партійми електоральної функції. На думку цього дослідника, партії виконують роль партій-брокерів, оскільки, з одного боку, агрегують та представляють вимоги суспільства до державного апарату, а з іншого, діють як агенти цього апарату, захищаючи державну політику перед населенням [3, 13]. Інший дослідник, В. В. Баштанник, вказує, що реформування органів влади в Україні залежить від наявності раціонального механізму оцінювання здобутків і втрат при реалізації окремих політичних програм [1, 8]. Д. В. Лук'янов називає процеси конкурентної боротьби політичних партій на виборах, підтримки певних напрямків розвитку держави й суспільства народом, внаслідок яких політична програма партії здійснюється через завоювання більшості в парламенті, формування уряду, прийняття відповідних законів тощо «вторинною політикою» [4, 14].

Слід визнати, що згадки про передвиборні програми як про засіб передвиборної агітації, традиційно містяться у законах України про вибори. Зокрема, про «програми майбутньої діяльності кандидата» йшлося у законі Україн-

ської РСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 р. № 8304-XI (ст. 40) [15]; у законі Української РСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 р. № 8305-XI (ст. 39) [9]. Про «передвиборну програму (платформу) обсягом до двох сторінок машинописного тексту, надрукованого через півтора інтервали» в подібному контексті вказувалося у законі України «Про вибори народних депутатів України» від 18 листопада 1993 р. № 3623-XII (п. 2 ст. 33) [11].

Додамо, що закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 р. № 3996-XII містив норму, за якою відповідний кандидат може виступати з «програмою своєї майбутньої діяльності», яка не повинна була суперечити Конституції і законам України, для друку відповідних інформаційних матеріалів кандидат мав надати окружній виборчій комісії «основні положення своєї передвиборної програми» (ст. 37, ч. 2 ст. 39), також «обсягом до двох сторінок машинописного тексту, надрукованого через півтора інтервали». Аналогічні приписи містили: закон України від 24 вересня 1997 р. № 541/97-ВР для кандидатів у народні депутати (ч. 3 ст. 33) [12] та закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. № 14/98-ВР та закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» від 12 лютого 1998 р. № 118/98-ВР у ч. 4 ст. 23 стосовно відповідних кандидатів (ч. 2 ст. 37 та ч. 3 ст. 29 відповідно) [6; 10].

У законі України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV для реєстрації списків кандидатів до Центральної виборчої комісії було необхідно подати «передвиборну програму партії (блоку), викладену державною мовою, обсягом до 7800 друкованих знаків» (п. 9 ч. 1 ст. 58); інші норми вказаного акту мали забезпечити використання цієї програми під

час передвиборної агітації (п. 2 ч. 2 ст. 13, ч. 1 ст. 67) [13].

За приписами ст. ст. 54, 55 закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI для реєстрації кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі Центральна виборча комісія отримує від відповідної політичної партії передвиборну програму партії на паперових носіях, засвідчену підписом керівника партії і скріплену печаткою партії, та в електронному вигляді, викладену державною мовою, яка оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії; для реєстрації кандидатів у депутати в одномандатних округах Центральна виборча комісія отримує від кандидата у електронному вигляді передвиборну програму кандидата у депутати в одномандатному окрузі, викладену державною мовою, яка також оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії [14].

Втім, вимог до змісту та структури, оформлення цих двох видів передвиборчих програм закон України № 4061-VI не містить, але із змісту ст. ст. 69, 73 цього закону випливає, що обсяг передвиборної програми партії не може перевищувати 7800 друкованих знаків, а передвиборної програми кандидата у депутати по одномандатному округу — не більш ніж 3900 друкованих знаків. Цей закон також згадує про «програми передвиборної агітації» та про «передвиборні агітаційні програми» у ст. 72 стосовно порядку їх викладення під час мовлення телерадіоорганізацій та зобов'язує друкувати за рахунок Державного бюджету передвиборні програми партій та кандидатів у інформаційних плакатах, у загальноукраїнських, регіональних, місцевих друкованих засобах інформації [14].

Також відзначимо, що у законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV було встановлено аналогічні процедури для передвиборних програм місцевих організацій партій (блоків), від яких зареєстровані

кандидати у депутати та (або) кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови (із встановленням обсягу програми до 3000 знаків), та для передвиборних програм кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови (без вимог до обсягу програми) [7]. Але, на відміну від закону № 1667-IV, у законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. № 2487-VI механізмів реєстрації передвиборних програм та їх використання під час агітації на місцевих виборах не містилося узагалі [8].

Також правове забезпечення інституту передвиборних програм міститься у законодавстві про вибори Президента України. Так, ще у законі України «Про вибори Президента України» від 5 липня 1991 р. № 1297-XII йшлося про подання для реєстрації кандидатів у Президенти України програми кандидата, та про використання передвиборної програми (платформи) кандидата при виготовленні передвиборних плакатів Центральною виборчою комісією та під час передвиборної агітації (п. 5 ч. 2 ст. 28 та ч. 3 ст. 31) [16].

При цьому Закон України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р. № 1630-IV містить у ст. 51 лише такі вимоги до передвиборної програми кандидата: її виклад державною мовою обсягом до 12 000 друкованих знаків. Водночас, за ч. 8 цієї статті, якщо Центральна виборча комісія виявить у передвиборній програмі кандидата на пост Президента України ознаки положень, спрямованих 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, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, вона мала у п'ятиденний термін з дня подачі документів кандидатом, звернутися до Верховного Суду України

щодо встановлення судом цього факту, таке встановлення тягне, за змістом ст. 51 цього закону, відмову у реєстрації кандидата [17].

Додамо, що сьогодні слід розмежовувати передвиборчу програму Президента України та програму діяльності Президента України; при чому зв'язок між цими двома програмами у чинному законодавстві не прописаний. До того ж постановою Вишого адміністративного суду України від 21 липня 2011 р. № П/9991/367/11, яка ґрунтувалася на дуже своєрідному тлумаченні положень розділу VIII «Передвиборна агітація» Закону України «Про вибори Президента України», передвиборна програма кандидата на пост Президента України була визнана як «засіб агітації», при цьому суд вказав, що «передвиборна програма кандидата на пост Президента України не є законодавчим актом». Тому суд визнав, що в умовах невиконання Президентом України власної передвиборної програми «підстав для визнання бездіяльності Президента України протиправною немає» [5].

Це вкрай суперечливе рішення суду слід сумістити із тим, що, згідно ст. 10 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI, Програма діяльності Кабінету Міністрів України має базуватися саме на передвиборній програмі Президента України [18]. Це єдине ув'язування у вітчизняному законодавстві передвиборних програм та правових програм як джерела програмного регулювання. Водночас несхвалення у 2010–2012 рр. урядами України програм власної діяльності корегується із фактом схвалення не передбаченої законодавством України про програмне регулювання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» 2 червня 2010 р. на засіданні Комітету з економічних реформ, утвореного згідно з Указом Президента України від 26 лютого 2010 р. № 273 [19].

Вказана програма у 2010–2012 рр. визначалася владою, як програма діяльності Президента України, але актом

Президента України її так і не було затверджено. Така ситуація призвела до змін в ув'язуванні передвиборних та правових програм. При пропорційній виборчій моделі та в умовах парламентсько-президентської республіки дослідники могли вказати на такий ланцюжок: «партійна програма — передвиборна програма на виборах до Верховної Ради України — програма парламентської коаліції — програма діяльності уряду, сформованого Верховною Радою України — державна програма економічного і соціального розвитку України — державні цільові програми — інші цільові програми (регіональні, муніципальні, відомчі)». Подібна модель працювала в Україні у 2006–2009 рр.

Бажано, щоб за умов президентсько-парламентської республіки такий ланцюжок мав би іншу форму: «передвиборна програма кандидата у Президенти України — програма діяльності Президента України — програма діяльності уряду, сформованого Президентом України — державна програма економічного і соціального розвитку України — державні цільові програми» та ін. Втім, такий ланцюжок в Україні не виник; це можна стверджувати, враховуючи наступні обставини:

— згадане рішення Вищого адміністративного суду України від 21 липня 2011 р. № П/9991/367/11;

— послідовне несхвалення у 2010–2012 рр. Програм діяльності Кабінету Міністрів України;

— скасування інституту державної програми економічного та соціального розвитку України.

Отже, можна зрозуміти, що сучасна модель програмного регулювання робить з партійної програми політико-правову фікцію та нівелює роль передвиборних програм народних депутатів України. Цікаво, що будь-яка із зазначених вище моделей в умовах централізованої держави не передбачає місця для передвиборних програм, що висувуються на місцевих виборах, тому логічним постає й відхід від інституту передвиборних програм у відповідному законодавстві.

Крім того, негативно впливають на зміст передвиборних програм нечіткі вимоги законодавства щодо їх структури та змісту. Адже дослідження передвиборчих програм політичних партій вітчизняними політологами висвітлило абстрактність їх положень, декларативність, відсутність у програмах механізмів досягнення задекларованих цілей. Тому вітчизняні автори вказують, що «значні складності становить також кореляція програм політичних партій та сформованих ними блоків» та що «політичні партії та блоки, в основному, готують свої програмні документи лише як одну з вимог реєстрації партії Міністерством юстиції України або реєстрації Центральною виборчою комісією для участі у виборчій кампанії [20].

В. О. Клочков визнає, що «у вітчизняному законодавстві вимоги до партійних та передвиборних програм є досить обмеженими, а зв'язок зазначених програм між собою поки що не має правового підкріплення і носить політичний характер»; втім «аналіз розвитку відповідних норм» дозволив вказаному авторові стверджувати про «дещо неоднотайне розуміння законодавцем правової природи та характеру передвиборчих програм» [2, 156].

Здійснений В. О. Клочковим аналіз окремих передвиборних програм дозволив цьому досліднику стверджувати про відсутність певних стандартів в структурі, обсязі та змісті передвиборних програм. Ці акти, відзначає В. О. Клочков, можуть мати спеціальну назву, містити певні конкретні обіцянки або пропозиції або виключно суспільно-політичні декларації тощо, часто програма завершується певним лозунгом або закликком, спрямованим на виборця. Встановлений у законодавстві невеликий обсяг передвиборних програм не сприяє їх деталізації [2, 102].

В якості підсумків необхідно констатувати наступне. Інститут передвиборних програм динамічно розвивається у конституційному праві України, але він поки не отримав однозначного доктринального пояснення. Передвиборна програма детермінується вітчизняним

законодавством водночас як засіб політичного розмежування та контролю за намірами кандидатів (і для цього така програма підлягає реєстрації у виборчих органах) та як засіб передвиборчої агітації (саме тому законодавство містить гарантії щодо оприлюднення програми та її використання під час передвиборної агітації). Чинне законодавство України не встановлює правової відповідальності обраної особи чи органу за невиконання передвиборних програм та передбачає зв'язок між передвиборними та правовими програмами лише для пари «передвиборна програма Президента України — програма діяльності Кабінету Міністрів України». Але й цей зв'язок сьогодні практичної реалізації, на жаль, не отримав. Отже, розвиток інституту передвиборних програм потребує пильної уваги дослідників у контексті його удосконалення.

Ключові слова: вибори, кандидат в депутати, передвиборна агітація, передвиборна програма, програмне правове регулювання.

У статті розглянуті аспекти співвіднесення інституту передвиборних програм та правових механізмів програмного регулювання. Розглянуті відповідні правові акти, інститути та механізми, досліджено політичний та правовий вимір цих відносин в умовах переходу до президентської форми правління.

В статье рассмотрены аспекты соотношения института предвыборных программ и правовых механизмов программного регулирования. Рассмотрены соответствующие правовые акты, институты и механизмы, исследовано политическое и правовое измерение этих отношений в условиях перехода к президентской форме правления.

The aspects of corresponding the institute of pre-electoral programs and the legal mechanisms of program regulation are looked at the article. The coherent legal acts, institutes and mech-

anisms are watched, the politic and legal dimension of those relations are determined in conditions of transiting to the presidential model of governing in Ukraine.

Література

1. Баштанник В. В. Державне управління в системі владно-партійної взаємодії : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. В. Баштанник. — К., 2002. — 18 с.
2. Клочков В. О. Програмне регулювання в сучасному праві : теоретичні засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. О. Клочков. — Луганськ, 2011. — 210 арк.
3. Ломко І. Г. Політичні партії як фактор формування і реалізації зовнішньої політики України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / І. Г. Ломко. — К., 2007. — 18 с.
4. Лук'янов Д. В. Держава і політичні партії (проблеми співвідношення та взаємодії) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. В. Лук'янов. — Х., 2002. — 18 с.
5. Постанова Вищого адміністративного суду України від 21/07.2011, № П/9991/367/11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://document.ua/pro-viznannja-bezdijalnosti-protipravnoyu-tazovovjazannja-v-doc72140.html>
6. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим : Закон України від 12.02.1998 р., № 118/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 6–7. — Ст. 24.
7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 6 квіт. 2004 р., № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 30–31. — Ст. 382.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р., № 2487-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1901.
9. Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Закон Української РСР від 27 жовт. 1989 р., № 8305-XI // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1989. — № 45. — Ст. 627.

10. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 14 січ. 1998 р., № 14/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 3-4. — Ст. 15.

11. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 18 листоп. 1993 р., № 3623-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 48. — Ст. 455.

12. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 24 верес. 1997 р., № 541/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 43. — Ст. 280.

13. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 берез. 2004 р., № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 27-28. — Ст. 366.

14. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р., № 4061-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4061-17

15. Про вибори народних депутатів Української РСР : Закон Української РСР від 27 жовт. 1989 р., № 8304-XI // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1989. — Дод. до № 45. — Ст. 626.

16. Про вибори Президента України : Закон України від 5 лип. 1991 р., № 1297-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 33. — Ст. 448.

17. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» : Закон України від 18 берез. 2004 р., № 1630-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 20-21. — Ст. 291.

18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Урядовий кур'єр. — 2010. — № 192. — С. 4-6.

19. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 2 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10

20. Сало І. С. Цілі та завдання політичних партій у парламентсько-президентській моделі державної влади [Електронний ресурс] / І. С. Сало ; Відділ стратегій розвитку політичної системи. — Режим доступу : www.niss.gov.ua/Monitor/april08/2.htm

21. Слюсаревський М. М. Ілюзії і колізії. Нариси, статті, інтерв'ю на теми політичної та етнічної психології [Електронний ресурс] / М. М. Слюсаревський. — Режим доступу : <http://politicon.iatp.org.ua/Library/sljusarevski/sljus18.htm>

22. Сон С. С. Правові засади участі політичних партій України в місцевих виборах // Південноукраїнський правничий часопис. — 2008. — № 2. — С. 11-14.