



## Аналітична записка

**Олексій СИДОРЧУК,**  
аналітик Фонду  
«Демократичні ініціативи»  
імені Ілька Кучеріва

# НАЗАД ВІД ЄВРОПИ: НАСТУП ПАРТІЙНОЇ ДИКТАТУРИ В УКРАЇНІ

Публікацію було підготовлено в рамках Ініціативи з розвитку аналітичних центрів, яку реалізує Міжнародний Фонд «Відродження» (МФВ) та Фонд розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Шведського агентства з питань міжнародного розвитку (SIDA).  
Думки, висловлені в цій публікації, належать автору і не обов'язково збігаються з позиціями МФВ, ТТФ і SIDA.



Фонд  
**Демократичні ініціативи**  
імені Ілька Кучеріва

## Олексій СИДОРЧУК,

аналітик Фонду «Демократичні ініціативи»  
імені Ілька Кучеріва

### ВСТУП

13 квітня 2016 року відбулося фактичне утворення нової коаліції у складі фракцій «Блоку Петра Порошенка» (БПП) та «Народного фронту» (НФ). Вона замінила попередню парламентську більшість, до якої входило ще три парламентські сили – «Самопоміч», Радикальна партія Олега Ляшка (РП) і «Батьківщина». Незважаючи на те, що на момент розпаду минулої коаліції (формально це сталося 29 березня, коли Голова Верховної Ради оголосив про вихід із коаліції Радикальної партії) Блоку Петра Порошенка та «Народному фронту» бракувало необхідної кількості депутатів, аби утворити нову більшість, доволі швидко БПП зумів приєднати до свого складу ще п'ятьох народних обранців.

Початок цьому процесу було покладено ще 25 березня, коли на з'їзді БПП «Солідарність» ухвалили рішення позбавити депутатських мандатів двох колишніх членів фракції БПП Єгора Фірсова та Миколу Томенка. Центральна виборча комісія (ЦВК) оперативно відреагувала на цю ухвалу і вже 28 березня зареєструвала депутатами двох наступних кандидатів у списку БПП – Олександра Бригинця та Дмитра Білоцерківця. Поповнення фракції БПП двома депутатами стало можливим завдяки так званому імперативному мандату, закріпленому в статті 81 Конституції України. Згідно з нею, невходження або вихід депутата зі складу фракції партії, за списком якої його обрали до парламенту, є підставою позбавити його депутатського мандату.

За весь час існування цієї конституційної норми – а вона набу-

ла чинності 1 січня 2006 р. – позбавлення Фірсова й Томенка стало першим випадком її застосування на практиці. Це одразу стало приводом для критики з боку низки депутатів та неурядових експертів з приводу її недемократичності та невідповідності виборчим правам громадян. Особливого значення це рішення набуло на тлі законодавчої активності, спрямованої на посилення контролю керівництва партій за їхньою діяльністю. Зокрема, 16 лютого 2016 року Верховна Рада дозволила партіям виключати кандидатів зі свого виборчого списку після оголошення результатів виборів. Крім того, на розгляді в парламенті досі лежить ухвалений у першому читанні законопроект №3693, який дозволяє партіям припиняти повноваження своїх депутатів місцевих рад.

Таким чином, попри певні успіхи в демократизації української політичної системи після Революції Гідності, розвиток партійної системи останнім часом перебуває під загрозою непропорційної концентрації влади в руках партійних лідерів. Зважаючи на критичну важливість побудови демократичних і відповідальних партій для посилення здатності громадян впливати на прийняття державних рішень і відновлення суспільної довіри до владних інституцій, слід звернути більше уваги на небезпечні кроки у цій сфері. У цій записці буде проаналізовано три вищезазначені ініціативи представників політичного керівництва держави та запропоновано рекомендації щодо нівелювання їхніх негативних наслідків.

## **ПАРТІЙНИЙ ІМПЕРАТИВНИЙ МАНДАТ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ**

Надання керівним партійним органам права позбавляти мандатів депутатів, які вийшли з їхніх фракцій, відбулося згідно зі змінами до Конституції, які парламент ухвалив 8 грудня 2004 р. Тоді

ключовий мотив депутатів полягав у бажанні ліквідувати практику вільного переміщення народних обранців між різними фракціями та посилити дисципліну всередині парламентських фракцій. З одного боку, проблема «міграції» депутатів, які зазвичай не несли жодної політичної відповідальності за свої дії, була очевидною. Вона виявляла себе не тільки в можливості депутатів виходити з фракцій, за партійними списками яких їх обирали, чи приєднуватись до інших, а й у неодноразових випадках таких переходів внаслідок тиску, шантажу чи залякування з боку провладних фракцій. Запровадження нової підстави для припинення повноважень депутатів, відповідно, було покликане вирішити цю проблему за допомогою конституційної санкції.<sup>1</sup>

З іншого боку, практика позбавлення мандату внаслідок зміни фракційної приналежності депутата суперечить загальноприйнятим європейським практикам. По-перше, вона обмежує самостійність депутатів, роблячи їх заручниками рішень партійного керівництва, попри те, що вони отримали свій мандат не від партій, а від виборців. По-друге, позбавляючи депутатів їхніх мандатів, парламентські фракції де-факто викривлюють результати виборів, що є очевидним порушенням базового права громадян обирати. Обидва аргументи проти нового конституційного положення було викладено у висновку Венеціанської комісії Ради Європи щодо змін до Конституції 2004 р.<sup>2</sup>

---

1 Імперативний мандат – не єдине можливе рішення проблеми поганой дисципліни депутатів. Одним із прийнятних варіантів є також заборона депутатаві, що вийшов із фракції, приєднуватись до будь-якої іншої фракції. Такий підхід, зокрема, реалізовано в канадській провінції Манітоба. Українське законодавство також не передбачає можливості приєднання до фракцій колишніх членів інших фракцій, обраних за партійними списками, однак парламентські партії неодноразово обходили цю норму, що може свідчити про необхідність прямої заборони таких дій у законодавстві.

2 Opinion On the Amendments to the Constitution of Ukraine Adopted On 8.12.2004. – European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2005. – [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)015-e).

Думка Венеціанської комісії базувалась і на тому, що подібна норма відсутня будь-де в Європі, окрім України.<sup>3</sup> В нашій державі вона швидко дістала назву імперативного мандату, хоча традиційне визначення цього поняття дещо інше. У класичному розумінні імперативний мандат передбачає міцний зв'язок депутата з його виборцями і може бути реалізований завдяки двом механізмам – виконанню депутатом наказів виборців і відкликанню депутата виборцями.<sup>4</sup> Зважаючи на непрактичність інституту наказу виборців застосування імперативного мандату на практиці зводиться до можливості виборців відкликати депутата з тих чи інших причин. Однак і цей механізм набув дуже обмеженого поширення, передусім у країнах з комуністичними режимами – В'єтнамі, Китаї, Кубі, Північній Кореї.

В українській Конституції, натомість, право відкликати народного депутата належить не виборцям, а політичній партії, за списком якої він потрапив до парламенту.<sup>5</sup> Крім того, мотивація запровадження цього інституту в Україні полягала не в бажанні змусити депутатів бути виконавцями волі своїх виборців, а у потребі дисциплінувати їх і ліквідувати практику міжфракційних переходів.

---

<sup>3</sup> Єдиним частковим винятком є Португалія. Стаття 160 Конституції Португалії передбачає, що член парламенту може втратити свій мандат, якщо приєднається до будь-якої іншої партії, ніж до тієї, від якої його обрали: Portugal's Constitution of 1976 with Amendments through 2005. – [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=en).

<sup>4</sup> Іноді третім елементом імперативного мандату називають обов'язок депутатів звітуватись перед виборцями, однак цей інструмент притаманний також багатьом країнам, де імперативний мандат відсутній: Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід / О. Синьоокий, Д. Ковриженко. – Konrad Adenauer Stiftung Policy Paper, 2009. – [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17371-1522-13-30.pdf?090825164713](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17371-1522-13-30.pdf?090825164713).

<sup>5</sup> Можливість відкликання народного депутата було закріплено в Конституції УРСР, що діяла до прийняття Конституції України 1996 р., а також у законах «Про статус народного депутата» і «Про відкликання народного депутата України» до 2001 р., коли всі відповідні положення було скасовано.

З іншого боку, як і у випадку класичного імперативного мандату, партія в цьому разі виступає агентом впливу, якого наділяють правом відкликати делеговані депутату повноваження. Тому чинний в Україні механізм припинення повноважень депутата внаслідок його виходу із фракції можна назвати партійним імперативним мандатом.<sup>6</sup>

Довгий час конституційне положення про імперативний мандат лишалось де-факто мертвою нормою. Заважала його застосуванню передусім відсутність закону, який би деталізував процедуру позбавлення депутатського мандату. Водночас ще в 2008 р. Конституційний Суд (КС) у своєму рішенні зазначив, що відповідна стаття Конституції є нормою прямої дії, тому її можна реалізувати на практиці навіть до ухвалення профільного закону.<sup>7</sup> Така думка КС, зрештою, і стала обґрунтуванням для позбавлення депутатських мандатів Фірсова і Томенка. Обидва колишні депутати заявили про намір оскаржити це рішення в суді, однак зважаючи на недвозначне тлумачення цієї норми з боку КС, їхні перспективи виглядають проґрашними.

З іншого боку, формальна відповідність такого кроку законодавства не знімає проблеми його відвертої недемократичності,

---

<sup>6</sup> Романюк П. Імперативний мандат: окремі питання конституційної теорії та практики в сучасних умовах. – Вісник Маріупольського державного університету. – Серія: Право, 2013, вип. 5. – С. 240.

<sup>7</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції). – 25 червня 2008 р. – <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=14308>.

особливо зважаючи на контекст, в якому його було зроблено. По-перше, обидва колишні парламентарії покинули БПП, звинувативши його керівництво в політичній корупції. Попри те, що їхні заяви могли відповідати дійсності, БПП відмовилася проводити будь-яку перевірку закидів Фірсова і Томенка. По-друге, швидкість ухвалення рішення про позбавлення мандатів з боку ЦВК могла свідчити про тиск лідерів БПП на цей орган. Такі підозри лише посилюються тим фактом, що термін повноважень більшості членів ЦВК закінчився ще майже два роки тому, однак президент і парламент досі не обрали нових кандидатів. Перебуваючи у такому напівлегальному стані, представники ЦВК, відповідно, більш вразливі до тиску, що могло мати місце у разі припинення повноважень Фірсова і Томенка.

Зрештою, головною проблемою партійного імперативного мандату в Україні лишається його невідповідність базовим засадам виборчої демократії. Однак попри очевидний демократичний дефіцит цього механізму він лишається вигідним для лідерів парламентських сил. Утім, якщо українське політичне керівництво всерйоз налаштоване наближати українську політичну систему до європейських стандартів, скасування конституційної норми про партійний імперативний мандат є неминучою необхідністю.

## **ЗАКОН ПРО «ПАРТІЙНУ ДИКТАТУРУ», АБО РУЧНЕ УПРАВЛІННЯ РЕЗУЛЬТАТАМИ ВИБОРІВ**

Позбавлення мандатів двох депутатів-утікачів не мало би такого значення для БПП, якби не ухвалення змін до закону «Про вибори народних депутатів України» 16 лютого 2016 р. Згідно з його положеннями, партії отримали право виключати довільну кількість кандидатів зі своїх виборчих списків після офіційного оголошення результатів виборів, однак до набуття цими кандидатами депутат-



ських повноважень.<sup>8</sup> Цей закон дав змогу БПП оперативно вивести зі свого виборчого списку наступного кандидата на проходження до парламенту Андрія Богдана – адвоката колишнього голови партії «УКРОП» Геннадія Корбана, який вступив у відкритий конфлікт із Президентом Порошенком. Завдяки цьому, позбавивши мандатів Фірсова і Томенка, БПП завела до парламенту більш лояльних депутатів.

Зважаючи на очевидну вигоду закону для лідерів парламентських фракцій, авторами документа стали керівники всіх п'яти фракцій, що входили до минулої коаліції. Більше того, заради ухвалення закону депутати більшості та экс-голова Верховної Ради Володимир Гройсман пішли на порушення парламентського регламенту, кілька разів поспіль повернувшись до його розгляду після невдалого голосування. Однак реалізація нового закону, який його противники вже встигли охрестити законом про «партійну диктатуру», здатна не лише посилити роль керівництва партій у їхній діяльності, а й суттєво обмежити права виборців.

Очевидно, що коригування виборчих списків партій вже після голосування може призвести до тотального викривлення результатів волевиявлення громадян: у той час, як у ході голосування вони підтримали один список кандидатів, депутатами від цієї партії можуть стати зовсім інші кандидати. Така законодавча можливість прямо суперечить конституційному положенню про здійснення виборів на основі прямого виборчого права, а також суттєво обмежує як активне виборче право кандидатів, так і пасивне виборче право виборців.

Зазначені недоліки закону про «партійну диктатуру» вже призвели до того, що група народних депутатів спрямувала подання

---

<sup>8</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі». – 26 лютого 2016 р. – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1006-viii>.

до КС з проханням визнати його неконституційним. Утім, зважаючи на залежність суддів КС від президента і великих парламентських фракцій, норми закону, скоріше за все, залишаться в силі. Звернула увагу на цю законодавчу новелу і Парламентська асамблея Ради Європи, що вкрай негативно оцінила її та попросила Венеціанську комісію оприлюднити свій висновок з цього приводу. Попри те, що думка Венеціанської комісії, очевидно, також буде негативною щодо закону,<sup>9</sup> парламент навряд чи дослухається до цієї європейської інституції.

Очевидну загрозу новий закон може скласти в разі проведення позачергових виборів до Верховної Ради, вірогідність чого досі зберігається. З одного боку, згідно з перехідними положеннями документа, його дія поширюється лише на результати парламентських виборів 2014 р. З іншого боку, не можна виключати того, що парламентські фракції спробують продовжити дію цих законодавчих новел напередодні наступних виборів до Верховної Ради.

## ПАРТІЙНИЙ ІМПЕРАТИВНИЙ МАНДАТ У МІСЦЕВИХ РАДАХ: ДИСЦИПЛІНА ПОНАД УСЕ

Поруч із першим випадком застосування партійного імперативного мандату щодо народних депутатів лишається загроза впровадження аналогічного механізму щодо депутатів місцевих рад. Так, 23 грудня 2015 р. після численних голосувань, які також відбулись із порушенням регламенту, депутати підтримали в першому читанні зміни до закону «Про статус депутатів місцевих рад». Згідно з ним, партії отримують право припиняти повноваження депута-

---

<sup>9</sup> Серед країн Європи лише в Сербії діє аналогічна норма, яка дозволяє партіям змінювати свій список після оголошення результатів виборів. Венеціанська комісія свого часу гостро розкритикувала цей закон, однак він продовжує діяти й досі.

тів місцевих рад, якщо ті вийшли або були виключені з фракції, за списком якої вони пройшли до відповідної ради.<sup>10</sup> Характерно, що запропонований варіант партійного імперативного мандату ще жорсткіший, ніж той, що записаний у Конституції, адже дає право партіям позбавляти мандату навіть тих депутатів, яких самі партії виключили зі складу своїх фракцій.<sup>11</sup>

Більше того, запропоновані зміни дозволяють партіям усувати членів своїх фракцій з місцевих рад навіть у разі невідповідності їхньої діяльності партійним меті та завданням. Така норма дає надзвичайно широке поле для тлумачення з боку керівництва партій, що дозволить їм позбавляти мандатів практично всіх неугодних депутатів місцевих рад. Неважко спрогнозувати, що в такому разі депутати місцевих рад боятимуться висловлювати думки, що суперечитимуть поглядам керівництва їхніх партій, і тим більше, голосувати по-іншому, ніж визначили партійні лідери. Крім того, як і у разі імперативного мандату народних депутатів, застосування цього механізму у місцевих радах загрожує викривленням результатів виборів.

Незважаючи на потужну критику цього законопроекту з боку низки депутатів і експертів, депутати не припинили процесу його розгляду. За час, що минув після попереднього ухвалення законопроекту, депутати встигли підготувати його до другого читання. За

---

<sup>10</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” (щодо відкликання депутатів місцевих рад). – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57517](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517).

<sup>11</sup> Конституція не дає такого права парламентським партіям: вони не можуть припиняти повноваження тих депутатів, яких виключили зі свого складу. Це було також підтверджено рішенням Конституційного Суду 2010 р.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. – 6 квітня 2010 р. – <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=106791>.

результатом обговорення в парламентському комітеті до документа внесли кілька другорядних правок, однак його основний зміст лишився незмінним. Остаточне голосування за законопроект було відкладено внаслідок загострення політичної кризи та розпаду коаліції, однак після утворення нової більшості та формування уряду існує велика ймовірність, що народні депутати повернуться до цього законопроекту. Шанси на його схвалення в другому читанні доволі високі, оскільки його авторами також були лідери провідних парламентських фракцій.

## **ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ: ЯК ЗУПИНИТИ НАСТУП ПАРТІЙНИХ ЛІДЕРІВ**

Усі проаналізовані ініціативи прямо вказують на бажання лідерів ключових українських партій зосередити в своїх руках максимальну кількість законодавчих інструментів, аби контролювати свої політичні сили. Відповідно, щоб протидіяти цим загрозливим тенденціям, необхідні спільні зусилля тих депутатів, які є противниками встановлення партійної диктатури, та представників неурядових організацій, що працюють у сферах партійного будівництва, виборчих процесів, конституціоналізму та демократичного розвитку.

Зважаючи на різні нормативні статуси всіх трьох документів, зміст яких можна використати для посилення авторитарних тенденцій всередині партійної системи, доцільно використовувати різні інструменти для нівелювання чи обмеження їх впливу.

1. Оскільки партійний імперативний мандат прямо закріплено в Конституції, перспективи його скасування на нинішньому етапі дуже слабкі, адже це потребуватиме 300 голосів народних депутатів. Відповідно, основні зусилля слід зосередити на приверненні уваги широкого загалу до проблем і загроз партійного

імперативного мандату, що може включати підготовку матеріалів для ЗМІ та обговорення цієї теми під час публічних заходів. Це дасть змогу підвищити значущість проблеми імперативного мандату в політичному порядку денному. Вікно можливостей може виникнути, якщо Конституційна комісія візьметься за розробку нового пакету змін до Основного Закону щодо розподілу повноважень між різними гілками влади. У такому разі скасування норми про партійний імперативний мандат може стати одним із елементів реформування українського парламенту.

2. Зміни до закону про вибори народних депутатів вже виконали своє завдання, дозволивши кільком фракціям видалити небажаних кандидатів зі своїх виборчих списків. Аби не допустити продовження дії цього закону на наступні парламентські вибори, противникам змін слід уважно стежити за всіма змінами до виборчого законодавства, що їх народні депутати намагатимуться внести напередодні майбутнього виборчого циклу. Зважаючи на більшу схильність парламентаріїв здійснювати популярні для населення кроки у передвиборний період, цілком вірогідно, що в разі активної інформаційної кампанії небезпечна норма остаточно втратить свою силу.

3. Ключовим інструментом протидії ухваленню законопроекту про імперативний мандат у місцевих радах у другому читанні, окрім привернення уваги широкого загалу до цієї проблеми, може стати наполягання депутатів на суворому дотриманні регламенту. Досвід голосування за законопроект у першому читанні засвідчив, що його прихильникам важко назбирати потрібну кількість голосів із першої спроби, внаслідок чого вони можуть вдатися до порушень парламентського регламенту. Цілком імовірно, що суворе дотримання законотворчих процедур дозволить опонентам законопроекту відвернути небезпеку його ухвалення в другому читанні. Сприятливим фактором може виступити обранням нового парламентського спікера Андрія Парубія, який може виявити

більшу незалежність від позиції лідерів ключових фракцій і бути зацікавленим, аби продемонструвати нову якість своєї роботи, зокрема в контексті дотримання парламентських процедур.

Інформаційно-аналітичне видання  
«Аналітичні записки»

Тема: «НАЗАД ВІД ЄВРОПИ: НАСТУП ПАРТІЙНОЇ  
ДИКТАТУРИ В УКРАЇНІ»

Автор: Олексій Сидорчук,  
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи»  
імені Ілька Кучеріва

Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва  
Для листів: а/с В-271, м. Київ, 01001, Україна  
Телефон: (380 44) 331-6761  
E-mail: [dif@dif.org.ua](mailto:dif@dif.org.ua)  
<http://www.dif.org.ua>

При передруку або частковому використанні матеріалів  
посилання на Фонд «Демократичні ініціативи»  
імені Ілька Кучеріва обов'язкове.

© Фонд «Демократичні ініціативи»  
імені Ілька Кучеріва, 2016

Поліграфічні послуги: ФОП І.П. Артюшенко  
Адреса друкарні:  
Вул. Виборзька, 84 м. Київ, Україна  
+380 442277817; +380503588088  
Формат 84x104/16. Папір крейд.  
Тираж 150 прим.